



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

PARECER AGU/PGF/PF/UFCA Nº 007/2016

Processo: 0122391.00000024/2016-83

Interessado: Universidade Federal do Cariri /
Diretoria de Articulação e Relações
Institucionais com a Comunidade -
DIARI

Assunto: Minuta de convênio a ser celebrado entre a Universidade Federal do Cariri e as instituições concedentes de vagas para estágio curricular.

Ementa: Administrativo. Convênio. Estágio curricular. Análise da minuta. Viabilidade.

À Magnífica Reitora da UFCA,

1. Trata-se da minuta de Termo de Convênio a ser celebrado entre a Universidade Federal do Cariri e as instituições concedentes de vagas para estágio curricular, encaminhada a esta Procuradoria para análise, tal como determina o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.
2. Com efeito, o objeto do Convênio, conforme se depreende de sua cláusula primeira, é *“Estabelecer por via de Estágio Curricular Supervisionado, a cooperação mútua entre a Conveniente e a Conveniada, no sentido de propiciarem ao aluno estagiário, a oportunidade para aprofundar conhecimentos e desenvolver habilidades significativas para a formação profissional a um só tempo teórica e prática”*.
3. A vigência do convênio, no modelo proposto, será de 04 (quatro) anos e não há previsão de transferência de recursos financeiros fundada no instrumento em análise.
4. É o breve relatório, passo à análise.

ANÁLISE JURÍDICA

Da manifestação jurídica referencial

5. A presente manifestação jurídica referencial visa registrar os apontamentos que a Procuradoria da UFCA emite em seus pareceres sobre o tema de celebração de convênios para a realização dos estágios curriculares previstos na



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

legislação vigente, em especial nas Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

6. A partir dela, o órgão assessorado pode verificar o atendimento das recomendações usualmente feitas, ou a necessidade de justificar alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise do órgão de consultoria jurídica, conforme estabelecido na Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União:

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.

7. Referida Orientação explícita, na parte final do inciso I, que compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar o processo. Isso significa que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a Procuradoria deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não. É claro que dúvidas específicas podem ser submetidas, mas o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

8. No caso dos convênios para a realização dos estágios curriculares, o trabalho de análise até então realizado pela Procuradoria restringe-se à verificação das cláusulas da minuta do Termo a ser utilizado, que raramente apresentam alguma variação no texto adotado, e na conferência da documentação contida nos autos para comprovar a regularidade jurídica e fiscal da conveniada, bem como os poderes do representante da conveniada para firmar o documento, atividades essas afetas ao setor administrativo responsável pela celebração dos convênios.

9. Assim, para dotar o procedimento de celebração dos convênios de estágio de maior celeridade, entendemos possível adotar uma minuta padrão do Termo de Convênio e indicar os procedimentos a serem observados na instrução dos referidos processos que, quando não apresentarem peculiaridades que demandem uma análise mais detalhada, dispensam manifestação jurídica específica para cada caso.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

10. Feita essa explanação, passa-se à análise do modelo de minuta e ao registro das orientações para instrução do processo.

Fundamento legal e possibilidade de celebração do convênio

11. Considere-se, de início, que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional preconiza, *in verbis*:

"Art. 82 - Os sistemas de ensino estabelecerão as normas de realização de estágio em sua jurisdição, observada a lei federal sobre a matéria."

12. Nesse sentido, a concessão de estágio a estudantes atualmente é disciplinada pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que em seu art. 1º estabelece:

"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 freqüentando 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."

13. Quando tratar-se do curso de Medicina, a realização do estágio curricular obrigatório deve obedecer também à Resolução CNE/CES Nº 4, de 7 de novembro de 2001, especialmente à prescrição do art. 7º e seus parágrafos, que abaixo se transcrevem:

"Art. 7º A formação do médico incluirá, como etapa integrante da graduação, estágio curricular obrigatório de treinamento em serviço, em regime de internato, em serviços próprios ou conveniados, e sob supervisão direta dos docentes da própria Escola/Faculdade. A carga horária mínima do estágio curricular deverá atingir 35% (trinta e cinco por cento) da carga horária total do Curso de Graduação em Medicina proposto, com base no Parecer/Resolução específico da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação."

§ 1º O estágio curricular obrigatório de treinamento em serviço incluirá necessariamente aspectos essenciais nas áreas de Clínica Médica, Cirurgia, Ginecologia-Obstetrícia, Pediatria e Saúde Coletiva, devendo incluir atividades no primeiro, segundo e terceiro níveis de atenção em cada área. Estas atividades devem ser eminentemente práticas e sua carga horária teórica não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do total por estágio."

§ 2º O Colegiado do Curso de Graduação em Medicina poderá autorizar, no máximo 25% (vinte e cinco por cento) da carga horária total estabelecida para este estágio, a realização de treinamento supervisionado fora da unidade federativa preferencialmente nos serviços do Sistema Único de Saúde, bem como em Instituição conveniada que mantenha programas de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

Residência credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica e/ou outros programas de qualidade equivalente em nível internacional."

