



PARECER n. 00007/2022/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.001874/2022-72 (SAPIENS - 00893.000018/2022-18)

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO DA UNIFAP - PROGRAD

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Edital de Chamamento Público Para Credenciamento de Agentes de Integração e Entidades Públicas ou Privadas Concedentes de Estágio aos Alunos dos Cursos de Graduação da UNIFAP. Atendimento do Parecer n. 00002/2016/CPCV/PGF/AGU Elaborado pela Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal. Análise da Minuta. Aprovação Condicionada.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise jurídica de minuta de edital de chamamento público para o credenciamento de agentes de integração e instituições públicas e privadas concedentes de estágio.
2. No que interessa a presente análise os autos são instruídos com os seguintes documentos:
 - a) memorando eletrônico nº 10/2022 - DCRAE;
 - b) minuta do edital de chamamento público e anexos (A -Modelo de Requerimento para Credenciamento; B - Minuta de Convênio para Estágio Não Obrigatório; C - Minuta de Convênio para Estágio Obrigatório; D - Minuta de Contrato com Agente de Integração; E - Termo de Compromisso de Estágio Não Obrigatório e F - Termo de Compromisso de Estágio Obrigatório.
 - c) despacho nº 1975/2022 - DCRAE;
 - d) despacho nº 2149/2022 - PROGRAD

II - DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo do texto da minuta de edital.
4. O exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.
5. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
6. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.
7. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, em conformidade com o Estatuto e Regimento Geral da UNIFAP, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.
8. Finalmente, cabe salientar que 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 seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

9. A análise jurídica é feita em atendimento ao artigo 11, 17 e 18, da Lei Complementar nº 73, de 1993, artigo 10 da Lei 10.480/2002 e do artigo 38, parágrafo único, da Lei federal nº 8.666, de 1993:

Lei federal nº 8.666/1993:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Lei Complementar nº 73/1993:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

(...)

Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete:

I - a sua representação judicial e extrajudicial;

II - as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

Lei Federal nº 10.480/2002:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993](#).

DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI FEDERAL N. 8666/93, EM RELAÇÃO AOS AJUSTES DECORRENTES DO EDITAL EM ANÁLISE

10. **Destaque-se, de início, a firme recomendação para que cada processo que tenha por objeto o convênio/contrato de estágio a ser firmado com base no edital ora em análise seja previamente submetido à análise desta Unidade Jurídica, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8666/93, ressalvada a hipótese de vir a ser confeccionado Parecer Referencial a respeito do tema no âmbito da Procuradoria Federal junto à UNIFAP.**

Art. 38. (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

11. Tal manifestação jurídica deve ser prévia e individualizada para cada ajuste a ser firmado pela Administração, conforme indica o parágrafo único acima explicitado.

12. A Portaria PGF nº 526/2013 que estabelece as diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais deixa expressa a necessidade de análise jurídica individualizada em todos os processos administrativos que resultem em ajuste entre a Administração e outro ente público ou particular, conforme se vê:

Portaria PGF nº 526/2013:

Art. 6º Serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva:

(...)

IV - minutas de convênios, instrumentos congêneres e de seus termos aditivos;

(...)

Art. 12. A consulta jurídica será respondida com manifestação exarada pelo órgão de execução da PGF competente, observando-se as modalidades e demais procedimentos previstos na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

§ 1º Quando se tratar de consulta formulada nos termos dos artigos 6º e 7º desta Portaria, deverá ser exarada manifestação específica para cada processo submetido à apreciação. - grifamos

13. Nesse contexto, traz-se à colação o Parecer nº. 36, da lavra do Departamento de Consultivo da PGF que define a necessidade de manifestação jurídica de membro da AGU nos processos administrativos tendentes à contratação com o Poder Público, bem como as consequências pela sua ausência:

PARECER 36/2012/DEPCONSU/PGF/AGU

(...)

III. Do Parecer Jurídico Emitido nos Autos de Processos de Licitação Contratos Públicos dos Efeitos de sua Ausência

25. Assim reza artigo 38 da Lei 8.666, de 1993:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo autorização respectiva, indicação sucinta de seu objeto do recurso próprio para despesa, ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

26. No que concerne manifestação jurídica acerca de minutas de editais contratos, perfeitamente adequado classificar parecer como obrigatório não vinculante, ante expressa previsão legal. No mesmo sentido, artigo 11 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União LOAGU) determina que as consultorias jurídicas dos Ministérios, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) examinarão prévia e conclusivamente os textos de editais, contratos ou instrumentos congêneres.

