



Prefeitura de Goiânia
Procuradoria Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

PARECER JURÍDICO Nº 125/2022

Processo SEI nº 22.4.000000698-2

E m e n t a : Parecer referencial.
Instituição de ensino superior. Estágio.
Acordo de cooperação (convênio).
Possibilidade jurídica, com ressalvas.

I – Relatório

Os autos em questão tratam da solicitação de renovação de convênio entre a **Pontifícia Universidade Católica de Goiás** e o Município de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração SEMAD, para a **concessão de estágio curricular obrigatório** aos estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade.

Preliminarmente e, tendo em vista a quantidade de processos congêneres, selecionou-se o presente como representativo das questões jurídicas a serem esclarecidas, motivo pelo qual **as conclusões contidas na presente manifestação deverão ser utilizadas nos demais casos, sem necessidade de análise individual por parte da Procuradoria-Geral do Município.** Isto em razão da padronização, celeridade e eficiência administrativas vetores preconizados na Lei Municipal n. 9.861/2016 (Art. 51, §§ 1º e 2º).

Destarte, ressalta-se que o exame do processo, **restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos da análise qualquer questão técnica extrajurídica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste de cooperação mútua, devendo a autoridade competente e o gestor municipal tomar todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

II - Da possibilidade de utilização do parecer referencial

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais contratos.

Além disso, é fato que os pareceres que analisam a possibilidade jurídica de celebração de acordo de

cooperação para a concessão de estágio curricular obrigatório e não obrigatório contêm as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para o caso concreto.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais lotados na Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos – PEAA maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

Registra-se que a **adoção do Parecer Referencial**, nesta hipótese, atende ao previsto no artigo 53, §5º da Lei 14.133/2021 e art. 51, inciso IV, §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 9.861/2016, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes e a possibilidade de utilizar-se um meio mecânico na solução de vários assuntos da mesma natureza, que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que RECOMENDA-SE sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de um termo de compromisso (ou instrumento que o substitua), cumpre satisfatoriamente as competências da Procuradoria e atende à exigência legal da prévia análise da minuta. Nessa linha, vale destacar, ainda, que **o TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial**. É o que se observa da leitura do **Acórdão nº 2674/2014 - Plenário** ^[11]:

“9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que **o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.” (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário) É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que “não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.”

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se

esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.
(Grifou-se)

Nesse sentido, cite-se que a Advocacia Geral da União já regulamentou o tema através da Orientação Normativa nº 55/2014:

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 SEGUINTE 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 CONFERÊNCIAS DE DOCUMENTOS.
(Grifou-se)

Assim, restaram estabelecidos os seguintes critérios para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- a) a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação;
- b) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- c) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Nesse contexto, vale lembrar que o número reduzido de membros da PEAA para analisar todos os ajustes promovidos pelas diversas Secretarias força medidas gerenciais de modo a equilibrar segurança jurídica e eficiência. Desse modo, a manifestação jurídica referencial se apresenta como importante mecanismo a reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos e, ao mesmo tempo, permitir que força de trabalho qualificada seja redirecionada a questionamentos jurídicos mais complexos.

Ressalte-se que a análise acerca da possibilidade jurídica de celebração de acordo de cooperação para a concessão de estágio curricular obrigatório e não obrigatório, restringe-se, em regra, à verificação acerca da juntada de documentos e informações (*check list*), não havendo questões jurídicas a serem dirimidas, além das recomendações usuais, repetidamente expostas nos pareceres.

Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, é válido frisar que as condições, requisitos e procedimento, além dos documentos que devem instruir os respectivos processos são rigorosamente os

mesmos em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária **identidade de matéria**.

Consoante exposto, entende-se adequada a adoção de manifestação jurídica referencial, em face de processo de possibilidade jurídica de celebração de acordo de cooperação para a concessão de estágio curricular obrigatório e não-obrigatório, vinculada a prévia aprovação de plano de trabalho pelo gestor da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, **tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência de documentos, ausente qualquer controvérsia legal.**

Sendo assim, é notório que a presente medida reveste-se dos atributos de eficiência e efetividade, imperativos da atuação administrativa pública.

Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos – PEAA.

Por essa razão, **RECOMENDA-SE**, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos do presente parecer.**

III – Da Fundamentação

III.1 – Do acordo de cooperação com entidade de ensino superior para a realização de estágio curricular obrigatório

Com o advento da **Lei 13.019/2014** houve a instituição de normas gerais para as parcerias entre Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Referida lei é aplicável aos Municípios desde 1º de Janeiro de 2017 em decorrência do seu art. 88, §1º.

Conforme a Lei nº 13.019/2014, em seus arts. 84 e 84-A^[2], a celebração de convênios está restrita aos entes federados e pessoas a eles vinculadas, bem como a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para participar de forma complementar do sistema único de saúde. Destarte, para a celebração de parcerias que não envolvam a transferência de recursos financeiros, o instrumento contratual é o acordo de cooperação.

De acordo com a lei supramencionada, **acordo de cooperação** é o “*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.*”

Desta feita, em tese, só poderiam ser firmados acordos de cooperação com **organizações da sociedade civil**, que, nos termos do art. 2º da Lei 13.019/2014, são as **entidades privadas sem fins lucrativos**, que não distribua lucros e que os aplique integralmente na consecução de seu objeto social; as **sociedades cooperativas** previstas na Lei 9.867/1999, entre outras e as **organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a projetos

de interesse público e de cunho social.

De acordo com a doutrina majoritária, após a vigência da Lei 13.019/2014, não é possível a celebração de Acordo de Cooperação entre o Poder Público e entidade privada com fins lucrativos, pela falta de previsão legal para tanto.

No entanto, a doutrina minoritária^[3] entende que, sob a ótica do interesse público a ser alcançado, não deveria importar se o partícipe privado atua em todas as suas relações jurídicas sem auferir lucro. **O que deve ser considerado como relevante para o Estado é se naquele ajuste específico o particular atua desinteressadamente, sem exigir qualquer contrapartida para a realização da atividade de interesse coletivo.**

Portanto, de acordo com mencionada doutrina, **o que o Poder Público deveria especificar é se o seu parceiro privado está disposto a atuar desinteressadamente na execução da política pública em questão.**

Portanto, é necessário verificar se haverá alguma espécie de repasse de recursos financeiros entre os partícipes, para confirmar a possibilidade de celebração do acordo de cooperação.

Em regra, não haverá previsão de transferência de recursos entre os partícipes, no caso de estágio curricular obrigatório, pois, conforme expressamente prevê o § 1º do art. 3º do Decreto Municipal nº 3.788, de 1 de agosto de 2021^[4], o estágio obrigatório não será remunerado.

O art. 29 da Lei nº 13.019/2014 dispensa a realização de **chamamento público** para celebração de Acordo de Cooperação, desde que o objeto não envolva a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial^[5].

No que concerne ao **prazo de vigência do acordo**, insta salientar que ele deverá ser estipulado de acordo com a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para a sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

Ressaltamos que o tema relacionado à **vigência e eficácia do contrato (aplicável, no que couber, aos convênios e instrumentos congêneres)** encontra posicionamento divergente na doutrina, de modo que atualmente existem três entendimentos.

Marçal Justen Filho^[8] entende que o início da vigência dos contratos somente se dá quando o contrato se torna eficaz, sendo que isso ocorre quando o seu extrato é publicado no Diário Oficial. De acordo com o renomado doutrinador, *eficácia e vigência não são expressões sinônimas, mas há relação entre ambos os institutos. Para os fins ora estudados, a vigência consiste no período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. A eficácia significa a potencialidade de produção de efeitos do contrato. Quando a lei estabelece que a publicação é condição de início de eficácia do contrato administrativo, isso acarreta que a própria vigência não se inicia (...) Enquanto não se produzir a publicação, não pode ter início a vigência.*

