



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/DF

PARECER n. 00411/2017/CONS/PFFUB/PGF/AGU

NUP: 23106.078251/2017-73

INTERESSADOS: FFUB FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA

ASSUNTOS: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

EMENTA: CONSULTA. FORMAS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS PELA FUB. ATIVIDADES ORDINÁRIAS E PROJETOS ESPECÍFICOS. ATIVIDADES ACADÊMICAS E ADMINISTRATIVAS.

1. Breve Histórico de Contratações de Pessoas Físicas no âmbito da FUB.
2. Formas usuais de contratação ordinária e temporária possibilitadas à Administração Pública.
3. Contratações para atividades acadêmicas ordinárias.
4. Contratações para atividades administrativas ou acadêmicas ordinárias.
5. Contratações temporárias pela Lei 8.745/92.
6. Contratações de Fundações de Apoio.
7. Quadro Geral de Contratações e Encaminhamentos.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre modelos de contratação de pessoas físicas no âmbito da Universidade de Brasília (UnB), realizada pelo Decanato de Administração (DAF), unidade administrativa ligada à Reitoria, por meio do Memorando 069/2017/DAF, de 9 de agosto de 2017.
2. Em resumo, a consulta indaga acerca de prestação de serviços relacionados a projetos acadêmicos (pesquisa, ensino, extensão e inovação) e de desenvolvimento institucional realizadas na vigência da Resolução CAD n. 005/2012 (juntada aos autos sob o número de documento 1341003) e eventuais dúvidas acerca de sua correta interpretação.
3. Ressalta o DAF no Memorando citado que é fonte de preocupação dos gestores da Universidade a lisura de tais procedimentos, em especial após questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público do Trabalho.
4. Neste ponto, os autos também trazem (documentos 1357834 e 1357846) cópia do Acórdão 3005/09 do Plenário do TCU que traz o Relatório da Auditoria de Conformidade nas Contratações de Terceiros (Pessoa Física) no âmbito da UnB e, ainda, o Acórdão 2176/2016, também do Plenário do TCU, que determina que a Universidade de Brasília promova, no prazo máximo de 120 dias, a regulamentação do processo de seleção do pessoal para compor os projetos desenvolvidos nas diversas unidades e órgãos da FUB afim de respeitar os princípios da publicidade, impessoalidade e isonomia.
5. Dessa forma, a consulta/memorando inicia-se em um histórico das contratações diretas de pessoas físicas na UnB, narrando que a prática universitária de se contratar pessoas físicas é antiga e passou por um agravamento no tocante à precarização após a crise vivenciada em 2007 entre a UnB e as Fundações de Apoio credenciadas (FUBRA, FUNSAUDE, FEPAD e FINATEC).
6. Tal precarização, denominada de situação SICAP, foi questionada inclusive pelo Ministério Público do Trabalho no âmbito Ação Civil Pública n. 9270018.2001.5.10.0014 e gerou um TAC com MPT em 2008, no qual a UnB se comprometia a demitir os trabalhadores precarizados até 2010. A este acordo, sucedeu-se outro, dessa vez no âmbito judicial, PAJ 608/2009, no qual o Ministério do Planejamento se comprometeu a oferecer 689 vagas de concursos públicos para a universidade afim de que, ao longo de três anos, a Universidade desligasse seus mais de 1,4 mil trabalhadores precarizados até junho de 2015.
7. Na solicitação dos pagamentos da Universidade, em outubro de 2015, foram encontrados pagamentos a pessoas físicas, somando 632, sendo dessas somente 2 relacionados a situação anterior SICAP, mostrando assim, um esforço da UnB para o cumprimento do acordo judicial: por um lado, praticamente encerrando a situação irregular anterior.
8. Mas, por outro lado, o surgimento de novas contratações que passaram, agora, a ser objeto de questionamentos. Inclusive, novamente, no âmbito do Ministério Público do Trabalho, que agendou audiência em 28 de agosto de 2017 com a alegação de descumprimento do anterior acordo judicial pela UnB, mesmo se tratando de situações jurídicas novas.
9. A novidade dessas situações jurídicas é a de que, ao contrário dos antigos SICAPs, estão baseada na Resolução CAD n. 05/2012, que buscou igualmente adequar a Universidade aos parâmetros do TCU, cujo acórdão referência é inclusive citado em seus considerandos.

10. Tal resolução, que estabeleceu ritos e parâmetros para as contratações universitárias nos últimos cinco anos, está em vias de ser revista, afim de melhorar a forma e a segurança jurídica das contratações de pessoas físicas na Universidade, proibindo quaisquer espécies de abuso, sendo tal tarefa confiada a Comissão instituída pela Resolução da Reitoria n. 45/2017.

11. Já a segunda parte da consulta realizada pelo DAF se propõe a enumerar casos emblemáticos, que podem ser agregados em categorias didáticas, de contratações de pessoas físicas que ocorrem na Universidade após o fim efetivo dos precarizados oriundos pelo SICAP. A enumeração foi realizada da seguinte forma:

- a) Contratações para **Atividades Acadêmicas e Administrativas em Projetos específicos** de Ensino, Pesquisa e Extensão pactuados com outros órgãos da Administração por instrumento próprio (Ex.: PPE UnB Idiomas, Projeto Estudo Logístico de Material do Exército Brasileiro ou Apoio ao CDT);
- b) Contratações para **Atividades Acadêmicas Ordinárias** (Ex.: Colaboradores no Curso LEDOC/FUP e Bancas de Pós-Graduação);
- c) Contratações para **Atividades Administrativas Ordinárias** (Ex.: Plataforma Moodle do Sistema Universidade Aberta do Brasil, Website do CEAM e Plataforma Sucupira da CAPES)

12. Cada uma dessas categorias, com seus exemplos paradigmáticos, constituirão o núcleo do presente parecer, a ser abordado no item da fundamentação.

13. A consulta segue realizando questionamentos gerais a esta Procuradoria Federal sobre as contratações referidas, tendo como parâmetros a Lei 8.666/93, a Lei 8.745/93 e, ainda, a própria Resolução CAD 05/12. Além desses questionamentos, há, ainda, na consulta nove questionamentos gerais, que também serão respondidos em momento oportuno no presente parecer. Por fim, há uma descrição dos procedimentos realizados pelo DAF para avaliar a possibilidade de pagamentos a pessoas físicas, além da documentação exigida para a análise.

14. Em tempo, a consulta finda com considerações finais nas quais o DAF informa a existência de 153 projetos com contratações de pessoas físicas na Universidade hoje (excetuando-se bolsas e auxílios que, por isso, não serão objeto desse parecer), além de outros 63 projetos no âmbito do CDT/UnB (Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da UnB). Explica ainda que quando irregularidades são apontadas, a apuração das responsabilidades dos servidores envolvidos é determinada pelo próprio DAF, mas há falta de retorno das unidades dos resultados da investigação preliminar. Ressalte-se que, nos autos do processo administrativo, também se encontra o Ato da Reitoria n. 1138/2014, que delega a competência para instauração de investigação preliminar para as unidades gestoras (documento 1488641).

