



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LIOVANNY ALVES FAVACHO DE MIRANDA

REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: Desafios e perspectivas na Universidade
Federal do Pará

Belém-PA

2020

LIOVANNY ALVES FAVACHO DE MIRANDA

**REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: Desafios e perspectivas na Universidade
Federal do Pará**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.

Belém-Pa

2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

F272r Favacho de Miranda, Liovanny Alves.
REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA : Desafios e
perspectivas na Universidade Federal do Pará / Liovanny Alves
Favacho de Miranda. — 2020.
121 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Eliana Maria de Souza Franco
Teixeira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Belém, 2020.

1. Dedicção exclusiva. 2. Eficiência. 3. Administração
Pública. I. Título.

CDD 351

LIOVANNY ALVES FAVACHO DE MIRANDA

REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: Desafios e perspectivas na Universidade
Federal do Pará

Data:/...../2020

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Orientadora

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
Examinador 2

Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva
Examinadora 3

Belém-Pa

2020

DEDICATÓRIA

À Camila, minha esposa, com amor e gratidão por seu carinho, presença e incansável apoio ao longo desta jornada. As palavras são insuficientes para expressar minha admiração por você.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa nunca é uma construção solitária. Ela é fruto de um intenso caminho atravessado por diversos atores que, decisivamente ou, em menor medida, contribuem para a sua produção. Nesse sentido, gostaria de expressar um singelo agradecimento a todos que me permitiram concluir este projeto:

À Camila e Cecília, vocês iluminam minha vida e me impulsionam a fazer sempre o melhor.

À minha orientadora, Professora Eliana Franco, por guiar esta pesquisa e, mesmo diante de uma pandemia, garantir o suporte necessário para o seu desenvolvimento.

À minha família, pela dedicação e compreensão de uma vida inteira.

Ao Professor Adagenor e à Professora Maria Stela pelas contribuições ao curso desta pesquisa.

Aos colegas de curso, todos, sem exceção, foram personagens fundamentais na construção deste trabalho.

À minha segunda casa, Universidade Federal do Pará, por todas as oportunidades que me foram concedidas, inicialmente, como discente da graduação, depois como servidor efetivo do quadro de pessoal e, agora, também, como discente da pós-graduação.

À Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal, por todo o aprendizado vivenciado ao longo desses seis últimos anos.

“Não podemos prever o futuro, mas podemos
criá-lo.”
(Peter Drucker)

RESUMO

Esta pesquisa consistiu em verificar, através da evolução da Administração Pública brasileira, a forma como a falta de regulamentação interna nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), acerca do Regime de Dedicção Exclusiva (DE), contribui para a ocorrência de casos de transgressão ao referido regime de trabalho. O referencial partiu de um enfoque histórico sobre a forma como o aporte teórico relacionado à gestão pública evoluiu para a presente abordagem, baseada em uma gestão orientada aos resultados e guiada pelo princípio da eficiência para esclarecer os mecanismos que fortaleceram o controle social e, por conseguinte, a identificação de atos infracionais como a transgressão ao regime DE. O procedimento metodológico utilizado para implementar os objetivos da pesquisa, quanto a finalidade, pode ser classificado como “pesquisa aplicada ou prática”, além de pesquisa explicativa, com utilização de dados originados em pesquisa documental, baseada em dados secundários. Nesse sentido, o processo de coleta de dados teve duas etapas: primeiramente, a coleta de Resoluções, junto aos sítios eletrônicos dos Conselhos Superiores e das unidades acadêmicas, tendo-se adotado, como critério para seleção da amostra, a existência, no conteúdo da Resolução, de dispositivos que regulamentassem as exceções previstas no art. 21 da Lei n. 12.772/2012; na segunda etapa, foram utilizados os dados já compilados pela CGU, através da trilha gerencial n. 201413612, disponibilizada através de três planilhas do software excel. Nesse sentido, as informações trabalhadas nesta etapa foram extraídas dos campos referentes ao sexo dos docentes infratores, do quantitativo do débito de cada docente, do quantitativo de ocorrências em cada modalidade de infração, além do momento de ingresso do servidor na UFPA. A associação dos resultados obtidos nas duas etapas indica que a Universidade editou normas adequadas e suficientes à regulamentação de todas as exceções previstas em Lei e, por isso, tal aspecto não influenciaria diretamente na ocorrência das infrações. Além disso, considerando o perfil médio do docente infrator, sugeriu-se, como produto desta dissertação, a elaboração de uma cartilha que possibilitasse aos docentes identificar, de maneira simplificada e resumida, aquilo que eles podem ou não fazer.

Palavras-chave: Dedicção exclusiva; Eficiência; Administração Pública.

ABSTRACT

This research consisted of verifying, through the evolution of the Brazilian Public Administration, the way in which the lack of internal regulation in the Federal Institutions of Higher Education, about the Exclusive Dedication Regime, contributes to the occurrence of cases of transgression to that work regime. The referential started from a historical focus on how the theoretical contribution related to public management evolved to the present approach, based on results-oriented management and guided by the principle of efficiency to clarify the mechanisms that strengthened social control and, therefore, the identification of infringing acts such as transgression to the DE regime. The methodological procedure used to implement the research objectives, as to the purpose, can be classified as "applied or practical research", in addition to explanatory research, using data from documentary research, based on secondary data. In this sense, the data collection process had two stages: first, the collection of Resolutions, from the websites of the Superior Councils and academic units, having adopted, as a criterion for sample selection, the existence, in the content of the Resolution, of devices that regulated the exceptions provided for in art. 21 of Law no. 12,772 / 2012; in the second stage, the data already compiled by CGU were used, through the management track n. 201413612, made available through three spreadsheets of the excel software. In this sense, the information worked on in this stage was extracted from the fields referring to the sex of the offending teachers, the amount of the debt of each teacher, the number of occurrences in each type of infraction, in addition to the time of entry of the server at UFPA. The association of the results obtained in the two stages indicates that the University has issued adequate and sufficient norms for the regulation of all exceptions provided for by Law and, therefore, this aspect would not directly influence the occurrence of the infractions. In addition, considering the average profile of the offending teacher, it was suggested, as a product of this dissertation, the development of a booklet that would allow teachers to identify, in a simplified and summarized way, what they can or cannot do.

Keywords: Exclusive Dedication; Efficiency; Public administration.

INDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA

<i>Figura 1 - Ranking das Universidades</i> _____	50
<i>Figura 2 - Organograma da UFPA</i> _____	66
<i>Figura 3 - Organograma da PROGEP</i> _____	69
<i>Figura 4 - Novo organograma da PROGEP</i> _____	70
<i>Figura 5 - Mapa Estratégico da UFPA</i> _____	71

GRÁFICO

<i>Gráfico 1 - Quantitativo de docentes por regime de trabalho</i> _____	32
<i>Gráfico 2 - Distribuição dos fundamentos das expulsões nos últimos 10 anos</i> _____	38
<i>Gráfico 3 - Participação de docentes na educação superior, segundo o regime de trabalho (Rede pública)</i> _____	51
<i>Gráfico 4 - Participação de docentes na educação superior, segundo o regime de trabalho (Rede privada)</i> _____	51
<i>Gráfico 5 - Frequência de infração dos docentes por sexo</i> _____	82
<i>Gráfico 6 - Dispersão dos valores a serem ressarcidos</i> _____	83
<i>Gráfico 7 - Momento de ingresso na UFPA (ocorrências de vínculo empregatício)</i> _____	83
<i>Gráfico 8 - Percentual de infrações, por categoria de docente (ocorrências de vínculos empregatícios)</i> _____	84