Por outro lado, Diógenes Gasparini^[9] defende que a vigência dos contratos administrativos se inicia com a sua assinatura, em nada divergindo dos contratos celebrados por particulares: *Quanto ao contrato administrativo, como regra ocorre com a generalidade dos contratos, a vigência tem início na data da assinatura do ajuste (...). Destarte, a partir da assinatura diz-se que o contrato está em vigor e assim permanecerá até o último dia de sua vigência ou até o dia de sua rescisão. Contam-se, portanto, o dia inicial e final da vigência do ajuste.*

O terceiro entendimento é o intermediário, ou seja, o prazo de vigência do contrato administrativo se inicia quando este é assinado, se, e somente se, forem respeitados os prazos legais impostos à Administração para a publicação deste (remeter o extrato à imprensa oficial até o quinto dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura e publicar em vinte dias, contados daquela data). É o que defende Jorge Ulisses Jacoby.

Desta feita, considerando as posições conflitantes na doutrina acerca da vigência e eficácia dos contratos administrativos, esta Especializada entende que é possível condicionar a eficácia legal do Acordo de Cooperação à **publicação do seu extrato no Diário Oficial**, uma vez que se coaduna com o posicionamento de Marçal Justen Filho, visto acima. Todavia, **não se afigura aconselhável condicionar a eficácia do Acordo de Cooperação, também, ao cadastro no arquivo de contratos do TCM-GO e à obtenção de certificação pela Controladoria Geral do Município**, uma vez que, se assim se proceder, poderá surtir diversas dúvidas acerca da vigência e eficácia do Acordo de Cooperação, que dependeria de vários fatores externos e, muitas das vezes, alheios às vontades das partes, sendo bastante provável que a demora na certificação dos autos venha a prejudicar os trabalhos propostos no Acordo de Cooperação.

Assim sendo, esta Especializada opina no sentido de que é mais viável se condicionar a eficácia do Acordo de Cooperação tão somente à **publicação do seu extrato no Diário Oficial do Município**, conforme entende a doutrina sobre o assunto, e nos termos do artigo 38 da Lei 13.019/2014.

O artigo 42, parágrafo único, da Lei 13.019/2014, determina que constará como anexo do Acordo de Cooperação o Plano de Trabalho. Dessa forma, orienta-se que o Plano de Trabalho seja elaborado de acordo com os requisitos constantes no artigo 22, da citada lei, no que couber.

Ressalta-se que, por se tratar de realização de estágio supervisionado **todas as disposições do Acordo de cooperação a ser celebrado devem respeitar as regras contidas na Lei Federal nº 11.788/2008** (que dispõe sobre o estágio de estudantes) e **no Decreto municipal nº 3.788/2021**.

No âmbito deste município, o **Decreto nº 3.788, de 12 de agosto de 2021**, dispõe sobre o Programa de Estágio de estudantes no âmbito da administração pública direta e indireta do Poder Executivo e preceitua que deve ser celebrado um convênio (acordo de cooperação) e que este ficará a cargo da Secretaria Municipal de Administração:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o programa de estágio, **a celebração e a renovação** de contratos e **convênios**, termos de compromisso e quaisquer outros instrumentos jurídicos exigidos para a admissão de estudantes-estagiários regularmente matriculados e com comprovada frequência em cursos, vinculados ao ensino público ou particular, de educação superior, de ensino médio e curso de pós-graduação, no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo do Município de Goiânia.

(...)

Art. 5º São requisitos para a concessão dos estágios, no mínimo:

I - existência de convênio com as instituições de ensino, devidamente registradas nos órgãos competentes, onde deverão constar todas as condições acordadas para a realização dos estágios definidas na Lei de Estágios, para preenchimento das vagas;

(...)

Art. 16. A coordenação administrativa do estágio no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo municipal **ficará a cargo da Secretaria Municipal de Administração**, a qual compete:

(...)