15. O DAF informa ainda a notícia de que as unidades gestoras estão modificando suas práticas ao tentarem elaborar editais e chamadas públicas para seleção, com entrevista e análise curricular e estão adequando a rubrica da despesa para auxílio financeiro a pesquisador.

16. Além da consulta em forma de memorando acima explicitada, os autos contêm a Resolução CAD 05/12 (documento 1341003) e a Resolução CAD 02/12 (documento 1354247), cópias dos formulários padronizados utilizados como "proposta simplificada de prestação de serviços" (documento 1354021) e como "termo de compromisso de auxílio financeiro a estudantes e pesquisadores" (documento 1354388), a Circular Conjunta 41/2013 que informa sobre a Constituição de Grupo de Trabalho para rever os processos de pagamentos de contraprestação de serviços (documento 1355031) e a Circular Conjunta 01/2014 que orienta sobre tais processos de pagamentos (documento 1355049).

17. É o relatório. Passo a fundamentação jurídica necessária.

FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do Histórico de Contratações de Pessoas Físicas pela FUB

18. Preliminarmente, é bom lembrar que a prática de contratação de pessoas físicas de forma irregular não é uma prática antiga somente no âmbito da Universidade de Brasília, mas sim em toda a Administração Pública pátria. A salutar inovação da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 37, II, obriga a realização de concursos públicos para a cargos públicos foi uma mudança exemplar de probidade em nosso ordenamento e que, muito aos poucos, foi sendo realizada como regra cotidiana no âmbito dos processos administrativos concretos.

19. A longa marcha rumo à legalidade constitucional teve percalços, como dito, em todas as esferas públicas e, nos últimos 25 anos, vale destacar o trabalho árduo do Tribunal de Contas da União em, didaticamente, empenhar inúmeros órgãos e autarquias federais em um esforço de mudança paulatina com estratégias de execução acordadas e diferidas. Entre tais estratégias, nos é relevante a definida no âmbito do Acórdão 3005/09, exarado pelo Plenário do TCU em razão de uma auditoria na Universidade de Brasília que remonta ao ano de 2007.

20. Ano de 2007, é bom lembrar, que foi decisivo na história da UnB, no qual estiveram seus gestores envolvidos em uma crise com suas fundações de apoio que gerou inclusive a intervenção do Ministério Público do Distrito Federal no ano de 2008 e uma reitoria pro-tempore para o enfrentamento dos problemas administrativos gerados no âmbito da universidade.

21. De 2008 para hoje, não há como negar uma série de atos administrativos realizados pela alta gestão da Universidade para sanear o problema notório nacionalmente de má gestão de processos na UnB. O primeiro deles, inclusive, feito ainda pelo reitor pro-tempore pós-crise, foi o citado acordo judicial PAJ 608/2009, feito no âmbito da Justiça do Trabalho, para encerrar os contratos dos trabalhadores precarizados, chamados SICAP, que somavam 632, à época.

22. Tendo como premissa o que está estritamente relatado nos autos, tal empreitada alcançou, mesmo que intempestivamente, sucesso. Em abril de 2017, na UnB só constavam 2 SICAPs, no âmbito do CDT e, a informação do DAF é de que mesmo esses 2 foram desligados em 30 de junho do presente ano.

23. Contudo, esse sucesso em relação a um passivo não solucionou as questões administrativas universitárias relacionadas a contratação de pessoas físicas. A Resolução CAD n. 005/2012 buscou normatizar e aprimorar a contratação de pessoas físicas pela Universidade e trouxe inovações relevantes do ponto de vista dos princípios da administração pública, quais sejam:

- a) Vinculação das contratações a projetos (ensino, pesquisa e extensão) aprovados nas instâncias competentes da UnB;
- b) Utilização de valores referentes à Tabela de Remuneração de Quadro Permanente da FUB
- c) Limitação de pagamento ao teto constitucional
- d) Vedação ao nepotismo
- e) Verificação de não prejuízo a atividades junto a UnB de servidores efetivos, além de verificação de compatibilidade de horários;
- f) Impossibilidade de contratação de atividade inerente a categorias funcionais da FUB, salvo notória especialidade.
- g) Rito processual definido, com prévia aprovação do projeto no Colegiado do Departamento, apreciação no Conselho da Unidade de Ensino e homologação por uma das Câmaras da Universidade, de acordo com o tema;
- h) Pagamentos vinculados ao Sistema de Pessoal da FUB para acompanhamento pelo DGP.
- i) Prazo máximo de contratos para colaboradores externos (24 meses);

24. Todavia, a própria consulta realizada pelo DAF informa a existência numerosa de contratações diretas de pessoas físicas em unidades da FUB que não respeitam os preceitos da Resolução CAD n. 005/2012. Assim, mesmo com a benfeitoria resolução para vicejar a moralidade administrativa nos processos da Universidade, a sua eficácia não parece ter sido considerável.

25. Neste ponto, cumpre salientar que a norma interna da Universidade era plenamente vigente e vinculante, sendo que o descumprimento por quaisquer unidades acadêmicas ou servidores públicos de suas regras deve implicar imediata apuração de responsabilidade e, a falta dessa apuração deve gerar outra responsabilidade dos gestores que deveriam fiscalizar o seu cumprimento.

26. Quanto a este tema, a própria consulta informa que o DAF determinou às unidades que procedam a sindicância obrigatória para a apuração de responsabilidades, já que o Ato da Reitoria n. 1.138/2014 delega aos dirigentes das Unidades Acadêmicas e Administrativas a atribuição de instaurarem a investigação preliminar. Entretanto nada impede que órgão superior, mesmo com delegação explícita de competência relacionada a poder disciplinar, possa avocá-la novamente, perante a inércia do órgão delegado. Voltaremos a este tópico oportunamente, ao momento da resposta de questionamento específico relacionado a temática.

27. Por fim, ao se vislumbrar o descumprimento de preceitos pelas unidades da FUB nos últimos cinco anos, a direção da Universidade recentemente passa a se dedicar a duas frentes: a) estabelece uma Comissão instituída pela Resolução da Reitoria n. 45/2017, para rever a Resolução CAD 05/2012, adaptando-a a novos normativos e b) por meio desse processo administrativo, questiona a Procuradoria Federal junto à UnB para que esclareça pontos específicos das contratações afim de auxiliar aos gestores na correta aplicação do Direito.

28. Tais medidas são alvissareiras, entretanto, é bom recordar, não são suficientes. Tanto o resultado desse parecer deve ser acrescido no debate de reformulação da Resolução CAD 05/2012 quanto as determinações aqui relatadas devem servir de base para memorandos circulares que façam tais informações se espalharem massivamente em todas as unidades acadêmicas e administrativas da FUB.

