



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

PROJETO BRA/07/004
Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa

Projeto Pensando o Direito

Convocação nº 002/2009 – Seleção de Projetos

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no âmbito do Documento de Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa – firmado com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL, com o intuito de manter e de fortalecer ainda mais o diálogo entre a Secretaria e atores acadêmicos como Universidades e Centros de Pesquisa, bem como o de qualificar e subsidiar seu trabalho de análise e elaboração de propostas normativas, torna pública a presente Convocação para seleção de projetos e convida os interessados a apresentarem propostas, nos termos aqui estabelecidos.

1. CONTEXTO

A Secretaria de Assuntos Legislativos - SAL, órgão do Ministério da Justiça que tem como objetivo institucional a preservação da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais, produz cerca de 500 pareceres por ano sobre os mais diversos temas jurídicos. Tais pareceres instruem a elaboração de novos textos normativos, a posição da bancada governista no Congresso, bem como a sanção ou veto presidencial.

Em seu trabalho cotidiano, no entanto, a equipe da SAL por muitas vezes não tem a possibilidade de se inteirar das discussões jurídicas de ponta desenvolvidas no meio acadêmico brasileiro. Isso se deve, dentre outros fatores, ao pouco diálogo existente com a academia e ao grande volume de demandas que chega à Secretaria diariamente.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Para alterar essa situação, a SAL lançou em maio de 2007 o Projeto “Pensando o Direito”, com o objetivo de estreitar laços com a academia e qualificar a Secretaria em seu trabalho de elaboração normativa.

Mediante processo de seleção pública, a Secretaria firmou Cartas de Acordo com instituições de ensino públicas e privadas para a realização de pesquisas em nove áreas específicas, com o intuito de manter relacionamento temático perene durante a vigência do acordo de cooperação técnica e de receber produto final qualificado. Os resultados extremamente positivos alcançados pela primeira edição podem ser comprovados tanto pelo incremento do papel da Secretaria no debate legislativo quanto pela qualidade dos produtos finais.

A experiência de êxito motivou o lançamento da segunda edição do Projeto no início de 2008. Essa segunda edição foi realizada em duas etapas. A primeira teve como foco os eixos de Direito Penal e Processual Penal e de Direito Constitucional e Eleitoral, que se desdobraram em 7 (sete) áreas temáticas específicas. A segunda etapa envolveu mais 8 (oito) áreas temáticas em diversos campos do Direito. Os resultados finais de todas as pesquisas desta segunda edição foram finalizados e entregues à SAL em março de 2009.

A terceira edição do Projeto “Pensando o Direito” teve início com a Convocação 01/2009 lançada em janeiro de 2009 com 10 (dez) áreas temáticas, das quais foram selecionadas 9 equipes de pesquisa. Estas equipes estão em fase de assinatura das cartas acordo e início das atividades. A segunda fase da terceira edição do projeto se inicia com a presente Convocação e contará com cinco áreas temáticas.

2. OBJETO

Estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas para o desenvolvimento de pesquisas em temas jurídicos considerados prioritários pelo Ministério da Justiça que possam ser objeto de elaboração ou alteração legislativa. As instituições selecionadas ficarão responsáveis pela coordenação de grupos de pesquisa e pela elaboração de relatórios



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

(produtos) relacionados com cada uma das seguintes áreas temáticas:

1. Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade;
2. Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo;
3. Desconsideração da Personalidade Jurídica;
4. Reflexos da fragmentação institucional e normativa das atividades de controle da Administração Pública Federal;
5. Cooperação Técnica Internacional no Brasil: os desafios da cooperação recebida.

Os temas pesquisados deverão contemplar as especificidades de cada área, conforme as indicações estabelecidas pela Secretaria de Assuntos Legislativos, nos termos do Anexo I desta convocação.

Recomenda-se que na elaboração das propostas de cada uma das áreas temáticas sejam consideradas as dimensões de gênero, raça e etnia, além das possíveis diferenças regionais e geográficas do Brasil que tenham impacto sobre o objeto estudado, e as respectivas consequências para eventuais proposições legislativas.

Dentro do período de vigência da parceria, formalizada mediante a assinatura de Cartas de Acordo, as instituições selecionadas comprometem-se a responder a questões técnicas restritas à área temática sob sua responsabilidade a serem eventualmente formuladas pela Secretaria de Assuntos Legislativos, com o intuito de qualificar trabalhos da Secretaria e de harmonizar a pesquisa acadêmica com a pauta legislativa do Congresso Nacional.

1. ELEGIBILIDADE

Serão consideradas elegíveis as faculdades e as universidades públicas e privadas, fundações mantenedoras, de apoio e amparo à pesquisa, centros de pesquisa e entidades não-governamentais que comprovadamente atuem ou realizem pesquisas relativas às áreas



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

temáticas propostas.

Para fins de comprovação das atividades de pesquisa, será dada preferência às instituições que possuam grupos de pesquisa ligados às áreas temáticas indicadas e cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com área de concentração ou linha de pesquisa ligadas às áreas temáticas indicadas.

