



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

PARECER n. 00029/2019/SECON/PFUFCA/PGF/AGU

NUP: 00910.000031/2019-16 (23507.000658/2019-39)

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: Administrativo. Termo aditivo a convênio de estágio. Prorrogação de vigência. Manifestação Referencial. Aprovação da Minuta.

Ao Magnífico Reitor da UFCA,

1. Trata-se da minuta de termo aditivo a convênio de estágio 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. O procedimento foi devidamente autuado e tramitado para esta Procuradoria por meio eletrônico mediante inclusão no SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos, com 02 documentos.
3. O objeto do termo aditivo, conforme se depreende da cláusula primeira da minuta referencial analisada é *“prorrogar o prazo de vigência do convênio original”*.
4. Conforme estabelecido na cláusula segunda, a prorrogação ocorrerá pelo prazo de 04 (quatro) anos.
5. É o breve relatório, passo à análise.

ANÁLISE JURÍDICA

Da manifestação jurídica referencial

6. A presente manifestação jurídica referencial visa registrar os apontamentos que a Procuradoria da UFCA emite em seus pareceres sobre termos aditivos de prorrogação de convênios de estágio curricular, previstos na 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.
7. 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.

8. 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.
9. No caso de termo aditivo para prorrogação de convênio de estágio curricular, 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.

10. Assim, para dotar o procedimento de celebração das prorrogações de maior celeridade, entendemos possível adotar uma minuta padrão do Termo Aditivo 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.

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

12. **Fundamento legal e possibilidade de celebração do convênio**

13. 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.

14. 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.

15. No caso específico, registre-se que o fundamento legal que respalda a celebração do convênio de estágio, 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;*

16. 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."*

17. 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.

18. 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]**

19. 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.

20. Quanto a minuta do Termo Aditivo em análise, percebe-se que a administração pretende prorrogar a vigência dos convênios celebrados por mais 04 (quatro) anos e manter todas as demais cláusulas e condições.

21. Dessa forma a alteração proposta não muda a natureza dos ajustes anteriormente firmados, estando igualmente submetido aos ditames da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; bem como da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

22. No tocante à comprovação da capacidade do subscritor do ato para celebrar o Termo Aditivo, ressalta-se que tal providência é necessária para verificar se aquele que está assumindo a obrigação pela entidade conveniente tem atribuição legal e/ou estatutária para tanto. Nesse sentido, o art. 61 da Lei nº 8.666/93, aplicável aos convênios administrativos, dispõe:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da

dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

23. Já o art. 54 da mesma Lei prevê a regulação dos contratos administrativos pela teoria geral dos contratos e disposições de direito privado, de forma supletiva. Nesses termos, aplica-se o art. 47 do Código Civil, que prevê que somente obrigam as pessoas jurídicas os atos praticados por quem tenha poderes para fazê-lo, na exata medida de tais poderes. Vejamos os dispositivos legais mencionados:

Lei nº 8.666/93.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Código Civil.

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

24. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro somente reconhece que uma pessoa jurídica assumiu alguma obrigação quando o ato gerador dessa obrigação for firmado por administrador que tenha poderes para fazê-lo, conforme determinado em seus atos constitutivos.

25. **Quanto à competência para firmar o ajuste em nome da UFCA, esta cabe ao Magnífico Reitor**, por força da disposição contida no art. 24, VI, do Estatuto da Universidade Federal do Cariri, abaixo transcrito:

Art. 24. Ao (À) reitor(a) compete:

(...)

VI - assinar convênios, contratos, acordos e ajustes, inclusive os que incluam intervenção ou participação das unidades universitárias ou órgãos estruturantes;

26. Já **a competência para firmar o ajuste em nome do outro convenente**, deve ser verificada mediante análise dos seus estatutos sociais e designação do respectivo gestor, cujas cópias recomenda-se sejam juntadas aos presentes autos.

27. Além disso, por tratar-se de ajuste sujeito aos critérios previstos na Lei nº 8.666/93, mesmo que subsidiariamente, deve-se observar a obrigatoriedade de publicação do extrato do instrumento no Diário Oficial da União, como prevê o parágrafo único do seu art. 61, *verbis*:

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

28. Assim, considerando que a UFCA, enquanto autarquia federal de regime especial, integrante, portanto, da Administração Pública Federal indireta, encontra-se subordinada ao regime da Lei nº 8.666/93, em conformidade com o prescrito no Parágrafo Único, do seu art. 1º, e cotejando os documentos que integram os autos, em especial o objeto da alteração proposta, com o disposto na legislação aplicável à matéria, entende-se, salvo melhor juízo, que permanece o interesse comum e convergente na relação jurídica que se pretende formalizar, possibilitando a prorrogação dos Termos de Convênio.

29. No tocante à regularidade fiscal da conveniada, sugerimos juntar aos autos, previamente à celebração do convênio, as comprovações de praxe.

30. Por oportuno, recomendamos **que a prorrogação seja formalizada antes do final da vigência dos ajustes originais.**

31. Recomenda-se, ainda, que além das normas contidas na Lei nº 8.666/93, observem-se os dispositivos insertos nas Resoluções e decisões do órgão colegiado pertinente.

CONCLUSÃO

32. Portanto, com as considerações acima aduzidas, entendemos que é possível à Universidade celebrar os termos aditivos a convênios de estágio curricular, utilizando-se da minuta de Termo Aditivo ora analisada desde que adotados os procedimentos acima recomendados.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

À consulente.

Juazeiro do Norte, 15 de março de 2019.

ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR
PROCURADOR FEDERAL

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00910000031201916 e da chave de acesso 5cf3d1bc

Documento assinado eletronicamente por ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 233409676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALUISIO MARTINS DE SOUSA JUNIOR. Data e Hora: 15-03-2019 17:12. Número de Série: 17157753. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