QUADRO

<i>Quadro 1 - Índícios de Infração ao regime de Dedicção Exclusiva-DE</i> _____	16
<i>Quadro 2 - Quantitativo de infrações ao regime de dedicação exclusiva</i> _____	35
<i>Quadro 3 - Diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencial na gestão de RH</i> _____	40
<i>Quadro 4 - Histórico de reestruturações do Órgão Central do SIPEC</i> _____	44
<i>Quadro 5 - Jurisprudências do Tribunal Regional Federal da 1ª Região</i> _____	54
<i>Quadro 6 - Conclusões da Nota Técnica 12.968/2016</i> _____	60
<i>Quadro 7 - Competências regulamentadoras dos Conselhos Superiores</i> _____	64
<i>Quadro 8 - Resoluções coletadas</i> _____	80
<i>Quadro 9 - Correlação entre as Resoluções editadas pela UFPA e a Lei n. 12.772/2012</i> _____	80

TABELA

<i>Tabela 1 - Histórico da Administração Pública</i> _____	18
<i>Tabela 2 – Principais características dos modelos gerencial e burocrático</i> _____	26

<i>Tabela 3 - Números de Instituições de Ensino Superior, cursos, matrículas e docentes entre 1995-2015, por categoria administrativa</i>	<u>31</u>
<i>Tabela 4 - Número de docentes na educação superior, por categoria administrativa</i>	<u>52</u>
<i>Tabela 5 - Exceções ao exercício de atividade remunerada</i>	<u>61</u>
<i>Tabela 6 - Evolução de docentes do Magistério Superior por Situação Docente e Regime de Trabalho - (2015/2019)</i>	<u>74</u>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AUDIN – Auditoria Interna da UFPA
- CADIN – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CLON – Coordenadoria de Legislação e Orientação de Pessoal
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
- CONSAD – Conselho Superior de Administração
- CONSEPE – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão
- CONSUN – Conselho Universitário
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- CPPAD – Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- CRH – Coordenadoria de Recursos Humanos
- DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
- DE – Dedicção Exclusiva
- DEPES – Departamento de Pessoal
- DP – Divisão de Pessoal
- EBTT – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
- IFES – Instituição Federal de Ensino Superior
- MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- PAD – Processo Administrativo Disciplinar
- PCCTAE – Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
- PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDU – Plano de Desenvolvimento da Unidade

PGPE – Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)

PND – Programa Nacional de Desestatização

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoal

PUCRCE – Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RH – Recursos Humanos

RT – Retribuição por Titulação

SAF – Secretaria de Administração Federal

SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República

SEGRT – Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público

SGP – Secretaria de Gestão de Pessoas

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

USAID – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. AVALIAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA	12
1.1. HIPÓTESE	13
1.2. OBJETIVOS	13
1.2.1. Objetivo geral	14
1.2.2. Objetivos específicos	15
1.3. JUSTIFICATIVA	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1. ENFOQUE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.2. REFORMA DO ESTADO A PARTIR DOS ANOS 90	24
2.3. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	33
2.4. GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO	39
2.4.1. Panorama	39
2.4.2. Sistema de Pessoal Civil – SIPEC	44
2.4.3. A autonomia Universitária frente aos limites da Gestão de Pessoas	46
2.5. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA	49
2.5.1. Conceito e características	50
2.5.2. Controvérsias	52
2.5.2.1. Inconstitucionalidade do regime de dedicação exclusiva	53
2.5.2.2. Prescrição	54
2.5.2.3. Possibilidade de acumulação de proventos	58
2.5.3. Exceções	61
2.6. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	63
2.6.1. Estrutura hierárquica e regulamentadora da UFPA	63
2.6.2. Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas	67
2.6.2.1. Estrutura	67
2.6.2.2. Conhecendo as Unidades que tratam sobre infração ao regime de dedicação exclusiva	72
2.6.3. Medidas adotadas para mitigar o risco de infração ao regime de dedicação exclusiva pela UFPA	74
3. METODOLOGIA	77
3.1. COLETA DOS DADOS	78
3.2. CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS	79
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	85
5. PRODUTO	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS	92
APÊNDICE A	100

INTRODUÇÃO

O Estado constituiu-se como elemento promotor do desenvolvimento social e econômico entre os anos 30 a 60 do século passado, propiciando um aumento dos padrões de vida único na história da humanidade, no entanto, a partir dos anos 70, seu crescimento enviesado e o processo de globalização empurraram o Estado para uma crise que implicou na redução das taxas de desenvolvimento econômico, elevando as taxas de desemprego e inflação em todo o mundo (BRESSER PEREIRA, 1998).

Diante disso, na década de 1970, com base em experiências iniciadas nos Estados Unidos e na Inglaterra, surgiu uma tendência de transferir práticas gerenciais do setor privado para a administração pública, fornecendo as bases para o modelo gerencial de administração, que também ficou conhecido como Nova Administração Pública, com o objetivo de aumentar a eficiência do Estado (SOARES, 2010). No entanto, foi a partir da década de 1980 que inaugurou o processo de reformas no Estado, implementada inicialmente por governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos e, posteriormente, nos demais países, teve início uma campanha a favor das reformas de cunho liberal (COSTA, 2000).

A partir dos anos 90, a tarefa crucial presente no cenário político foi a reforma ou reconstrução do Estado. Bresser-Pereira indica que a reforma gerencial propiciou a transformação do serviço público para adaptá-lo ao capitalismo contemporâneo, reduzindo custos, tornando a administração pública mais eficiente, conferindo maior proteção do patrimônio público contra a corrupção, sendo tal modelo orientado para o resultado, para o cidadão, para a descentralização e o incentivo à inovação (SOARES, 2010).

No contexto brasileiro, a reforma gerencial é impulsionada a partir da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado, orientada na gestão por resultados, na busca pela excelência e pela responsabilização social (CARMO ET AL, 2018).

Um marco importante desse cenário foi a formalização, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, do princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Bacellar Filho (2014), o princípio da eficiência não era algo inédito, já tendo sido previsto, por exemplo, na Constituição espanhola de 1976 e em Leis de Procedimento Administrativo em nações vizinhas ao Brasil, como Argentina, Uruguai e Peru, além de

previsão na doutrina de Hely Lopes Meirelles que, baseado no Decreto n. 200/1967, já abordava sobre o dever de eficiência na Administração.

No entanto, apesar do esforço do Estado brasileiro em implantar novas práticas de gestão, uma infinidade de obstáculos presentes no contexto da administração pública não contribuiria para o sucesso de tais iniciativas, uma vez que, conforme a literatura sobre o assunto, os níveis de governo interagem de forma precária entre si, através de uma máquina estatal grande e complexa, e cujas ações são implementadas por meio de uma variedade de Órgãos, o que dificultaria a execução de planos, programas e projetos, mesmo na existência de recursos financeiros disponíveis (SILVA, 2014).

Em contrapartida, considerando a natureza dos serviços desenvolvidos pelas Universidades Públicas e disponibilizados à sociedade, tal modelo gerencialista é cercado de críticas ao equiparar, por exemplo, o ensino a outros produtos vinculados ao regime de competição, em razão da ineficiência na aplicação dos serviços públicos (SILVA, 2001).

Silva (2014) também problematiza o desenvolvimento de lideranças e o fomento à criatividade e inovação no serviço público, ao indagar quais contribuições o servidor público pode receber no ambiente burocrático onde exercem suas atividades, com baixa autonomia de decisões, alcance limitado de informações e ausência de políticas que retribuam o mérito, constituindo-se um agravante também, na seara jurídica, a vinculação dos atos administrativos ao que determina a Lei, engessando a atuação da Gestão Pública.