14. No caso específico, registre-se que o fundamento legal que respalda a celebração do ajuste em análise, por parte da Universidade, encontra-se no art. 53, inciso VII, da Lei nº 9.394/96, *verbis*:

*Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:
(...)
VII - firmar contratos, acordos e convênios;*

15. Além disso, os convênios, acordos e ajustes interinstitucionais são regidos, no que couber, pelas disposições contidas na Lei nº 8.666/93, conforme determina o art. 116, que ora se transcreve:

"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."

16. Ainda, ressalte-se que nesse tipo de relação jurídica, os partícipes atuam mediante regime de mútua cooperação, com a conjugação de recursos dos interessados, segundo a potencialidade de cada um, visando atingir um objetivo comum.

17. De acordo com as lições de José dos Santos Carvalho Filho, convênios administrativos são "*ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado o interesse público*"¹.

18. Nesse sentido, saliente-se que tais tipos de parceria não possuem um caráter contratual, como acontece nos contratos, em que os interesses das partes se contrapõem, mas, ao contrário, possuem um caráter cooperativo, onde os interesses dos partícipes são comuns e convergentes.

19. Nos convênios, o objeto da avença já se encontra definido e as atividades relativas à sua execução já estão especificadas, usualmente por meio de um Plano de Trabalho; em outras palavras, quando se celebra um convênio, as atividades pertinentes à cooperação já estão postas, não deixando para instrumento posterior a sua definição e execução.

20. Contudo, tratando-se de ajuste no qual não se prevê qualquer repasse de recursos públicos por parte da Autarquia, é dispensável a elaboração prévia do plano de trabalho, exigido nos termos de art. 116, da Lei nº 8.666/93, conforme leciona a professora Maria Silvia Zanella di Pietro: "*A inobservância do art. 116*

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 16ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 187.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

*somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores*².

21. De toda forma, embora não se utilize o Plano de Trabalho, observa-se, no caso em análise, que as obrigações entre as convenientes foram inseridas nas cláusulas quarta e quinta da minuta, onde estão presentes os detalhes necessários à execução.

22. Registre-se, ainda, que o art. 57, §3º, da Lei nº 8.666/93, veda a celebração de convênio ou termo de cooperação técnica com prazo de vigência indeterminado ou sem prazo de vigência previsto. Esse requisito foi atendido, haja vista que o acordo em análise estabelece o prazo de vigência de quatro anos, a partir da data da sua assinatura.

23. Por outro lado, é indispensável a instituição de cláusula de foro para dirimir eventual contenda decorrente da celebração do convênio interinstitucional, consoante previsão expressa contida no §2º, do art.55, da Lei nº 8.666/93:

Art. 55. (...) § 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

24. Observa-se, no caso, que esse requisito foi atendido na cláusula oitava, que declara ser a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Juazeiro do Norte-CE, o juízo competente para conhecer e julgar eventual lide decorrente do ajuste firmado.

25. No tocante à comprovação da capacidade do(a) subscritor(a) do ato para celebrar o convênio, ressalta-se que tal providência é necessária para verificar se aquele(a) que está assumindo a obrigação pela instituição que firma o convênio com a Administração Pública tem atribuição legal e/ou estatutária para tanto. **Assim, se faz necessário verificar essa atribuição mediante análise do contrato ou estatutos sociais da conveniada ou documentação pertinente.**

26. Além disso, por tratar-se de ajuste a ser firmado pela Autarquia com outras entidades públicas ou privadas, recomenda-se verificar a regularidade jurídica e fiscal da conveniada.

27. Quanto à minuta do termo de convênio em referência, trata-se do modelo já reiteradamente utilizado pela UFCA em ajustes dessa natureza, razão pela qual, no aspecto jurídico-formal, nada encontramos que obste a sua aprovação, salvo o preenchimento das lacunas.

² di Pietro, Maria Silvia Zanella. Direito administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 340.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI

CONCLUSÃO

28. Portanto, com as considerações acima aduzidas, entendemos que é possível à Universidade celebrar os convênios para realização de estágios curriculares, utilizando-se da minuta de Termo de Convênio ora analisada e adotando os procedimentos acima recomendados.

29. Sendo referencial o presente parecer, os processos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, e demonstre o enquadramento ora tratado, a exemplo da utilização da minuta pré-aprovada e da adoção dos procedimentos administrativos aqui recomendados.

30. Quando não for o caso, a existência de dúvida jurídica relevante deverá resultar na remessa do processo a esta Procuradoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

31. Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo e ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como o juízo de mérito e oportunidade, porquanto próprios da Administração, e, como tais, alheios às atribuições deste órgão jurídico.

32. Parecer nº 007/2016, emitido pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Cariri, em 06 (seis) laudas, todas assinadas pelo signatário, assim como rubricadas todas as páginas da minuta analisada.

33. À consulente.

Juazeiro do Norte-CE, 13 de janeiro de 2016.


Aluisio Martins de Sousa Junior
Procurador Federal – Matrícula 1099451
Chefe da Procuradoria Federal junto à UFCA