



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE  
ALAGOAS  
PROCURADOR-CHEFE

**PARECER REFERENCIAL n. 00001/2022/PROC/PFIFALAGOAS/PGF/AGU**

**NUP: 00812.000016/2019-86**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. CONCESSÃO DE ESTÁGIO AOS ESTUDANTES DO IFAL.

Senhor Reitor,

**PERTINÊNCIA E OBJETO DO PARECER REFERENCIAL**

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

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.

2. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a Orientação Normativa AGU n. 55 proporciona o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência no exercício das atividades consultivas.

3. Nesse contexto, conta o IFAL atualmente com 16 campi e a Reitoria que demandam uma relevante quantidade de processos que objetivam celebrar convênios para concessão de estágios aos estudantes do IFAL, os quais são analisados apenas pelo único procurador da unidade, o signatário, e considerando, ainda, que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos, sem questões jurídicas relevantes, não há dúvidas quanto à viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, dispensando-se a análise individualizada de tais processos por este órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

4. Além disso, importante destacar que a quantidade expressiva de processos que tramitam na unidade subtrai o escasso tempo disponível para a apreciação dos relevantes e também do assessoramento jurídico diário que se demanda.

5. Por fim, fica o registro de que mesmo com a aplicação desta manifestação de caráter referencial, a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação deste órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie.

**FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

6. O órgão de consultoria jurídica esclarece que por não deter competências típicas de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), **esta manifestação referencial analisa apenas matérias jurídicas inerentes à celebração de convênio para concessão de estágios aos estudantes do IFAL em que há utilização da minuta de convênio já aprovada pela PF-IFAL**, não apreciando os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

7. É nosso dever salientar que, ressalvada a análise da minuta em si mesma (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de

discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### **DELIMITAÇÃO DOS CASOS EM QUE SE APLICA ESTE PARECER**

8. Com a manifestação deste Parecer Referencial, as dúvidas a respeito das pretensões de celebração de convênio para concessão de estágio para os estudantes do IFAL, não se admitindo mais o encaminhamento dos autos para análise genérica da celebração da medida, o que anularia os efeitos benéficos decorrentes da adoção do mecanismo.

9. Caso haja dúvidas jurídicas específicas decorrentes das peculiaridades do caso concreto não abrangidas por este Parecer Referencial, o gestor pode encaminhar os autos mencionando-as expressamente.

10. Alternativamente, caso não seja necessário formalizar a dúvida em processo específico, fica sempre facultado sanear os questionamentos por simples assessoramento, a ser prestado por meio de reuniões, consultas informais, e-mails ou telefonemas, caso em que a Procuradoria, a depender da complexidade, poderá já fornecer a resposta ou, de modo diverso, recomendar que a questão seja formalizada para emissão do competente Parecer.

11. Com essa manifestação, **fica dispensada a análise jurídica dos processos que visam a celebrar convênios para concessão de estágio aos estudantes do IFAL em que há a utilização da minuta de convênio aprovada pela PF-IFAL**, autorizando-se desde já a celebração do convênio quando cumpridos os requisitos deste Parecer Referencial, estando o ato, nesses casos, em estrita conformidade com a legislação.

### **CONVÊNIO PARA OFERTA DE ESTÁGIOS**

12. Não há necessidade de maiores divagações sobre a natureza jurídica do estágio, seus objetivos e características e das responsabilidades do IFAL e do concedente na relação jurídica a ser firmada, porquanto há tratamento minudente e adequado na Lei nº 11.788/08.

13. A celebração de convênios para formalização das parcerias, seja na condição de concedente ou de instituição de ensino é obrigatória e decorre da condição de autarquia ostentada pelo IFAL, incidindo no caso o art. 116, da Lei nº 8.112/90.

### **MINUTA DO CONVÊNIO**

14. Houve a aprovação de minuta a ser utilizada nos convênios de estágios no PARECER n. 00097/2021/PROC/PFIFALAGOAS/PGF/AGU, emitido no processo nº 23041.026006/2021-69 após trabalho prévio de assessoramento jurídico.

15. Assim, ser for utilizada a referida minuta sem alterações, mas apenas com as inclusões devidamente destacadas, não há nenhum óbice à celebração da avença.

### **CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO DA ACORDANTE**

16. É fundamental que sejam comprovadas a regularidade jurídica, trabalhista e fiscal dos convenientes e a competência dos signatários, condições que restam atestadas pelos documentos acostados ao processo.

17. No que concerne à regularidade jurídica, tem que ser juntados aos processos os documentos pertinentes que comprovem a existência dos convenientes, na forma do art. 28, da Lei nº 8.666/93, que diferem a depender da natureza jurídica de profissional liberal, empresários, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas jurídicas de direito público.

