



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

PARECER n. 00038/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.038684/2018-49

INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Contrato Nº 006/2019. Prorrogação contratual. Aspectos técnicos. Manifestação da Administração. Possibilidade da prorrogação (Art. 57, II, §2º, da Lei Nº 8666/93. Acórdão TCU 4.323/2018 - 2ª Câmara do TCU. Possibilidade jurídica apenas em parte. **Ausência de amparo legal para contratação de seguros de acidentes pessoais destinados a atender todos os alunos do campus.** A decisão por contratar o seguro para outras pessoas, além dos estagiários, caso seja feita, necessita de evidenciação objetiva de elementos justificadores do motivo do ato. **Outro caminho, caso escolhido, será contrário às razões do TCU.**

1. Vistos e examinados os autos.

2. Os autos epigrafados são remetidos a esta Procuradoria Federal, por solicitação da Pro-Reitora de Graduação por meio do DESPACHO Nº 7139/2020 - SECPROAD para análise e manifestação jurídica acerca de pretensão de celebração de aditico contratual.

3. Constan nos autos os seguintes documentos relevantes para a presente análise:

- o Contrato n. 006/2019;
- o Comprovação de publicação do extrato no DOU em 09/04/2019;
- o PORTARIA Nº 0643/2019: Designa os servidores para responderem pela gestão e fiscalização do Contrato nº 06/2019;
- o DESPACHO Nº 4198/2020 - DICONT;
- o DESPACHO Nº 4229/2020 - SECPROAD;
- o JUSTIFICATIVA Nº 19/2020 - DCRAE;
- o Relatório do Exercício 2019 do Contrato n. 06/2019;
- o Manifestação de interesse da Empresa Seguros Sura na renovação contratual com a UNIFAP;
- o DESPACHO Nº 6181/2020 - DCRAE: despacho favorável;
- o DESPACHO Nº 6254/2020 - PROGRAD: despacho favorável da Pro-Reitora de Graduação;
- o DESPACHO Nº 7014/2020 - DGO: "para o publicação da renovação contratual poderá ser utilizada a nota de empenho do exercício corrente";
- o Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato Nº 006/2019;
- o DESPACHO Nº 7139/2020 - SECPROAD.

4. É o importante a relatar.

5. Inicialmente, esta Procuradoria esclarece que, por não deter competências típicas de órgão de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), manifesta-se, apenas, sobre as matérias jurídicas que lhe foram devolvidas pela presente demanda e deixa de analisar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

6. É nosso dever salientar que, ressalvada a análise da minuta em si mesma (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

7. No que concerne à **prorrogação do prazo de vigência** do contrato em questão, vê-se que encontra amparo no art. 57, inciso II, e § 2º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998);

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

8. As formalidades exigidas para prorrogação com base no artigo supracitado, bem como em normas infralegais e na jurisprudência dos órgãos de controle, é que se tenha, no caso concreto:

- a) previsão em contrato administrativo (CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA do Contrato n. 006/2019);
- b) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (ok);
- c) caracterização do serviço como contínuo (ok);
- d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993) (ok);
- e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009) (ok);
- f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (ok);
- g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (ok);
- h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MP, quando existirem **(FALTA)**;
- i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993) **(FALTA)**;
- j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração **(FALTA)**;
- k) verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos **(FALTA)**;
- l) juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV, para os contratos regidos pela IN SEGES/MP nº 05/2017 (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017) **(FALTA)**;
- m) efetiva disponibilidade orçamentária (ok);
- n) elaboração da minuta do termo aditivo (ok);
- o) renovação da garantia contratual com a atualização necessária, quando exigida no contrato (não é o caso);
- p) autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993) **(FALTA)**;
- q) adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 - Plenário) (ok);
- r) publicidade na imprensa oficial (art. 61 da Lei nº 8.666/1993) **(FALTA)**.