27. O mesmo dispositivo, c.c. art. 10, I, da Lei 10.480/2002, esclarece que incumbe PGF assistir autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos serem por ela praticados ou já efetivados, daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica. Destaca, ainda, que as consultorias e órgãos da PGF poderão fixar interpretação da Constituição, das leis, dos tratados dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União.

28. Combinando-se as exigências insculpidas na LOAGU e na LGLC, parece evidente que, no que toca aos aspectos jurídicos relacionados às contratações públicas, manifestação do Procurador Federal será obrigatória. E, mais ainda, que tais manifestações deverão zelar pelo controle interno da legalidade administrativa.

29. A Administração, ao não submeter as minutas de convênio, edital ou contrato à aprovação do órgão jurídico, estará abdicando do poder-dever de submetê-las ao controle interno de legalidade, que, per si, pode levar responsabilização da autoridade que agiu com dolo ou culpa. (grifamos)

(...)

14. Observe-se que a análise da minuta do Edital de Credenciamento e sua eventual aprovação, nos termos da normatização acima, não induz a desnecessidade de os ajustes firmados subsequentemente com os particulares (agentes de integração e empresas concedentes de estágio) serem analisados pelos membros da Advocacia Pública Federal, ainda que delas conste o modelo de ajuste a ser implementado, pois a análise do art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93 e prevista no art. 10, da Lei 10.480/2002 diz respeito à legalidade da contratação levada a efeito, uma vez credenciada a entidade.

15. Não fosse assim, a disponibilização pela AGU de modelos de minutas a serem seguidos

pelas entidades públicas, relativas a licitações e contratos, dispensaria a sua submissão quando da contratação, o que não ocorre, sendo necessária, ainda assim, a análise da legalidade da contratação em Parecer Jurídico prévio à efetivação do ajuste, exceto, como já dito, se a Unidade Jurídica confeccionar o Parecer Jurídico Referencial a respeito de determinado tipo de contratação, na forma do que dispõe a Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55/2014), de 23 de maio de 2014, que introduziu, no âmbito da Advocacia Geral da União - AGU, a figura da manifestação jurídica referencial, para o caso de processos em matérias idênticas e recorrentes, de elevado número e de baixa complexidade jurídica.

16. Eis o texto da ON/AGU nº 55/2014:

I - **Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial.** isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

17. Como é sabido, é princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia, resultando daí a prevalência do art. 38, parágrafo único, da L. 8666/93, que exige a prévia análise de todos os ajustes firmados pela Administração. A isso some-se a regra acima reproduzida da ON AGU nº 55/2014, que dispensa a análise individualizada pelos órgãos consultivos apenas os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial.

18. Não aproveita à Administração para a hipótese de não submissão de cada um dos ajustes a possível argumentação de que tal proceder não constituiria inovação, ao fundamento de que nas licitações na modalidade pregão para celebração de ata de registro de preços, aprova-se o edital, a minuta do ajuste a ser firmado nas contratações, sem que isso obrigue nova análise jurídica em cada contratação.

19. De fato, em tal hipótese, o que há é uma só contratação atribuída ao (único) vencedor da licitação que, entretanto, com base em permissivo legal, será fracionada ao longo da vigência da ata de registro de preços.

20. Entretanto isso não ocorre no caso referido, já que nele a Administração estaria a submeter apenas a minuta do edital de credenciamento (ainda que com o modelo contratual pré-aprovado na mesma oportunidade pelo órgão jurídico), mas não estaria a submeter a própria contratação que, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93, deve ser encaminhada previamente à análise jurídica. Em decorrência do credenciamento há múltiplos instrumentos formalizados, e não apenas um único ajuste com o "vencedor" do certame licitatório, que na espécie de seleção pelo credenciamento não há.

21. De fato, o credenciamento admite vários ajustes a partir de sua publicação que, assim, demandam a análise individualizada e prévia por ocasião da subscrição do vínculo com a Administração.

22. A ressalva que se faz, como já salientado, é que, quando houver Parecer Referencial exarado no âmbito da Unidade Jurídica da PGF competente para a consultoria e assessoramento jurídico do órgão consulente, de fato, neste caso, estaria dispensada a análise jurídica individualizada, caso que inclusive se aplicaria aos contratos e convênios de estágio, dado o elevado volume de processos dessa natureza e a simplicidade de sua análise.

