



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO SEGURO

PROCESSO Nº 16871e21

PARECER Nº 01553-21

EMENTA: CONSULTA. ADMISSÃO DE ESTAGIÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ENTE PÚBLICO E INSTITUIÇÃO DE ENSINO BEM COMO UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AGENTES DE INTEGRAÇÃO. ESTÁGIO NA EDUCAÇÃO BÁSICA. FONTE 01. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. PRINCÍPIO DA PRECEDÊNCIA DOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS.

1. A Administração Pública poderá oferecer estágios por meio de contratos celebrados com agentes de integração ou mediante convênio celebrado diretamente com as instituições de ensino. Em havendo a contratação mediante agentes de integração a Lei 11.788/2008 impõe necessidade de licitação prévia quando a contratação gerar dispêndio de recursos públicos, devendo observar a legislação que estabelece as normas gerais de licitação, hoje vigentes a lei nº 8.666/93 e 14.133/2021.

2. O estagiário que atua na educação básica, recebendo como contrapartida a bolsa-estágio, executará atividades voltadas para o adequado funcionamento da educação básica pública. Desta sorte, não há óbice na utilização de recursos da Fonte 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação 25%) para pagamento dessas bolsas-estágio.

3. É imprescindível que seja mantida a integridade do sistema de planejamento e orçamento. E em havendo remuneração, quando da contratação de estagiário, torna-se necessária a fixação de tal despesa orçamentária, respeitando-se o princípio da precedência dos instrumentos orçamentários. A classificação

orçamentária da despesa, até modalidade de aplicação a ser utilizada pelo Legislativo seria: 3.3.90.XX.XX.

A Presidente da Câmara Municipal de **PORTO SEGURO**, Sra. Ariana Fehlberg, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 16871e21, questiona-nos:

1. Em qual rubrica orçamentária as despesas com o Programa de Estágio devem ser alocadas?
2. É permitida a utilização, pelos entes públicos municipais, de verbas orçamentárias destinadas ao custeio da educação, para o pagamento das despesas com Programa de Estágio de Estudantes?
3. É imperiosa a necessidade de contratação de um agente integrador para intermediar a contratação dos estagiários? Se sim, qual a modalidade de contratação adequada?
4. Se imprescindível a contratação do agente integrador, sobre qual rubrica orçamentária as despesas desse contrato deverão ser alocadas?
5. Há a necessidade de inclusão das despesas no orçamento da Câmara de Vereadores?

Da legitimidade. Verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista se tratar de autoridade competente (art. 208, I – Presidente de Câmara de Vereadores) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legalmente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, **são confeccionados sempre em tese**, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Ademais, cumpre-nos observar que esta Unidade Jurídica emite parecer consultivo, portanto, trata-se de opinativo versado sobre a matéria em exame. Impende ressaltar que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte

de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Preliminarmente, importa destacar que das arguições presentes na consulta formulada, depreendem-se dois contextos distintos: o primeiro referente a contratação de estagiários pelos entes públicos municipais com o programa de estágio de estudantes com verbas destinadas ao custeio da educação; e o segundo refere-se ao programa de estágio para o desenvolvimento de atividades nas dependências do Poder Legislativo.

No âmbito da Administração Pública, a contratação de estagiários reger-se-á pelas normas da Lei Federal nº 11.788/08, podendo os Entes federados complementar a matéria através de lei local.

E considerando a legislação geral que rege a matéria, inclusive a jurisprudência desta Corte de Contas e de outros Tribunais pátrios, constata-se não existir óbices para que a Administração Pública Direta e Indireta possa celebrar termos de compromisso com estagiários.

Outrossim, evidencia-se que possíveis despesas decorrentes do estágio, a exemplo de bolsas pagas a estagiários, devem observar as regras exigidas pelo Direito Financeiro, Lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC nº 101/00), mormente quanto à previsão orçamentária para a realização do gasto.

Prestadas tais considerações inaugurais, passa-se a traçar os esclarecimentos jurídicos necessários a contratação de estagiários.

