

PERGUNTAS



Com relação ao Art. 1º

Questão 1: Atualmente a FUB só poderá obter propostas de Fundações que estão credenciadas junto à FUB (FINATEC) ou autorizadas (FUNAPE) pelo CONSUNI? Se for possível obter propostas de outras Fundações de apoio, deverá ser obtida prévia aprovação do CONSUNI para apoiar o projeto?

Com relação ao Art. 2º

Questão 2: O plano de trabalho mencionado nesse artigo refere-se ao projeto básico a ser formulado pelo gestor do projeto?

Com relação ao Art. 2º, alínea "p"

Questão 3: Considerando que as contratações de pessoas físicas e jurídicas necessitam de processo regular de licitação, em qual hipótese admitiremos a indicação prévia dos nomes e razões sociais respectivamente?

Com relação ao Art. 3º

Afirma que os projetos "[...] deverão, obrigatoriamente, serem aprovados pelos colegiados ou conselhos das unidades acadêmicas [...]". Sobre as unidades que possuem colegiado e conselho: a instrução da reitoria nº 01/2008 no seu artigo 1º, itens a e b solicita as duas aprovações.

Questão 04: Basta ter aprovação de apenas um deles?

Com relação aos Art. 4º e Art. 12

Questão 05: O que se caracteriza como eventual, temporário, esporádico e reapresentação reiterada?

Com relação ao Art. 5º - parágrafo único

Questão 06: É necessária a celebração de um termo aditivo?

Com relação ao Art. 6º

Questão 07: Os integrantes da equipe que não serão remunerados contam como 2/3 da cota de vinculados à UnB?

Com relação ao Art. 6º - § 3º

Questão 08: O art. 2º, alínea p, considera Pessoa Jurídica como equipe técnica. No caso do Art. 6º a pessoa jurídica deve ser considerada para fins de cálculo dos 2/3?

Com relação ao Art. 6º - § 5º

Questão 09: Podem ser consideradas as participações de servidores de outros órgãos que atuem no projeto, mesmo que as instituições as quais eles pertencem não sejam signatárias do instrumento jurídico que dará origem à contratação da fundação de apoio?



Com relação ao Art. 7º

Questão 10: O gestor (executor), o coordenador e o fiscal devem ser pessoas distintas?

Questão 11: Se sim, qual é a função de cada um deles?

Questão 12: Essas atribuições são passíveis de remuneração no âmbito do projeto?

Questão 13: É admitida a participação de servidor aposentado da FUB exclusivamente como coordenador técnico do projeto?

Questão 14: O fiscal deve ser contabilizado como membro da equipe vinculado à FUB para o cálculo dos 2/3?

Com relação ao Art. 10 - § 2º

Questão 15: No caso de cursos, a exemplo dos cursos de especialização, como seriam os pagamentos aos servidores (docentes e técnicos), uma vez que o pagamento deveria ocorrer por meio da GECC?

Com relação ao Art. 13

Questão 16: Esse limite se aplicará apenas aos docentes ou a servidores públicos em geral?

Com relação ao Art. 14 – VII

Questão 17: Deverão ser identificados os gestores da FUB e da Fundação de Apoio no instrumento?

Com relação ao Art. 17

Questão 18: Esse acordo será realizado através de um instrumento à parte ou será uma das cláusulas do contrato?

Com relação ao Art. 22

Questão 19: O gestor determinará a sistemática de fiscalização e fará a escolha do fiscal?

Com relação ao Art. 23

Questão 20: Isso significa que a aquisição de bens, equipamentos e passagens só poderá ser realizada pela FUB?

Questão 21: Existem despesas que não podem ser repassadas para as Fundações de Apoio? Se sim, quais são?

Com relação ao Art. 31

Questão 22: Quando a FUB celebrar um contrato com a Fundação de Apoio deverá haver tributação de imposto de renda sobre os valores recebidos pelos servidores (adicional variável)?

Com relação ao Art. 32

Questão 23: Essa ampla publicidade pode ser atendida com a publicação do extrato do contrato/convênio no DOU e na página da FUB conforme determina Art. 14, inciso VI da Resolução?



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUB

PARECER/SRMJ/PF/FUB N. 1455 /2013

Processo UnBDoc n. 101.537/2013

Protocolo n. 23106.008609/2013-77

Interessado: Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos (DPA)

EMENTA: RESOLUÇÃO CONSUNI N. 17/2013. LEGALIDADE. A Resolução CONSUNI n. 17, de 13.6.2013, é legal mas dependerá de adequada interpretação e adaptação aos casos concretos.

Senhora Coordenadora de Consultivo,

O presente processo veio a esta Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade de Brasília (PF/FUB) para responder à consulta formulada pela DPA (em epígrafe) sobre diversos pontos da Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) n. 17, de 13.6.2013, sendo oportunas as considerações que se seguirão.

