



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO
PRÉDIO DA REITORIA, 2º ANDAR, CIDADE UNIVERSITÁRIA CAMPUS I, BAIRRO CASTELO BRANCO JOÃO PESSOA-PB. CEP: 58059-900

PARECER n. 00152/2018/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU

NUP: 23074.064311/2018-76

INTERESSADOS: UFPB - PROPLAN - CODECON

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO DE ESTÁGIO MÚTUO. INTERNATO MÉDICO. RESOLUÇÃO N. 3, DE 20 DE JUNHO DE 2014, CNE/CES/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. VALIDADE.

Senhora Coordenadora da PROPLAN,

1. Trata-se de pedido de análise e parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria (fl. 01) a respeito da minuta de Acordo de Cooperação de Estágio Mútuo, nos moldes de Internato Médico.
2. O processo foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Tais normas exigem a análise jurídica da legalidade do texto das minutas dos negócios jurídicos celebrados pela Administração.
3. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relações a estes, pressupõe-se que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.
4. É, em síntese, o que cabia relatar.
5. Antes de tratar especificamente da minuta, no entanto, cumpre esclarecer o que é o instrumento jurídico que se pretende realizar e assim, verificar a sua possibilidade nos termos propostos.
6. O acordo que se pretende celebrar difere dos contratos regidos pela Lei 8.666/93. Primeiramente, porque conforme a própria denominação, nesta modalidade de ajuste se destaca o intuito de cooperação recíproca entre os partícipes. Em segundo lugar, porque ao firmarem ajustes dessa natureza, as partes visam à consecução de objetivos comuns. Diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam. Trata-se, pois, de instrumento congênere ao convênio (previsto no art. 116 da Lei 8.666/93), que é a forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração, conforme definição corrente da doutrina, da jurisprudência e dos órgãos de controle.
7. Entretanto, embora se trate de instrumento congênere ao convênio, neste caso não há previsão de transferência de recursos oriundos do Orçamento, razão pela qual não se aplicam ao presente ajuste as regras decorrentes do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011. Trata-se, portanto, daquilo que é conhecido no âmbito da Administração como “Acordos de Cooperação Técnica”, que basicamente são ajustes firmados por entidades públicas entre si ou entre estas e entidades particulares sem fins lucrativos para a consecução de objetivos comuns e que, diversamente dos convênios, não envolve transferência de recursos entre os partícipes.

8. Estabelecidas essas premissas, cabe analisar o acordo ou protocolo de cooperação. A tais ajustes incide a regra legal do art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, que prevê, no mínimo, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, a previsão de início e fim da execução do objeto.

9. A seguir, confira-se a redação do art.166 do diploma legal em comento:

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.

§ 1o A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

[...] omissis

10. Essa regra do art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, exige um plano de trabalho no qual sejam previstos, ainda que de modo genérico e, portanto, sujeito a adequações futuras, as atividades a serem realizadas (objetivos, justificativa, desenvolvimento, etapas e cronograma para a execução dos trabalhos). Tal plano de trabalho encontra-se anexado nos autos (fl. 08), conforme o artigo citado.

11. Ademais, o referido termo de parceria não contemplar a transferência de recursos públicos e prevê explicitamente em sua cláusula quinta, sub-cláusula segunda que "havendo necessidade de despesa pública, proceder-se-á à celebração de instrumentos adequados a tal finalidade, ocasião em que serão definidas as responsabilidades técnica e financeira, bem como a forma de prestação de contas, em consonância com as demandas apresentadas e na forma da legislação de regência". Essa previsão, de certa forma, torna-se necessária, posto que a legislação para ajustes que envolvam transferência de recursos é bem mais detalhada e exigente, e o próprio negócio jurídico é outro (Termo de Execução Descentralizada, conforme precisão do art. 1º, § 1º, III, do Decreto 6.170/2007).

12. Trata-se de providência acautelatória a evitar que aditivos possam trazer essa previsão, situação que se convencionou chamar de ajustes ou convênios “guarda-chuva”, sempre apontados pelo Tribunal de Contas da União como ilícitos por falta de fundamentação legal em acórdãos ou decisões como a seguinte:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

[...]

9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

[...]

9.2.5. estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, abstendo-se de efetuar, para a cobertura

desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo “guarda-chuva”, não previstos em lei [...];

9.2.6. promovam as alterações necessárias à adequação dos atuais instrumentos que não se enquadrem na forma disposta no item acima;

[...]” (TCU, Acórdão n.º 2731/2008 – Plenário).

13. Outrossim, em homenagem à clareza, a legalidade do ajuste, faz-se necessário os seguintes esclarecimentos em relação ao objeto.

14. Objeto, ou conteúdo, é a alteração que o ato administrativo se propõe a fazer. A minuta juntada aos autos tem conteúdo lícito, já que autorizado por Lei, e possível, ou seja, suscetível de ser realizado, dentro da atuação discricionária da administração em celebrar ajustes deste tipo e prever obrigações, direitos e prazos.

15. Consta na cláusula primeira do acordo a definição do objeto, qual seja:

O presente Acordo de Cooperação de Estágio tem por objeto proporcionar aos estudantes regularmente matriculados e com efetiva frequência nos **cursos de graduação em Medicina da UFPB e _____** (sigla da outra instituição), a realização de Estágio Curricular Obrigatório Mútuo nos moldes de **INTERNATO MÉDICO**, de acordo com o projeto pedagógico do(s) curso(s).