2. HABILITAÇÃO

As instituições interessadas em participar do processo seletivo deverão apresentar:

I – Projeto de pesquisa em uma das áreas indicadas na presente convocação que contemple proposta com definição clara de objeto, método e objetivos do trabalho. **O Projeto deverá indicar, de forma inequívoca, qual é a área temática de candidatura, transcrevendo literalmente um dos títulos indicados acima.**

II – Apresentação da equipe de pesquisa, que deverá ser **coordenada por profissional com título de doutor em área relacionada com a área temática da candidatura**, com currículo de seus membros, incluindo o endereço eletrônico (e-mail) de todos eles e os **telefones do coordenador para contato.**

III – Apresentação da instituição proponente, **com ênfase em sua experiência anterior na área temática de candidatura**, indicando, se for o caso, os respectivos grupos de pesquisa cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

IV – Cronograma de realização do projeto de pesquisa, com marco inicial em setembro de



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

2009, contemplando a indicação precisa dos momentos de entrega dos produtos inicial e final, em conformidade com as datas do cronograma de desembolso indicado abaixo. Os projetos deverão ser executados **até a data limite de 20 de março de 2010**.

V – Detalhamento dos custos de implementação do projeto de pesquisa e da utilização dos recursos oriundos do apoio financeiro do Projeto BRA/07/004, apresentando o planejamento das **ações que serão executadas com os recursos que estarão disponíveis em cada etapa da pesquisa (já considerando eventuais descontos decorrentes de taxas administrativas), observando-se o cronograma de desembolso indicado abaixo e os prazos de entrega dos produtos;**

VI – Proposta de contrapartida institucional à parceria, que pode englobar desde a destinação de instalações físicas específicas até o aporte de recursos humanos ou financeiros ao projeto;

VII – Comprovação de regularidade fiscal, por meio dos seguintes documentos:

- a) Contrato ou Estatuto Social e sua última alteração registrada;
- b) Inscrição Municipal;
- c) Inscrição Estadual;
- d) Certidão Negativa de Débito Municipal;
- e) Certidão Negativa de Débito Estadual;
- f) Certidão Negativa de Débito Conjunta de Tributos Federais e Dívida Ativa da União;
- g) Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
- h) Certificado de Regularidade de Situação do FGTS;
- i) Declaração de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de que não emprega menor de dezesseis anos, ressalvado o emprego de menor, a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz.

Os projetos poderão ser apresentados em conjunto com outras instituições, desde que a parceria seja devidamente comprovada e que haja definição prévia e clara da divisão de



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

trabalho.

Ainda que outras instituições subscrevam o projeto de pesquisa selecionado, **a instituição proponente será exclusivamente responsável por sua execução, não podendo transmitir tal responsabilidade a terceiros, nos termos da Carta de Acordo a ser formalizada.**

As propostas de pesquisa deverão ser assinadas, obrigatoriamente, pelo representante legal da instituição proponente. A assinatura do coordenador da pesquisa não supre essa exigência.

Não será aceita a substituição da instituição proponente por outra. Essa vedação aplica-se inclusive a universidades e suas fundações de apoio ou mantenedoras. Caso a fundação de apoio seja a executora da pesquisa, ela deverá ser também a proponente.

Uma mesma instituição poderá apresentar mais de um projeto na mesma ou em diferentes áreas temáticas.

3. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROPOSTAS

Os projetos de pesquisa apresentados pelas instituições deverão cumprir integralmente e rigorosamente os requisitos previstos da presente convocação, e serão selecionados em função dos seguintes critérios de julgamento (a descrição dos critérios e a pontuação referente a cada um deles segue detalhada no Anexo II desta Convocação):

Critério I – Adequação ao tema e às diretrizes propostas

Critério II – Eficiência e estratégia metodológica

Critério III - Titulação dos membros da equipe de pesquisa

Critério IV - Experiência dos membros da equipe na área temática de candidatura

Critério V – Experiência da instituição proponente em pesquisas empíricas e



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

aplicadas

Critério VI – Experiência da instituição proponente na área temática de candidatura

Compete às instituições proponentes comprovar, nas propostas, o cumprimento dos critérios III a VI. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa as informações pertinentes ao julgamento desses critérios, mesmo que constantes em currículos *lattes*, sites institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis.

Dar-se-á **preferência a pesquisas de cunho aplicado, voltadas a propostas de elaboração ou alteração normativa, assim como pesquisas empíricas**. Também será dada **preferência a pesquisas interdisciplinares**, quando compatíveis com as diretrizes temáticas constantes do Anexo I desta convocação.

Os Comitês de Avaliação (vide item 9. Julgamento) poderão aprovar propostas de forma condicionada. Neste caso, a assinatura da Carta Acordo dependerá do atendimento de todas as exigências feitas pelo Comitê.