29. Cumprindo nosso dever funcional, passamos a análises das três hipóteses de contratações de pessoas físicas que a Universidade realiza, tecendo comentários fundamentais para a responder os questionamentos propostos pelo DAF.

2.2 Das formas usuais de contratação ordinária e temporária possibilitadas à Administração Pública

30. Partindo do quadro de categorias de contratações descritas pelo DAF, há que se dissecar as formas usuais de contratação lícita que o Poder Público realiza a depender da natureza das atividades necessárias.

31. O princípio constitucional geral, inaugurado pelo art. 37, II da CF/88, é a realização de concursos públicos e contratação de servidores públicos para trabalharem nas atividades ordinárias da Administração Pública que façam parte de seus objetivos institucionais.

32. Já há muito, todavia, a Administração, licitamente (Decreto-Lei 200 de 1967^[1]), lança mão de contratos de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva para suas atividades-meio, conhecidos como contratos de terceirização de serviços. A própria FUB vêm realizando há anos tais contratos que mantém sua licitude, desde que seguidos os parâmetros da Súmula 331 do TST e do Decreto Federal 2.271/1997.

33. Ou seja, essa seria **a melhor forma de se contratar serviços ordinários administrativos demandados pela Universidade**, ou até mesmo esporádicos, tendo em vista a possibilidade de tal contratação ser feita sob demanda em determinado período de vigência.

34. Entretanto, algumas cautelas e restrições devem ser seguidas:

- 1) a **fiscalização destes contratos deve ser rigorosa e contínua**, a fim de se evitar responsabilização trabalhista ou tributária da Universidade;
- 2) os serviços contratados devem **se restringir a serviços similares aos descritos no art. 1, § 1º do Decreto 2.271/97**, quais sejam: conservação e limpeza; segurança e vigilância; transportes; informática; copeiragem; recepção; reprografia; telecomunicações; manutenção de prédios, equipamentos e instalações ou a **serviços de apoio administrativo** com descrição específica das funções e tarefas a serem executadas (Art. 8º da IN MPOG 05/2017)

3) é estitamente **proibida a contratação de quaisquer atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Universidade**, o chamado PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação), previsto na Lei 11.091/05.

35. Fora das hipóteses 2 e 3, a melhor forma de contratação de serviços ordinários administrativos passa a ser a realização de seleção pública para o quadro de pessoal efetivo da FUB. Cumpre lembrar que há dois diplomas legais diversos para preencher tais vagas, a Lei 8.112/90 regula a realização de concursos públicos para prover cargos efetivos e permanentes da Administração Pública e a Lei 8.745/93 regula a realização de processo seletivo simplificado para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

36. Além disso, quando se tratar de atividades acadêmicas que não são incluídas entre as suas atribuições permanentes do corpo docente da Universidade, cabe o pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso prevista no art. 76-A da Lei 8.112/90 e regulamentada no âmbito da Universidade pela Resolução CAD 04/2012.

37. Há ainda, possibilidades lícitas de parcerias com outros órgãos e autarquias ou mesmo com as fundações de apoio (com restrições inescapáveis) e ainda outras possibilidades específicas de dispensa ou inexigibilidade de licitação que serão vistas em seus pormenores, quando na análise a seguir dos questionamentos específicos apresentados pelo DAF, relacionando-os as categorias descritas no item 11 deste parecer.

38. Neste ponto, todavia, cabe uma ressalva: o presente parecer não tratará de resolver ou se posicionar sobre cada um dos casos concretos apresentados pelo DAF, já que não existem os documentos necessários sobre os casos e os programas para uma avaliação jurídica destes.

39. Assim, caso se deseje uma segurança jurídica maior para quaisquer dos presentes processos, será necessário uma consulta específica a esta Procuradoria, **em autos que contenham todos os documentos necessários para a análise**. Assim, trataremos de respostas **em tese**, ou genéricas, que possam auxiliar na melhoria das rotinas da universidades mas, **de nenhuma forma**, deve ser entendida a presente análise como dispensa de submissão a esta procuradoria em cada um dos casos concretos e, em casos que a lei obriga a análise jurídica, o envio dos autos segue compulsório e sua omissão implicará nas responsabilidades legais ao gestor que deu causa.

2.3 Dos quesitos relacionados a contratações para atividades em projetos específicos

40. Neste tópico, a consulta do DAF apresenta à esta Procuradoria Federal três questões. Vejamos, topicamente, cada uma delas.

2.3.1. Primeiro questionamento formulado

41. A primeira questão se relaciona a um projeto de extensão permanente - UnB Idiomas - que já está sendo avaliado pela procuradoria em outro processo, no qual se coloca a notícia de se indicar a possibilidade de convênio com fundação de apoio para a contratação de 275 colaboradores que foram selecionados por chamada pública simplificada. Há ainda a informação que as atividades desses colaboradores não integram as atividades previstas no PCCTAE.

42. A pergunta realizada parte da hipótese de que o convênio com a fundação de apoio não seja celebrado, o atrase a celebração. E, assim, se pergunta sobre alternativas para a contratação.

43. A pergunta soa demasiadamente hipotética, inclusive porque parte da hipótese de que uma solução jurídica já encontrada e em análise em outro processo nessa procuradoria não se efetive. Tendo em vista que a área técnica demandou e reuniu esforços para a realização de convênio para a execução deste programa de extensão, vê-se que esta é a melhor saída técnica. Juridicamente, há possibilidade, em tese, e a busca da melhor saída já estaria sendo viabilizada.

44. Quanto as alternativas, há que se responder igualmente em tese, a partir dos dados disponibilizados: a) um projeto de extensão permanente; b) 275 colaboradores, sendo 35 em atividades administrativas; c) em atividades não previstas no PCCTAE.

45. Primeiramente, os 35 colaboradores em atividades administrativas, caso se esteja considerando atividades abrangidas pelo art. 1, § 1º do Decreto 2.271/97, são passíveis de serem objeto de um contratos de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva.

46. Quanto aos demais 275 colaboradores, deve-se saber primeiramente se são ou não membros da comunidade acadêmica (professores, servidores ou alunos). No caso de professores ou servidores, a partir da verificação de que a atividade é abrangida pelo art. 76-A da Lei 8.112/90 e está de acordo com os parâmetros da Resolução CAD 04/2012, é possível o pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC) para os servidores ou professores. Quanto aos alunos (mesmo que alunos especiais matriculados somente em disciplina relacionada ao projeto de extensão), igualmente é possível o pagamento de bolsa de extensão, desde que igualmente, seguido os parâmetros normativas da Universidade, em especial a Resolução CAD 02/2012.