III - DO MÉRITO

23. No presente caso insta destacar que o objeto consiste na análise do Edital de Chamamento Público nº 01/2022-PROGRAD/UNIFAP, razão pela qual passamos a sobre ele nos manifestar.

24. O objeto do edital é descrito no item 1.1 nos seguintes termos: O presente Edital de Chamamento Público tem por objetivo o Credenciamento de empresas privadas, agentes de integração e entidades públicas regularmente constituídas para, no interesse da Administração Pública, celebrar Convênio com a UNIFAP para a oferta de campo de estágio nas modalidades de estágio obrigatório e/ou não obrigatório aos estudantes de graduação regularmente matriculados nos cursos da UNIFAP.

Da necessidade da celebração de convênio de estágio

25. De início, cabe definir o que é estágio segundo a Lei nº 11.788/08:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de

trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

§ 1º O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.

§ 2º O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho

26. Essa definição evidencia o estágio como processo educativo no qual o conhecimento aprendido nas salas de aula é experimentado na atividade profissional. Contudo, não é viável à própria universidade proporcionar para todos os seus estudantes a experiência real do campo de trabalho. Nesse sentido, a instituição de ensino pode procurar entidades públicas ou privadas capazes de ofertar campo de estágio nas áreas dos cursos disponíveis no *Campus*.

27. Da mesma forma que os estudantes precisam desenvolver atividades de estágio para consolidar o conhecimento teórico na prática, as empresas demandam mão-de-obra formada ou em formação para preencher seus quadros. Diante disso, a atividade de estágio se caracteriza pela mútua cooperação entre a instituição de ensino, que tem o objetivo de formar plenamente seus estudantes, e a entidade pública ou privada, com oferta de vagas para estagiários.

28. Em relação à celebração de convênios pela instituição de ensino, a Lei nº 11.788/08 estabelece:

Art. 8º É facultado às instituições de ensino celebrar com entes públicos e privados convênio de concessão de estágio, nos quais se explicitem o processo educativo compreendido nas atividades programadas para seus educandos e as condições de que tratam os arts. 6º a 14 desta Lei.

Parágrafo único. A celebração de convênio de concessão de estágio entre a instituição de ensino e a parte concedente não dispensa a celebração do termo de compromisso de que trata o inciso II do caput do art. 3º desta Lei.

29.

A celebração de convênios pela Administração Pública foi abstratamente tratada pelo art. 116, da Lei nº 8.666/93

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; (...)

30. No âmbito da administração pública Federal a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 213, de 17 de dezembro de 2019, estabelece **orientações sobre a aceitação de estagiários:**

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipep quanto à aceitação de estagiários de nível superior nas modalidades graduação e pós graduação, ensino médio e de educação profissional.

Art. 2º O estágio poderá ser obrigatório ou não obrigatório, conforme determinação das diretrizes curriculares da etapa, da modalidade, da área de ensino e do projeto pedagógico do curso em que o aluno se encontre matriculado.

§ 1º Estágio obrigatório é aquele definido como tal no projeto do curso, cuja carga horária é requisito para aprovação e obtenção de diploma.

§ 2º Estágio não obrigatório é aquele desenvolvido como atividade opcional, acrescida à carga horária regular e obrigatória do curso.

Art. 3º O estágio obrigatório será realizado sem a concessão de bolsa-estágio, permitida a concessão de auxílio transporte, sendo indispensável a contratação de seguro contra acidentes pessoais.

Parágrafo único. A responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o caput deste artigo poderá ser assumida pela instituição de ensino.

Capítulo II

Do estágio

Art. 4º A realização do estágio obrigatório ou não obrigatório, nos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará, dentre outros, os seguintes requisitos:

I - matrícula e frequência regular do estudante, atestados pela instituição de ensino, em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, de educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos;

II - celebração de Termo de Compromisso de Estágio - TCE entre o estudante, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino; e

III - compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e as previstas no TCE.

§ 1º O estágio, como ato educativo supervisionado, deverá ser acompanhado efetivamente pelo professor orientador da instituição de ensino e por um supervisor da parte da concedente, comprovado por vistos nos relatórios de que trata o inciso VIII do art. 9º desta Instrução Normativa e por menção de aprovação final.

§ 2º Juntamente com os relatórios exigidos no inciso VIII do art. 9º, o órgão ou entidade de que trata o art. 1º encaminhará à instituição de ensino o certificado de estágio.