1. EM QUAL RUBRICA ORÇAMENTÁRIA AS DESPESAS COM O PROGRAMA DE ESTÁGIO DEVEM SER ALOCADAS?

A estrutura da Lei Orçamentária Anual (LOA) denominada “funcional programática” se baseia em funções e programas de governo, de acordo com a Lei nº 4.320/64. A estrutura dos gastos presentes na LOA, dada pela funcional programática, apresenta: esfera orçamentária, órgão/unidade orçamentária, função, subfunção, programa e ação.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)¹, 8ª edição, a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária.

Quanto a estrutura programática, reputa-se que todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações. Ou seja, toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA). Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos.

Em conjunto com a identificação, nas leis orçamentárias, das funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, aplica-se a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, em atendimento ao princípio da especificação, conforme estabelece o art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Dito isto, têm-se cada item de gasto presente na LOA é chamado de dotação orçamentária ou rubrica orçamentária. Essas rubricas são alocadas e detalhadas por órgãos da administração pública e executadas por Unidades Orçamentárias.

1 Versão para download disponível na página: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>, acesso em 24/09/2021.

A Lei nº 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes, definiu o estágio como sendo ato educativo escolar supervisionado, sem vínculo empregatício de qualquer natureza, com jornada de atividade compatível e desenvolvido no ambiente de trabalho.

Portanto, estágio não se confunde com emprego e pode ser remunerado ou não. Em havendo remuneração é necessário que se tenha previsão orçamentária para realização de tal despesa.

Os gastos com o pagamento de bolsas de estágios, de acordo com a Lei nº 11.788/2008 e com a jurisprudência pátria, não devem ser considerados como despesas com pessoal, tratando-se de Outras Despesas Correntes não afetas a dispêndios orçamentários com pessoal. Dessa sorte, consoante codificação estabelecida pela Portaria Interministerial nº 163/2001, e respondendo o questionamento da Consultante, a classificação orçamentária da despesa, até modalidade de aplicação, a ser utilizada pelo Legislativo seria: 3.3.90, onde:

Categoria econômica : 3 - Despesa corrente
Grupo de natureza da despesa : 3 - Outras Despesas Correntes
Modalidade de aplicação: 90 - Aplicação Direta

O elemento de despesa seria o 36 ou 39 a depender do tipo de contratação a ser aplicado no caso concreto:

36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização

a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

2. É PERMITIDA A UTILIZAÇÃO, PELOS ENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS, DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS AO CUSTEIO DA EDUCAÇÃO, PARA O PAGAMENTO DAS DESPESAS COM PROGRAMA DE ESTÁGIO DE ESTUDANTES?

Sobre essa temática verifica-se que já houve pronunciamento desta Unidade Jurídica nos autos do processo nº 13984e19², o qual recomendamos a leitura na íntegra, de ampla pesquisa no site do TCMBA, aba “Jurisprudência” – opção de consulta “Por Número de Processo”, cuja Ementa transcreve-se:

EMENTA: CONSULTA. BOLSA ESTÁGIO. ESTÁGIO NA EDUCAÇÃO BÁSICA. FONTE 01. POSSIBILIDADE. O estagiário que atua na educação básica, recebendo como contrapartida a bolsa-estágio, executará atividades voltadas para o adequado funcionamento da educação básica pública. Desta sorte, não há óbice na utilização de recursos da Fonte 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação 25%) para pagamento dessas bolsas-estágio. A classificação orçamentária da despesa é a 3.3.90.36.03 - Estagiários e Monitores.

Portanto, e respondendo o questionamento da Consulente, o estagiário que atua na educação básica, recebendo como contrapartida a bolsa-estágio, executará atividades voltadas para o adequado funcionamento da educação básica pública. Desta sorte, não há óbice na utilização de recursos da Fonte 01 (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação 25%) para pagamento dessas bolsas-estágio.