47. Todavia, o tema das bolsas de extensão e de pesquisa pagas pela Universidade para seu corpo docente e discente não é objeto deste parecer, já que não foi demandado pelo DAF, conforme já salientado no parágrafo 14 e assim, eventual alinhamento de posição jurídica sobre tal temática, caso necessário, com seus vários tópicos (possibilidades de pagamentos, procedimentos necessários, limitação de teto, etc), deverá ser realizado em outro parecer oriundo de outra consulta.

48. Voltando ao tema, no caso de parcela desses colaboradores não serem da comunidade acadêmica, para além da forma sugerida de convênio com a fundação de apoio, há ainda a possibilidade de contratação temporária, caso o projeto de extensão (escrevemos sempre em tese, por não ter o devido acesso documental), mesmo permanente, tenha alguma divisão em estágios ou períodos de avaliação, na qual seja fundamental a mudança de colaboradores.

49. Repetimos o aspecto essencial na temporalidade desses colaboradores, tendo em vista ser este pré-requisito legal inafastável para a contratação. Sendo que, a falta deste, indica a necessidade da Administração contratar servidores efetivos pela Lei

8.112/90, sob pena de fraude ao concurso público, como nos informa o professor José Carvalho dos Santos Filho:

“Depois, temos o pressuposto da temporariedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação, e a admissão será inteiramente inválida. Lamentavelmente, algumas Administrações, insensíveis (para dizer o mínimo) ao citado pressuposto, tentam fazer contratações temporárias para funções permanentes, em flagrante tentativa de fraudar a regra constitucional. Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento mobilizador senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade.” [2]

50. A contratação temporária de servidores para atuação em quaisquer projetos universitários que comportem a transitoriedade de colaboradores se dará sob o regime da Lei 8.745/93, que regulamenta o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. A lei é taxativa, entretanto, em apresentar um rol *numerus clausus* de atividades que possam ser classificadas como necessidade temporária de excepcional interesse público, quais sejam:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades:

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia;

b) de identificação e demarcação territorial;

c) (Revogada)

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC;

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

m) de assistência à saúde para comunidades indígenas; e

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.

51. Poderíamos subsumir ao caso concreto a aplicação dos incisos IV; V; VI, "h" ou "i"; VIII ou X. Contudo, sob um olhar mais atento, veremos que somente o inciso VI, letra "i" é o aplicável, considerando o já descrito acima sobre parâmetros mínimos do

projeto para o debate meramente em tese.

52. Primeiro, devemos descartar os incisos IV, V, VI, VIII e X pela atividade de colaboração a ser executada não se tratar de atividade prevista como de docência ou técnica-administrativa em educação, conforme já referido no item 40 acima. Já o inciso VI, letra "h", também é descartado, por não se tratar de projeto de cooperação no âmbito de acordo internacional.

53. Desta feita, nos sobra a aplicação do inciso VI, letra "i", que nos remete a atividades técnicas especializadas necessárias (domínio e difusão de língua estrangeira) não prevista no PCCTAE, para novas atribuições definidas para organizações existentes (novo Programa Permanente de Extensão).

54. Assim, há possibilidade de aplicação do inciso VI, letra "i" da Lei 8.745/93 para se contratar temporariamente colaboradores para programa de extensão, desde que não se trate de atividades docentes da Universidade e nem de atividades técnicas previstas no PCCTAE, mas se indica a preferência, se possível, pela contratação de servidores já no quadro da FUB, por meio de GECC, e de estudantes (regulares ou especiais) sob a forma de bolsa de extensão.

55. Por fim, cumpre ressaltar os parâmetros impostos pela Lei 8.745/93 para essa contratação, já que se tratam de contratados públicos, espécie do gênero servidores públicos civis, na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello^[3]. Em especial a lei informa sobre a limitação temporal máxima de 3 anos, prorrogável pelo prazo máximo total de 4 anos (Art. 4º, IV c/c Art. 4º, parágrafo único, III) e, ainda, a necessidade de recrutamento mediante processo seletivo simplificado com prova escrita (como veremos no parágrafo 65 quando da análise do Decreto 4.748/03) sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União (Art. 3º) além de demais procedimentos análogos aos previstos no Decreto Federal 4.748/2003, em especial a realização de prova escrita para a seleção dos candidatos.

56. Ou seja, a eventual forma atual de contratação mediante um processo seletivo simplificado sem prova escrita ou mesmo sem formalização do exercício da função e sua fiscalização não está amparado em lei e não deve ser seguida. Somente na forma descrita acima, com base na Lei 8.745/93 e no Decreto 4.748/03 é que tal contratação poderá ter juridicidade.

2.3.2. Segundo Questionamento Formulado

57. O segundo questionamento formulado pela DAF no tópico sobre contratações para atividades em projetos específicos se refere a qual seria a melhor forma de contratação de colaboradores externos ao quadro funcional da FUB, em parcerias interinstitucionais, para atuação em áreas contempladas pelo PCCTAE (no caso o projeto Estudo Logístico de Material do Exército Brasileiro - MAPROEx, vinculado ao Termo de Cooperação 14-150-00, que não está nos autos).

58. Em primeiro plano, cumpre lembrar que quaisquer parcerias no âmbito da administração pública deve vincular as duas partes a formas concretas de colaborar com o êxito do projeto. Assim, caso a outra parte que esteja firmando a parceria com a UnB deseje disponibilizar ao projeto força de trabalho sob quaisquer meios que possa fazê-lo, cumpre a assessoria jurídica daquela entidade referendar a legalidade da contratação.

59. Todavia, se a análise está se colocando sobre colaboradores no âmbito dos deveres da FUB enquanto parceira do projeto, não há dúvidas, seja no âmbito legal seja no âmbito normativo interno da Universidade (Resolução CAD 05/2012), que a única possibilidade juridicamente possível é a realização de concurso público para aumento do quadro efetivo afim de contemplar tais demandas. Até mesmo a utilização da Lei 8.745/92 ficaria prejudicada, já que o aumento transitório de trabalho pela existência do projeto não prejudicaria a inevitabilidade do concurso público e contratação via Lei 8.112/90.

60. Assim, qualquer outra forma que atualmente está sendo realizada não tem amparo legal e deve ser substituída por um dos caminhos aqui indicados.

2.3.3. Terceiro Questionamento Formulado

61. O último questionamento formulado neste tópico se trata da possibilidade jurídica de utilização da Lei 8.745/92 - contratação temporária - em atividades acadêmicas e administrativas em projetos específicos (no caso, BNCC Seminários). Esse ponto foi respondido em grande medida pelo item 2.3.1., acima: sim, é possível, desde que se trate de projeto que necessite de colaboradores essencialmente temporários para atividades não incluídas no PPCTAE e que não são passíveis de serem objeto de contrato de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva (atividades similares ao art. 1, § 1º do Decreto 2.271/97).