Art. 17. Na hipótese em que a administração pública não recorrer aos serviços de agentes de integração públicos ou privados, a coordenação administrativa do estágio será responsável ainda:

I - por celebrar convênios entre Instituições de Ensino e o Município ;
(Grifou-se)

De mais a mais, pontua-se desde já que, consoante disposto no Decreto Municipal nº 2119, de 28 de agosto de 2014, a competência para assinatura de contratos, convênios e ajustes congêneres encontra-se delegada aos titulares das Pastas municipais, senão vejamos:

Art. 1º. Fica delegada aos titulares dos órgãos da Administração Municipal, atribuição para firmar, alterar, prorrogar ou renovar contratos, convênios e ajustes similares, com pessoa física e/ou jurídica de direito público ou privado, para realização de objetos de interesse do Município.

Por se tratar de matéria afeta à competência da Secretaria Municipal de Administração, esta Especializada entende, que a assinatura desse tipo de ajuste compete ao Secretário da Secretaria Municipal de Administração.

III.2 – Do acordo de cooperação com entidade de ensino superior para a realização de estágio não obrigatório

Em relação ao **estágio não obrigatório**, é necessário que haja convênio (acordo de cooperação) com a instituição de ensino, de acordo com o art. 5º, I do Decreto Municipal nº 3.788/2021^[10].

Esse acordo deverá ser feito nos mesmos moldes do acordo de cooperação já analisado no item III.1, em especial, deverá ser verificado que não se trata de acordo oneroso.

Após a realização desse acordo, a Secretaria Municipal de Administração **poderá escolher** entre efetivar **termo de colaboração** diretamente com a instituição de ensino superior (art. 17, Decreto nº 3.788/2021) ou utilizar-se de agente de integração (art. 5º, Lei nº 11.788/2008 e art. 12, Decreto nº 3.788/2021), para a contratação de estagiários, que deverão ser remunerados (art. 12 da Lei nº 11.788/2008).

III.3 – Da minuta de convênio (acordo de cooperação) para estágios obrigatórios e não obrigatórios

Em conformidade com o art. 42, da Lei nº 13.019/2014, os **requisitos básicos que o acordo de cooperação deverá ter são:**

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - [\(revogado\)](#);

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - [\(revogado\)](#);

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - [\(revogado\)](#);

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - [\(revogado\)](#);

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

I - (revogado);

II - (revogado).

Com relação à minuta acosta às fls. 51-58 dos autos, necessário se faz tecer alguns comentários.

Primeiramente, o partícipe do acordo é o Município de Goiânia, com intermédio da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, por isso o preâmbulo deverá ser alterado, bem como as disposições que tratam das obrigações das partes.

Além disso, deverá ser acrescentada a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico.

Também deverá restar claro a quem será incumbida a obrigação de contratar seguro contra acidentes pessoais, nos termos do art. 9º, IV e parágrafo único da Lei federal nº 11.788/2008.

Incluir o plano de trabalho aprovado como parte anexa, integrante do instrumento de contrato.

Acrescentar que o fundamento legal para a contratação é a Lei nº 13.019/2014, Lei nº 11.788/2008 e Decreto municipal nº 3.788/2021.

III.4 – Da instrução dos autos para celebração de acordo de cooperação com entidade de ensino superior para realização de estágio curricular obrigatório e não obrigatório

Os autos do processo para celebração de acordo de cooperação com entidade de ensino superior para realização de estágio curricular obrigatório devem ser instruídos com os seguintes documentos:

- a) manifestação da área técnica que certifique que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer;
- b) juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos administrativos em que se pretender celebrar acordo de cooperação para concessão de estágio curricular obrigatório aos estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação, com fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014, Lei Federal nº 11.788/2008 e no Decreto municipal nº 3.788/2021;
- c) solicitação de realização do acordo pela instituição de ensino superior participe e demais documentos da instituição e seus representantes;
- d) juntada do plano de trabalho, que deverá ter manifestação favorável do gestor da SEMAD;
- e) manifestação favorável da área técnica competente da SEMAD acerca do plano de trabalho apresentado pela entidade de que este atende aos requisitos estabelecidos;
- f) a minuta do Acordo de cooperação deve atender aos requisitos do item III.2 e deverá ser diretamente assinada pelo gestor da SEMAD, publicado e encaminhados os autos à Controladoria-Geral do Município;
- g) o Plano de Trabalho deverá estar disposto no Acordo de Cooperação e que ser assinado por todos os partícipes
- h) que todos os documentos da instituição estejam atualizados quando da assinatura do ajuste, inclusive as certidões de Regularidade Fiscal (perante a União, Estado e Município), trabalhista e perante o FGTS;

Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos de celebração de termo de compromisso, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pela SEMAD nos demais casos análogos. Ressalta-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.