2. O processo foi registrado no dia 8.8.2013, sendo que foram formuladas 32 perguntas, as quais serão respondidas doravante de maneira sucinta, mas esperando atender ao múnus que me imposto, *ex vi* do art. 10, § 1º da Lei n. 10.480, de 2.7.2002, combinado com o art. 11, inc. V, da Lei Complementar n. 73, de 10.2.1993.

Resposta à primeira pergunta: credenciamento obrigatório

3. A primeira questão levantada se refere ao credenciamento, sobre o qual o Decreto n. 7.423, de 31.12.2010, em seu art. 1º, *caput*, dispõe que será feito "por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto". Ocorre que a norma



interna em discussão dispõe que “a fundação de apoio deverá ser previamente credenciada ou autorizada para o apoio por decisão do Consuni”.

4. A doutrina informa que o *poder regulamentar* é exclusivo do chefe do Poder Executivo.¹ Porém, conforme alerta Di Pietro, as formas de expressão da administração pública não se esgotam em decretos, coexistindo com outras, razão de preferir referir-se ao *poder normativo*, que é mais amplo.²

5. Pensando na Resolução do CONSUNI N. 17/2013 como ato normativo inferior e que encontrará fundamento de validade no Dec. n. 7.423/2010 posso responder que ao questionamento da seguinte maneira:

“Só poderão participar de projetos acadêmicos da UnB aquelas fundações de apoio que estiverem credenciadas na forma do art. 1º, caput, do Dec. n. 7.423/2010 e, ainda, que estiverem credenciadas perante a FUB ou autorizadas pelo CONSUNI. Assim, fundações de apoio de outras regiões do Brasil poderão participar de projetos sem credenciamento junto à FUB, desde que credenciadas na forma do mencionado decreto e autorizadas pelo CDNSUNI”.

6. Não se olvide que o princípio da legalidade pressupõe, dentre outros aspectos, que a administração respeitará as normas que ela mesma estabeleceu.³ Destarte, além do credenciamento exigido pelo decreto, é necessário credenciamento junto à FUB ou autorização do CONSUNI. De qualquer modo, esclareça-se – desde já – que a autorização pelo CONSUNI ou credenciamento junto à FUB não poderão servir de mecanismos para estabelecer indevida “reserva de mercado” em favor da FINATEC, em desprestígio ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular porque tal conduta poderá induzir, inclusive, à improbidade administrativa.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 118.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 86.

³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 45.



2ª pergunta: projeto básico versus plano de trabalho

7. A segunda questão versa sobre o plano de trabalho mencionado no art. 2º, perguntando se ele se confunde com o projeto básico. Nesse aspecto, informo que o projeto básico, normalmente precariamente elaborado, é previsto na Lei n. 8.666, de 21.6.1993, estando ali definido da seguinte maneira no art. 6º da lei:

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”.

8. O plano de trabalho deverá responder detalhadamente a qualquer eventual questionamento sobre o porquê de realizar o projeto, para quais finalidades ele será desenvolvido, como ele será realizado e em que etapas isso se dará e quanto e de onde originarão os recursos a serem utilizados. Nada obstará que o gestor do contrato acolha tal plano de trabalho como projeto básico, pois não é o nome, mas o atendimento aos requisitos do art. 6º, inc. IX, da Lei n. 8.666/1993, quem dirá se ele poderá ser considerado como tal. Com isso, respondo ao questionamento da 2ª pergunta expondo:

Atendidos os requisitos legais, o gestor do projeto poderá acalher o plano de trabalho como projeto básico, fazendo referência a ele como tal.



9. Esclareça-se, no entanto, que o plano de trabalho só poderá ser admitido como projeto básico se atender a todos os requisitos legais, respondendo a todos os questionamentos que poderão ser feitos sobre o porquê, como, o *quantum*, para que fins e como serão utilizados os recursos empregados no projeto.

3ª pergunta: nomes de pessoas (físicas e jurídicas) a serem contratadas por fundações de apoio que poderão constar do projeto

10. A terceira pergunta se refere ao art. 2º, alínea “p”, da Resolução CONSUNI n. 17/2013, que exige constar do plano de trabalho do projeto os nomes da equipe técnica (pessoas físicas e jurídicas) “que receberão mediante prestação de serviços... quando for possível defini-los”.

11. Esse é um terreno arenoso porque o objetivo é aumentar a transparência e evidenciar a moralidade dos objetivos do projeto. Porém, a equipe técnica só poderá constar se for hipótese de notoriedade em que contratação por inexigibilidade de licitação for evidente. Caso contrário, deverá ser considerado impossível definir os nomes da equipe técnica, cometendo à fundação de apoio o dever de contratar. Porém, ressalte-se, a fundação de apoio não poderá ser utilizada como caminho para a fraude, transformando-a em simples gestora de recursos a serem repassados às pessoas físicas e jurídicas, razão de ser o dispositivo bastante razoável. Com isso, responde a terceira questão da seguinte maneira:

na hipótese de pagamentos às pessoas físicas e jurídicas por prestação de serviços, a responsabilidade deverá ser cometida à fundação de apoio, salvo nas hipóteses de notório cabimento de inexigibilidade de licitação em que poderão ser incluídos, mativamente, nomes nos planos de trabalho, para vincular a realização dos projetos por tais pessoas.