9. Conforme também orientação do TCU:

(...) é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

- existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato (ok);
- objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação (ok);
- interesse da Administração e do contratado declarados expressamente (ok);
- vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo **(FALTA)**;
- manutenção das condições de habilitação pelo contratado **(FALTA)**;

- preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.”(Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição, disponível em <http://www.tcu.gov.br>) (**FALTA**)

10. A teor das orientações do Tribunal de Contas da União:

“Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração, no desempenho de suas atribuições, que se interrompidos podem comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. A Administração deve definir em processo próprio quais são seus serviços contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica e manutenção de elevadores”

11. Outrossim, observa-se a disposição do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017:

ANEXO IX - DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO

1. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

1.1. O órgão ou entidade poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público essencial de energia elétrica, água e esgoto, serviços postais monopolizados pela empresa brasileira de correios e telégrafos e ajustes firmados com a imprensa nacional, desde que no processo da contratação estejam explicitados os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários.

2. Os contratos por escopo têm vigência por período determinado, podendo excepcionalmente ser prorrogado pelo prazo necessário à conclusão do objeto, desde que justificadamente e observadas as hipóteses legais previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

- a) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;
- b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;
- c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração; e)
- e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e
- f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

4. A comprovação de que trata a alínea “d” do item 3 acima deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

5. A prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente do setor de licitações, devendo ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

6. Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo de sessenta meses de que trata o item 3 deste Anexo poderá ser prorrogado por até doze meses.

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses: a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;

b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e

materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); e

c) no caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

8. No caso da alínea “c” do item 7 acima se os valores forem superiores aos fixados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

9. A Administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.

10. Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

11. A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

a) os preços contratados estiverem superiores aos estabelecidos como limites em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou

b) a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

12. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, deve-se observar que:

a) o prazo de vigência originário, de regra, é de 12 (doze) meses;

b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses, nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; e

c) é juridicamente possível a prorrogação do Contrato por prazo diverso do contratado originalmente.

12. A conveniência e oportunidade em prorrogar o contrato foram apontadas nos autos.

13. Em relação a vantajosidade dos preços, não estão anexadas a realização da pesquisa de mercado e o mapa comparativo de preços, de forma a adequar e comprovar a vantajosidade da prorrogação contratual. Portanto, deve ser providenciado antes da assinatura do aditivo.

14. Ressalta-se que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SLTI/MPOG nº 05/2014. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;

- os fornecedores pesquisados devem ser devidamente identificados (ex.: nome da empresa, e-mail, endereço, CNPJ);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços” em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014 e Acórdão TCU nº 1.445/2015 - Plenário;

- a estimativa dos preços de mercado deverá levar em consideração todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame;

- somente em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014);

- justificar a metodologia para estimação dos custos da contratação (art. 2º, §§1º, 2º e 3º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014).

15. De acordo com o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração tem por obrigação manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos.

16. A dotação orçamentária, requisito essencial para qualquer constituição de obrigação futura pela Administração encontra-se demonstrada no processo, conforme DESPACHO Nº 7014/2020 - DGO.

17. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), verificamos que não há comprovação nos autos, o que deve ser providenciado pela administração antes da assinatura do aditivo.

18. A Administração Pública não poder celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou a declaração de inidoneidade (art. 12 da Lei nº 8.429/1992, art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993).

19. Para verificar o cumprimento deste requisito, a Administração Pública deve fazer consultas, ANTES DA ASSINATURA DO ADITIVO, aos extratos atualizados do SICAF, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, do Sistema Inabilitados e Inidôneos do TCU e do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ.

20. Contudo, a manutenção das condições iniciais de habilitação não se resume apenas à manutenção da regularidade fiscal. Por isso, deve a Administração verificar se a contratada mantém as demais condições de habilitação que deram origem à contratação.

21. Observa-se ainda, que não foi anexado aos autos o mapa de riscos atualizado referente a fase de gestão do contrato, o que deve ser providenciado antes da assinatura do contrato.