Quanto à instrução do caso concreto em comento, faz-se necessária a juntada dos seguintes documentos: plano de trabalho aprovado e assinado por todos os partícipes; instrumento contratual revisado e atualizado conforme o item III.3 deste parecer; manifestação favorável da área técnica competente da SEMAD acerca do plano de trabalho e a atualização de todos os documentos da instituição quando da assinatura do ajuste.

IV – Conclusão

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, **opino pela possibilidade jurídica de celebração de termo de compromisso** para concessão de estágio curricular obrigatório e não obrigatório aos estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação inscritos em instituições de ensino superior, **desde que observados todos os preceitos jurídicos deste Parecer Referencial**. Eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.

Quanto ao caso específico em análise, **opino pela possibilidade jurídica de celebração do acordo de cooperação** com Pontifícia Universidade Católica de Goiás, desde que sejam observadas todas as recomendações acima enumeradas e atendidas as seguintes ressalvas:

- a) Seja juntada manifestação favorável do gestor da SEMAD ratificando o plano de trabalho apresentado pela entidade, bem como do gestor da instituição participe;
- b) Seja juntada manifestação favorável da área técnica competente da SEMAD acerca do plano de trabalho;
- c) Seja retificado o acordo de cooperação para atender o item III.3 deste parecer;
- d) Seja juntada a documentação atualizada da instituição, inclusive as certidões de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista;

De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, da regularidade processual, bem como, tomou por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Evidencia-se, por fim, que o *“parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

Isto posto, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à **Secretaria Municipal de Administração (SEMAD)** para fins de conhecimento e tomada de providências.

Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos, aos 27 (vinte e sete) dias do mês de junho de 2022.

TATIANA ACCIOLY FAYAD
Procuradora-Geral do Município

MAIUME SUZUE COELHO
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

MELISSA BRAGA MASCARENHAS
Procuradora do Município

[1] Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25202674%252F2014%2520-%2520Plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>>. Acesso em 20/06/2022.

[2] Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

[3] Gustavo Alexandre Guimarães. Procurador do Município de Belo Horizonte, Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Advogado. Autor da obra *Convênios Administrativos* e também da obra *Contratação Temporária por Excepcional Interesse Público: aspectos polêmicos*, 2ª ed., ambos pela Editora Atlas

[4] Art. 3º O estágio, nos termos da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza com o Município de Goiânia.

§ 1º **O estágio obrigatório não será remunerado.** (Grifou-se)

[5] Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Grifou-se)

[6] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Curitiba: Dialética, 2012, p. 1088. Em sentido semelhante, Jessé Torres afirma que "parece fora de dúvida que art. 116 destina-se tão só a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios" {PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 1018).

[7] Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros **instrumentos congêneres** celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. (Grifou-se)

[8] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª Ed., p. 528

[9] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, págs. 699/700.

[10] Art. 5º São requisitos **para a concessão dos estágios, no mínimo**:

I - **existência de convênio com as instituições de ensino**, devidamente registradas nos órgãos competentes, onde deverão constar todas as condições acordadas para a realização dos estágios definidas na Lei de Estágios, para preenchimento das vagas; (Grifou-se)



Documento assinado eletronicamente por **Sávio Hercílio Vieira Torres**, **Assessor Jurídico do Gabinete**, em 27/06/2022, às 14:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Maiume Suzue Coelho**, **Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos**, em 04/07/2022, às 10:01, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Melissa Braga Mascarenhas**,
Procuradora do Município, em 04/07/2022, às 10:15, conforme art. 1º, III,
"b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **0063955**
e o código CRC **5ABB38CA**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 1º andar
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 22.4.000000698-2

SEI Nº 0063955v1