12. Utilizar fundações de apoio unicamente para fugir do regime público de contratações da administração pública ferirá lógica do razoável e não poderá ensejar

RP



responsabilidades aos gestores porque poderá caracterizar “utilização indevida da parceria com o setor privado como forma de fugir ao regime jurídico publicístico”.⁴

4ª pergunta: antinomia

13. A antinomia não é propriamente um conflito de normas, mas um conflito aparente de normas. Esse é um assunto que exigirá uma análise prévia da hermenêutica jurídica, sendo oportuno colacionar o que expus alhures:

Interpretar significa procurar conhecer o sentido da norma. A hermenêutica, por sua vez, “é a teoria científica da arte de interpretar”.⁵ Ela surgiu há muito, mas seu auge se deu com a *revolução francesa*, tendo em vista que a lei foi elevada a plano tão alto que passou a ser vista como a única fonte do Direito,⁶ transferido-se o problema da ciência do Direito para a interpretação da lei, sendo que tudo se resolveria pela melhor interpretação.

Para Carlos Maximiliano, a interpretação é uma arte que tem suas próprias técnicas, tendo ficado subordinada ao Direito, aos postulados da Sociologia e da Hermenêutica, que por sua vez se aproveita das conclusões da Filosofia do Direito. Com o auxílio delas fixa novos processos de interpretação, enfeixa-os num sistema, e, assim, moderniza a arte, rejuvenescendo-a, aperfeiçoando-a, de modo a que se conserve à altura do seu século, como elemento de progresso, propulsor da cultura profissional, auxiliar prestimosa dos pioneiros da civilização.

Equivocam-se aqueles que confundem as palavras, *hermenêutica* e *interpretação*, eis que esta é a aplicação daquela.⁷ Porém, mister é reconhecer que se tornou comum tratar as duas expressões como sinônimas^{8,9}.

14. Uma norma escrita, como regra, terá prazo de vigência indeterminado, ou seja, permanecerá em vigor até que outra a revogue – que é o ato pelo qual uma lei é retirada no todo ou em parte de determinado ordenamento jurídico. Tal revogação pode ser *expressa* – quando a lei nova se refira expressamente à retirada de vigor da lei anterior,

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 278-289.

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 1.

⁶ REALE, Miguel. *Lições preliminares do direito*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 274.

⁷ MAXIMILIANO, Carlos. Op. cit. p. 1.

⁸ Ibidem. p. 2.

⁹ <http://sidiojunior.blogspot.com.br/2010/08/criacao-extincao-e-repristinacao.html> Hermenêutica e interpretação da norma criminal. Disponível em: <<http://www.yumpu.com/pt/document/view/12491149/hermeneutica-e-interpretacao-da-norma-criminal-sidio-rosa-de->>. Acesso em: 24.9.2013, às 14h.



v.g., art. 4º da Lei n. 9.455/1997 – ou *tácita* – quando a lei nova regula a matéria da lei anterior de forma diversa, ou seja, a nova lei é incompatível com a antiga. Havendo revogação expressa ou tácita, caso a lei revogadora venha a ser revogada por lei nova, lei anterior não se restaura, salvo se a nova expressamente determinar (Decreto-Lei n. 4.657/1942, art. 2º, § 3º).

15. Era muito comum as leis brasileiras, em seus últimos artigos inserirem um que dispunha: “Revogam-se as disposições em contrário”. Sobre o assunto, sustentei alhures:

A revogação expressa não apresenta maiores problemas, mas a revogação tácita sim. Inicialmente, é importante destacar o fato de que a lei não deve conter palavras vãs, portanto, por não existir qualquer utilidade na tradicional expressão contida no último artigo de praticamente toda lei nacional, doravante o legislador deveria não mais inseri-la. Aqui, faz-se referência à expressão: “revogam-se as disposições em contrário”. Ora, se a lei nova é incompatível com a lei anterior, esta resta tacitamente revogada por aquela, sendo desnecessária a expressão. Nesse sentido, prelecionava Carlos Maximiliano:

... – revogam-se as disposições em contrário: uso inútil; superfetação, desperdício de palavras, desnecessário acréscimo! Do simples fato se promulgar lei nova em contrária, resulta ficar a antiga revogada. Para que perderem tempo as Câmaras em votar mais um artigo, se o abjetivo da mesmo se acha assegurado pelos anteriores? Nos textos oficiais se não inserem palavras supérfluas.¹⁰

Uma lei, em relação a outra, pode ser considerada especial ou geral. A edição de uma lei geral, em princípio, não revoga nem modifica a lei especial e vice-versa. No entanto, conforme consta da lição de Carlos Maximiliano, pode a lei geral revogar tacitamente a especial, o que se dá quando aquela modifica inteiramente a matéria disciplinada por esta.¹¹ De outro, o surgimento de uma lei especial provocará a revogação parcial (derrogação) da lei geral, ou seja, ao menos no que se refere à matéria específica da lei especial a lei geral não terá mais vigência, ocorrendo, portanto, diminuição do seu alcance.¹²

16. Parece-me evidente que o CONSUNI tenha poderes para revogar atos normativos do Reitor da UnB, até porque ele tem inclusive poderes disciplinares sobre o Reitor e, nas demais matérias das suas atribuições, é presidido pelo Reitor da UnB (Regimento Geral

¹⁰ MAXIMILIANO, Carlos. *Heremênutica e aplicação do direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 357/358.