22. Assim, com base no disposto no art. 57, II da Lei nº 8.666/93 e tendo em vista o quanto estabelecido no Edital e no contrato, **desde que atendidas as recomendações emanadas nos itens 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21**, é possível a prorrogação em referência, que se encontra no prazo legal de 60 meses (o início da vigência contratual deu-se em 01/04/2019), não sofrendo qualquer solução de continuidade até o momento (cfr. /Orientação Normativa AGU nº 03/2009).

23. A minuta do termo aditivo encontra-se adequada sob o aspecto jurídico.

24. A necessidade de renovação/complementação da garantia contratual, de acordo com os novos valores e prazos contratuais se vê dispensada neste caso, visto que o contrato em questão não exigiu garantia contratual.

25. Todavia, considerado o objeto do contrato nº 006/2019 (seguro de acidentes pessoais para alunos, bolsistas e estagiários), esta Procuradoria se vê obrigada a alertar a Administração a respeito do **NÃO CABIMENTO DA CONTRATAÇÃO DE SEGURO COLETIVO DE ACIDENTES PESSOAIS PARA TODOS ALUNOS E ESTAGIÁRIOS**, como se demonstrará a seguir.

26. Em que pese as justificativas apresentadas para a prorrogação do contrato em questão, esta Procuradoria assevera que **a legislação prevê a contratação de seguro de acidentes pessoais apenas para estagiários dos Institutos de Educação** (art. 9º, IV da Lei 11.788/08) e não para todos os alunos. Observe-se:

Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;

III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;

IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;

V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;

VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;

VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.

Parágrafo único. **No caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o inciso IV do caput deste artigo poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino.** (grifou-se)

27. Percebe-se da leitura do dispositivo que a UNIFAP, ao oferecer estágio, deve garantir aos estagiários seguro contra acidentes pessoais. No caso concreto, em observância ao objeto da contratação, vislumbra-se que o seguro contempla estimados 12.447 alunos e estagiários da UNIFAP— Reitoria e seus Campi.

28. Considerando a amplitude do objeto, julga-se oportuno **alertar a autoridade para a posição contrária do TCU quanto à contratação de seguro de vida para todos os alunos da entidade.**

29. Por meio do Acórdão 11.849/2016, **a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, firmou entendimento sobre a impossibilidade de contratação de seguro contra acidentes pessoais para alunos das IFES por ausência de previsão legal.**

30. Destacam-se os seguintes trechos feitos pela Área Técnica do TCU no referido Acórdão 11.849/2016-2ª C:

7. O Reitor bem registra que a obrigação de contratar o seguro contra acidentes pessoais dos estudantes que estão realizando o estágio é da entidade que está oferecendo o estágio, e que, no caso dos estágios obrigatórios, é permitida, alternativamente, a contratação do seguro pela instituição de ensino.

7.1. Quando cita, como exemplo, a LOA 2016 - ação Assistência ao Estudante da Educação Profissional Tecnológica, feita pela SOF/MPOG e desperta para a faculdade típica dos atos discricionários, não atenta para o fato de que, na própria ‘descrição’ consta: ‘cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal’. Ou seja, há que se observar o princípio da legalidade, em que, na Administração Pública, implica fazer somente o que houver previsão legal.

7.2. Não merecem prosperar os argumentos de que: a um, a falta de autorização específica não impede a contratação de seguro de vida coletivo para alunos do IFS, se demonstrada a relação entre a contratação e a consecução da atividade institucional do órgão; a dois, que salvaguardando os recursos para despesas obrigatórias e com pessoal e verificado o art. 16 da LRF, o gestor pode eleger as prioridades de gestão necessárias ao sucesso da missão institucional; a três, a contratação, mesmo sem autorização específica, é considerada necessária pela Administração para proteger o seu patrimônio material; a quatro, o fundamento jurídico para essa contratação é promover a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, dentro da discricionariedade outorgada pelo fato de ser uma instituições de pesquisa científica e tecnológica, gozando de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; a cinco, a motivação da contratação é razoável, considerando a autonomia administrativo-financeira da Instituição; a seis, a atividade precípua do órgão e a inexistência de atentado contra a ordem

jurídica vigente permite contratar seguro para cobrir os riscos que recaem sobre o seu corpo discente, seu maior patrimônio.