Tal contexto propicia, muitas vezes, um ambiente que pressiona o servidor a buscar novas oportunidades que lhe assegurem tanto prestígio profissional quanto a possibilidade de obter maiores ganhos financeiros. Nesse sentido, Silva (2001) destaca que as Instituições Federais de Ensino que atingiram maiores padrões acadêmicos de ensino e pesquisa foram aquelas que buscaram valorizar o regime de trabalho a dedicação exclusiva e a pesquisa básica, conseqüentemente, mantendo um elevado nível de independência em relação às exigências mercadológicas.

Nesse ponto, insurge um imenso problema para a gestão das Universidades: a infração ao regime de dedicação exclusiva por parte de docentes efetivos. O regime de dedicação exclusiva constitui-se como regime de trabalho que impede o docente de exercer quaisquer outras atividades, privadas ou públicas, de maneira remunerada, com algumas exceções previstas em Lei.

A Lei n. 12.772/2012, que regulamenta a carreira do Magistério Federal, impede, como regra geral, o exercício remunerado de outras atividades, no entanto, alberga algumas exceções que devem ser respeitadas nos estritos termos estabelecidos pela legislação. Além

disso, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, impede o servidor, independente da carreira, de participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário.

Contudo, ao se apurar a ocorrência de infrações, tanto pelo exercício de outro vínculo empregatício quanto pela participação em sociedade empresária ou empresa individual, subsiste um agravante para os docentes vinculados ao regime de dedicação exclusiva: a necessidade de ressarcimento ao erário público dos valores percebidos à título do regime de trabalho exclusivo, decorrentes do período infringido.

Tal exigência baseia-se, principalmente, nas recomendações elaboradas pelos Órgãos de Controle Externo que exigem a devolução do montante apurado durante o período de infração, como forma de resguardar os recursos públicos. Assim, a partir da constatação de violação aos ditames legais, cabe a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal da Universidade Federal do Pará tomar as providências cabíveis para regularizar a situação do docente, além do ressarcimento ao erário público, visando a reparar os prejuízos causados ao patrimônio público por atos ilícitos, em procedimento administrativo que seja assegurada, ao docente, o contraditório e a ampla defesa, nos termos da Orientação Normativa n. 05, de 21 de fevereiro de 2013, do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil.

Desse modo, é grande o desafio enfrentado pelo gestor público diariamente, mais especificamente, pelos gestores de recursos humanos das Universidades Federais, que precisam lidar diretamente com a problemática da infração ao regime de dedicação exclusiva. Tal fator é preponderante para o desenvolvimento desta pesquisa com o foco de avaliar os efeitos e características que a referida infração acarreta sobre a Universidade Federal do Pará. A referida avaliação permitirá a elaboração de estratégias que permitam impedir ou, pelo menos, mitigar a ocorrência de novas infrações, no âmbito da UFPA.

1. AVALIAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

A partir da edição da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, ficou criado, para as universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego – PUCRCE que estabelecia, para o pessoal docente e para os servidores técnico-administrativos, os critérios tanto para ingresso quanto para a promoção e ascensão funcional, em regulamento a ser aprovado pelo Poder Executivo.

Dessa forma, foi editado o Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, cujo anexo veio regulamentar o PUCRCE criado pela Lei nº 7.596/87. Dentre diversas situações regulamentadas, ao normatizar a jornada de trabalho do pessoal docente, tanto do magistério superior quanto do, à época, 1º e 2º graus, foi instituído o regime de dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e impedimento de exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

O supracitado Decreto estabeleceu algumas exceções ao impedimento do exercício de atividades remuneradas, os quais se restringiam à participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério, à participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou a pesquisa e à percepção de direitos autorais ou correlatos.

Ao longo dos anos, houve a gradativa reestruturação das carreiras, tendo grande destaque, por exemplo, a criação do regime jurídico único, por meio da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que alterou o regime jurídico aos quais os docentes e técnico-administrativos encontravam-se vinculados, passando estes a ter estatuto próprio, conforme mandamento constitucional.

Além disso, os servidores técnico-administrativos passaram a ter sua própria carreira regulamentada pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, sendo denominada de Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE. Da mesma forma, a Lei nº 11.344, de 08 de setembro de 2006, reestruturou a carreira do magistério superior, a partir de 1º de maio de 2006, passando este a ter cinco classes, tendo sido criada a classe de professor associado.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, a estrutura remuneratória dos ocupantes do cargo de Professor foi modificada, com a exclusão de algumas gratificações que passaram a integrar a tabela de vencimento básico da carreira docente, além da criação da retribuição por titulação - RT, devida ao docente integrante da

carreira do magistério superior e da carreira do magistério do ensino básico federal, em conformidade com a classe, nível e titulação obtida por estes.

No ano de 2012, então, teve lugar a edição do marco legal, até o presente momento, mais importante sobre a carreira do magistério federal, a partir da edição da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. A Lei nº 12.772/2012 trouxe importantes modificações à realidade dos docentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Pode-se citar entre estes, a possibilidade de afastamento para pós-graduação mesmo durante o período do estágio probatório (possibilidade esta vedada pela Lei nº 8.112/90 às demais carreiras), unificação dos interstícios para progressão funcional (até mesmo em casos de afastamento para servir a outro órgão/entidade – “cessão”), além de aceleração da promoção, com a passagem do docente para uma classe superior à qual se encontra, independente do cumprimento de interstício, mediante apresentação de titulação exigida em lei.

No entanto, para os objetivos desta pesquisa, destaca-se o previsto no art. 20, § 2º, da Lei nº 12.772/2012, que, acompanhando o já estabelecido pelo Decreto nº 94.664/1987, estabeleceu que o regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

Desse modo, esta pesquisa se propõe a investigar a seguinte questão: **De que forma no cenário evolutivo da Administração Pública brasileira, a fragilidade das regulamentações externa e interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), particularizando a UFPA, acerca do Regime de Dedicação Exclusiva (DE), contribui para a ocorrência de casos de transgressão das regras ao regime de DE?**

1.1. HIPÓTESE

No cenário evolutivo da Administração Pública brasileira, a fragilidade das regulamentações externa e interna das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), particularizando a UFPA, no que tange ao Regime de Dedicação Exclusiva (DE) tem contribuído para a ocorrência de casos de transgressão das regras ao regime de DE.

1.2. OBJETIVOS

Os agentes públicos lotados na Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas - PROGEP necessitam, para sua atuação, da regulamentação dos mais diversos

assuntos, tendo como principal condutor, além da própria Constituição Republicana de 88, a Lei nº 8.112/90 que trata sobre o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis Federais. Paralelamente a isso, a PROGEP integra, como Órgão Seccional, o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) da Administração Federal, criado pelo Decreto 67.326, de 05 de outubro de 1970.

Desse modo, compete ao Órgão Central do SIPEC (atualmente a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia) formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, nos aspectos relativos a planejamento e dimensionamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, estrutura de cargos, de planos de cargos e de carreiras, estrutura remuneratória, desenvolvimento profissional, gestão operacional de desempenho profissional e ações de incentivos com pactuação de resultados para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, atenção à saúde e à segurança do trabalho, previdência própria e complementar, dentre outros, cabendo à PROGEP, unicamente, observar todas as regulamentações editadas pela instância supracitada.