¹¹ *Ibidem*. p. 135.

¹² MESQUITA JÚNIOR, Sídio Rosa de. Criação, extinção e repristinação da norma jurídico-criminal. Disponível em: <<http://sidiojunior.blogspot.com.br/2010/08/criacao-extincao-e-repristinacao.html>>. Acesso em: 24.9.2013, às 16h.



da UnB, arts. 4º-5º). Desse modo, se há a edição de norma posterior de conteúdo incompatível com a anterior, dever-se-á entender que a anterior foi tacitamente revogada. Com isso, respondo ao questionamento expondo:

basta apenas uma aprovação colegiada da projeto para que se implemente convênia com fundação de apaia.

17. O exposto, no entanto, não quer significar que não se possa exigir a aprovação de órgãos colegiados superiores aos das unidades acadêmicas quando os projetos transcenderem aos limites de atuação e a repercussão puder afetar significativamente toda instituição. Um projeto que transcenda os limites de um curso de graduação ou pós-graduação em especial, terá que ser aprovado pelo órgão colegiado Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, momento que a aprovação da unidade acadêmica não será suficiente.

5ª pergunta: atividades temporárias e esporádicas

18. Considerar-se participação temporária aquela com prazo pré-determinado, ou seja, com datas de início e término das atividades. E esporádico aquele que não reitere frequentemente. Apenas para ilustrar, a FUB tem um projeto de pesquisa para monitoramento da fauna, valendo-se de falcões robôs, que é realizado no âmbito do Centro de Desenvolvimento e Tecnologia, que iniciou com a região do Aeroporto Internacional Juscelino Kubstchek, mas que se estendeu ao Palácio da Alvorada e que, devido à repetição por anos seguidos, tem natureza continua e não eventual. Ante o exposto, respondo a 5ª pergunta afirmando:

temporário é o que tem tempa de inicia e fim pré-determinada e esporádica é aquele que existirá uma, duas ou, na máxima, três vezes, mas sem prorrogações que alterem a sua natureza para atividade continuada.

19. Não se olvide que o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular exigirá impessoalidade nas atividades da administração pública e dos seus agentes, o que inviabilizará a manutenção de projetos permanentes, mediante novos pactos, sob o manto de serem temporários.



20. Para o adequado controle, é necessário que se atente ao art. 7º do Decreto n. 7.423/2010, pois – se até mesmo as bolsas a serem pagas com interveniência de fundação de apoio devem respeitar ao limite constitucional – maior deverá ser o controle das unidades da FUB.

21. É imperioso que haja comunicação ao Decanato de Gestão de Pessoas (DPG) e que ele implemente o controle exigido pelo sistema dinâmico de normas, eis que o descumprimento da legalidade poderá gerar a responsabilização daqueles que causarem imotivado dano ao erário por pagamentos excessivos aos docentes e demais servidores da FUB.

22. No caso de participação em cursos e concursos, a Lei n. 8.112, de 11.12.1990, ao estabelecer, em seu art. 76-A (regulamentado pelo Decreto n. 6.114/2007) o limite a ser pago aos docentes e servidores das IFES tem em vista a necessidade de respeitar o teto constitucional e, também, à eventualidade essencial ao regime de dedicação exclusiva. Com isso, qualquer pagamento extraordinário a ser feito ao docente não poderá estar fora do controle do DGP.

23. O Gabinete do Reitor (GRE) precisa disciplinar a matéria – se entender pertinente, poderá ouvir previamente o Conselho de Administração da FUB -, mas não poderá deixar de cometer as atribuições relativas ao controle dos pagamentos a algum setor administrativo da instituição, sendo que eventual excedente nos vencimentos deverá ser incluído no “abate-teto”.

6ª pergunta: alteração do plano de trabalho

24. Nenhum projeto pode ser alterado sem a anuência formal das partes convenientes, contratantes, parceiras etc. Entretanto, toda e qualquer alteração contratual encontrará limites e deverá respeitar aos motivos e justificativas que não violem a legalidade e a supremacia do interesse público, especialmente, aquilo que consta do art. 65 da Lei n. 8.666, de 21.6.1993.

25. A contratação a ser concretizada pela administração pública deverá ser formal e, portanto, documentada. Conseqüentemente, toda e qualquer alteração dependerá de documentação (termo) próprio. Assim, respondo à sexta pergunta afirmando:

AD



a concretização de alteração do plano de trabalho, conforme prevista no art. 5º, parágrafo único, da Resolução CONSUNI n. 17/2013, dependerá da formalização em termo aditivo.