4. APOIO FINANCEIRO AOS PROJETOS E CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Os recursos que serão aplicados na implementação das Cartas de Acordo a serem firmadas com as instituições selecionadas são oriundos do Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa.

O apoio financeiro destinado para cada instituição ou conjunto de instituições selecionadas em cada um dos temas pesquisados será de **até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**, repassados em conformidade com o cronograma de desembolso a ser estabelecido na Carta de Acordo:



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

1ª parcela	20% do valor aprovado no momento de assinatura da Carta Acordo.
2ª parcela	40% do valor aprovado após entrega e aprovação do produto inicial, em 20 de dezembro de 2009.
3ª parcela	40% do valor aprovado após entrega e aprovação do produto final, em 20 de março de 2010.

5. APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os recursos poderão ser utilizados para a remuneração direta do coordenador-doutor e dos membros de sua equipe de pesquisa, em partilha definida previamente pela própria instituição, bem como para os demais custos correlatos à realização do projeto, incluindo-se, entre outros, aquisição de material permanente e organização de eventos.

A instituição selecionada deverá prestar contas dos gastos ao final da execução do projeto de pesquisa e assume responsabilidade pela destinação dos recursos repassados, devendo observar eventuais impedimentos e vedações legais.

6. PRAZO E LOCAL PARA A ENTREGA DAS PROPOSTAS

Os projetos deverão ser entregues ou enviados até às **18 horas do dia 07 de agosto de 2009,** ao endereço abaixo:

SAL – SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Ministério da Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T
Edifício Sede - 4º andar – Sala 434
Brasília – DF
CEP 70.084-900

O envelope deverá estar identificado com a inscrição **“Projeto Pensando o Direito”** e com



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

a identificação da instituição, contendo a proposta impressa em 01 (uma) via, em papel timbrado da instituição, rubricadas todas as folhas, datadas e assinadas (última folha) pelo representante legal da instituição proponente, sem rasuras ou emendas. A instituição também deverá entregar a proposta em meio magnético (CD-ROM ou DVD).

Caso o envelope seja enviado pelo correio, com data de postagem máxima de 07 de agosto de 2009, deverá ser utilizado serviço de entrega expressa que garanta seu recebimento, pela Secretaria de Assuntos Legislativos, **até o dia 14 de agosto de 2009.**

7. JULGAMENTO

A análise da proposta e da documentação apresentada em resposta à presente convocação será efetuada por um Comitê de Avaliação constituído por representantes do PNUD, da SAL e, conforme o caso, por representantes de órgãos governamentais que tenham interesse nos temas selecionados.

Também poderão ser convidados a integrar o Comitê professores e pesquisadores especializados em cada uma das áreas temáticas, desde que não tenham vinculação com nenhuma das instituições proponentes na respectiva área.

O julgamento realizar-se-á mediante análise comparativa, em conformidade com os critérios desta convocação.

8. ANEXOS QUE INTEGRAM A CONVOCAÇÃO

- a) Anexo I – Diretrizes Temáticas
- b) Anexo II – Tabela de Critérios e de Pontuação Técnica
- c) Anexo III - Lista de itens que deverão obrigatoriamente constar nas propostas a serem enviadas.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

9. ASSINATURA DA CARTA DE ACORDO COM AS INSTITUIÇÕES SELECIONADAS

A não-apresentação ou a irregularidade de quaisquer dos documentos comprobatórios da regularização jurídico-fiscal das instituições selecionadas impede a assinatura das Cartas de Acordo, facultando-se ao Comitê de Avaliação da área temática a convocação da instituição cuja proposta tenha sido classificada em segundo lugar.

10. DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados do processo seletivo serão publicados no *site* da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (www.mj.gov.br/sal). A divulgação dos resultados não implicará direito ao apoio financeiro e técnico por parte da SAL e/ou do PNUD.

11. DISPOSIÇÕES GERAIS

A presente convocação poderá ser revogada ou anulada, no todo ou em parte, a qualquer momento, por iniciativa do PNUD ou da SAL, sem que isto implique direito de indenização ou reclamação de qualquer natureza.

A presente seleção é conduzida no âmbito do Acordo Básico de Assistência Técnica firmado entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e outras, assinado em 29 de dezembro de 1964, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 11, de 25 de abril de 1966, e promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966, e na esfera do Documento de Projeto BRA/07/004 – Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa.

As instituições participantes da seleção reconhecem que o PNUD goza dos privilégios e



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

imunidades a ele dispensados por força da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas de 1946, ratificada pelo Governo Brasileiro, e nada do que está contido no presente instrumento deverá ser interpretado como renúncia, tácita ou expressa, pelo PNUD a tais privilégios e imunidades.

12. ESCLARECIMENTOS

Quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais deverão ser solicitadas por escrito pelo endereço eletrônico sal@mj.gov.br, colocando no assunto: “Projeto Pensando o Direito”.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

ANEXO I – DIRETRIZES TEMÁTICAS

01. Processo Legislativo e o Controle de Constitucionalidade.

A doutrina constitucionalista é quase unânime em afirmar a existência de ao menos dois momentos de controle de constitucionalidade de grande parte dos atos normativos: trata-se dos controles (i) prévio ou preventivo e do controle (ii) posterior ou repressivo.