16. Além disso, observa-se que a UFPB, ao que parece, objetiva realizar o convênio com outra instituição também com a finalidade de proporcionar estágio curricular aos graduandos, fato este que atrai a incidência da Resolução CNE/CES nº 3, de 20 de junho de 2014, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em medicina, e estabeleceu a obrigatoriedade do estágio curricular a ser desempenhado em serviços próprios ou conveniados:

Art. 24. A formação em Medicina incluirá, como etapa integrante da graduação, estágio curricular obrigatório de formação em serviço, em regime de internato, sob supervisão, em serviços próprios, conveniados ou em regime de parcerias estabelecidas por meio de Contrato Organizativo da Ação Pública Ensino-Saúde com as Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde, conforme previsto no art. 12 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

§ 1º A preceptoria exercida por profissionais do serviço de saúde terá supervisão de docentes próprios da Instituição de Educação Superior (IES);

§ 2º A carga horária mínima do estágio curricular será de 35% (trinta e cinco por cento) da carga horária total do Curso de Graduação em Medicina.

§ 3º O mínimo de 30% (trinta por cento) da carga horária prevista para o internato médico da Graduação em Medicina será desenvolvido na Atenção Básica e em Serviço de Urgência e Emergência do SUS, respeitando-se o mínimo de dois anos deste internato.

§ 4º Nas atividades do regime de internato previsto no parágrafo anterior e dedicadas à Atenção Básica e em Serviços de Urgência e Emergência do SUS, deve predominar a carga horária dedicada aos serviços de Atenção Básica sobre o que é ofertado nos serviços de Urgência e Emergência.

§ 5º As atividades do regime de internato voltadas para a Atenção Básica devem ser coordenadas e voltadas para a área da Medicina Geral de Família e Comunidade.

§ 6º Os 70% (setenta por cento) da carga horária restante do internato incluirão, necessariamente, aspectos essenciais das áreas de Clínica Médica, Cirurgia, Ginecologia-Obstetria, Pediatria, Saúde Coletiva e Saúde Mental, em atividades eminentemente práticas e com carga horária teórica que não seja superior a 20% (vinte por cento) do total por estágio, em cada uma destas áreas.

§ 7º O Colegiado do Curso de Graduação em Medicina poderá autorizar a realização de até 25% (vinte e cinco por cento) da carga horária total estabelecida para o estágio fora da Unidade da Federação em que se localiza a IES, preferencialmente nos serviços do Sistema Único de Saúde, bem como em instituição conveniada que mantenha programas de Residência, credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica, ou em outros programas de qualidade equivalente em nível internacional.

§ 8º O colegiado acadêmico de deliberação superior da IES poderá autorizar, em caráter excepcional, percentual superior ao previsto no parágrafo anterior, desde que devidamente motivado e justificado.

§ 9º O total de estudantes autorizados a realizar estágio fora da Unidade da Federação em que se localiza a IES não poderá ultrapassar o limite de 50% (cinquenta por cento) das vagas do internato da IES para estudantes da mesma série ou período.

§ 10. Para o estágio obrigatório em regime de internato do Curso de Graduação em Medicina, assim caracterizado no Projeto Pedagógico de Curso (PPC), a jornada semanal de prática compreenderá períodos de plantão que poderão atingir até 12 (doze) horas diárias, observado o

limite de 40 (quarenta) horas semanais, nos termos da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes.

§ 11. Nos estágios obrigatórios na área da saúde, quando configurar como concedente do estágio órgão do Poder Público, poderão ser firmados termos de compromisso sucessivos, não ultrapassando a duração do curso, sendo os termos de compromisso e respectivos planos de estágio atualizados ao final de cada período de 2 (dois) anos, adequando-se à evolução acadêmica do estudante.

17. Com efeito, nota-se que a aceção do objeto está em consonância com as finalidades institucionais da UFPB, não se havendo de cogitar em qualquer ilegalidade.

18. Quanto ao foro de eleição constante na cláusula Décima Sexta, verifica-se a correta indicação da Justiça Federal, conforme determina o art. 109, I, da Constituição Federal - optando à Administração pelo foro da Justiça Federal de Primeiro Grau na Paraíba, Seção Judiciária do Estado da Paraíba em João Pessoa, onde está a sede da Administração.

19. No mais, a minuta encontra-se em conformidade com as previsões legais ao estabelecer a formalização do estágio, seleção, obrigações, duração do estágio e jornada de trabalho, bolsa estágio, desligamento vigência, denúncia e rescisão.

20. **Assim, conforme o que foi exposto neste parecer e analisando juridicamente os elementos que informam estes autos, opino pela VALIDADE da minuta e do plano de trabalho, ressaltando que o plano de trabalho deve estar sujeitos a adequações futuras para que fique mais completo.**

21. **Por fim, esta Procuradoria Federal junto à UFPB, por meio da autorização da Orientação Normativa nº 55 da AGU, estabelece esta manifestação jurídica como referencial para matérias idênticas, ficando dispensadas as análises individualizadas, "desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação".**

João Pessoa, 15 de outubro de 2018.

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UFPB

MÔNICA DA SILVA ALENCAR
ESTAGIÁRIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23074064311201876 e da chave de acesso eafafd2d



Documento assinado eletronicamente por CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 183133392 e chave de acesso eafafd2d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA. Data e Hora: 16-10-2018 10:06. Número de Série: 13956504. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.