26. Não se olvide que nenhuma alteração, por meio de termos aditivos pode ser significativa a ponto de desnaturar o objeto do acordo, contrato, convênio ou qualquer outro negócio jurídico anteriormente firmado.

7ª pergunta: percentual de participação externa e percentual de vinculados à FUB

27. A norma não excepciona e parece que a intenção é a de que todas as pessoas participantes das atividades fins do projeto sejam computadas. Pessoas não remuneradas devem ser computadas, a fim de evitar, inclusive a fraude, *verbi gratia*, pagamento por intermédio de terceiro. Assim, afirmo:

todos que participarem da atividade fim do projeto devem ser computados para respeitar o percentual mínima de participantes vinculados à FUB.

28. O que pretendo é evidenciar que uma atividade de pesquisa pode contar com a participação de fundação de apoio, mas esta não poderá se tornar a principal, tornando a FUB em apoio ao projeto desenvolvido pela fundação senão haverá *contraditio in terminis*, em uma linguagem habermasiana, efetiva contradição performativa.

8ª pergunta: a pessoa jurídica no cálculo da equipe técnica

29. O art. 2º, alínea "p", inclui pessoa jurídica como participante da equipe técnica e o art. 6º limita a participação de pessoas externas, a um terço do total a ser envolvido. Então, indaga-se se a pessoa jurídica deverá constar do cálculo para determinação do percentual.

30. É necessário distinguir o projeto acadêmico dos meios necessários à sua implementação. Um projeto acadêmico que necessite da "melhoria de infraestrutura" de "obras laboratoriais" ou "aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa" (Decreto n. 7.423/2010, art. 2º, § 1º), com as limitações do § 2º do art. 2º nupercitado, não terá a pessoa jurídica e os seus empregados no cômputo do percentual máximo admitido.



31. Respondo à pergunta afirmando:

os empregados da pessoa jurídica incluída na equipe técnica só deverão constar da número para cálculo do percentual reservado aos servidores vinculadas à FUB se tiverem que atuar no desenvolvimento da sua atividade fim, participando efetivamente da pesquisa.

32. Uma pessoa jurídica constar do plano de trabalho, ao meu sentir, conforme expus anteriormente, não será recomendável, só se podendo pensar em admiti-lo em raras exceções. E, caso ela seja prevista para estruturação – meio para realização do projeto – não deverá ser computada, nem os seus empregados, no cálculo da porcentagem máxima admitida para participação externa à FUB.

33. Muito se discute sobre a natureza da pessoa jurídica, alguns aduzindo ser ela uma realidade e outros que ela é uma ficção jurídica. Sobre o assunto, como a realidade, em Nietzsche, é apenas uma opção, prefiro dizer que a pessoa jurídica é tão-somente uma ficção do Direito. Prova do que digo é a necessidade de ser representada por pessoa natural para poder estar em juízo.

34. Embora a pessoa jurídica detenha personalidade jurídica diversa da personalidade de cada um dos seus proprietários, diretores e empregados, entendo que o cálculo da proporção deverá tomar por base o efetivo quantitativo de empregados da pessoa jurídica envolvida no projeto, senão se dará ensejo à fraude, por meio da inserção de pessoas jurídicas para reduzir de modo ilusório o percentual de pessoas externas à FUB.

9ª pergunta: câmputo de servidores de outros órgãos que atuem no projeto sem que tais órgãos sejam signatários do negócio jurídica

35. Primeiramente, a participação de servidor de outro órgão, em princípio, exigirá anuência da administração pública, ainda que não seja interveniente. Também, ratifico que a vontade da norma é a de que todas as pessoas participantes das atividades fins do projeto sejam computadas. O Decreto n. 7.423, de 31.12.2010, disciplina a matéria da seguinte maneira:

Art. 6º O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos projetos específicos deve estar disciplinado em



norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei n. 8.958, de 1994, e neste Decreto.

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

§ 2º Os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição.

§ 3º Os projetos devem ser realizados por no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à instituição apoiada, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes regulares, pesquisadores de pós-doutorado e bolsistas com vínculo formal a programas de pesquisa da instituição apoiada.

§ 4º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada poderão ser realizados projetos com a colaboração das fundações de apoio, com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada, em proporção inferior à prevista no § 3º, observado o mínimo de um terço.

§ 5º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, poderão ser admitidos projetos com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada em proporção inferior a um terço, desde que não ultrapassem o limite de dez por cento do número total de projetos realizados em colaboração com as fundações de apoio.

§ 6º Para o cálculo da proporção referida no § 3º, não se incluem os participantes externos vinculados a empresa contratada.

§ 7º Em todos os projetos deve ser incentivada a participação de estudantes.

§ 8º A participação de estudantes em projetos institucionais de prestação de serviços, quando tal prestação for admitida como modalidade de extensão, nos termos da normatização própria da instituição apoiada, deverá observar a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

§ 9º A participação de docentes e servidores técnico-administrativos nos projetos de que trata o § 1º deste artigo deve atender a legislação prevista para o corpo docente e servidores técnico-administrativos da instituição apoiada, além das disposições específicas, na forma dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º.