7.3. Ato administrativo é um ato jurídico que produz efeitos no mundo do direito, manifestado pela vontade da administração pública. Os requisitos de validade dos atos administrativos são: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Todos esses argumentos apresentados pelo IFS estão assentes à justificativa do ato com fundamento na prática do ato discricionário que justificou a contratação, ou seja, motivo e objeto pela conveniência e oportunidade, pautadas nos argumentos propalados no subitem 7.2, acima.

[...]

7.8. Observa-se, em comum, que os atos ditos discricionários se encontram dentro da margem de liberdade conferida pela lei ao administrador e que fora de previsão legal é arbítrio. No caso concreto, o que se discute é a contratação de seguro contra acidentes pessoais de estagiários e alunos do UFS.

7.9. Sobre a espécie, a lei regente é a Lei 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes. Diz seu art. 9º que as pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, desde que, entre outros, contrate em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais. No parágrafo único deste artigo assenta que, no caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino. A lei é clara que a obrigação de contratar o seguro é de quem concede o estágio e, alternativamente, a instituição de ensino, se se tratar de estágio obrigatório (grifei). Ou seja, **se o estágio não for obrigatório não há falar-se em contratação de seguro contra acidentes pessoais pela instituição de ensino.**

7.10. Assim, observa-se o que fora dito inicialmente nesta análise, retirado do que dissera o IFS: **a obrigação de contratar o seguro contra acidentes pessoais dos estudantes que estão realizando o estágio é da entidade que está oferecendo o estágio e, no caso dos estágios obrigatórios, é permitida, alternativamente, a contratação do seguro pela instituição de ensino. Fica claro os limites da lei específica: O IFS tem a obrigação de contratar seguro para os seus estagiários e pode contratar seguro para os seus alunos que estão estagiando fora da instituição. Qualquer extensão desse limite extrapola: 1) ‘a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador’, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello; 2) o dever-poder, que não pode ser identificado nem como uma liberdade, nem como uma faculdade a ser exercida segundo juízo de conveniência pessoal, na forma que retrata Marçal Justen Filho; 3) o terreno demarcado pela legalidade, considerando-se arbítrio a faculdade de operar sem qualquer limite, sem a observância de qualquer norma jurídica, no falar de José Cretella Júnior; 4) o entendimento de Maria Sylvia Zanella di Pietro, uma vez que não há previsão legislativa para a contratação nos moldes que fora feita, não há omissão legislativa em razão da impossibilidade de previsão das situações, a lei prevê a competência e regula a conduta a ser adotada.**

7.11. A questão da contratação de seguro contra acidentes pessoais está intimamente ligada à dicotomia empregado/estagiário. A CLT, define empregador e empregado e caracteriza a relação empregatícia. A figura do estagiário se enquadraria perfeitamente nos conceitos para a definição de empregado. Todo estagiário é pessoa natural, que presta seus serviços de forma não eventual, com pessoalidade, onerosidade e subordinação. Contudo, por uma opção do legislador, essa figura recebe tratamento especial da legislação trabalhista. ‘É que, não obstante ele possa reunir os cinco pressupostos da relação empregatícia, a relação que o prende ao tomador do serviço não é efetivamente empregatícia.’ (Delgado, 2008). O concedente do estágio faz um aproveitamento do estagiário numa atividade normal, sem haver a devida proteção trabalhista e previdenciária ao mesmo.

7.12. A lei 11.788/2008, em seu art. 1º, define estágio como sendo ‘um ato educativo escolar supervisionado, realizado no ambiente de trabalho (grifei), onde busca a preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino médio, técnico ou superior’. Deixa claro, pois, que o estagiário labora em proveito da empresa, mas a sua prioridade é o aprendizado. Em seu artigo 3º, § 2º, a lei 11.788/2008 fixa os parâmetros que caracterizam o estagiário e esclarece que a relação de estágio não cria vínculo empregatício: ‘§ 2º O descumprimento de qualquer dos incisos deste artigo ou de qualquer obrigação contida no termo de compromisso caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária.’