Além disso, no âmbito interno, os Conselhos Superiores da Universidade (CONSEPE, CONSAD e CONSUN) auxiliam a Gestão de Pessoas editando normas e regulamentos internos, de alcance limitado, sobre questões relacionadas à área de pessoal. Entretanto, mesmo considerando todas as instâncias regulatórias já citadas, existem diversas lacunas que dificultam ou engessam a Gestão, retardando processos ou mesmo os inviabilizando. Diante disso, os objetivos, geral e específico, são delineados conforme capítulos a seguir.

1.2.1. Objetivo geral

No Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU) da PROGEP estão traçadas as metas para os anos de 2017/2020 da Pró-reitoria, além dos instrumentos de gestão a serem utilizados para a consecução dos objetivos. O PDU indica que as atribuições da Pró-Reitoria, dentre outras coisas, são propor, coordenar, acompanhar e avaliar, em articulação com as unidades da UFPA, políticas e diretrizes relativas ao recrutamento e à seleção, ao desenvolvimento, à capacitação, à avaliação de desempenho, saúde e qualidade de vida dos servidores.

Na mesma linha, as subunidades da PROGEP também possuem suas próprias atribuições e responsabilidades quanto ao alcance das metas estabelecidas. No entanto, a atuação de todos deve ser pautada no cumprimento do ordenamento jurídico. Diante disso,

este projeto possui, primordialmente, o objetivo de Analisar a fundamentação legal externa e interna da Universidade Federal do Pará (UFPA) acerca do Regime de Dedicção Exclusiva (DE) para identificar as fragilidades e lacunas existentes nas regulamentações que contribuem para a ocorrência de casos de transgressão das regras ao regime de DE.

1.2.2. Objetivos específicos

1. Analisar a fundamentação legal externa e interna da UFPA que trata do Regime de Dedicção Exclusiva (DE) – com autorização para o exercício de atividades remuneradas externas a Universidade pelos docentes.
2. Identificar fragilidades e lacunas que circunstanciam a ocorrência de infrações conforme previsão normativa sobre o assunto.
3. Compreender os regulamentos internos das unidades acadêmicas da UFPA sobre o Regime de Dedicção Exclusiva.
4. Elaborar o Perfil do Docente que infringe o Regime de Trabalho de Dedicção Exclusiva (DE) a partir dos dados disponibilizados na trilha gerencial n. 201413612 da Controladoria Geral da União (CGU).
5. Apresentar proposição de medidas capazes de eliminar ou mitigar a ocorrência de transgressão das regras do Regime de Dedicção Exclusiva (DE) no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA).

1.3. JUSTIFICATIVA

A Controladoria Regional da União no Estado do Pará, através da trilha gerencial n. 201413612, identificou a existência de indícios de infração ao regime de dedicação exclusiva por parte de diversos servidores ocupantes dos cargos de Professor do Magistério Superior e do Ensino, Básico, Técnico e Tecnológico, todos pertencentes ao quadro de pessoal da UFPA. Tal apuração foi feita com base em cruzamento de dados presentes no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Posteriormente, conforme descrição do Relatório 201413612, no ano de 2015, a CGU realizou novo trabalho de auditoria buscando verificar quais providências haviam sido adotadas pela UFPA sobre os indicativos de infração ao regime de Dedicção Exclusiva – DE.

De acordo com o supramencionado Relatório, os dados apresentados, até aquele momento, apontavam para a seguinte realidade:

Quadro 1 - Índícios de Infração ao regime de Dedicção Exclusiva-DE

Ocorrências	Quantidade de docentes	Quantidade de ocorrências	Posicionamento da UFPA	
			Quantidade procedente	Valores a devolver (R\$)
Vínculo empregatício	62	70	70	4.823.084,42
Vínculo societário	104	117	116	24.990.795,49
Empresa individual	28	28	28	3.401.068,35
Total da trilha	194*	215	214	33.214.948,26
Quantitativo total de docentes (Magistério Superior e EBT) em regime DE na UFPA (2015)			2.147	

(*) Considerando que há cinco servidores envolvidos em mais de uma ocorrência, o total real de servidores é de 189.

FONTE: CGU (2015)

Conforme os dados do quadro acima, verifica-se, inicialmente, que a ocorrência das infrações está relacionada a três situações: vínculo empregatício; administração/gerência de sociedade empresária; e administração/gerência de empresa individual. Além disso, tais infrações teriam gerado um montante, a ser devolvido aos cofres públicos, na importância de aproximadamente 33 (trinta e três) milhões de reais.

Diante desses aspectos, esta pesquisa tem um papel importante em discutir formas de enfrentamento aos desafios impostos pela problemática decorrente das formas de infração. Além disso, considerando o aporte teórico escasso sobre a relevância do regime de dedicação exclusiva para o desenvolvimento das IFES, a produção de novas perspectivas tem papel acadêmico fundamental ao lançar novos olhares que permitam evoluir a compreensão sobre o assunto.

Nesse sentido, em razão da exiguidade na produção acadêmica acerca das estruturas e características que circundam a temática desenvolvida nesta pesquisa, o referencial teórico foi elaborado a partir dos enfoques concernentes à evolução da própria Administração Pública, na medida em que o aprimoramento da gestão, indiretamente, ao fortalecer os mecanismos de controle social, levou ao desencadeamento do fenômeno retratado nesta dissertação.

Esta aparente abordagem tangencial ao problema, em que pese não ter permitido desenvolver, na maior parte do referencial teórico, conceitos mais próximos ao tema proposto, possibilitou uma maior compreensão dos mecanismos que circundam o serviço público e, por

consequente, sobre os aspectos que fomentam a ocorrência de infrações ao regime de dedicação exclusiva.

Por fim, ao tratar sobre um desafio contemporâneo das Universidades, esta pesquisa assume um papel relevante no desenvolvimento de iniciativas que possam viabilizar soluções, uma vez que a manutenção do status quo pode acarretar imensos prejuízos ao tripé universitário na medida em que as próprias instituições não possuem qualquer tipo de ferramenta que agregue informações para subsidiar a tomada de decisões, isto é, não há perspectivas sobre a real situação da problemática o que impede até mesmo uma avaliação do tamanho do prejuízo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Enfocando o problema apresentado nesta pesquisa sob o ponto de vista de uma perspectiva histórica da Administração, espera-se que o referencial teórico possibilite a compreensão dos aspectos que propiciaram o desenvolvimento de uma gestão baseada na eficiência e orientada ao resultado como condição necessária ao surgimento de novos arranjos que asseguram um controle social mais efetivo sobre a gestão pública e aquilo que a cerca.

2.1. ENFOQUE HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Observando-se o contexto histórico brasileiro, pode-se resumir que a Administração Pública teria evoluído por meio de três modelos de gestão, quais sejam: o modelo Patrimonialista; o modelo Burocrático; e o modelo Gerencial (SILVA, 2017). Costa e Costa (2016) discorrem acerca de uma nova abordagem para as etapas percorridas pela Administração Pública, tendo esta a seguinte forma:

Tabela 1 - Histórico da Administração Pública

Marco temporal	Etapa
1808 a 1840	a construção do Estado nacional;
1840 a 1889	o Estado monárquico-“representativo”;
1889 a 1930	o Estado na Primeira República;
1930 a 1945	a “burocratização” do Estado Nacional;
1945 a 1964	o Estado nacional-desenvolvimentista;
1964 a 1989	o Estado e a modernização autoritária;

FONTE: Adaptado de COSTA & COSTA (2016)

Para Rabelo (2011), a Administração Pública brasileira constituiu-se através de práticas políticas e sociais fundamentadas em quatro enfoques específicos: o clientelismo; o insulamento burocrático; o corporativismo; e o universalismo de procedimentos, principalmente a partir da era Vargas.