§ 10. No caso de projetos desenvolvidos em conjunto por mais de uma instituição, o percentual referido no § 3º poderá ser alcançado por meio da soma da participação de pessoas vinculadas às instituições envolvidas.

§ 11. No âmbito dos projetos de que trata o § 1º deste artigo, a instituição apoiada deve normatizar e fiscalizar a composição das equipes dos projetos, observadas as disposições do Decreto nº 7.203 de 04 de junho de 2010.

§ 12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem.

§ 13. Deve haver incorporação, à conta de recursos próprios da instituição apoiada, de parcela dos ganhos econômicos decorrentes dos projetos de que trata o § 1º, observada a legislação orçamentária.

36. Todo servidor constante do plano de trabalho como integrante da equipe técnica, remunerado ou não, deverá ser computado para fins do percentual, o que se aplica em relação aos profissionais liberais, empregados de pessoas jurídicas constantes da equipe técnica tendente à realização da atividade fim do projeto e quaisquer outras pessoas externas.

37. Embora o transcrito § 6º enuncie que os empregados de empresas contratadas não deverão ser computados, essa referência, obviamente, restringe-se às atividades meios ao alcance dos fins dos projetos.

10ª a 14ª pergunta: gestor, fiscal e coordenador técnico

38. É evidente que o art. 7º da Resolução CONSUNI n. 17/2013 tem em vista possibilitar o controle do Decanato de Administração (DAF) sobre as despesas os recursos financeiros. Em primeiro lugar, o preceito normativo impede que o gestor seja a mesma pessoa a desenvolver a organização técnica.

39. Gestor é o gerente, é o administrador do projeto. Ele será indicado pelo Decanato de Administração, não podendo se confundir com o Coordenador do Projeto, o qual terá função diversa do gestor. Parece-me que o objetivo é distinguir a gestão financeira das atividades de coordenação acadêmica do projeto.

40. O fiscal, por sua vez, é o censor, aquele que deverá acompanhar externamente a regularidade das atividades. Com isso, em face da previsão expressa do art. 7º, o gestor

21



não poderá ser o mesmo coordenador técnico. Infere-se, pela própria natureza das funções, que o fiscal não poderá ser o gestor ou o coordenador técnico.

41. O coordenador técnico terá o múnus de dar vida ao projeto acadêmico, dando a ele o efetivo sentido daquilo que se espera das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), rumo à pesquisa, à extensão e ao ensino. O gestor, por sua vez, será o ordenador de despesas, realizando as atividades de execução financeira, intermediação de liberação de recursos, compras etc.

42. Do ponto de vista lógico, somente as atividades do coordenador técnico, em princípio, serão merecedoras de bolsas de pesquisas/estudos ou do pagamento a ser efetuado na forma do art. 76-A da Lei n. 8.112, de 11.12.1990.

43. O pagamento ao gestor e ao fiscal só será possível se respeitar ao disposto no art. 76-A nupercitado, inclusive no tocante à eventualidade da atividade. Corroboram o Decreto n. 6.114, de 15.5.2007, o qual dispõe: “Art. 3º A Gratificação será paga ao servidor por hora trabalhada, conforme limites estabelecidos no Anexo I deste Decreto”. Destarte, a ausência de demonstração da utilização do exposto, é fator que inviabiliza o prosseguimento válido da proposta.

44. O Decreto n. 6.114/2007 “Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990” dispõe:

Art. 9º O pagamento da Gratificação deverá ser efetuado por meio do sistema utilizado para processamento da folha de pagamento de pessoal.

Parágrafo único. Na impossibilidade de processamento do pagamento da Gratificação na forma estabelecida no caput, será admitido o pagamento por meio de ordem bancária pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

45. É necessário orientar o Decanato de Administração (DAF) e ao Decanato de Gestão de Pessoas para criar um controle sobre tais pagamentos porque o Decreto n. 6.114/2007, estabelece:

Art. 5º O valor da Gratificação será apurado pela instituição executora no mês de realização da atividade e informado, até o quinto dia útil do mês seguinte, ao sistema utilizado para processamento da folha de pagamento.

Art. 6º A retribuição do servidor que executar atividades inerentes a cursos, concursos públicos ou exames vestibulares não poderá ser superior ao equivalente a cento e vinte

NR



horas de trabalho anuais, ressalvada situação de excepcionalidade, devidamente justificada e previamente aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade executora, que poderá autorizar o acréscimo de até cento e vinte horas de trabalho anuais.

§ 1º O órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC implantará sistema de controle de horas de trabalho por servidor, com vistas ao controle do pagamento da Gratificação.

§ 2º Até que seja implementado sistema de controle das horas trabalhadas, previamente à aceitação para exercer a atividade definida no art. 2º, o servidor deverá assinar declaração, conforme Anexo II deste Decreto.