7.13. Assim, o espírito que norteia a obrigação de contratação de seguro contra acidentes pessoais para estagiários pelo concedente do estágio, podendo ser alternativamente, pela instituição de

ensino, nos casos de estágio obrigatório, é garantir a segurança que a relação contratual não lhe confere, díspar do que confere a CLT aos trabalhadores. Desta forma, estender o seguro contra acidentes pessoais a todos os alunos do IFS não tem respaldo legal. 7.14. Por outro lado, ***também não vislumbra-se legalidade na contratação de seguro de vida mesmo fora do universo da Lei 11.788/2008***, que trata de estágio, envolvendo aluno/instituição de ensino. Compulsando a jurisprudência do Tribunal, verifica-se que o pagamento de seguro de vida com essas características já foi discutido no Tribunal, firmando-se o entendimento de que falta amparo legal para seu custeio com recursos públicos, como se observa no excerto extraído do Anexo VIII da Ata n. 19/1989-TCU-Plenário, Sessão Ordinária de 3/5/1989: ‘acrescentando, ainda, às mesmas (recomendações), a determinação de que o pagamento do prêmio de seguro de vida corra à conta dos próprios conselheiros do Conselho Federal de Medicina, à falta de amparo legal para custeá-la com recursos públicos.’

7.15. No âmbito do processo TC 006.589/92-2 , o subitem 2.10 da Decisão 524/1995-TCU-Plenário, que reza: ‘2.10 - suspenda, por falta de amparo legal, o pagamento de seguro de vida aos servidores do órgão (Ata n. 19/1989-TCU-Plenário, DOU de 26/05/1989, pág. 8.202) ; (Alterado pela Decisão 359/1996-Ata 24-TCU-Plenário, para que o pagamento seja feito apenas até o término da vigência da sentença normativa) .

7.16. O Acórdão 98/2000-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 700.183/1997-3, contém posicionamento no mesmo sentido, emitido pelo Ministério Público junto ao TCU: ‘**Com relação ao pagamento de seguro de vida aos empregados da entidade, não restam dúvidas quanto à falta de amparo legal para tal despesa**, pois, ainda que as receitas dos conselhos de fiscalizações sejam próprias, não perdem a sua natureza de recursos públicos, e como tal devem ser geridos, ou seja, só devem ser aplicados naquilo que a lei expressamente autoriza.’ 7.16.1. Referido acórdão proferiu, no subitem 8.3, verbis: ‘determinar ao Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região - CRP/SP que não renove a cláusula de seguro de vida para seus empregados nos futuros acordos coletivos de trabalho, por falta de amparo legal.’

7.17. No processo de representação TC 020.511/2005-0, que redundou no Acórdão 78/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, foram constatados pagamentos de seguro de vida em grupo para conselheiros federais, presidente e empregados do Confea. Esse acórdão, no subitem 12.4.6 do relatório, reza: ‘suspenda o pagamento de seguro de vida em grupo do Presidente, Conselheiros e empregados da entidade, ante a falta de amparo legal, fazendo correr a despesa à conta dos beneficiários, caso seja do interesse deles;’. 7.18. O Voto do Ministro Relator no acórdão supracitado diz: ‘ (...) Com relação ao pagamento de seguro de vida em grupo, observo que o tema já foi enfrentado no TC 026.804/2007-5, no qual foi proferido o Acórdão n. 1.201/2008 - TCU - Plenário, mantido em sede recursal por intermédio do Acórdão n. 2.466/2008, determinando-se ao Confea que se abstinhasse de renovar os contratos de seguro de vida para seus conselheiros e empregados e à 5ª Secex que adotasse as medidas necessárias para a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, com vistas ao ressarcimento do erário e a responsabilização dos envolvidos no pagamento irregular de planos de seguro de vida, de saúde e odontológico aos conselheiros e empregados do conselho. Por esta razão, torna-se desnecessária a determinação descrita no subitem 12.4.6 do Relatório precedente (...).’