62. Há, neste questionamento, a relação das seguintes atividades, ditas de suporte a projetos: levantamento de dados, entrevistas, aplicação de questionários, elaboração de planilhas e relatórios. A primeira vista, e em tese, parecem atividades típicas de bolsas de extensão, oferecidas regularmente pela Universidade, nos parece, sem a análise documental necessária, que esta deveria ser a primeira escolha da administração. Igualmente, não nos parecem atividades passíveis de serem objeto de contrato de prestação com mão de obra exclusiva.

63. São igualmente atividades temporárias e, segundo descrito na consulta do DAF, não incluídas no PPCTAE, assim - reforce-se - em tese, é possível aplicar a Lei 8745/92, devendo a seleção ser realizada por procedimento de recrutamento mediante ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União (Art. 3º) além de demais procedimentos análogos aos previstos no Decreto Federal 4.748/2003.

64. A mera análise de currículo é procedimento simplificado previsto no §2º do Art. 3º da Lei 8.745/92 especialmente para a contratação de professores visitantes, que não é o caso em tela. O procedimento para a referida situação já explanada deve seguir regras estabelecidas por regulamento do Poder Executivo Federal, no caso análogas ao já citado Decreto 4.748/03.

65. Primeiramente, há de se promover a seleção por edital de abertura do a ser publicado no Diário Oficial da União e em portal de informações do Governo Federal, com prazo para inscrição de, no mínimo, dez dias úteis. Além disso, deve-se seguir o disposto no art. 4º do Decreto para a composição do processo seletivo, evitando a mera seleção de currículo e seguindo as seguintes cautelas:

Art. 4º A contratação de pessoal de que trata este Decreto dar-se-á mediante processo seletivo simplificado, **compreendendo, obrigatoriamente, prova escrita e, facultativamente, análise de curriculum vitae, sem prejuízo de outras modalidades** que, a critério do órgão ou entidade contratante, venham a ser exigidas.

§ 1º Os órgãos e entidades contratantes **criarão comissão específica que será responsável pela coordenação e pelo andamento do processo seletivo**, cabendo a supervisão à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º **A análise do curriculum vitae dar-se-á a partir de sistema de pontuação previamente divulgado**, que contemple, entre outros fatores considerados necessários para o desempenho das atividades a serem realizadas, a qualificação, experiência e habilidades específicas do candidato.

66. Além do recrutamento já descrito, há outras regras necessárias previstas igualmente no Decreto 4.748/03, das quais citamos as que consideramos mais importantes:

- a) É proibida a contratação de servidores públicos de quaisquer esferas e entidades, ou mesmo de empregados públicos (Art. 2º);
- b) Deve-se observar a necessidade de dotação orçamentária específica e prévia, podendo ser inserida no projeto (Art. 3º);
- c) Autorização do MEC para contratação, que também poderá ser feita em conjunto com o projeto, se for o caso (Art. 3º);

67. Assim, compomos a parte final da resposta ao questionamento, versando sobre o necessário processo seletivo simplificado (prova escrita e, facultativamente, análise curricular) e ainda, descrevendo acima as principais observâncias jurídicas para o rito de contratação.

2.4 Dos quesitos relacionados a contratações para atividades acadêmicas ordinárias

68. Entramos agora na análise da segunda hipótese de contratação questionada na consulta.: atividades acadêmicas ordinárias. Tópico no qual o DAF realiza duas questões.

2.4.1. Primeiro Questionamento Formulado

69. O próprio DAF afirma que, o que primeiramente foi informado pela unidade acadêmica como serviços de apoio pedagógico para o Curso de Graduação em Educação no Campo da Faculdade de Planaltina (LEDOC/FUP), ou seja, atividade acadêmica ordinária, trata-se, na verdade, de serviços de cuidador/creche para se evitar a evasão estudantil. Ou seja, na realidade, não se trata de atividade acadêmica e sim atividade técnica, podendo inclusive ser subsumida no PPCTAE, no cargo de nível D de Recreacionista (Anexo II da Lei 11.091/05).

70. Da mesma forma como o estabelecido no parágrafo 56 acima, não há nesse caso outra saída senão realizar o devido concurso público para servidores permanentes, com base na Lei 8.112/90. Inclusive, porque se trata de demanda permanente do curso de Graduação em Educação no Campo da Faculdade de Planaltina (LEDOC/FUP), ao que consta, um curso permanente e regular da UnB, não há assim possibilidade de contratação temporária pela Lei 8.745/92, sob, novamente, pena de fraude ao concurso público.

71. Em tempo, somente a título de sugestão, a atividade em caso, relativa a cuidados com crianças em idade de educação infantil parece se relacionar com diversos cursos regularmente ofertados por alguns departamentos da UnB, como, a título de exemplo, Psicologia, Educação ou mesmo Educação Física. Assim, nos parece um caminho viável a apresentação de projetos de extensão nesta área que possa, sob a coordenação de um professor supervisor, oferecer bolsas de extensão para alunos em uma proposta didática que seja inovadora e preencha as necessidades apresentadas pela Faculdade de Planaltina.

2.4.2. Segundo Questionamento Formulado

72. O segundo exemplo paradigmático apresentado pelo DAF neste ponto se refere a contratação de serviços de docentes sem vínculo com a Administração para participação em aulas esporádicas ou bancas de pós-graduação (stricto ou lato sensu). Há notícia sobre um processo específico, que não será analisado no presente parecer, por se tratar de caso concreto que demandaria a leitura atenta de toda documentação anexa àqueles autos. Entende-se portanto que, os docentes da UnB que realizem esta atividade, fora das suas atribuições regulares, recebam por GECC, conforme já explanado.

73. Todavia, cabe explicar que se trata, essencialmente, de curso (aulas) ou concurso (bancas) esporádicos e de altíssima especialização. Assim, no caso, para viabilizar seu exercício por docente não integrante do quadro da Universidade (que entendemos algo excepcional, necessariamente), não há dúvidas da licitude da aplicação do art. 25 da Lei 8.666/93, tendo em vista a inviabilidade de competição, uma vez comprovada a especialidade única da temática em questão.

74. A lista dos três incisos do art. 25 não compõem, por óbvio, uma lista taxativa (*numerus clausus*), mas exemplificativa (*numerus apertus*). No caso em tela, conforme lição novamente de Celso Antonio Bandeira de Mello^[4], não há o elemento jurídico da licitação e, devido a grandeza da especialização necessária a temática, o uso de uma licitação implicaria inviabilizar o interesse público prestigiado. No mesmo sentido caminha a Orientação Normativa AGU n. 18/2009, que explicita a inexigibilidade de licitação para conferencista em caso de notório especialista^[5].

75. Convém informar, todavia, a necessidade de formalizar o processo de inexigibilidade de licitação, justificando a notória especialização do professor em sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações,

organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades.