18. Naturalmente podem ser feitas consultas ao SICAF e outros cadastros federais que contenham informações fidedignas sobre os interessados.

19. Também há que ser averiguado se a pessoa que se apresenta detém competência, à luz dos atos constitutivos, para representar a convenente junto ao IFAL, inclusive quanto à outorga de procurações.

20. No que concerne à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista tem que ser apresentadas as certidões relativas à Fazenda Nacional e FGTS e naturalmente há o conveniente de ser inscrito no CPF ou CNPJ e ser juntada a declaração emitida pela Justiça do Trabalho.

21. Sem embargo, pensamos que pode ser afastada, fundamentadamente, a regularidade fiscal e trabalhista.

22. Vejamos a definição do acordo de cooperação na CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 (revisada):

I - O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

23. Como se vê, apesar da adoção do nome de convênio para a avença, por força da previsão contida na Lei nº 11.788/08, ela em tudo se assemelha ao acordo de cooperação.

24. Para esses instrumentos que não demandam repasse de recursos há o PARECER nº 01/2019/CPCTI/PGF/AGU, que trata dos acordos de parceria de CT&I, devidamente aprovado pelo Procurador-Geral Federal, dispensando a necessidade de comprovar a regularidade fiscal e a trabalhista porquanto inexistente repasse de recurso, possibilidade também prevista no art. 6º, § 2º, I, do Decreto nº 8.726/16, regulamento da Lei nº 13.019/14, que autoriza a dispensa de tais regularidades nos casos em que não há comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial.

25. Observamos que esta conclusão destoa de pareceres de ilustres colegas Procuradores Federais, alguns que não mencionam a exigência e outros que a fazem de maneira expressa, de modo que suscitamos incidente junto à PGF para dirimir a divergência (00812.000185/2021-31).

26. Enquanto não sobrevier definição da divergência mantemos nosso entendimento e *ad cautelam*, destacamos que deve ser proferida decisão afastando a exigência da regularidade fiscal e trabalhista, com base na aplicação analógica dos fundamentos jurídicos e da regra citada no item anterior, podendo ser logicamente juntada a documentação comprobatória da regularidade fiscal e trabalhista.

27. No que pertine à qualificação técnica, há de ser feita análise prévia e consistente **a ser exarada pelo IFAL**, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução.

28. Deve ser verificada a competência para a prática dos atos referentes à regularidade fiscal e qualificação técnica com base nas regras constantes do Estatuto, Regimento Geral ou resoluções do IFAL, cabendo ao Reitor decidir, se não houver autoridade específica nestas normas.

29. Ressaltamos que também suscitamos divergência no mesmo processo indicado algures quanto à necessidade de confecção de plano de trabalho com os elementos indicados no § 1º, do art. 116 da Lei nº 8.112/90, notadamente a indicação de metas e etapas diante das características próprias do objeto, porquanto também existentes pareceres de colegas que não exigem tal instrumento e outros que o indicam expressamente.

30. Manteremos assim a posição de inexistência de cabimento no caso em tela de elaboração de plano de trabalho com indicação de metas e etapas até que a divergência seja analisada pela PGF, destacando que no convênio constam o objeto, início e fim da parceria.

31. Também questionamos a necessidade de inserção de consulta ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça e Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU, afastando-se a exigência até que haja a análise pela PGF.

32. Em arremate, há de ser juntada ao processo a declaração indicada no art. 27, V, da Lei nº 8.666/93.

### **CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO**

33. Há que se ressaltar a imprescindível necessidade de celebração de termo de compromisso antes do início das atividades dos estagiários que vierem a ser admitidos ao longo da parceria ora firmada.

### **CONCLUSÃO**

34. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA a minuta do convênio (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

35. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos

que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente atesto, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

36. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

37. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

À Reitoria.

Maceió, 27 de julho de 2022.

FÁBIO DA COSTA CAVALCANTI  
PROCURADOR-CHEFE DA PF-IFAL  
PROCURADOR FEDERAL

### ANEXO

#### **ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

NUP/Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, referindo-se à suspensão do contrato, adequa-se à manifestação jurídica correspondente ao PARECER REFERENCIAL n. 00001/2022/PROC/PFIFALAGOAS/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela PF/IFAL, conforme autorizado pela Orientação Normativa no 55, da Advocacia-Geral da União.

Assinatura

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00812000016201986 e da chave de acesso 97cf1052

---

Documento assinado eletronicamente por FABIO DA COSTA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 943469718 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIO DA COSTA CAVALCANTI. Data e Hora: 27-07-2022 17:35. Número de Série: 37549962963190125191710890135. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---