Art. 5º O plano de atividades do estagiário, elaborado em comum acordo com o órgão ou entidade e a instituição de ensino, será incorporado ao TCE por meio de aditivos, na medida em que for avaliado o desempenho do estudante.

(...)

Art. 7º O quantitativo de estagiários nos órgãos e entidades corresponderá, no máximo, a 8% (oito) da sua força de trabalho, observada a dotação orçamentária.

(...)

§ 6º O limite estabelecido no caput aplica-se apenas ao estágio não obrigatório.

(...)

Seção II

Dos Agentes de Integração

Art. 11. Os órgãos ou entidades poderão recorrer aos serviços de agentes de integração públicos ou privados para atuarem como auxiliares no processo de aperfeiçoamento do instituto do estágio, 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.

Parágrafo único. Para fins desta Instrução Normativa, os agentes de integração públicos ou privados são entidades que fazem a interlocução entre a instituição de ensino, o estagiário e o órgão ou entidade, inserindo estudantes no ambiente do mercado de trabalho, colaborando para o desenvolvimento de habilidades, modalidades de atuação e formação profissional desses estudantes.

(...)

Art. 20. O recrutamento de estudantes ocorrerá por meio de processo seletivo, cujos critérios serão estabelecidos no edital de abertura, que deverá ser amplamente divulgado.

(...)

Art. 26. As despesas para concessão da bolsa-estágio, de auxílio-transporte e do seguro contra acidentes pessoais somente poderão ser autorizadas se houver prévia e suficiente dotação orçamentária, constante do orçamento do órgão ou entidade onde se realizará o estágio.

31. Apesar da terminologia mais precisa para caracterizar a relação entre a UNIFAP e a entidade concedente de estágio seja “acordo de cooperação”, visto o interesse mútuo de cooperação técnica sem repasse de recurso (vide Parecer nº 15 da Câmara Permanente de Convênios da PGF/AGU), a própria legislação (como se observa acima) define expressamente que a formalização da avença se faça por meio de “convênios”. Daí porque se admitir que a minuta que regula o citado ajuste seja definida como “termo de convênio”.

32. De outro lado, a UNIFAP, enquanto entidade pública, tem o dever de dar publicidade ao ato administrativo para garantir sua legalidade e permitir a verificação da conformidade entre o ato e a ordem jurídica. O jurista Diogo Figueiredo Moreira Neto assim define o princípio da publicidade:

“O Direito, por definição, é um sistema de normas de conduta social que devem ser gerais, abstratas e previamente conhecidas, o que está a indicar que sua publicidade é tanto um requisito lógico como uma condição para a sua execução de ofício pelo Estado, com vistas à produção derivada de quaisquer outros atos, abstratos ou concretos, uma vez que só a abertura do conhecimento a todos permitirá que se tenha deles ciência, bem como aferir-se se tais atos obedeceram ao que em abstrato para ele se prescreveu, destarte possibilitando submetê-los a controle de juridicidade.

Por isso, no Direito Público e no Administrativo, em particular, o princípio da publicidade assoma como importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar - por sua visibilidade - que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica,

daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas.

Sob outro aspecto, a *publicidade*, no Direito Público, constitui-se também como um *direito fundamental do administrado*, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, *tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal*, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito.

No Direito Administrativo, a *publicidade*, como elemento essencial da ação do Estado, rege-lhe a *forma*, sempre vinculada à lei que a prescreva, com aplicação em praticamente todas as suas expressões: atos, contratos, atos complexos e processos de todo o gênero." (NETO, MOREIRA, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 16ª edição. Forense, 03/2014)(grifamos)

33. Isto é, em relação ao estágio, não basta a assinatura do Termo de Compromisso entre o estudante, a instituição de ensino e a empresa concedente. Em respeito à transparência dos atos administrativos, deve-se formalizar o convênio como forma de legitimar o vínculo entre a instituição de ensino e a entidade concedente, deixando claro os limites de suas obrigações, em conformidade com a legislação aplicável.

Da necessidade do chamamento público

34. Embora o ajuste para a concessão de estágio seja o convênio, o artigo 116 da Lei nº 8.666/93 estabelece que se deve aplicar, no que couber, os dispositivos desse diploma aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Isso significa que o convênio de estágio deve se submeter aos princípios que regem as licitações, os quais se encontram elencados no artigo 3º dessa lei e na Constituição Federal.