Art. 7º Cabe aos órgãos ou entidades executoras:

I – elaborar tabela de valores da Gratificação, observadas as disposições e critérios estabelecidos nos arts. 3º e 4º;

II – selecionar os servidores observando os critérios estabelecidos;

III – solicitar a liberação do servidor ao dirigente máximo do órgão ou entidade de exercício, ou a quem o dirigente delegar, quando a realização das atividades de que trata este Decreto ocorrerem durante o horário de trabalho; e

IV – efetuar o pagamento da Gratificação relativa às horas trabalhadas.

Parágrafo único. O órgão ou entidade de exercício do servidor providenciará a guarda da documentação nos seus assentamentos funcionais e, quando se tratar de servidor cedido ou requisitado, encaminhará cópia ao órgão ou entidade de origem.

46. Inexistindo como proceder ao pagamento em folha, forma preferida pelo Decreto n. 6.114/2007, o pagamento poderá ser feito na forma do art. 9º, parágrafo único do referido decreto, cujo teor foi transcrito. Porém, isso não isenta o gestor do contrato de informar o quantitativo de horas aulas a serem pagas, bem como os pagamentos já efetuados, tanto ao DAF, quanto ao DGP, a fim de que estes alimentem o SIPEC.

47. Estando preenchidas as declarações, conforme previsão do Anexo II do Decreto n. 6.114/2007 haverá indício de regularidade, mas poderá responder civil, criminal e administrativamente, aquele que declarar falsamente ou que deixar de registrar nos assentamentos do servidor o quantitativo de horas aulas trabalhadas e pagas a ele e, com isso, desrespeitar os limites impostos por lei.

48. É fácil perceber a *mens lege* de se criar um rodízio em tais atividades, a fim de propiciar a investigação criadora e evitar o engessamento do conhecimento por meio da manutenção da participação constante dos mesmos cientistas nos cursos. Outrossim, evita-se o favorecimento de determinadas pessoas em detrimento de outras.



49. As declarações deverão orientar o DAF e o DGP acerca do respeito dos limites estabelecidos por lei para o pagamento, evitando que a participação extraordinária em cursos e concursos venha a se transformar participação ordinária, o que é proibido.

50. O teto remuneratório é constitucional. No caso, em princípio, é aplicável, por analogia, o art. 7º do Decreto n. 7.423/2010, visto que se até as bolsas de pesquisa devem respeitar ao teto constitucional, quanto mais gratificações por participação em cursos e concursos. Desse modo, é imprescindível verificar a correta discriminação dos valores devidos aos docentes e prazos de atividades.

51. O coordenador técnico poderá ser pessoa sem vínculo efetivo com a FUB, o que é o caso de aposentados. Porém, deverá o coordenador técnico estar credenciado como pesquisador, professor voluntário etc. a fim de legitimar a sua participação no projeto. Assim, respondo às perguntas afirmando:

O gestor, o coordenador técnico e o fiscal deverão ser pessoas diferentes, o primeiro com atividades de gerente econômico do projeto, o segundo com a gestão acadêmica e o último como censor que verificará a regularidade da execução do projeto. Tais atividades, poderão ser remuneradas, mas na forma da lei, inclusive, em relação ao servidor aposentado, que poderá receber bolsa, mas todos deverão ser contabilizados para verificar o mínimo de 2/3 de pessoas vinculadas à FUB.

52. O servidor aposentado não terá vínculo, até porque a sua aposentadoria gerará a vacância do cargo. Assim, como o fiscal, deverá o coordenador técnico ser computado no cálculo do percentual admitido. Ressalte-se, no entanto, que o fiscal, pela sua própria natureza, deverá ser pessoa com vínculo efetivo com a FUB.

15ª pergunta: pagamentos aos docentes e servidores por participação em cursos

53. Fundação de apoio não é IFES e, portanto, não poderá realizar curso, nem conceder certificado de conclusão. Com isso, ela poderá apoiar a realização de algum curso, mas não como gestora de recursos destinados à realização de cursos de especialização, mestrados profissionais, mestrados e doutorados interinstitucionais etc.



54. Os pagamentos aos servidores da FUB que participarem do curso, ofertado pela UnB, com o apoio da fundação, deverão ser feitos na forma do art. 76-A, em folha de pagamento ou conforme anteriormente mencionei (itens 41-46). Assim, respondo a 15ª pergunta afirmando:

pagamentos aos servidores da FUB (docentes ou não) deverão ser feitos mediante gratificação e na forma da lei, não se podendo cometer a atribuição à fundação de apoio.

55. O objetivo é manter a a fundação de apoio conforme o próprio nome enuncia. Como apoio e não como instituição financeira ou principal executora do projeto.

16ª pergunta: gestor, fiscal e coordenador técnico

56. O teto constitucional aplicar-se-á a todos servidores públicos. Ademais, servidores públicos de outros órgãos para participarem de projetos da UnB deverão ser autorizados pelos seus órgãos de origem, sendo que inexistente razão para vincular somente os servidores da FUB a tal teto.