No desenho constitucional brasileiro, o chamado controle preventivo é exercido, segundo grande parte dos autores, pelos três poderes da República. No Legislativo, via de regra, pelas Comissões de Constituição e Justiça, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, em uma espécie de controle “político”; pelo Executivo, por sua vez, mediante o procedimento de sanção ou veto (jurídico ou político); pelo Judiciário, finalmente, e de maneira incidental, no caso de Mandado de Segurança impetrado por parlamentar que queira barrar o andamento de proposta de emenda constitucional que fira os limites materiais ao poder constituinte derivado (cláusulas pétreas).

Em que pese essa constatação, o real funcionamento do controle preventivo de constitucionalidade brasileiro tem obtido pouca atenção dos estudiosos do direito. São escassas as referências quanto ao seu emprego, ao tipo de argumentação utilizado e à relação entre a argumentação utilizada em sede preventiva e em sede repressiva, exercida pelo Judiciário e, em especial, pelo STF. Não se examinam as diferenças (e semelhanças) entre o chamado controle político e o controle jurisdicional, o relacionamento entre as matérias pautadas nessas duas esferas de controle de constitucionalidade, nem a utilização de argumentos de uma delas na outra (por exemplo, menções a votos vencidos na CCJ em eventual decisão jurisdicional posterior ou referência a manifestações formais e informais do Judiciário no curso processo legislativo).



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

A pesquisa proposta pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça consiste, portanto, na análise detalhada do controle preventivo de constitucionalidade brasileiro e em sua comparação com o controle de constitucionalidade repressivo, com atenção especial à inter-relação entre as esferas decisórias. Espera-se, ademais, que as conclusões sejam sintetizadas em quadro esquemático.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa propomos:

- a) Análise das sedes de controle preventivo brasileiras, com a caracterização de seu funcionamento, principais linhas argumentativas e limitações;
- b) Análise de amostra significativa de argumentos empregados em cada uma das sedes de controle, preventivo e repressivo, com foco em atos analisados pela CCJ e posteriormente questionados por via concentrada perante o Supremo Tribunal Federal (STF).
- c) Estabelecimento de possíveis relações entre as instâncias, de modo a clarificar eventual influência mútua.

02. Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo.

A recente hipertrofia das atividades legislativas do Poder Executivo faz parte das análises constitucionais contemporâneas. Os instrumentos normativos que estão a cargo do Presidente da República aliados ao seu poder de agenda e ao tamanho de sua influência no processo legislativo – mediante o direcionamento da bancada governista, por exemplo – são elementos que apontam para sua centralidade no processo de produção normativa.

A ampliação do papel legislativo do Poder Executivo traz consigo, porém, um maior questionamento acerca da constitucionalidade de suas proposições – projetos de lei de sua iniciativa, medidas provisórias ou, ainda, decretos não-regulamentares ou autônomos. Seja em sede de controle preventivo, seja fundamentalmente em sede de controle repressivo, os



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

atos de iniciativa do Executivo estão cada vez mais *sub judice*, com impactos diretos na relação entre os poderes.

Se de um lado a judicialização das opções legislativas do Poder Executivo é, como visto, crescente, a falta de tratamento adequado dos dados relativos a essa faceta da relação entre os poderes acarreta desperdício de informações essenciais à análise do processo legislativo brasileiro.

A pesquisa proposta pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça consiste, portanto, na análise empírica do tratamento dado pelas instâncias de controle de constitucionalidade aos atos normativos emanados do Poder Executivo, principalmente no que tange ao controle repressivo exercido pelo STF. Um quadro que aponte o tipo de matéria questionada, as principais linhas argumentativas que circundam os debates e o “grau de revisão” desses atos configura uma importante baliza para a produção legislativa do governo e para sua atuação no Congresso e nos Tribunais.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa propomos:

- a) Análise de todas as propostas oriundas do Poder Executivo questionadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade;
- b) Detecção dos principais temas questionados, bem como das principais linhas argumentativas envolvidas;
- c) Mensuração do “grau de revisão” de propostas oriundas do Executivo em cada matéria, em comparação com os números absolutos.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

3. Desconsideração da personalidade jurídica.

As sociedades jurídicas têm existência distinta de seus membros. Isso significa que o patrimônio da pessoa jurídica responde por suas dívidas e obrigações, que não afetam o patrimônio pessoal dos sócios. Esta segregação tem como objetivo estimular investimentos, pelas pessoas naturais e por outras pessoas jurídicas, em atividades produtivas. Com fronteiras claras entre os patrimônios da empresa e de seus sócios, consagradas em diversas leis brasileiras¹, consegue-se um controle jurídico dos riscos assumidos, o que permite a criação de novas empresas e o desenvolvimento econômico.