35. Os princípios da isonomia e da impessoalidade no âmbito das licitações asseguram a igualdade na competição - garante aos administrados a mesma oportunidade de concorrência no processo licitatório, sem que haja favorecimento ilegítimo a algum participante. Transcrevemos abaixo trecho da doutrina sobre esses princípios:

"20.2.4. Princípio da igualdade

É o princípio - **também denominado da *isonomia* ou da *generalidade*** - que domina todo o universo jurídico, mas é no Direito Administrativo que ganha especial e frequente aplicação, ao *proscreever qualquer tratamento diferenciado entre os administrados*, que não se fundamente em lei prévia que, por sua vez, haja garantido generalidade de tratamento a todos os que se encontrem na *idêntica situação de fato* tomada como base de igualação, desprezados os elementos acidentais diferenciadores."

"20.4.2. Princípio da impessoalidade

Este princípio, que se conta entre os que o legislador constitucional houve por bem de explicitar (art. 37, *caput*), tem uma tríplice acepção. **Na primeira, proíbe a Administração de distinguir interesses onde a lei não o fizer. Na segunda, proíbe a Administração de prosseguir interesses públicos secundários, dela próprios, desvinculados dos interesses públicos primários.** Neste caso, enfatiza-se a natureza jurídica ficta da personalização do Estado, que, por isso, jamais deverá atuar em seu *exclusivo* benefício, como pessoa instrumental, mas sempre no da sociedade. Na terceira acepção, *proíbe* com ligeira diferença sobre a segunda, que a Administração dê *precedência a quaisquer interesses outros*, em detrimento dos finalísticos, ou seja, os da sociedade, postos à sua cura.

Como se pode observar, as três acepções confluem para definir a *correta atuação do Estado* enquanto administrador, relativamente à sua *indisponível finalidade objetiva*, que vem que vem a ser aquela expressa na legislação, ou seja, totalmente despida de qualquer inclinação, tendência ou preferência subjetiva, mesmo em benefício próprio, condição que induziu Cirne Lima a afirmar que a *boa administração* é a que prima pela "ausência de subjetividade", tema a que se voltará na conceituação do conseqüente princípio."(NETO, MOREIRA, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 16ª edição. Forense, 03/2014)

36. Quanto ao princípio da publicidade, já expusemos anteriormente a sua importância para o controle dos atos administrativos, e, diante disso, reforçamos a necessidade de se dar visibilidade aos processos de contratação e conveniamento de entidades públicas e privadas.

37. No processo licitatório, quando não é possível estabelecer uma concorrência e, conseqüentemente a competição é inviável, a licitação torna-se inexigível, conforme preceitua o artigo 25 da Lei de Licitações.

38. Na celebração de convênios de estágio, por seu turno, para garantir a efetividade dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, a administração pública deve se utilizar do instituto do credenciamento, definido pela doutrina de Joel de Menezes Niebhur (Dispensa Inexigibilidade de Licitação Pública, São Paulo: Dialética, 2003. p. 212.) 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 é prestado por todos."

39. No credenciamento, a possibilidade de contratação com a Administração fica franqueada a todos os interessados, de forma que não há possibilidade de favorecimento a um ou outro interessado.

40. Assim, a oferta de vagas de estágio será tanto maior quanto mais entidades se conveniarem com a instituição de ensino. Entretanto, para que as entidades tenham a mesma oportunidade de se conveniarem com a UNIFAP, é necessária a divulgação ampla dos meios e condições para a efetivação do convênio.

41. Nesse sentido a Procuradoria-Geral Federal, por meio da Câmara Permanente de Convênios, se posicionou sobre o credenciamento e chamamento público para a celebração de convênios de estágio e contratos com agentes de integração no parecer 002/2016/CPCV/PGF/AGU. Transcrevemos abaixo os trechos mais pertinentes para o caso:

"42. Já no caso do art. 8º da lei 11.788/2008, no qual instituição de ensino pública venha a celebrar diretamente convênio com órgão ou entidade concedente de estágio, também se mostra consentâneo com a observância dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa que as instituições de ensino adotem a solução do credenciamento. **Afinal, somente por meio de uma chamada pública, pode-se selecionar com impessoalidade as entidades ou órgãos com os quais se celebrará convênio para concessão do estágio. Ademais, somente num edital válido para todos os potenciais interessados se pode, com segurança jurídica, definir as áreas de estágio, quantidade de vagas, os critérios de seleção** (das entidades concedentes dos estagiários), bem como o dever de cumprimento, pelos concedentes do estágio, das demais obrigações decorrentes da Lei 11.788/2008 (plano de atividades de estágio, carga horária, valor da bolsa, cobertura contra acidentes pessoais, etc)."