Assim, destaca-se que, no contexto do Brasil colonial, caracterizado pelo modelo patrimonialista, consistente em uma unidade política centralizada na figura do Rei e seus conselheiros, onde o conjunto normativo da colônia era composto por determinações de natureza particular, a esfera privada confundia-se com a pública, de modo que o Estado era invadido pela família (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2011).

Nesse sentido, os cargos administrativos, naquela época, seriam caracterizados por uma total falta de profissionalização, imperando o domínio dos nobres ou da burguesia, período este em que a Administração Pública ficou marcada, primordialmente, por sua natureza patrimonialista, o que fomentava, no âmbito da Organização Pública, um sentimento de exploração do patrimônio público em detrimento do funcionamento da estrutura organizacional a serviço do interesse social (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2011).

Bresser-Pereira (1996) destaca que a administração patrimonialista, marcada no período das monarquias absolutistas, em que patrimônio público e privado confundiam-se e o Estado estava integrado ao patrimônio do Rei, caracterizava-se pela prática de nepotismo e empreguismo, além da corrupção. Tal forma de gestão mostrar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, surgidas a partir do século XIX, uma vez que seria ponto fundamental, para o sistema capitalista, a separação entre Estado e mercado.

Assim, Bresser-Pereira (1996) corrobora que havia a necessidade do desenvolvimento de um novo modelo que fosse além da distinção entre público e privado, mas também da separação entre político e administrador público, o que levou ao fomento da administração burocrática moderna. Nesse sentido, as primeiras experiências de burocratização da Administração Pública ocorreram durante a era Vargas (1930-45), buscando exatamente profissionalizar o funcionalismo público (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2011).

Buscando operacionalizar tais medidas, houve a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), marco inicial daquela reforma administrativa, que teria possibilitado uma melhora relevante da estrutura do Estado, com maior eficiência do serviço prestado. Apesar dos pontos positivos decorrentes dos atos implementados, teriam emergido disfunções burocráticas, como o excesso de autoritarismo, formação de uma cúpula tecnocrática, a ineficiência, a ineficácia, os atrasos, dentre outros (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2011).

Além disso, em que pese o progresso na organização da Administração Pública, resquícios de práticas clientelistas permaneceram, condicionando um sistema híbrido no seio do Estado, através de um aspecto racional-legal simultaneamente à dinâmica clientelista, com feroz centralização política no governo federal, onde se desprezava Estados e Municípios (BALBI, 2015).

De acordo com Rabelo (2011), o DASP, com o objetivo de reformar o aparelho administrativo do Estado, é associado a uma elite especializada, surgida no Brasil durante a

década de 30, que incorporava um espírito de reformas buscando um novo modelo de Administração Pública, com expansão e centralização da capacidade administrativa, a partir da implementação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936 e, posteriormente, com a edição do Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, convertendo aquele no DASP, e conciliando os interesses de funcionários integrantes de diversos Ministérios.

Diante disso, o DASP teria tido atuação fundamental para o alcance dos objetivos do governo, por, dentre outras coisas: organizar os orçamentos; classificar os cargos do serviço público; implementar novos métodos e técnicas para os serviços burocráticos; organizar processos seletivos através de concurso; e criar cursos de aperfeiçoamento em Administração Pública. Assim, tais reformas tem uma carga inovadora para aquele contexto, substituindo princípios políticos/clientelistas por uma nova estrutura mais burocratizada e menos dependente dos interesses particulares (RABELO, 2011). Além disso, o domínio do DASP sob o governo era tão intenso que o referido órgão teria assumido, inclusive, o controle sobre a elaboração do Orçamento, atribuição esta que era responsabilidade do Ministério da Fazenda. Não à toa, o DASP assumiu o protagonismo na modernização do aparelho estatal (BALBI, 2015).

O modelo de burocracia adotada pela coordenação daquela reforma priorizava além da normatização e regulação no campo de trabalho, o alcance da vida particular dos funcionários uma vez que o contexto reservado de cada um tinha de ser modificado para a adoção da meritocracia e padronização do serviço público, o que afastaria a influência política relacionada à distribuição/promoção de cargos, adotando-se, por fundamento, as recentes teorias científicas desenvolvidas nos Estados Unidos (*scientific management* ou administração científica) (RABELO, 2011).

Diante disso, a gestão constituiu-se, simultaneamente, como prática e como formação teórica, a partir dos paradigmas científicos prevalecentes sobre a administração pública, influenciando na definição de estrutura e dos modelos de administração, conforme as bases teóricas propostas por escolas da Administração, de modo que a constituição da Administração Pública posta em prática pelo DASP, teve como parâmetro, segundo o enfoque norte-americano adotado pelo Estado brasileiro, a dissociação entre administração e política (FARAH, 2011).

Segundo Balbi (2015), a partir do término do primeiro governo de Getúlio Vargas, o DASP se enfraquece e, até sua extinção durante os anos 80, o órgão tornar-se-ia um “cartório da administração civil”, tanto que:

Nos cinco anos que se seguiram após a queda de Vargas, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância (...) Uma característica essencial do estilo da reforma administrativa durante o primeiro governo Vargas é que foi ao mesmo tempo prescritivo (no que se harmonizava com a teoria administrativa corrente) e coercitivo (no que se harmonizava com o caráter político do regime Vargas), além de ser global e imediata, em vez de preferir gradualismo e seletividade (BALBI, 2015, p. 15).

Posteriormente, no período entre 1945 a 1961, houve algumas tentativas de reformas, no entanto, nenhuma logrou êxito. Por outro lado, tais tentativas serviram de referencial teórico e prático para Administração Pública brasileira. Nesse sentido, a partir de resultados produzidos em relatório elaborado por Comissão vinculada ao governo Juscelino Kubitschek (1956/1961), foi criada a Comissão Amaral Peixoto, em 1963, para efetuar o estudo e diagnóstico da Administração Pública. Os dados apresentados pela referida Comissão fundamentaram a elaboração do principal instrumento normativo da próxima reforma: o Decreto-Lei n. 200/1967 (BALBI, 2015).

Merece destaque, nesse contexto, a edição da Lei n. 4.024/61 que, ao fixar as diretrizes e bases da Educação Nacional, assegurou ao setor privado a garantia da livre iniciativa na área educacional, com possibilidade de financiamento desse setor pelo Estado (MONTE, 2016). Tal orientação, mesmo antes da implementação de uma reforma administrativa, já caracterizava uma ruptura com o modelo burocrático consolidado pelo DASP.

Com o golpe de 1964, o governo Castello Branco organizou nova comissão (COMESTRA) para implementar o projeto que já vinha sendo estudado. Após 36 (trinta e seis) meses, a Comissão apresentou um anteprojeto que, posteriormente, se transformou no Decreto-Lei n. 200/1967. Na data de 25.02.1967, houve a publicação do Decreto-lei nº 200, com 215 artigos. Os princípios fundamentais implementados pelo Decreto foram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BALBI, 2015; BRASIL, 1967).

Além disso, o supramencionado Decreto-Lei, de forma pioneira, classificou a Administração Pública Federal em administração direta (serviços desenvolvidos diretamente pela Presidência e pelos Ministérios) e administração indireta (entidades com personalidade jurídica própria), tendo sido a administração indireta subdividida, originalmente, em autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista (BRASIL, 1967). Cada uma dessas formas jurídicas tem suas próprias particularidades e características definidas no próprio Decreto-Lei além das formulações conceituais construídas ao longo de décadas pela ciência jurídica.