Em alguns casos, porém, a personalidade jurídica pode ser desconsiderada, para que a limitação de responsabilidade dela decorrente não seja utilizada para fraudar credores, para a ocultação ilícita de valores e para atividades criminosas. Na legislação brasileira, há muitas hipóteses de desconsideração, com regras distintas conforme a obrigação assumida², inclusive aquela tendente à inversão da desconsideração³. O tratamento da questão de maneira não uniforme pelas diferentes Justiças acentua essas diferenças.

Como resultado das inúmeras e diferentes possibilidades de desconsideração da personalidade jurídica, criou-se no Brasil um paradoxo. A desconfiança em relação à limitação de responsabilidade, longe de promover mais segurança econômica, produz incerteza. Essa incerteza, prejudicial à sociedade como um todo, contraria diretamente o princípio constitucional da livre iniciativa e, indiretamente, provoca o desestímulo à

¹ Cf. art. 1.052 do Código Civil, art. 596 do Código de Processo Civil, art. 158 da Lei das Sociedades Anônimas, dentre outros.

² Cf. art. 50 do Código Civil, art. 28 do Código de Defesa do Consumidor, art. 135 do Código Tributário Nacional, art. 2º da Consolidação das Leis do Trabalho, dentre outros.

³ A desconsideração inversa foi tema da 4ª Jornada de Direito Civil, em que foi editado o Enunciado nº 283 sobre a aplicação do artigo 50 do Código Civil em vigor, estabelecendo: “*É cabível a desconsideração da personalidade jurídica denominada ‘inversa’ para alcançar bens de sócio que se valeu da pessoa jurídica para ocultar ou desviar bens pessoais, com prejuízo a terceiros.*”



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

formalização das sociedades, além de enfraquecer a proteção do consumidor e da economia popular.

O recurso desmesurado à desconsideração da personalidade jurídica ocasiona duas distorções bastante evidentes. Primeiro, as decisões judiciais com esse teor têm mais impacto nas pequenas empresas, com patrimônio menor e menos acesso a crédito. Além disso, o fato de terem poucos sócios e administradores as torna mais vulneráveis ao afastamento da limitação de responsabilidade, porque tais sócios e administradores são identificados – intuitivamente, mas erradamente – com a própria empresa.

Em segundo lugar, as atividades produtivas são penalizadas pelos excessos na desconsideração da personalidade jurídica. Se a segregação patrimonial não funciona bem na modalidade direta e clássica da responsabilidade limitada das pessoas jurídicas, os investidores buscam técnicas indiretas para isolar seus riscos. A concessão de crédito, por exemplo, passa a ser mais interessante do que a constituição de uma empresa. Assim, formas alternativas de participar dos resultados da empresa – imunes ao risco da desconsideração da personalidade jurídica – são buscadas, em lugar de investimento direto. Sem capital de risco, o surgimento de novas empresas diminui, o que reduz a competição, em patente prejuízo do consumidor.

Tornar muito flexível a limitação de responsabilidade, portanto, concentra riqueza, em lugar de promover justiça social, pois beneficia o crédito bancário em detrimento da criação de novas empresas e empregos. Para que haja equilíbrio nas normas de desconsideração da personalidade jurídica, é fundamental que os critérios para que ela ocorra sejam claros. A excepcionalidade deve marcar o rompimento da limitação patrimonial.

Nessas bases, a pesquisa proposta pelo Ministério da Justiça tem como meta a elaboração de uma proposta legislativa para disciplinar a desconsideração da personalidade jurídica em todas as esferas, do direito do trabalho ao direito de família, passando pelas relações civis e



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

empresariais. A responsabilidade de sócios ou acionistas pelos atos da empresa, da empresa pelos atos dos sócios ou acionistas (desconsideração inversa) inclusive de fundos de investimentos, deve ser delimitada.

Assim, como diretrizes aos projetos de pesquisa a serem apresentados propomos:

- a) Análise das normas infraconstitucionais relativas à limitação da responsabilidade e à desconsideração da personalidade jurídica;
- b) Análise da jurisprudência relativa à limitação da responsabilidade e à desconsideração da personalidade jurídica, inclusive a inversa, com atenção às diferenças entre Justiças e entre causas de diferentes “ramos” do direito;
- c) Análise de soluções do direito comparado para a limitação da responsabilidade e para a desconsideração da personalidade jurídica, inclusive na aplicação inversa;
- d) Elaboração de proposta legislativa para o tratamento uniforme da desconsideração da personalidade jurídica.

4. Reflexos da fragmentação institucional e normativa das atividades de controle da Administração Pública Federal.

A Constituição Federal de 1988 - CF, com o intuito de garantir o bom uso da máquina pública e de reduzir o histórico de corrupção que permeou a gestão pública brasileira no passado, estruturou um robusto sistema de controles internos e externos das atividades da Administração Pública. A Seção IX da CF tratou da fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos órgãos e entidades da União, estabelecendo que o Congresso Nacional fosse o responsável pelo controle externo e que cada Poder instituísse suas unidades de controle interno.