2.5 Dos quesitos relacionados a contratações para atividades administrativas ordinárias

76. Por fim, analisaremos os questionamentos indicados pelo DAF sobre contratações ordinárias relacionadas a atividades administrativas. Neste aspecto, são outras três perguntas realizadas, analisemos uma a uma, conforme metodologia aplicada anteriormente.

2.5.1. Primeiro Questionamento Formulado

77. No primeiro ponto, há informação de atividades realizadas normalmente por servidores administrativos da UnB e que, devido a uma necessidade extraordinária de demanda de mão de obra (no caso, no Sistema Universidade Aberta do Brasil), há necessidade de novas contratações.

78. Assim, já respondendo parte do quesito formulado: a previsão ou não no PCCTAE é uma verificação legal, já que sua previsão se encontra no bojo da Lei 11.091/05. Dessa forma, a declaração de que as atividades não constam no rol do PCCTAE deve sempre que possível ser confirmada pelos servidores responsáveis pela legalidade do procedimento de contratação. A dúvida suscitada por um servidor de que a declaração é equivocada, deve ser consignada nos autos do processo administrativo e remetida a superior hierárquico que, uma vez confirmando a presença da atividade no PCCTAE, deve modificar a decisão sobre a contratação.

79. Como já formulado no presente parecer algumas vezes, atividades presentes no PCCTAE devem ser preenchidas (por servidores efetivos, contratados por concursos públicos sob os ditames da Lei 8.112/90. E nem mesmo o uso da Lei 8.745/93 é possível, se o caso for de cursos de licenciatura que são ofertados regularmente pela Universidade, sem nenhuma excepcionalidade. Ou seja, quaisquer outras formas de contratação são ilícitas e devem ser descontinuadas.

2.5.2. Segundo Questionamento Formulado

80. Neste tópico, não há, propriamente, um questionamento e sim um relato de entendimentos e procedimentos já realizados pela administração, nos serviços de desenvolvimento de website do CEAM. Inclusive entendimentos corretos, especialmente no tocante a abertura de sindicância investigativa para realização de contratações realizadas de forma diversa à prevista legalmente.

81. Sobre a possibilidade de contratação do presente objeto por contrato de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva, cumpre salientar que a atividade formulada, se atendo às informações fornecidas pelo DAF na Consulta se assemelha a de "informática" e "manutenção de equipamentos", ambas previstas no art. 1, § 1º do Decreto 2.271/97. Entretanto, a vedação do §2º, art. 2º do mesmo decreto se impõe ao caso, tendo em vista que "servidores da UnB, lotados no CPD", já realizam a atividade, confirmando que esta consta no rol de atividades do PCCTAE.

82. Dessa forma, se trata de atividades que devem ser preenchidas, necessariamente, com novos servidores administrativos efetivos, de acordo com a Lei 8.112/90.

83. A outra hipótese que se vislumbra é a de que a contratação do sistema de informática específica possa abranger também a sua manutenção, subsumida como assistência técnica, nos moldes do inciso I do art. 15 da Lei 8.666/93.

2.5.3. Terceiro Questionamento Formulado

84. Novamente, não se trata de quesito e sim de informações e opiniões da Administração sobre contratações específicas no âmbito de serviços da Plataforma Sucupira da CAPES. Novamente, a razão está com o DAF, em especial pela confusão entre atividades bastante diversas, no caso docência e digitalização de documentos. As respostas jurídicas para tais atividades, assim, também variariam de igual forma, entre a contratação de professores (efetivos ou substitutos), pagamento de GECC ou mesmo contratação de serviços continuados com mão de obra exclusiva.

85. Neste aspecto, é impossível qualquer conclusão jurídica por esta Procuradoria, mesmo em tese, devido a miscelânea de atividades. Todavia, a orientação do DAF, de que as atividades sejam imediatamente assumidas por servidores já efetivos, nos parece sensata e não vislumbramos as formas atuais como plausíveis perante a legalidade vigente.

2.6 Dos quesitos genéricos relacionados a contratações de pessoas físicas.

86. Ao final da consulta/memorando, o DAF ainda formula nova quesitos genéricos, relacionados a contratações de pessoas físicas pela Universidade. A grande maioria já foi respondida ao longo do parecer, especialmente nos itens 2.3, 2.4 e 2.5. Todavia, para fins de melhor apresentação e clareza, iremos repetir e sistematizar as respostas no presente ponto. Somente no tocante a pergunta n. 5 e que acreditamos se tratar de repetição exaustiva, tendo em vista a resposta completa já explanada ao longo dos parágrafos 69 a 71.

87. Agrupamos as perguntas genéricas em quatro temáticas: Contratações Temporárias com base na Lei 8.745/93, Parcerias com as Fundações de Apoio, Procedimentos/Atribuições internas da Universidade e Outros Temas.

2.6.1. Lei 8.745/93

88. Não é possível contratar pessoas físicas para execução de projetos acadêmicos com base na Lei 8.745/93, caso essas atividades estejam previstas no PCCTAE.

89. Além da conhecida pela Universidade via para contratação de professores temporários, a possibilidade existente juridicamente para acoplar esforços temporários a um projeto acadêmico pela contratação temporária é a hipótese já analisada - no item 2.3.1. acima - do inciso VI, letra "i" da Lei 8.745/93. Tal hipótese entretanto veda, expressamente, a contratação temporária no caso desta ser possível pelos ditames da Lei 8.112/90.

90. Ou seja, caso a contratação seja para atividade prevista no PCCTAE, não há razão jurídico-administrativa para que não seja realizado concurso público para servidor efetivo dos quadros da Universidade. Salvo o projeto necessitar justificadamente de rotatividade de colaboradores, o que vemos como exceção e não regra.

91. Quantos aos ritos, já analisamos igualmente que os processos seletivos temporários da Lei 8.745/93 não prescindem de publicação no Diário Oficial, nem de contrato de trabalho formal e escrito.

92. Ainda em relação ao rito, já vimos também que a forma possível para tal contratação deve seguir o procedimento descrito no Decreto 4748/03, sob o qual listamos um rol que deve ser revisto no parágrafo 66 deste parecer.

93.

2.6.2. Fundações de Apoio

94. As fundações de apoio podem ser contratada, desde que regularmente credenciada no MEC, para dar suporte a atividades acadêmicas, inclusive porque este é seu objetivo estatutário e legal, por força da Lei 8.958/94.

95. Por óbvio, deve-se respeitar certas restrições e requisitos previstos tanto na lei quanto em seu regulamento, o Decreto 7.423/10.

96. Há a necessidade premente de prazo determinado, definição precisa do objeto e do plano de trabalho, metas e indicadores de desempenho e resultados, descrição de recursos humanos e materiais envolvidos e pagamentos previstos por prestação de serviços a pessoas físicas e jurídicas^[6].