Ademais, transformou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em Departamento Administrativo do Pessoal Civil, mantendo-se a sigla do órgão original, e atribuindo-lhe a responsabilidade de órgão central do sistema de pessoal, cujas atribuições seriam: estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União (BRASIL, 1967).

Sob a perspectiva da Educação Superior, esse movimento de reforma da Administração Pública já vinha tomando corpo a partir de duas abordagens teóricas: o Relatório ATCON e o Relatório da Comissão Meira Mattos. Estes documentos apresentaram uma visão metodológica de “modernização da universidade” com base no idealismo alemão e na organização norte-americana, onde, dentre outras coisas, Rudolph P. Atcon destacava a necessidade de criação de uma carreira universitária, com pessoal docente desvinculado das normas, regulamentos e limitações salariais próprias do serviço público, e com vínculo trabalhista imediato com a Universidade, isto é, defendendo a tese de transição do paradigma de Universidade como repartição pública para um modelo institucional de Universidade autônoma (MONTE, 2016).

Os resultados obtidos através do relatório (“Gardner Report”) de outra comissão (“Higher Education Team”) evidenciavam que grande parte dos docentes dedicava poucas horas semanais às Universidades, com inexistência de política de carreira para o magistério superior, baixa remuneração, além da acumulação de vínculos empregatícios. Essa configuração levou o Ministério da Educação a realizar, já durante o regime militar, convênio com a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) para operacionalizar uma grande reforma do Ensino Superior no Brasil (MONTE, 2016).

Nesse ponto, o Estatuto do Magistério Superior, criado através da Lei n. 4.881-A/1965, já apresenta um modelo inicial do regime de dedicação exclusiva da seguinte maneira:

Art 39. Considera-se regime de tempo integral o exercício da atividade funcional com dedicação exclusiva, em que o ocupante de cargo do magistério superior fica proibido de exercer, cumulativamente, qualquer outro cargo embora de magistério, ou qualquer função ou atividade que tenha caráter de emprego.

§ 1º Não se compreendem na proibição deste artigo:
I - o exercício em órgãos de deliberação coletiva, desde que relacionado com o cargo;

II - as atividades culturais que, não tendo caráter de emprego, se destinem à difusão e aplicação de idéias e conhecimentos, ou visem à prestação de assistência a órgãos ou serviços técnicos ou científicos;

III - o exercício, na sede da instituição, de atividades profissionais, relacionadas com o cargo de magistério, desde que se limitem aos casos e condições previstos nos estatutos e regimentos.

Esta abordagem inicial apresentava exceções ao desempenho de atividades docentes através de conceitos mais genéricos, o que poderia dificultar o controle das atividades dos professores submetidos a esse modelo de regime de trabalho. Com a reforma Universitária de 1968, o dispositivo acima foi revogado com a implementação de normas mais restritivas quanto ao exercício do regime DE, no bojo da Lei n. 5.539/1968, inclusive quanto às formas de aplicação do referido regime.

Ademais, a equipe de trabalho que estudava a implementação da reforma educacional proposta a partir da parceria MEC-USAID não concluiu suas atividades em razão da grande agitação política e social ocorrida ao final da década de 60, tendo, porém, apresentado o seguinte resultado parcial: proposta de modificação da natureza jurídica das universidades de autarquias para fundações em razão de possibilitarem maior flexibilidade no que concerne ao contrato de trabalho estabelecido entre universidades e docentes; possibilidade de remuneração diferenciada para regimes de trabalho e nível de formação igual, a depender da área do docente, ou seja, antecipando a visão mercadológica neoliberal (desenvolvida em seção posterior nessa dissertação), uma perspectiva salarial favorável para determinadas profissões (engenharia, direito e medicina) em detrimento de outras menos valorizadas (MONTE, 2016).

Tais contradições permaneceriam nos resultados do Relatório presidido pelo Coronel Meira Mattos, apresentado em 1968, que concluía, igualmente, pela baixa remuneração dos docentes, especialmente os de nível superior, contudo, sem defender a ampliação destes, mas, apenas, a desvinculação dos docentes do regime jurídico do serviço público, para implementação de um modelo especial de retribuição baseado na produtividade do professor. Dessa forma, em razão da impossibilidade de acumulação de cargos pelos docentes enquadrados no regime de tempo integral com dedicação exclusiva, haviam muitos abandonos do serviço público diante de oportunidades mais favoráveis na iniciativa privada (MONTE, 2016).

Por fim, Balbi (2015) explica que a grande marca da reforma implementada pelo governo militar foi uma contradição: defendiam um discurso anticomunista e, ao mesmo tempo, expandiram o tamanho e o domínio do Estado de maneira inédita, principalmente através da proliferação de órgãos da administração indireta que, na lógica da época, atravessavam a barreira da rigidez estrutural por possuírem maior autonomia, além de desempenharem suas atividades, teoricamente, de maneira mais eficiente em razão de adotarem uma abordagem análoga a da iniciativa privada.

2.2. REFORMA DO ESTADO A PARTIR DOS ANOS 90

O cenário brasileiro dos anos 80 ficou marcado pelos diversos planos econômicos implementados, primeiramente, pela Gestão Sarney e, posteriormente, pelo governo Collor, que não tiveram sucesso em efetuar o controle da inflação. Com o final do regime militar ditatorial, o país atravessava uma forte crise econômica, de intensa desigualdade social e tendo de lidar, ainda, com a questão da redemocratização. Dessa forma, o Estado necessitava, com urgência, romper com as experiências anteriores e promover uma modificação radical do aparelho estatal, de forma a fomentar o desenvolvimento, em meio ao caótico cenário político-social-econômico do período (CARVALHO, 2006; COSTA, 2008).

Com o objetivo de reduzir, organizar e tornar mais eficiente o tamanho da máquina administrativa, o governo Sarney designou comissão para redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público. Nessa época, ainda operavam os programas de privatização e desburocratização herdados do governo Figueiredo.

Nesse sentido, a gestão do ex-presidente Fernando Collor de Mello determinou, por exemplo, em março de 1990, o bloqueio da liquidez da maior parte dos haveres financeiros, através do programa denominado Plano Collor, em um episódio drástico que ficou marcado pelo confisco da poupança, buscando combater a persistência da inflação elevada decorrente do fracasso das sucessivas políticas de estabilização até então adotadas (CARVALHO, 2006).

De acordo com Ribeiro e Leda (2016), nas últimas duas décadas do século XX, considerando a crise do Estado-Providência, importantes transformações ocorreram na forma de prestação dos serviços públicos, marcando as políticas, programas, estruturas e a cultura das organizações estatais, o que propiciou a geração de um movimento reformista da Administração Pública, com o intuito de substituição do modelo até então adotado, que caracterizava-se pela pouca agilidade, por ser muito dispendioso e não atender aos anseios dos cidadãos, por um modelo mais descentralizado e flexível, o que inspirou um ideal de serviço público pautado nos parâmetros do setor privado.

Nesse sentido, outro marco importante na evolução administrativa foi a edição do Acórdão n. 91/1992 – Plenário, em que o Tribunal de Contas da União, no bojo do processo

de prestação de contas da INFRAERO, referente ao exercício de 1990, recomendou à INFRAERO, dentre outras coisas, que futuras contratações de pessoal somente fossem realizadas através de Concurso Público de forma a possibilitar o acesso igualitário aos cargos públicos aliado a uma forma de seleção mais apurada para ingresso no serviço público, buscando um servidor mais qualificado. Importante mencionar que, em que pese a obrigação de realização de concurso público decorrer de determinação imposta pela Constituição de 1988, o referido Acórdão ilustra a mudança de postura institucional (BRASIL, 1992).