O Tribunal de Contas União – TCU, ligado ao Congresso, exerce as atividades de controle externo, com a atribuição de informar ao parlamento brasileiro sobre a qualidade da condução



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

das políticas públicas e o alcance de objetivos estratégicos e operacionais pelos gestores públicos; a Controladoria-Geral da União – CGU, por sua vez, é a unidade de controle interno do Poder Executivo Federal responsável pela defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Os Estados Federados, por força do art. 235 da CF, possuem estrutura de controle análoga.

Além disso, a Constituição Federal atribuiu competências de controle ao Ministério Público, que tem por atribuição o controle da legalidade e finalidade dos atos da Administração Pública, e à Advocacia-Geral da União – AGU, que é o órgão responsável pela representação judicial da União e pelas atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo Federal. Paralelamente, as advocacias públicas estaduais e municipais também desempenham atividades de controle de legalidade dos atos administrativos.

Um bom sistema de controle reduz o risco de os gestores não alcançarem seus resultados estratégicos em conformidade com os regulamentos e de forma eficiente e econômica. Além disso, iniciativas de controle preventivo, a exemplo de mecanismos implementados pela CGU, são indispensáveis para garantir a transparência das ações dos gestores públicos.

Entretanto, o papel, os poderes e os instrumentos de trabalho de cada um desses órgãos estão repartidos em uma larga série de diplomas normativos. Nota-se uma extrema fragmentação do quadro normativo e institucional ligado às atividades de controle, multiplicando o número de órgãos e instrumentos voltados a tal fim, nem sempre sob uma ótica de complementaridade. Este desenho, apesar de ser fruto de legítimas preocupações com a lisura e legalidade dos atos administrativos, transformou-se em um complexo arcabouço de competências por vezes sobrepostas e excessivas aos olhos dos formuladores e executores das políticas públicas. A citada fragmentação não seria prejudicial se os órgãos de controle possuísem atribuições e atividades complementares e mais bem definidas.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Há, ainda, um olhar do controle prioritariamente sobre o processo em detrimento da análise da eficácia, eficiência e efetividade dos atos administrativos, isto é, em detrimento dos resultados. A experiência internacional mostra que são necessários alguns controles procedimentais básicos, mas que a prioridade deve ser o controle de desempenho ou resultados, vinculado à transparência e à *accountability*.

Nesse contexto de fragmentação, sobreposição de competências e prevalência do olhar sobre o processo em detrimento do resultado, o gestor público atua em um ambiente de discricionariedade e insegurança jurídica que pode penalizar a condução de políticas públicas, comprometendo seu desempenho. Há impactos consideráveis para a Administração Pública e para a população, que vão desde os custos internos na prestação de informações solicitadas sem coordenação pelos diversos órgãos de controle até a interrupção de obras e políticas públicas essenciais.

O Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, propõe analisar o desempenho e impacto do sistema de controle na execução de projetos prioritários ao Governo, o que deverá ser feito por análises teóricas e práticas, a partir da escolha de um caso para estudo. Pretende-se avaliar o quanto esses órgãos, vinte anos após a inauguração deste sistema de controle, com novas prerrogativas e atribuições, mantêm-se atentos às suas missões ante o risco de desvirtuamento decorrente de heranças institucionais, capturas ou ocupação de atribuições derivadas de vácuos de atuação de outras instituições. Objetiva-se, igualmente, identificar, mapear e propor soluções para eventuais problemas diagnosticados, visando ao aperfeiçoamento do sistema. Busca-se, por fim, obter indicativos iniciais sobre potenciais impactos econômicos de tais problemas, para subsidiar estudos posteriores.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Esta avaliação deverá ser desenvolvida a partir de um estudo de caso a ser definido, sob perspectiva interdisciplinar. Propõe-se as seguintes diretrizes para os projetos de pesquisa apresentados:

- a) Mapeamento institucional, normativo e procedimental (quais os órgãos envolvidos, que normas os regem e quais os fluxos e rotinas inerentes a suas atividades) dos processos de controle aos quais se submete a Administração Pública Federal – APF;
- b) Diagnóstico de eventuais problemas encontrados como: fragmentação, sobreposição de competências e prevalência do olhar legalista dos órgãos de controle.
- c) Identificação dos impactos desses problemas na consecução dos objetivos da APF;
- d) Análise e avaliação preliminar sobre os impactos econômicos e financeiros de tais problemas na execução das políticas públicas, de forma a subsidiar futuros estudos quantitativos sobre o tema;
- e) Estimativa indicativa dos impactos e dificuldades enfrentados pelo órgão executor da APF decorrente do cumprimento das exigências dos processos de controle;
- f) Proposta de alterações normativas ou procedimentais eventualmente necessárias que ataquem os problemas identificados, objetivando aperfeiçoamentos nas práticas e arcabouço legal referentes ao assunto.