97. É importante ainda vislumbrar que a parceria com a fundação de apoio não pode simplesmente terceirizar atividades exclusivas da Universidade, sendo vedada a contratação genérica e requisito de legalidade a melhoria mensurável das condições da Instituição Federal de Ensino Superior (art. 1º, §1 da Lei 8.958/94).

98. Também é vedada a mera contratação de atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, nos moldes do art.1º, §3º, I da Lei 8.958/94.

99. Quanto ao rito processual, é fundamental seguir todo o procedimento regular de dispensa de licitação, com justificativas da necessidade, da escolha do contratado e do preço (art. 26 da Lei 8.666/93). Além disso, é importante que o instrumento contratual ou colaboração siga o que indica o capítulo IV do Decreto 7.423/2010, contendo especialmente:

I - Clara descrição do projeto de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico a ser realizado;

II - Recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos; e

III - Obrigações e responsabilidades de cada uma das partes.

2.6.3. Procedimentos/Atribuições Internas da UnB

100. No tocante a procedimentos internos à Universidade de Brasília, o DAF questiona sobre a necessidade de manifestação do DGP em contratações temporárias e a atribuição de controle de processos de investigação preliminar e apuração de irregularidades no âmbito da Universidade.

101. Tendo em vista se tratar de atribuições delegáveis, é fundamental a compreensão não somente da Lei de Fundação da Universidade (Lei 3.998/61) e seu Regimento Interno mas também de demais atos internos, como Resoluções de Colegiados e Atos da própria Reitoria.

102. Na análise do Art. 17 do Estatuto da UnB, vê-se que é competência do Conselho de Administração deliberar sobre matéria administrativa e de gestão de pessoas. E, em relação a contratações temporárias, este o fez por meio da Resolução CAD 05/2012, ainda em vigor.

103. A Resolução CAD 05/2012 delibera em seu art. 8º com clareza:

Todos os pagamentos efetuados a pessoa física serão vinculados aos registros do Sistema de Pessoal da FUB para o devido acompanhamento pelo Decanato de Gestão de Pessoas.

104. Além do art. 8º, a outra menção ao DGP se dá no art. 11 em que, igualmente, versa sobre mecanismos de controle dos já contratados. No próprio art. 8º, vê-se também uma manifestação *a priori* do DGP, para o controle de pagamentos de colaboradores já em exercício. Para além disso, a Resolução prevê um rito que relaciona a Unidade Acadêmica, o Colegiado do Departamento, o Conselho da Unidade de Ensino e as Câmaras da Universidade (art. 7º). Ou seja, em nenhum momento há a obrigação normativa de manifestação preliminar do DGP, somente *a posteriori*.

105. Todavia, ressaltamos que a oitiva de órgãos da Universidade pode ser realizada, caso entenda o gestor pela conveniência e oportunidade dela.

106. Já em relação a atribuição de controle de processos de investigação preliminar e apuração de irregularidades no âmbito da Universidade, trata-se de atribuição da instância máxima, ou seja, da própria Reitoria. A delegabilidade, possível, foi dada pelo Ato

da Reitoria n. 1138/2014, delegando a competência de investigação preliminar para os dirigentes de Unidades da Universidade.

107. Cumpre ressaltar, todavia, que tal ato não delegou a competência para Processos Administrativos Disciplinares e nem mesmo para Sindicâncias que não sejam meramente investigativas (disciplinares). Assim, tal atribuição permanece na Reitoria e deve ser realizada por meio da Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar, ligado ao Gabinete da Reitoria.

108.

2.6.4. Outros Temas

109. A contratação de pessoa física por tarefa ou produto em projetos deve ter uma especificidade e clareza do objeto que nos remete aos termos do âmbito das fundações de apoio, mesmo com a possibilidade de realização na Lei 8.666/93 (caso não existe previsão no PCCTAE ou de especialização técnica), o recomendável juridicamente é que as fundações de apoio possam auxiliar neste aspecto, nos parâmetros da Lei 8.958/94.

110. Quanto ao credenciamento de pessoal, sua utilização é dada em situação bem diversa da questionada pelo DAF. Não há a possibilidade na administração pública federal de credenciamento de pessoal para prestação de serviços a um ente público. O credenciamento é instituto criado para a "disponibilização universal do serviço para todos os interessados que preencherem as exigências previamente estabelecidas"^[7].

111. Ou seja, o fundamental, com base em decisão do TCU^[8], é que o serviço seja dado como uma rede de serviços da maior amplitude possível e sob a qual a escolha do prestador seja do usuário e não da administração. É elucidativa a lição de Marçal Justen Filho:

“Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) **quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração**. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. (...) Nas hipóteses em que não se verifica a excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento (...). O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviço ou fornecedores. O credenciamento é o ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro (...). Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de excludência entre os possíveis interessados.”^[9]

112. Assim, não é possível o credenciamento de profissionais para a utilização posterior exclusiva do mesmo ente público, simplesmente.

113. Por fim, é possível contratar ex- Sicaps, por óbvio. A irregularidade da contratação, via de regra, está na sua forma e não naqueles que são recrutados por ela. Assim, a única objeção está no âmbito da Resolução CAD 05/2002, que em seu art. 9º indica o período de conflito de interesses de seis meses ("quarentena") entre um contrato e outro. Tal disposição segue em vigor até a eventual alteração deste normativo interno da FUB.

3. CONCLUSÕES

114. Tendo em vista a digressão analítica realizada na fundamentação do parecer, espera-se ter resolvido a maioria dos quesitos formulados pelo DAF e, ainda, a fim de garantir a clareza e a efetividade dos rumos indicados, utilizaremos este tópico de considerações finais para resumir o quadro abaixo de possibilidades jurídicas válidas para cada uma das espécies de contratações de pessoas físicas no âmbito da FUB.

Espécie de Contratações	Atividades	Modalidades Lícitas (e Marcos Normativos Referenciais)	Referências no Parecer
Atividades em Projetos Específicos	Conservação e limpeza; segurança e vigilância; transportes; informática; copeiragem; recepção; reprografia; telecomunicações; manutenção de prédios, equipamentos e instalações ou apoio administrativo com descrição específica das funções e tarefas.	Contratação de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva (terceirização dentro dos contratos da FUB). (Art. 10, §7º do DL 200/67) (Dec. 2271/97) (IN MPOG 05/2017)	§ 45
	Colaboração de <u>professores</u> ou <u>servidores da UnB</u>	GECC (Art. 76-A da Lei 8.112/90).	§ 46
	Colaboração de <u>alunos da UnB</u>	Bolsa de Pesquisa ou Extensão (*) (Resolução CAD 02/2012)	§§ 46 e 47
	Colaboração <u>Externa</u> Temporária não prevista no PCCTAE	Processo Seletivo Simplificado de contratação temporária , com prova escrita e, facultativamente, análise de currículo. (**) (Lei 8.745/92 e Dec 4.748/03)	§§ 48 a 56 §§ 61 a 67 Item 2.6.1
	Colaboração <u>Externa</u> prevista no PCCTAE	Aumento do Quadro Efetivo por Concurso Público .	§§ 59 e 60