3. É IMPERIOSA A NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE UM AGENTE INTEGRADOR PARA INTERMEDIAR A CONTRATAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS? SE SIM, QUAL A MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO ADEQUADA?

Sobre essa temática verifica-se que já houve pronunciamento desta Unidade Jurídica nos autos do processo nº 20728e19³, o qual recomendamos a leitura na íntegra, de ampla

2 Disponível na página: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/13984e19.odt.pdf>>, visitada em 23/09/2021.

3 Disponível na página: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/20728e19.odt.pdf>>, visitada em 23/09/2021.

pesquisa no site do TCMBA, aba “Jurisprudência” – opção de consulta “Por Número de Processo”, cuja Ementa transcreve-se:

ADMISSÃO DE ESTAGIÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AGENTES DE INTEGRAÇÃO. LICITAÇÃO. REGRA GERAL. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ENTE PÚBLICO E INSTITUIÇÃO DE ENSINO.

O artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993 autoriza a contratação direta de instituição brasileira que goze de inquestionável reputação ético-profissional, não tenha finalidade lucrativa e que, por disposição regimental ou estatutária, tenha por finalidade o ensino. Este envolve a transmissão do conhecimento e o treinamento de habilidades físicas e mentais do indivíduo. É imprescindível a existência de nexos efetivos entre a função da instituição e o objeto do contrato. No caso da contratação de agente de integração pela Municipalidade, cabe ao Gestor avaliar todas as peculiaridades atinentes ao caso concreto, a fim de aferir o preenchimento dos aludidos requisitos e a consequente possibilidade de dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Também é possível a celebração de convênio de concessão de estágio entre Ente Público e instituição de ensino, devendo o Gestor analisar, na casuística, o procedimento de admissão de estagiários que melhor atende ao interesse público, atentando-se para o preenchimento das condições estabelecidas legalmente para tanto, à luz dos princípios da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da competitividade.

Portanto, e **respondendo o questionamento da Consulente**, a Administração Pública poderá oferecer estágios por meio de contratos celebrados com agentes de integração ou mediante convênio celebrado diretamente com as instituições de ensino. Em havendo a contratação mediante agentes de integração a Lei 11.788/2008 impõe necessidade de licitação prévia quando a contratação gerar dispêndio de recursos públicos, devendo observar a legislação que estabelece as normas gerais de licitação, hoje vigentes a lei nº 8.666/93 e 14.133/2021.

4. SE IMPRESCINDÍVEL A CONTRATAÇÃO DO AGENTE INTEGRADOR, SOBRE QUAL RUBRICA ORÇAMENTÁRIA AS DESPESAS DESSE CONTRATO DEVERÃO SER ALOCADAS?

Questionamento prejudicado. Conforme respondido no item anterior, não é imprescindível a contratação do agente integrador. A Administração Pública pode firmar convênio celebrado diretamente com as instituições de ensino.

5. HÁ A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES?

Conforme já trazido à baila no item 1, em havendo remuneração, quando da contratação de estagiário, é necessário que se tenha previsão orçamentária para realização de tal despesa.

A função primordial da Lei Orçamentária é a salvaguarda do princípio da prévia autorização. No particular, o artigo 6º da Lei nº 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, determina que “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”

Do mesmo modo, insta anotar que o artigo 167, I e II, da CF veda, dentre outros:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Portanto, e **respondendo o questionamento da Consultante**, é imprescindível que seja mantida a integridade do sistema de planejamento e orçamento, **tornando-se necessária a fixação de todas as despesas orçamentárias**, respeitando-se sempre o **princípio da precedência dos instrumentos orçamentários**.

Porém, se no decorrer do exercício, o orçamento precisar ser ajustado, a fim de adequar a real necessidade de execução, poderão ser realizadas alterações orçamentárias. Essas alterações podem ocorrer mediante abertura de créditos adicionais nas modalidades suplementares, especiais e extraordinários.

É o parecer, *s.m.j.*

Salvador, 28 de setembro de 2021.

Karina Menezes Franco
Assessora Jurídica
Auditora de Controle Externo