5. Cooperação Técnica Internacional no Brasil: os desafios da cooperação recebida.

A cooperação técnica internacional consiste na “transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas”⁴. Trata-se, em verdade, de importante instrumento de auxílio ao desenvolvimento de certa região ou país.

⁴ http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp - Acessado em 25/05/2009 às 18h18.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

As Nações Unidas foram o grande mecanismo propulsor de iniciativas de cooperação nos âmbitos científico, técnico e tecnológico no período pós-guerra, particularmente no que diz respeito à elevação dos índices sociais e econômicos dos países em desenvolvimento. Assim, boa parte da cooperação técnica é voltada para o fortalecimento de instituições nacionais em áreas como administração pública, planejamento, saúde, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente.

Dentre as formas de intercâmbio com o exterior cabe ressaltar a cooperação técnica de um governo de países desenvolvidos, ou aquela intermediada por um organismo internacional, em benefício de instituições brasileiras. Ela está embasada, no Brasil, em um conjunto de instrumentos normativos (Acordos-Básicos, Decreto nº 5151, portarias do MRE, manual de convergência do TCU, dentre outros) que, por força de uma possível desatualização frente à dinâmica atual das relações de intercâmbio do país com os organismos internacionais que atuam na área do desenvolvimento, aliada à alegada ausência no marco normativo interno de mecanismos apropriados para viabilizar a execução de programas e projetos de desenvolvimento de caráter inovador, torna confuso o panorama de regulamentação desse tipo de atividade.

A falta de clareza normativa, as lacunas sobre os direitos e deveres de cada uma das partes, e o papel dos órgãos de controle nesse tipo de cooperação devem ser avaliados e repensados, de modo a definir o arcabouço normativo mais adequado a reger tais relações e a diminuir os custos envolvidos nessa falta de clareza.

Ademais, é essencial repensar a relação da cooperação técnica internacional com os mecanismos tradicionais do Direito Administrativo brasileiro, de modo a se definir o que efetivamente deve ser enquadrado como cooperação recebida (com efetiva agregação de valor por parte do organismo internacional) e quais instrumentos desse tipo de relação que podem e devem ser incorporados ao ordenamento brasileiro, incrementando a eficácia e a eficiência da máquina pública, à luz da evolução das políticas e programas públicos. Busca-se, ainda,



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

facilitar o quadro institucional para a atuação dos órgãos de controle.

A título de exemplo, sabe-se da sistemática tentativa de se enquadrar o acordo de cooperação técnica internacional recebida nas tradicionais categorias de contrato e/ou convênio, acabando por confundir o regramento que deveria ser aplicado no caso específico e criando entraves ao desenvolvimento nacional, além de criar uma indevida associação de conceitos entre a origem e mandatos de um organismo internacional, em sua condição de ente de Direito Internacional Público, com instituições nacionais submetidas ao marco normativo interno.

Assim, a Secretaria de Assuntos Legislativos, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC- MRE), propõe às equipes interessadas as seguintes questões e diretrizes a serem abordadas:

- a) Análise do arcabouço legislativo que organiza a atividade de cooperação recebida no Brasil, inclusive decretos, portarias, manuais do TCU, com definição dos direitos e deveres das partes atualmente envolvidas neste tipo de cooperação;
- b) Exame da diferença entre a cooperação técnica internacional realizada pelo Brasil com os organismos internacionais da ONU e a cooperação realizada pelo Brasil com outras organizações internacionais, com os possíveis impactos legislativos daqui oriundos;
- c) Avaliação do papel dos órgãos de controle brasileiros na conformação da cooperação recebida;
- d) Análise comparativa da relação entre as modalidades e práticas administrativas e/ou operacionais utilizadas na cooperação técnica internacional com os mecanismos tradicionais do Direito Administrativo brasileiro, com foco na possível internalização de mecanismos mais ágeis e flexíveis à gestão pública brasileira.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Anexo II – TABELA DE CRITÉRIOS E DE PONTUAÇÃO TÉCNICA

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO
Critério I – Adequação ao tema e às diretrizes propostas: avaliar se houve efetiva compreensão do tema apresentado e se a proposta contempla as diretrizes temáticas expostas.	Até 12 pontos
Critério II – Eficiência e estratégia metodológica: avaliar a adequação da estratégia de pesquisa frente aos resultados pretendidos, bem como se a execução da proposta apresentada é viável dentro dos limites temporais e orçamentários existentes.	Até 12 pontos
Critério III - Titulação dos membros da equipe de pesquisa Observação: a existência de coordenador de pesquisa com título de doutor em áreas relacionadas com a área temática de candidatura é condição obrigatória para a composição da equipe.	Até 4 pontos
Critério IV - Experiência dos membros da equipe em pesquisas relacionadas com a área temática de candidatura.	Até 4 pontos
Critério V – Experiência da instituição proponente na execução de pesquisas empíricas e aplicadas.	Até 4 pontos
Critério VI – Experiência da instituição proponente em pesquisas relacionadas com a área temática de candidatura.	Até 4 pontos
TOTAL DE PONTOS	Até 40 pontos