17ª pergunta: indicação do nome dos gestores

57. A realização de projeto com a participação de fundação de apoio pode ser aproximada da licitação na modalidade de técnica e preço, em que se vinculam os responsáveis técnicos. Desse modo, devo dizer

o art. 14, inc. VII, da Resolução CONSUNI n. 17/2013 utiliza a permite palavra “gestores”, o que deduzir ser necessária a indicação do nome do gestor da fundação de apoio, até porque isso gerará melhor passibilidade de fiscalização.

58. Não é exagerada a exigência de fazer constar o nome do gestor da fundação de apoio, assim como não é exagerado exigir o nome de responsável técnico por obra, a ser indicado por empresa contratada.

18ª pergunta: acordo para exploração econômica de invenção



59. A exploração econômica da propriedade intelectual deverá ser pactuada. Nos termos do art. 17, o pacto deverá ser prévio, mas nada obsta que o acordo conste do próprio projeto, sendo desnecessário instrumento apartado.

19ª pergunta: fiscalização e fiscal

60. O fiscal não deverá ser nomeado pelo gestor. O art. 7º da Resolução CONSUNI n. 17/2013 é omissivo quanto à designação do fiscal. O gestor será designado pelo Decanato de Administração, mas a norma não menciona a designação do fiscal.

61. Nos termos do Regimento Geral da UnB, ao Reitor são cometidas atribuições executivas, sendo que entendo razoável a existência de um sistema de auditoria ou de controle interno em que não se perca de vista a regular ordenação de despesas. Por isso, o fiscal não deverá ser indicado pelo Decano de Administração, mas pelo Reitor ou outro ao qual ele delegue o múnus, por exemplo, Auditor Interno. Nesses termos, no tocante 19ª pergunta, afirmo

o fiscal poderá ficar subordinado ao gestor. Não é bom sequer que ele seja indicado pela mesma autoridade que indicará o gestor. A rotina de fiscalização deverá ser independente, até porque até mesmo as falhas de gerenciamento deverão ser verificadas na fiscalização.

62. O grande número de problemas constatados pelo Tribunal de Contas da União, na má gestão de recursos humanos e materiais (vejam-se os Acórdãos n. 2.731/2008 e 3.005/2009) exige um sistema transparente e um controle razoável de projetos a serem executados em parcerias com fundações de apoio.

20ª e 21ª pergunta: repasses de valores e gastas

63. Conforme prevê o Decreto n. 7.423/2010 a fundação de apoio pode atuar na melhoria da infraestrutura institucional, o que torna racional a autorização para o repasse de valores. Porém, tudo deverá estar devidamente especificado no projeto,



mediante estimativas de preços documentadas comprobatórios de pesquisas de preços ao mercado. Com isso, posso dizer que

repasses financeiros podem ser feitos, mas para pagamentos de pessoas jurídicas e físicas especificadas no projeto, ou a serem devidamente contratadas em preços razoáveis, previamente estimados. Todavia, em relação aos pagamentos aos docentes e servidores técnicos da FUB haverá impedimento devido a necessidade de pagamento na forma de gratificação pela participação no projeto.

64. Pagamentos de passagens aéreas e outras despesas, preferencialmente não deverão ser repassadas, pois a fundação de apoio não poderá se transformar em mera gestora de recursos públicos. Porém, nada obsta que os valores relativos aos participantes externos e outras contratações necessárias, devidamente previstas no projeto poderão ser objeto de repasse financeiro, mas mediante a devida prestação de contas prevista no art. 11 do Decreto n. 7.423/2010.

22ª pergunta: tributação de valores

65. Fundação de apoio é pessoa jurídica de direito privado a ser contratada. Assim, incidirão as regras relativas à retenção de tributos a serem recolhidos fisco. Todavia, não poderá o gestor público deixar de atender o seu múnus de efetuar o recolhimento, eis que poderá incorrer em crime.

23ª pergunta: ampla publicidade

66. Sabe-se que, na prática, a publicação no Diário Oficial da União não importará em ampla publicidade. Porém, ela atenderá aos fins legais. Melhor ainda será somar a essa publicação aquela a ser feita na página eletrônica da FUB, conforme previsto no art. 14, inc. VI, da Resolução CONSUNI n. 17/2013.

Ante o exposto, respondidas todas as perguntas, entendo ser pertinente devolver os autos à DPA para as providências que julgar oportunas.

Brasília, 8 de outubro de 2013.

Stênio Rosa de Mesquita Júnior
Procurador Federal
Mat. 1211644

*Examinado o documento...
em 08/10/2013...
pelo Sr. [nome]...
e [nome]...
de acordo com o art. 14, VI, da Resolução CONSUNI n. 17/2013.*

De acordo com o art. 14, VI, da Resolução CONSUNI n. 17/2013, a publicação no Diário Oficial da União não importará em ampla publicidade. Porém, ela atenderá aos fins legais. Melhor ainda será somar a essa publicação aquela a ser feita na página eletrônica da FUB, conforme previsto no art. 14, inc. VI, da Resolução CONSUNI n. 17/2013.