7.19. O Acórdão 586/2010-TCU-2ª Câmara traz à baila o que se segue: ‘1.5. Determinações: 1.5.1. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac/RS que: (...)

1.5.1.3. se abstenha de contratar seguro de vida e de acidentes pessoais em favor de seus empregados, visto que tais despesas não se coadunam com as finalidades institucionais da entidade;’

7.20. ***À vista do exposto, a manifestação da autarquia sobre a contratação de seguros para os alunos não apresentou argumento plausível para descaracterizar o entendimento anterior de que, de fato, a contratação fora sem amparo legal. Verificou-se, outrossim, que não houve contratação de seguros a favor de servidor nem de terceirizados e que a contratação de seguro para os estagiários fora de acordo com a legislação específica.***

7.21. A análise dos autos mostra que a contratação de seguro contra acidentes pessoais para os alunos da autarquia foi irregular, ***pois não há previsão legal para o feito. Em prol do gestor há o fato de ele ter seguido a linha de entendimento de vários outros institutos coirmãos que fizeram anteriormente o seguro contra acidentes pessoais para seus alunos, tudo começando por um entendimento distorcido, conforme se aventou no exame técnico da instrução anterior*** (peça 13).

7.22. Observa-se que ***não se constatou indícios de má-fé ou de locupletamento. O contrato foi firmado com o alegado objetivo de beneficiar os alunos da instituição num ato com a aparência***

de que se tratava de um procedimento legal, legítimo, moral e até razoável, diante da realidade daquele momento, em que outros institutos eram precursores no feito. O objeto foi realizado e beneficiou somente os alunos e estagiários, diferente do que inicialmente se havia entendido, que o seguro se estenderia aos servidores e aos terceirizados. Assim, sopesados a situação fática e os elementos objetivos apontados, mesmo considerando que a contratação não teve respaldo legal, entendo que se deva excepcionalmente relevar o ato indevido, com supedâneo nos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como no prestigamento ao princípio da boa-fé.

7.23. Relativamente à possibilidade de aplicação de multa, trago à baila o Voto do Ministro Benjamin Zymler, proferido no TC 003.112/2001-9, que gerou o Acórdão 459/2004-TCU Plenário, em que aduz que é pacífico o entendimento do TCU de que quando não imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não houver elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém, persistirem falhas de caráter geral, as contas podem ser julgadas regulares com ressalva e a multa ser dispensada.

7.24. Quanto à continuidade do contrato, entendo que se deva determinar ao IFS que adote providências com vistas a cancelar o contrato firmado com a empresa Alfa Previdência e Vida S.A., sendo admissível apenas a contratação de seguro contra acidentes pessoais para os estagiários da instituição e, se o desejar, para seus alunos estagiários em empresas públicas ou privadas, na forma prevista na Lei 11.788/2008, notadamente no seu inciso IV do art. 9º, caput e parágrafo único.

7.25. Finalmente é oportuno dar ciência à Secretaria de Controle Externo especializada para conhecimento dessas irregularidades, sendo ela um canal para levar ao conhecimento do Tribunal a extensão dessas ocorrências numa dimensão nacional, uma vez que tais práticas podem também estar atingindo as universidades e outras instituições de ensino federal, pelos indícios fortes levantados no exame técnico da instrução de peça 13.

CONCLUSÃO

8. A análise dos autos permitiu concluir que os argumentos apresentados em resposta à oitiva não descaracterizaram a irregularidade na contratação pelo IFS do seguro contra acidentes pessoais para seus alunos. Entretanto, sopesados a situação fática e os elementos objetivos apontados, a proposta é, excepcionalmente, pelo entendimento de que se deva relevar o ato indevido, com supedâneo nos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como no prestigamento ao princípio da boa-fé, sem prejuízo de propor o cancelamento do contrato 18/2012 firmado com a empresa Alfa Previdência e Vida S.A., quanto ao seguro coletivo de acidentes pessoais para os alunos da instituição, sem embargo de entender cabível a contratação de seguro contra acidentes pessoais para os estagiários da instituição e, se o desejar, para seus alunos estagiários em empresas públicas ou privadas, na forma prevista na Lei 11.788/2008, notadamente no seu inciso IV do art. 9º, caput e parágrafo único. A presente representação já fora conhecida pela Exma. Senhora Relatora, conforme despacho de peça 16.