Observação importante: Para julgamento dos critérios III a VI, serão consideradas somente as informações encaminhadas como parte integrante das propostas de pesquisa. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa as informações pertinentes ao julgamento desses critérios, mesmo que constantes em currículos *lattes*, sites institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Critério de desempate:

Caso o Comitê de Avaliação atribua o mesmo número de pontos a duas ou mais propostas, será utilizado como critério de desempate a localização da instituição proponente, sendo escolhida a proposta proveniente de Estado da federação que ainda não tenha sido contemplado nas Convocações anteriores do Projeto Pensando o Direito.



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

Anexo III

Com o objetivo de auxiliar as instituições proponentes, elaborou-se uma lista de itens que deverão obrigatoriamente constar nas propostas a serem enviadas. Todavia, **essa lista NÃO substitui os parâmetros indicados no texto desta Convocação.**

- Indicação de forma clara e inequívoca da área temática com transcrição literal de um dos títulos disponíveis;
- Apresentação da equipe de pesquisa, contendo:
 - o Coordenador com título de doutor na área relacionada com área temática da candidatura;
 - o Currículo dos membros;
 - o E-mail de cada um dos membros;
 - o Telefones do coordenador para contato;
- Apresentação da Instituição:
 - o Comprovação do histórico e da experiência da instituição na área temática da candidatura, inclusive no que diz respeito às pesquisas empíricas e aplicadas.

Com relação à apresentação da equipe de pesquisa e da Instituição proponente, serão consideradas somente as informações encaminhadas como parte integrante das propostas de pesquisa. Deverão ser incluídas nas propostas de pesquisa todas as informações pertinentes ao julgamento desses critérios (Critérios III a VI), mesmo que constantes em currículos *lattes*, sites institucionais, diretórios e grupos de pesquisa publicamente disponíveis (por exemplo Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com área de concentração ou linha de pesquisa ligadas às áreas temáticas indicadas);



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

- Apresentação do Cronograma de realização do projeto de Pesquisa com marco inicial em setembro de 2009 e data limite de 20 de março de 2010, respeitando os prazos de entrega dos produtos:
 - o Produto inicial: 20 de dezembro de 2009;
 - o Produto final: 20 de março de 2010.
- Apresentação do orçamento com a descrição dos custos de implementação do projeto de pesquisa e dos prazos para a utilização dos recursos oriundos do apoio financeiro (cronograma de desembolso):
 - o Planejamento das ações que serão executadas com os recursos que estarão disponíveis em cada etapa da pesquisa, conforme os prazos de entrega dos produtos, prevendo, inclusive, eventuais taxas administrativas;
 - o Definição prévia da partilha dos recursos a serem utilizados para remuneração direta do coordenador-doutor e dos membros de sua equipe de pesquisa, bem como para os demais custos correlatos à realização do projeto;
- Apresentação de proposta de contrapartida institucional à parceria;
- Comprovação de regularidade fiscal:
 - o Contrato ou Estatuto Social e sua última alteração registrada;
 - o Inscrição Municipal;
 - o Inscrição Estadual;
 - o Certidão Negativa de Débito Municipal;
 - o Certidão Negativa de Débito Estadual;
 - o Certidão Negativa de Débito Conjunta de Tributos Federais e Dívida Ativa da União;
 - o Certidão Negativa de Débito junto ao INSS;
 - o Certificado de Regularidade de Situação do FGTS;
 - o Declaração de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno,



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

perigoso ou insalubre e de que não emprega menor de dezesseis anos, ressalvado o emprego de menor, a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz;

- Assinatura do representante legal da instituição proponente;
- Caso o projeto seja apresentado em conjunto com outras instituições, deve-se apresentar:
 - o Parceria devidamente comprovada;
 - o Definição clara e prévia da divisão de trabalho;
- Entrega ou envio da proposta até às 18 horas do dia 07 de agosto de 2009, no endereço abaixo:

SAL – SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Ministério da Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T
Edifício Sede - 4º andar – Sala 434
Brasília – DF
CEP 70.084-900

- O envelope deve conter:
 - o A inscrição “Projeto Pensando o Direito” e a identificação da instituição;
 - o A proposta impressa:
 - Em 01 (uma) via;
 - Em papel timbrado da instituição;
 - Rubricadas todas as folhas, datadas e assinadas (última folha) pelo representante legal da instituição proponente, sem rasuras ou emendas;
 - o Proposta em meio magnético (CD-ROM ou DVD)
- Caso o envelope seja enviado pelo correio, com data de postagem máxima de 07 de agosto de 2009, deverá ser utilizado serviço de entrega expressa que garanta seu



Ministério da Justiça
SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS - SAL
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD

recebimento, pela Secretaria de Assuntos Legislativos, **até o dia 14 de agosto de 2009.**