

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ACAJUTIBA**

**PROCESSO Nº 02704e19**

**PARECER Nº 00375-19 (F.L.Q.)**

ADMISSÃO DE ESTAGIÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO. UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AGENTES DE INTEGRAÇÃO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE INSTITUIÇÃO DE ENSINO E ENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE.

Os órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios podem oferecer estágio, destinado à preparação para o trabalho produtivo de educandos e formalizado por intermédio de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino. Estas (parte concedente do estágio e instituição de ensino) podem também utilizar os serviços de agentes de integração, mediante condições acordadas em instrumento jurídico apropriado, devendo ser observada a Lei de Licitações e Contratos Administrativos no caso de contratação com recursos públicos. É possível, ainda, a celebração de convênio de concessão de estágio entre instituição de ensino e Ente Público, permanecendo necessária a formalização do termo de compromisso anteriormente mencionado. Para admissão de estagiários no âmbito da Administração Pública, é recomendável a realização de processo seletivo, no qual devem ser fixados critérios objetivos.

O Procurador do **MUNICÍPIO DE ACAJUTIBA**, Dr. José Bento de Souza Barbosa, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 02704e19, questiona-nos:

**“a) Seria possível a contratação direta dos estagiários, como exemplo, através de formação de comissão específica para avaliação de currículos? b) Seria possível ainda a contratação de empresas intermediadoras**

**especializadas, como CIEE ou IEL, desde que suprimido o pagamento do montante cobrado pela efetiva intermediação? c) Seria possível o convênio com escolas e/ou universidades da rede pública e/ou particular?**

(...) na hipótese de todas as possíveis soluções acima mencionadas serem viáveis, existem critérios a serem obedecidos ou a escolha é discricionária, podendo a Administração, conforme oportunidade e conveniência, atuar dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida?" (destaques no original)

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, cumpre anotar que, nos termos do artigo 1º, da Lei nº 11.788/2008:

"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." (destaques adotados)

Ou seja, **o estágio tem por finalidade a complementação da formação escolar dos educandos, dotando-os de prática profissional necessária ao desenvolvimento do aprendizado. Não se trata, pois, de mero aproveitamento de mão de obra mais barata para suprimento das necessidades do quadro funcional permanente, prática que ensejaria o desvirtuamento da relação travada entre as partes.**

Os artigos 3º, 5º e 9º, da citada Lei nº 11.788/2008 preceituam que:

"Art. 3º O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos:

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

II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino;

III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso.

§ 1º O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos relatórios referidos no inciso IV do caput do art. 7º desta Lei e por menção de aprovação final.

§ 2º O descumprimento de qualquer dos incisos deste artigo ou de qualquer obrigação contida no termo de compromisso caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária. (destaques adotados)

“Art. 5º As instituições de ensino e as partes cedentes de estágio podem, a seu critério, recorrer a serviços de agentes de integração públicos e privados, 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.

§ 1º Cabe aos agentes de integração, como auxiliares no processo de aperfeiçoamento do instituto do estágio:

I – identificar oportunidades de estágio;

II – ajustar suas condições de realização;

III – fazer o acompanhamento administrativo;

IV – encaminhar negociação de seguros contra acidentes pessoais;

V – cadastrar os estudantes.

§ 2º É vedada a cobrança de qualquer valor dos estudantes, a título de remuneração pelos serviços referidos nos incisos deste artigo.

§ 3º Os agentes de integração serão responsabilizados civilmente se indicarem estagiários para a realização de atividades não compatíveis com a programação curricular estabelecida para cada curso, assim como estagiários matriculados em cursos ou instituições para as quais não há previsão de estágio curricular.” (destaques adotados)

“Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;

III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;

IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;

V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;

VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;

VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.

Parágrafo único. No caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o inciso IV do caput deste artigo poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino.” (destaques aditados)

Daí se infere que **os órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios podem oferecer estágio, destinado à preparação para o trabalho produtivo de educandos e formalizado por intermédio de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino. Estas (parte concedente do estágio e instituição de ensino) podem também utilizar os serviços de agentes de integração, mediante condições acordadas em instrumento jurídico apropriado, devendo ser observada a Lei de Licitações e Contratos Administrativos no caso de contratação com recursos públicos.**

Acrescente-se que o artigo 8º, da Lei nº 11.788/2008 vaticina:

“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.” (destaques aditados)

Desse modo, **é possível, ainda, a celebração de convênio de concessão de estágio entre instituição de ensino e Ente Público, por exemplo, permanecendo necessária a formalização do termo de compromisso acima mencionado.** Nesse sentido, vale trazer a lume a decisão do E. Supremo Tribunal Federal, exarada nos autos da ADI 3792, vejamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. 1. A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. 2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado. 3. Por outro lado, verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da **universidade estadual**, a qual, frise-se, tem por objetivo precípuo as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de “remuneração ao estudante/plantonista”. **Nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados.** 4. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança

Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos ex nunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.” (ADI 3792, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017; destaques aditados)

Essa Assessoria Jurídica, em análise do Processo nº 09447-15, a respeito da possibilidade de se firmar convênio entre a Administração Pública e as instituições de ensino, destaca o posicionamento da Advocacia-Geral da União, no Parecer nº 0002/2016/CPCV/PGF/AGU, *in verbis*:

“Ainda ressalte-se que a Advocacia Geral da União através do Parecer nº 0002/2016/CPCV/PGF/AGU **se pronunciou também na direção apenas da possibilidade de firmar Convênio desde que celebrados “diretamente com as instituições de ensino”, que não aplica ao caso aqui analisado:**

EMENTA: ESTÁGIO. FORMAS DE AJUSTE PARA A CONCESSÃO DE ESTÁGIOS NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE AGENTES DE INTEGRAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO OU DE REALIZAÇÃO DR CHAMADA PÚBLICA PARA CREDENCIAMENTO, QUANDO CONTRATO NÃO ENVOLVER DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS. CONVÊNIOS ENTRE OS ÓRGÃOS ENTIDADES CONCEDENTES DE ESTÁGIOS AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO. REQUISITOS. OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES DA LEI 11.788/2008 DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA SRH/MP/N.0 04/2014. MANUTENÇÃO DA CONCLUSÃO N° 26/2013/DEPCONSU/PQF/AOU. SUGESTÃO DE NOVAS ORIENTAÇÕES.

I - Administração Pública poderá oferecer estágios **por meio de contratos celebrados com agentes de integração ou mediante convênio celebrado diretamente com as instituições de ensino.**

II No caso dos agentes de integração, Lei 11.788/2008 impõe necessidade de licitação prévia quando contratação gerar dispêndio de recursos públicos (art. 5º), tal como orientado n« Conclusão nº 26/2013/DF.PCONSUS/PGF/AGU.

III - Quando se pretendia contratação de agentes de integração sem qualquer dispêndio de recursos públicos, realização de uma chamada pública para credenciamento de todos os eventuais agentes é a solução jurídica mais consentânea com princípio constitucional da impessoalidade com mandamento insculpido no art. 5º da Lei 11,788/2008. realização de tal procedimento, contudo, não afasta necessidade de se firmar termo de compromisso entre instituição de ensino, ente concedente do estágio educando, nos termos do art. 16 da lei 11.788/2008.

IV - **Na hipótese de convênio diretamente celebrado pelos órgãos entidades da Administração com as instituições de ensino**, devem ser observados todos os requisitos decorrentes da Lei 11.788/2008 da Orientação Normativa SRH/MP/N.» 04/2014 (plano de atividades de estágio, carga horária, valor da bolsa, cobertura contra acidentes pessoais, percentual de vagas reservados cotistas, auxílio transporte, recesso remunerado, etc), bem como deve ser celebrado termo de compromisso que contenha as cláusulas obrigatórias previstas no art. 19 da citada Orientação Normativa SRH/MP/N.' 04/2014.

V - As instituições de ensino públicas federais devem realizar chamada pública para credenciamento das entidades ou órgãos públicos ou privados com os quais

se celebrará convênio para concessão do estágio mencionado no parágrafo anterior. edital deve prever, no mínimo, as áreas de estágio, quantidade de vagas, os critérios de seleção (das entidades concedentes dos estagiários), bem como dever de cumprimento, pelos concedentes do estágio. das obrigações decorrentes da Lei 11.788/2008. (grifo nosso)".

Pontue-se que, **para admissão de estagiários no âmbito da Administração Pública, é recomendável a realização de processo seletivo, no qual devem ser fixados critérios objetivos.** Estes, de acordo com o artigo 2º, da Lei nº 8.429/1992, se enquadram no conceito de “agentes públicos” e, como tais, também se submetem aos princípios da impessoalidade e da eficiência, dispostos no artigo 37 da Constituição Federal. Confira-se:

“Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)”

Assim sendo, **cabe ao Gestor avaliar, no caso concreto, o procedimento de admissão de estagiários que melhor atende ao interesse público, atentando-se para o preenchimento dos requisitos estabelecidos legalmente para tanto, consoante anteriormente explicitado, à luz dos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, economicidade, eficiência e competitividade.**

É o parecer.

Salvador, 02 de abril de 2019.

**Flávia Lima de Queiroz**  
**Chefe da DACJ**