"III - CONCLUSÃO

45. Em face do que foi exposto acima, propõe-se a manutenção da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 26/2013 e o acréscimo de novas conclusões nos termos das alíneas a seguir:

(...)

e) as instituições de ensino públicas federais devem realizar chamada pública para credenciamento das entidades ou órgãos públicos ou privados com os quais se celebrará o convênio para a 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 concedentes do estágio, das obrigações decorrentes da Lei 11.788/2008."

42. Ainda em relação ao chamamento público com a finalidade de selecionar entidades públicas ou privadas para a celebração de acordos, conclui a Procuradoria-Geral Federal na Nota n. 03/2014/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU:

"Ante o exposto, nos termos deste Parecer, concluímos:

a) Considerando-se a juridicidade, outra conclusão não é possível senão a de que, em face de acordos sem repasses com entidades privadas com fins lucrativos, admitindo-se, em tese, sua possibilidade, é o interesse público que deve prevalecer, e, ainda, a observância a todos os princípios constitucionais, sendo que o princípio da impessoalidade exige, ainda com mais razão do que para as entidades privadas sem fins lucrativos, um sistema de seleção prévia;

b) Continua sendo recomendada a seleção pública referida no PARECER Nº 15/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU nos ajustes com entidades privadas, havendo ou não repasse de recursos entre os partícipes. Isso porque a Administração, pautando os princípios, sobretudo da impessoalidade e da moralidade, não pode deixar qualquer rastro de dúvida no sentido de que determinado interesse econômico sobrepujou-se ao interesse público. Por oportuno, com a edição da Lei nº 13.019, de 2014, a regra geral nos eventuais ajustes colaborativos com entidades privadas sem fins lucrativos, envolvendo repasse de recursos, passou a ser o prévio chamamento público;

c) Nesse sentido, adotando-se analogia nos ajustes com entidades privadas com fins lucrativos, entendemos que a solução necessária para os ajustes com aquelas primeiras deve, também, observar o prévio chamamento público, independentemente de ser a empresa privada ou a Administração Pública a propulsora da proposta;

d) Em sendo o objeto do projeto apresentado pelo parceiro privado considerado, pela área técnica da Administração, como o único capaz a atender à sua demanda ou em razão da inexistência de competição, pode o Poder Público, justificadamente, proceder à celebração do ajuste, independentemente do processo seletivo público, no que poder-se-ia comparar, nesse caso, ao caput e incisos do art. 25 da Lei nº 8666, de 1993, por força do alcance permitido pelo seu art. 116." (grifamos)

43. No que toca a contratação dos agentes de integração a que alude o art. 5º da Lei 11.788/08,

não havendo previsão de dispêndio de recursos públicos a justificar a realização de certame licitatório, poderão ser contratadas todas as entidades que vierem a ser credenciadas.

44. A propósito, consta do PARECER n. 00002/2016/CPCV/PGF/AGU, **na parte em que trata da celebração de negócio jurídico junto a agentes de integração**, que o instrumento adequado à formalização do negócio é o contrato, de natureza gratuita, firmado para o atendimento de interesse público específico: oferta de estágios nos termos da Lei 11.788/2008, vejamos:

(...)

15. Aqui, convém não perder de vista que norma legal impõe contrato, já que o convênio hipótese tratada em dispositivo diverso (o art. 8º) é especificamente reservado para caso de relação direta entre entidade concedente do estágio instituição de ensino. Os negócios jurídicos com agentes de integração estão regulados pelo art. 5º, **somente nesta regra há referência aos contratos. São estes, pois, os "instrumentos jurídicos apropriados" referidos pela norma.**

16. Note-se, contudo, que aqui não estamos diante de um contrato administrativo típico, no qual há contrapartida financeira comutativa entre as partes, mas um contrato gratuito, celebrado para satisfação de um específico interesse público: oferta de estágios nos termos da Lei 11.788/2008.

(...)

34. Para a solução mais eficaz do problema, uma hipótese que se aventa como compatível com os princípios norteadores da atividade administrativa que impõem a adoção de um sistema objetivo isonômico de seleção dos agentes de integração de estágio ainda que não haja dispêndio de recursos públicos é a realização de um sistema de credenciamento.

35. 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 possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição. (...)