Assim, adotando-se os pressupostos de uma Administração Pública gerencial, a partir de uma postura empresarial, buscava-se implementar um melhor controle dos gastos públicos com maior geração de receitas. Tal modelo de gestão, definido como gerencialismo, foi adotado por diversos países, com o intuito de substituir a hierarquia centralizada burocrática pela flexibilidade das Organizações (RIBEIRO; LEDA, 2016).

Diante disso, a reforma do Estado nos anos 90 teve um papel essencial frente à herança recebida da década anterior, considerando o desgastado modelo burocrático até então vigente. Nesse sentido, os problemas sociais ocorridos no Brasil dos anos 80 seriam frutos de diversos aspectos, que se manifestavam através dos elevados índices de inflação, do endividamento externo, recessão e desemprego (aspectos econômicos), o que traduzia-se em efeitos nos aspectos políticos e institucionais, com a consequente crise do Estado (DINIZ, 1995).

Carneiro e Menicucci (2013) asseveram que, nas últimas três décadas, a gestão pública, que substituiu o conceito “administração pública”, vêm ganhando maior espaço, passando a ter múltiplos significados e contextos. Nesse sentido, parte da literatura entende que a gestão se confundiria com o termo administração pública, no entanto, para outros, tal conceito definiria uma ruptura com o supramencionado termo e a implementação de outras ferramentas de gestão do mundo dos negócios ou tem significado mais amplo.

Nesse contexto, Bresser-Pereira (1996) afirma que, no Brasil, a ideia de uma administração pública gerencial teve origem na primeira reforma administrativa, ocorrida ainda nos anos 30, com a criação da primeira autarquia, assim como foi pautada na segunda reforma, implementada através do Decreto-Lei n. 200/1967, com a descentralização dos serviços públicos na “administração indireta”, caminhando em direção oposta aos requisitos burocráticos de uma “administração direta” ou central.

O modelo burocrático, até então dominante, baseava-se na Teoria Burocrática de Max Weber, buscando combater o patrimonialismo, com o Estado assumindo um papel protagonista relacionado ao desenvolvimentismo, dando ênfase a estrutura organizacional

rígida que se operacionalizava através da centralização político-administrativa, do formalismo e da padronização, além do apego às normas e regulamentos escritos. Por outro lado, o modelo gerencial, pautado em Teorias Contemporâneas da Administração, surge como forma de combater exatamente a ineficiência e rigidez burocrática, dando ênfase aos resultados, através da descentralização política e administrativa, com maior autonomia para gerentes e servidores e incentivo à inovação (PALUDO, 2012).

Além disso, Paludo (2012) destaca as principais características, no âmbito da Administração Pública brasileira, pertinentes aos modelos burocrático e gerencial, sendo estas:

Tabela 2 – Principais características dos modelos gerencial e burocrático

Administração burocrática	Administração gerencial
Caráter legal das normas: nas organizações burocráticas, o poder decorre da norma legal.	Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente
Caráter formal das comunicações: nas organizações burocráticas, a comunicação é realizada por escrito e de forma exaustiva.	Caráter mais participativo do que instrumental.
Caráter racional e divisão do trabalho: nas organizações burocráticas, a divisão do trabalho é horizontal e feita de forma racional, com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos.	Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
Hierarquia da autoridade: nas organizações burocráticas, a estrutura é vertical e com muitos níveis hierárquicos.	Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as Agências Executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
Rotinas e procedimentos padronizados: nas organizações burocráticas, o ocupante de cargo guia-se por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização.	Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal.
Impessoalidade nas relações: nas organizações burocráticas, a contratação de servidores e a distribuição de tarefas é feita de forma impessoal.	Transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
Competência técnica e meritocracia: nas	Organização em carreiras de Estado, e

organizações burocráticas, a contratação de pessoal se dá mediante critérios racionais de competência ou classificação em concursos e a promoção ocorre através do mérito e é baseada no desempenho.	valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas.
Especialização da administração: nas organizações burocráticas, há uma clara distinção entre o público e o privado; entre o político e o administrativo; entre a propriedade pública e a propriedade pessoal.	Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.
Profissionalização dos funcionários: nas organizações burocráticas, a administração é profissional. O funcionário burocrata é um especialista, e administrar é sua profissão.	Adoção cumulativa dos mecanismos de controle social direto para controlar as unidades descentralizadas: do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos.
Previsibilidade de funcionamento: nas organizações burocráticas, as normas e os regulamentos escritos e exaustivos preveem antecipadamente as possíveis ocorrências e padronizam a execução das atividades.	Ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão.

FONTE: Adaptado de Paludo (2012)

O modelo gerencial brasileiro consolida-se com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Este, por sua vez, na data de 21.09.1995, lança o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, programa que serviu como diretriz da reforma da administração pública, de modo que, segundo o governo da época, a Administração Pública teria de se reestruturar em bases modernas e racionais, pondo fim à ineficiência da burocracia no serviço público, instituindo um novo paradigma através das abordagens científicas mais modernas da Administração, além da descentralizando os serviços (REIS, 2019).

No entanto, tal modelo, segundo Fonseca (2019), vinculado a um programa de “reformas orientadas para o mercado”, em que pese ter sido originalmente formulado nos ideais democráticos, mesmo que não participativo, tem origem numa concepção de neoliberalismo, com destaque, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, para a implementação de novos marcos jurídicos, a introdução de atores privados na Administração

Pública e a formação de uma miscelânea entre a propriedade do Estado e a atuação de Organizações sem fins lucrativos.

Desse modo, paralelamente ao PDRAE, o governo FHC ampliou uma iniciativa originada ainda no Governo Collor, em 1991: o "programa de privatização das empresas públicas". Tal iniciativa perpassaria por três etapas: o Programa Nacional de Desestatização (PND); programas similares no âmbito estadual, que começaram em 1996; e o programa de privatização do setor de telecomunicação. Além disso, na esteira do processo de privatizações, foram criadas agências reguladoras independentes que teriam o papel de regular a atuação das instituições privadas, não sendo mais papel exclusivo do Estado disponibilizar o serviço à sociedade (COSTA; LAMARCA, 2013).

Assim, para a formulação da reforma gerencial, houve a compreensão de que havia setores onde o Estado não era imprescindível ou mesmo necessário, o que permitiu aos setores privados, denominados de “privados não lucrativos” ou “públicos não estatais”, se apropriarem do exercício dessas atividades, em complementação ao papel estatal, em que pese Bresser-Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado e principal articulador da reforma brasileira, indicar que esta não possuía viés neoliberal (FONSECA, 2019; REIS, 2019)

Por outro lado, desprezava-se que o gerencialismo tinha origem na *New Public Management*, corrente essencialmente vinculada ao capitalismo liberal dos anos 90. Desse modo, partindo do princípio de que a reforma gerencial transformou a lógica de operação da Administração Pública, a gestão passa a identificar o cidadão que utiliza os bens e serviços públicos através da ótica do consumo, estimulando a competição entre as próprias Agências e, até mesmo, entre agentes públicos e privados de modo a sujeitar os interesses do Estado à suposta “soberania do consumidor” (FONSECA, 2019).