		(Lei 8.112/90)	
Atividades Administrativas Ordinárias	Atividade Prevista no PPCTAE	Aumento do Quadro Efetivo por Concurso Público. (Lei 8.112/90)	§§ 70, 77 a 79
	Manutenção de sistema de informática	Aumento do Quadro Efetivo por Concurso Público. (Lei 8.112/90) OU Inclusão no objeto da contratação do sistema, como assistência técnica. (Art. 15, I da Lei 8.666/93)	§§ 80 a 83
	conservação e limpeza; segurança e vigilância; transportes; informática; copeiragem; recepção; reprografia; telecomunicações; manutenção de prédios, equipamentos e instalações ou apoio administrativo com descrição específica das funções e tarefas.	Contratação de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva (terceirização dentro dos contratos da FUB). (Art. 10, §7º do DL 200/67) (Dec. 2271/97) (IN MPOG 05/2017)	§§ 32 a 34
Atividades Docentes Ordinárias	Aulas/Bancas esporádicas em Pós-Graduação por <u>docentes da UnB</u> fora de suas atribuições regulares	GECC (Art. 76-A da Lei 8.112/90)	§ 72
	Aulas/Bancas esporádicas em Pós-Graduação por <u>não integrante da UnB</u>	Inexigibilidade de licitação por especialização temática notória (Art. 25 da Lei 8.666/93).	§§ 73 a 75

(*) A bolsa aqui faz referência somente a alunos, e não a professores. O assunto da legalidade de pagamento de bolsas no âmbito da UnB e demais aspectos relevantes deverão ser tratados em outro parecer, apartado, conforme indicado no parágrafo 47.

(**) É fundamental ter todos os cuidados necessários para a utilização da Lei 8.745/92, relatados nos parágrafos 65 e 66, que ora repetimos e ressaltamos que, qualquer contratação fora disto não tem amparo jurídico e sujeitará os gestores que a realizaram a punições administrativas e penais.

Requisitos: 1) Seleção por edital de abertura publicado no Diário Oficial da União e em portal de informações do Governo Federal, com prazo para inscrição de, no mínimo, dez dias úteis; 2) Processo seletivo com comissão específica, prova escrita e, caso se utilize análise curricular, deve ter como base sistema de pontuação previamente divulgado; 3) Expressamente proibida a contratação de quaisquer servidores ou empregados públicos; 3) É necessária autorização de dotação orçamentária específica e prévia, autorização do MEC, declaração de bens de todos os selecionados e tramitação interna pela Reitoria da UnB; 4) Publicação da homologação dos resultados do processo seletivo no Diário Oficial da União.

115. Repita-se que o quadro acima informa os caminhos lícitos sugeridos por esta Procuradoria, ou seja, quaisquer outros fora desses parâmetros estão sendo realizados ao arripio da legalidade e darão ensejo a apuração de responsabilidades e sanções administrativas e penais aos gestores que o realizaram/realizam.

116. Não incluímos no quadro acima a possibilidade de parceria com fundação de apoio, mas que também é possível para diversas atividades da Universidade mediante a Lei 8.958/94 e o Decreto 7.423/10, com as cautelas indicadas nos parágrafos 94 a 99.

117. Espera-se que o presente quadro seja basilar para melhorar a governança e a segurança jurídica na UnB, fazendo com que os princípios da administração pública sejam sempre os pilares de sua gestão democrática.

118. Assim, em homenagem ao princípio da moralidade e da eficiência na administração pública e para se evitar solução de continuidade nas atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, sugere-se a substituição todos os eventuais contratados fora dos parâmetros estabelecidos no quadro do parágrafo 114 por contratações lícitas realizadas de acordo com o indicado no presente parecer, por meio da realização do procedimento administrativo adequado na forma mais célere possível.

119. Por fim, **ante o exposto**, sugere-se, o envio dos autos para o DAF/UnB para ciência e providências que entender cabíveis.

120. Sugere-se, ainda, o envio do inteiro teor dos autos para a Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar, do Gabinete da Reitora, a fim de que possa fiscalizar, ou notificar aos eventuais órgãos internos competentes, a apuração de responsabilidades dos gestores responsáveis por toda e qualquer contratação de pessoa física no âmbito da UnB que não siga as orientações espostas neste Parecer.

121. Enfim, após a devolução dos autos para a ciência do DAF, sugere o envio deste parecer ao Gabinete da Reitora para, caso entenda conveniente e oportuno, publicizar suas conclusões para as unidades acadêmicas e administrativas pertinentes, por meio de memorando circular ou outra forma instrumental que entenda pertinente, afim de que, daqui por diante, a Universidade tenha padrões lícitos de contratação em suas práticas cotidianas.

À consideração superior.

Brasília, 18 de agosto de 2017.

JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS
Advogado da União
Coordenador de Assuntos Estratégicos
Procuradoria Federal junto à Universidade de Brasília

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23106078251201773 e da chave de acesso f13b315a

Notas

1. [^] *Decreto-Lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, **recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.***
2. [^] *CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 24 Ed. Edição Virtual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. Página 1373.*
3. [^] *BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. Página 10.*
4. [^] *"Cumpra salientar que a relação dos casos de inexigibilidade não é exaustiva. Com efeito, o art. 25 refere que a licitação é inexigível quando inviável a competição. E apenas destaca algumas hipóteses. Por isto disse, em seguida: "em especial (...)". Em suma: o que os incisos I a III do art. 25 estabelecem é, simplesmente, uma prévia e já resolvida indicação de hipóteses nas quais ficam antecipadas situações características de inviabilidade, nos termos ali enumerados, sem exclusão de casos não catalogados, mas igualmente possíveis. Outras hipóteses de exclusão do certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes os pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse público prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento ou (b) os prestadores de serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com as aspirações necessárias, se dispusesse a disputar o objeto do certame que se armasse a tal propósito."BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 27a. Edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010. Página 548*
5. [^] *"Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista" (Orientação Normativa AGU nº 18, de 1º de Abril de 2009).*
6. [^] *Para maiores informações, ver Acórdão TCU 2731/2008, Plenário, item 9.2.2.*
7. [^] *OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 6a. Edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. Página 106.*
8. [^] *Acórdão TCU Plenário, Decisão 656/95. Rel. Min. Homero Santos. DOU 28.12.1995*
9. [^] *JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, 2014. p. 39.*

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO DE FARIA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 66396863 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO DE FARIA SANTOS. Data e Hora: 20-08-2017 21:09. Número de Série: 13966454. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