31. O Reitor do INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE interpôs recurso dessa decisão (Processo nº 016.645/2015-4), contra o Acórdão 11.849/2016-TCU – 2º Câmara, que foi apreciado e julgado no Acórdão nº 4323/2018 (íntegra em anexo), colacionando-se a seguir parte do Voto do Ministro Vital do Rego que interessa à elucidação desta consulta:

“Veja-se que de acordo com os arts. 2º e 6º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia “são instituições de educação superior, básica e profissional especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas”.

Dentre suas muitas finalidades, destaco: (i) desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; (ii) realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico; e (iii) constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica.

Para tanto, desenvolvem “atividades de extensão em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos”. Dessa forma, como se depreende, as atividades práticas são inerentes e essenciais ao objetivo escolar dessas instituições, especialmente na área de tecnologia, o que

poderia, de fato, como alertou o recorrente, resultar em acidentes que implicariam prejuízos à instituição, já que, por vezes, poderia ser demandada a indenizar os alunos que se acidentassem em ambiente escolar.

Nesse sentido, ressalto a ponderação do recorrente no sentido de que a contratação do tal seguro de acidentes pessoais seria essencial sobretudo em virtude “das atividades de ensino ligadas às áreas das tecnologias, o constante contato com laboratórios, as constantes visitas a campos de trabalho (indústrias, empresas etc), os constantes trabalhos de campo e de oficina, dentre outras tantas atividades, que ensejam a existência constante de risco de acidentes”.

Neste contexto, a referida despesa se mostraria razoável. Todavia, carecem os autos, e o recorrente não trouxe nesta oportunidade, da obrigatória, como pontuou o órgão técnico, “evidenciação [objetiva] de elementos justificadores do motivo do ato”. **É dizer, demonstração da relação entre o nível de sinistralidade ocorrido e as situações de riscos decorrentes das atividades estudantis rotineiras, como também o patamar dos prejuízos já sofridos pela instituição em decorrência de eventual pagamento de indenização de alunos que justifiquem, objetivamente, a adoção da medida ora propugnada pelo recorrente. A motivação objetivamente fundamentada do ato discricionário é imprescindível a sua realização. Por outro lado, a demonstração da vantajosidade econômica do pagamento do seguro ora questionado (histórico de acidentes x incidência de indenizações pagas) poderia fundamentar, a meu juízo, eventual futura contratação.**

32. No caso concreto, a Corte de Contas julgou improcedente o recurso interposto pelo INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE – IFS. Todavia, como se observa do trecho acima transcrito, o Ministro decidiu que “a demonstração da vantajosidade econômica do pagamento do seguro ora questionado (histórico de acidentes X incidência de indenizações pagas) poderia fundamentar futura contratação.

33. **Saliente-se, neste ponto, que o seguro universal de alunos, tal como vem sendo contratado, atualmente continua vedado pelo TCU. O que se ressaltou no voto acima colacionado foi a possibilidade de, diante da análise do caso concreto, das particularidades de cada curso e da verificação da intensidade de sinistros e pagamentos de indenizações e despesas médicas, avaliar-se o custo/benefício de se contratar, justificadamente, o seguro de alunos.**

34. Assim, entende-se lícita a contratação, **bem como a manutenção, do seguro de que se trata se a Administração apresentar Parecer Técnico bem fundamentado que demonstre, a partir de dados relativos à ocorrência de acidentes no processo de ensino aprendizagem de determinado curso e aos custos decorrentes de tais sinistros, a sua vantajosidade econômica,** conforme voto do Ministro Vital do Rego.