45. Assim sendo, evidencia-se ser correta a intenção da UNIFAP de realizar o chamamento público para o credenciamento e a celebração de convênios (com entidades públicas ou privadas concedentes de estágio) e contratos (com os agentes de integração).

Da minuta de edital

46. O parecer 002/2016/CPCV/PGF/AGU estabelece que "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 concedentes do estágio, das obrigações decorrentes da Lei 11.788/2008".

47. A minuta em análise apresenta os seguintes tópicos:

- I - objeto delimitado, indicando as informações sobre os cursos de graduação oferecidos pelos *Campi*;
- II - informações quanto à disponibilidade do edital em sítio eletrônico e quanto ao seu prazo de validade;
- III - condições para o credenciamento;
- IV - documentação para o credenciamento
- V - impedimentos;
- VI - forma de entrega da documentação;
- VII - procedimentos para o credenciamento e a celebração do convênio
- VIII - prazo de vigência do convênio;
- IX - ônus financeiro a ser suportado pelos partícipes;
- X - liberdade de escolha do estagiário em relação à credenciada;
- XI - previsão de indicação de responsável pela fiscalização do convênio e das atividades previstas no estágio;
- XII - hipóteses de descredenciamento;
- XIII - disposições gerais; e
- XIV - descrição dos anexos.

48. De acordo com o item 8, o prazo de vigência do convênio de estágio é 5 (cinco) anos, com possibilidade de denúncia mediante prévio aviso em 30 (trinta) dias, conforme item "9".

49. No item 9 da minuta resta estabelecido:

9. DO ÔNUS FINANCEIRO

10.1. O convênio para concessão de campo de estágio não-obrigatório aos alunos, não criará ônus financeiro ou administrativo para a UNIFAP ou para seus alunos, sendo de responsabilidade da empresa conveniada a contratação de seguro estudantil, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, bem como o pagamento de bolsa ou outra forma de contraprestação

10.2. No convênio para concessão de campo de estágio obrigatório, o ônus financeiro relativo a contratação de seguro estudantil, cuja apólice seja

compatível com valores de mercado, mediante processo de licitação, poderá competir à UNIFAP.

50. O disposto no item 10.2 está em consonância com a legislação, visto que no caso do estágio obrigatório, esse ônus poderá ser assumido pela entidade concedente do estágio ou pela UNIFAP, conforme autoriza o artigo 9º, § único, da Lei 11.788/2008.

51. Finalmente, dispõe a minuta do edital ainda:

13. DISPOSIÇÕES GERAIS

13.1 Ao responder ao presente Chamamento Público, pleiteando o credenciamento para a celebração do Convênio ou do Contrato e oferta de estágio, o interessado estará aderindo às condições estabelecidas pela UNIFAP na instrumentalização dos convênios, demonstrando aceitá-los integralmente.

13.2 Poderá a UNIFAP revogar o Edital de Chamamento Público, no todo ou em parte, por conveniência administrativa e interesse público, ou por fato superveniente, devidamente justificado, ou anulá-lo, em caso de ilegalidade.

13.3 Será facultado à Divisão de Convênios - DICONV promover, em qualquer fase, diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo e a aferição para atendimento aos critérios de habilitação de cada requerente e celebração do Convênio ou do Contrato.

13.4 A UNIFAP fará publicar, no mesmo endereço eletrônico em que será divulgado este edital, os avisos e comunicações pertinentes ao mesmo, quando couber.

13.5 Os casos omissos serão resolvidos pela Pró-Reitoria de Ensino de Graduação/UNIFAP.

52. Tais disposições estão em consonância com a legislação brasileira e com os princípios que regem a Administração, em especial os aspectos da legalidade, publicidade e transparência, bem como em atendimentos aos critérios de conveniência e oportunidade aplicáveis ao caso e decorrentes do interesse público.

53. **Para fins de aprimoramento da já boa minuta de edital, que reproduz edital aprovado no ano de 2020, recomendam-se as seguintes modificações:**

a) no preâmbulo, fazer referência ao número do presente processo administrativo e suprimir a referência ao parecer jurídico;

b) no item 1.1, que define o objeto, adotar o seguinte texto:

O presente Edital de Chamamento Público tem por objetivo o Credenciamento de agentes de integração e de entidades públicas ou privadas interessadas em celebrar convênio para a concessão de estágio obrigatório ou não obrigatório aos estudantes de graduação da UNIFAP.

c) na letra "b" do item 4.2, adotar o seguinte texto:

No caso de agentes de integração e entidades privadas, satisfazer as exigências de habilitação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista previstas nos itens 4.2 e 4.4;

d) no item 4.2, adotar o seguinte texto:

4.2 . A habilitação jurídica será comprovada por meio da apresentação de cópia dos seguintes documentos:

a) No caso de firma individual: cédula de identidade e registro comercial, com prova de registro na Junta Comercial ou repartição correspondente;

b) No caso de sociedade mercantil: Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrados no órgão competente ou, Certidão Simplificada da Junta Comercial, com data de emissão não superior a 90 (noventa) dias da data de abertura deste procedimento;

c) No caso de sociedade por ações: ato constitutivo ou estatuto em vigor, devidamente registrado no órgão competente, acompanhados da ata regularmente arquivada da assembleia de eleição da última diretoria;

d) No caso de sociedade civil: inscrição do ato constitutivo no órgão competente, acompanhada de prova da diretoria em exercício;

e) No caso de entidades públicas: atos constitutivos vigentes (estatuto, lei de criação ou outro) e nomeação do representante legal;

f) Cópia do RG e CPF/MF do representante legal; e

g) Em caso de representação por procuração, documentos pessoais do procurador e procuração vigente.

e) acolhida a recomendação da letra "d", suprimir a redação do atual item 4.3, renumerando-se os itens subsequentes;

f) o tópico 7 deve ser identificado como " DO CREDENCIAMENTO E DA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO OU CONTRATO";

g) o item 7.1 deve ser alterado, uma vez que o interesse público na celebração de convênio com concedentes de estágio ou de contrato com agentes de integração é revelado com a publicação do edital de chamamento público, de modo que todos que atenderem as exigências do edital poderão ser credenciados, sendo incabível, portanto, a incumbência atribuída a DICONV no sentido de manifestar a existência ou inexistência no credenciamento. Sugere-se o seguinte texto:

Entregue a documentação, a Divisão de Controle dos Recursos de Apoio ao Ensino – DCRAE/PROGRAD (ou DICONV ou ainda outro órgão competente, que deve ser nominado) analisará o cumprimento dos requisitos do presente Edital de Chamamento Público, realizará a abertura de processo específico e a devida instrução processual para a assinatura do instrumento de contrato ou convênio com as entidades que atenderem os requisitos.

h) em consequência do sugerido na letra imediatamente anterior e tendo em vista que a UNIFAP pode aferir o impedimento a que alude o item 5.1 "b", sugere-se suprimir a redação dada ao item 7.2, renumerando-se os itens subsequentes:

i) no item 8.1, alterar o texto para:

O Convênio terá vigência pelo prazo de até 05 (cinco) anos, a partir de sua assinatura, podendo ser denunciado a qualquer tempo, com comunicação prévia de 30 (trinta) dias, preservando-se, nesta hipótese, as ações em andamento e os direitos dos estagiários já admitidos.

j) mantendo compatibilidade com o prazo para denuncia previsto no item 8.1 acrescentar a seguinte passagem ao final do texto do item 12.2 "*observado o prévio aviso de no mínimo 30 (trinta) dias*".

k) no item 13.1 suprimir "*e oferta de estágio*";

54. Melhor justificando a recomendação da letra "g", esclarece-se que por se tratar de edital de credenciamento, a seleção das entidades participantes e subsequente formalização do convênio ou contrato dá-se, nos termos da minuta, pela apresentação da documentação exigida, ou seja, uma vez atendidos os requisitos do credenciamento não poderá a UNIFAP deixar de credenciar e formalizar o convênio/contrato, razão pela qual a aprovação que vier a ser feita pela entidade competente será apenas relacionada a compatibilidade dos documentos apresentados. Se não aprovada por algum motivo a formalização do convênio, deve-se justificar o indeferimento, não podendo fazê-lo, entretanto, à guiza de juízo de conveniência e oportunidade, à luz do princípio da isonomia e da adstrição ao instrumento convocatório.

IV- CONCLUSÃO

55. Ante o exposto, condiciona-se a aprovação da minuta de edital ao atendimento das recomendações arroladas neste opinativo, especialmente nos itens 10 e 53.

56. Adotadas ou não as providências, adverte-se que não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas (enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU), nada obstando a formulação de nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

À consideração superior.

Macapá, 28 de janeiro de 2022.

Waldinelson Adriane S. Santos
Procurador Federal
SIAPE 1357740

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000018202218 e da chave de acesso c35658d8

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 809340728 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 28-01-2022 20:19. Número de Série: 17341243. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