35. Neste sentido, **esta Procuradoria não encontrou nenhuma demonstração por parte da Administração no sentido de justificar a contratação de seguro para todos os alunos da instituição.**

36. Assim, em que pese o dever da UNIFAP de velar pela integridade física dos que exercem atividades em seus campi, **por atos comissivos ou omissivos que gerem danos,** no entendimento da Corte de Contas **inexiste previsão legal para a contratação de seguro de acidentes pessoais para todos os estudantes e, bem assim, para servidores que trabalham em suas dependências.** No contexto, segundo o Tribunal, **a discricionariedade não pode se sobrepor ao cumprimento escorreito da legislação,** de modo que, não havendo amparo legal, não pode haver atuação administrativa.

37. Ante ao exposto, com fulcro na fundamentação jurídica apresentada pelo TCU, **esta Procuradoria entende pela possibilidade jurídica (desde que atendidas as recomendações emanadas nos itens 13, 14,15,17,18,19,20 e 21 desde parecer) da prorrogação do contrato encaminhada somente no que tange à contratação de seguro no âmbito disciplinado pela Lei nº 11.788/08, isto é, apenas a contratação de seguro contra acidentes pessoais para os estagiários da instituição e, se o desejar, para seus alunos estagiários em empresas públicas ou privadas, na forma prevista na Lei 11.788/2008, notadamente no seu inciso IV do art. 9º, caput e parágrafo único, com a consequente adequação da execução contratual, excluindo os segurados que não se enquadrem nos requisitos.**

38. Tendo em vista a análise jurídica, bem assim as observações feitas, esta Procuradoria ressalta que **o TCU veda a contratação de seguro coletivo de acidentes pessoais para todos os alunos do campus frente a ausência de previsão legal,** nos termos supra explicitados.

39. Dessa forma, com a exceção do aluno estagiário, **a Administração não pode realizar mais seguro de natureza universal**, podendo realizar o seguro seletivo de acordo com o curso/campus desde que reste justificado, através de números, que a sinistralidade ocorrida naquele tipo de curso/*campus* justifica a contratação de seguro dentro da **acepção do custo/benefício**.

40. Nesse cenário, **sugiro que a Administração certifique-se sobre a real vantajosidade em se contratar seguro para todos os alunos**, lembrando que se trata de despesa discricionária e pode, desse modo, abranger a todos ou apenas determinados grupos de maior risco, a depender do interesse da própria Administração e da justificativa apresentada.

41. Trata-se, a rigor, de “gestão de riscos”, que deve ser bem avaliada, utilizando-se, inclusive, de eventuais dados estatísticos existentes sobre acidentes anteriores e, ainda, das peculiaridades e realidade vivenciada na própria Instituição (volume de aulas práticas e visitas técnicas com razoável potencial de risco aos alunos, por exemplo).

42. Sendo assim, **caso a Administração opte pela contratação e, por liberalidade, arcar com o pagamento de seguro em favor de alunos do seu quadro discente, deve ser apresentada robusta justificativa**, amparada em dados e elementos objetivos capazes de sustentá-la.

43. No caso deste processo, temos que a análise para verificar a contratação de seguro **deve ocorrer de acordo com o índice de sinistralidade de cada curso/campus** – conforme recomendado no Acórdão nº 4323/2018 da 2ª Câmara do TCU, o que também pode ser avaliado pelo levantamento de dados estatísticos, como fundamento.

44. Diante da instrução dos procedimentos em comento, **observadas as ressalvas apontadas nesta manifestação**, opina esta Consultoria Jurídica pela possibilidade jurídica da prorrogação, com fulcro na Lei 8.666/93, art. 57, inc. II, § 2º e na cláusula dezessete do instrumento contratual, **podendo o referido contrato ser prorrogado pelo prazo requerido, mediante formalização do termo aditivo e publicação de seu extrato no Diário Oficial da União – DOU**, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 61 da Lei 8.666/93.

45. É o que tenho a salientar.

Macapá, 27 de março de 2020.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125038684201849 e da chave de acesso 2420fe65

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400129465 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 27-03-2020 15:57. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