Nesse sentido, Reis (2019) destaca que o modelo gerencial implementado na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso buscou se mostrar como solução para os problemas brasileiros e caminho para alcançar a modernidade, no entanto, nas palavras do autor, não teria passado de uma invenção liberal para reestruturar o Estado conforme interesses externos. Contudo, em que pese as fortes críticas dirigidas ao modelo de inspiração neoliberal da reforma, tais modificações permitiram ao Brasil, naquele período, conter a inflação e fomentar um cenário econômico mais animador. Nessa linha, o staff político do governo FHC posicionou a estabilização macroeconômica em uma condição de destaque, com vistas ao investimento externo, buscando lidar com a hiperinflação, a desorganização das finanças públicas e a vulnerabilidade cambial (COSTA; LAMARCA, 2013).

Outras medidas importantes do período também foram a aprovação de novas regras referentes ao endividamento público, além da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou os parâmetros de condução das finanças públicas baseadas na responsabilidade da gestão fiscal e no limite de gastos com pessoal frente as receitas da União, Estados e Municípios. Considerando que a reforma estatal articulada pelo governo FHC proporcionou uma gestão econômica equilibrada, a gestão do ex-presidente Lula não promoveu grandes modificações na política macroeconômica até então adotada, conferindo prioridade à estabilidade da moeda, mantendo o sistema de metas da inflação, o câmbio flutuante e o ajuste fiscal para sustentar o superávit primário (COSTA; LAMARCA, 2013, SALLUM JR; GOULART, 2016).

Quanto à profissionalização do serviço público, esse novo modelo orientou-se para uma diretriz de seleção de servidores com formação adequada para o desempenho da tríade cargo, emprego ou função pública como parâmetro de mensuração da eficiência, de forma que as funções de confiança, por exemplo, passaram a ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, imposição de restrições no acesso aos cargos em comissão, devendo estes serem preenchidos, preferencialmente, por servidores de carreira, nos termos de percentual mínimo previsto em lei, instituição de políticas de Remuneração de Pessoal, além da formulação de políticas de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores através da manutenção de escolas de governo (BACELLAR FILHO, 2014).

Sob outro viés, Ribeiro e Leda (2016), considerando que a prestação de serviços na área da educação constitui-se como serviço não exclusivo do Estado, destacam que as políticas de educação superior adotadas desde os anos 90 definiram-se pelo contínuo processo de privatização a partir da elaboração de um conjunto normativo para a reforma das próprias universidades, trilhando um caminho voltado à mercantilização das universidades públicas. Nessa linha, caberia destacar como um exemplo de tal prática a vantagem concedida, nos editais, às pesquisas aplicadas em oposição às pesquisas básicas, o que implica, por exemplo, na desvalorização dos professores das ciências humanas e das ciências sociais em detrimento dos professores empreendedores, em razão do menor apelo comercial dos projetos desenvolvidos por estas áreas.

Importante destacar que esse processo mercantilista tem início, segundo Mancebo (2010), ainda na década de 1970, como consequência da crise de acumulação de capital ocorrida naquela década em que pese tal condição na educação superior brasileira somente ter sido impulsionada a partir da década de 1990.

De acordo com Mancebo (2010):

(...) é a partir da década de 1990, que se inicia, no Brasil, um consistente processo de redução de gastos públicos federais para o conjunto das instituições federais de ensino superior (IFES) e se desencadeia a retomada, em grau muito mais aprofundado que na década de 1970, sob a ditadura militar, da privatização desse nível de ensino. Assim, muito embora a privatização da educação superior não se restrinja aos dois últimos governos (o de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002 e o de Lula da Silva, a partir de 2003), foi neste período que ganhou um curso extraordinário, já que ambos aplicaram a máxima neoliberal (...) No governo Lula da Silva (a partir de 2003), a despeito da expectativa alimentada por muitos no sentido da reversão deste quadro de empresariamento da educação superior, a dinâmica privatista permaneceu. No mesmo diapasão em que houve um compromisso desse governo quanto à continuidade dos padrões político-administrativos adotados pelo governo anterior em relação ao capital financeiro internacional – vistos como pressupostos da governabilidade e do fim da vulnerabilidade externa do país; na educação, também não se assistiu a nenhuma grande ruptura.

Além disso, sendo tal lógica mantida pelos governos de centro-esquerda que dominaram a partir de meados dos anos 2000 e perduraram até a transição política ocorrida em 2016, tal condição se agravou com a chegada ao poder de grupos de extrema direita que, através da articulação de pautas como o conservadorismo de costumes e o neoliberalismo econômico buscam o desenvolvimento de acordos que importem na proteção de investimentos estrangeiros em relação a pressões democráticas (TASQUETTO; RORIZ, 2020).

Nesse sentido, o severo contingenciamento de recursos posto em prática pelo Governo Federal, desde 2019, contra as Universidades Federais, pressiona estas instituições a buscarem por fontes alternativas de financiamento junto ao setor privado, além de sujeita-las às regras estabelecidas pelo mercado, principalmente em razão das parcerias estabelecidas entre empresas privadas e os institutos de pesquisa das universidades públicas, o que expõe os professores, em razão das exigências mercadológicas, a condições precárias de trabalho e perda de autonomia de trabalho (RIBEIRO; LEDA, 2016).

A flexibilização imposta, principalmente às Instituições educacionais públicas como as Universidades Federais, sob o argumento da ineficiência e ineficácia dos serviços públicos, engendra uma espécie de coação à busca pela diversificação das fontes de financiamento para manutenção das atividades institucionais, com recursos provenientes do setor privado, além do fortalecimento e expansão das organizações de ensino superior da iniciativa privada, sustentada nas modificações normativas necessárias a tal disposição (MANCIBO; MAUES; CHAVES, 2006).

Como se pode ver, em que pese a supramencionada referência ter sido elaborada em 2006, a coerência nos arranjos políticos formulados desde então permitiu antecipar a formulação de iniciativas como o programa “Future-se”, proposto em 2019, que tinha como objetivo garantir maior autonomia financeira às Universidades e Institutos Federais, através

do empreendedorismo e inovação, com financiamento privado baseado em contratos de gestão da União e das Instituições Federais de Ensino Superior com Organizações Sociais.

Não à toa, esse caminho mercantilista adotado pela Administração brasileira também é responsável por um processo contínuo de precarização das condições destas Instituições. De acordo com Bosi (2007), a mercantilização da educação superior, além da própria percepção docente quanto à intensificação e desvalorização do trabalho desenvolvido por este, revelaria o processo de fragilização das Instituições de Ensino Superior, caracterizados em contratos de trabalho marcados pela ausência de direitos trabalhistas e na intensa rotina das atividades de ensino, pesquisa e extensão que integram o tripé acadêmico.

Essa transição de paradigma, relacionada à educação superior, para um modelo marcadamente mercantilista pode ser identificado na tabela a seguir:

Tabela 3 - Números de Instituições de Ensino Superior, cursos, matrículas e docentes entre 1995-2015, por categoria administrativa

Ano	Quantidade de IES			Quantidade de Cursos			Quantidade de Matrículas			Quantidade de Docentes		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1995	210	684	894	2.782	3.470	6.252	700.540	1.059.163	1.759.703	76.268	69.022	145.290
1996	211	711	922	2.978	3.666	6.644	735.427	1.133.102	1.868.529	74.666	73.654	148.320
1997	211	689	900	2.698	3.434	6.132	759.182	1.186.433	1.945.615	84.591	81.373	165.964
1998	209	764	973	2.970	3.980	6.950	804.729	1.321.229	2.125.958	83.738	81.384	165.122
1999	192	905	1.097	3.494	5.384	8.878	832.022	1.537.923	2.369.945	80.883	92.953	173.836
2000	176	1.004	1.180	4.021	6.564	10.585	887.026	1.807.219	2.694.245	88.154	109.558	197.712
2001	183	1.208	1.391	4.401	7.754	12.155	939.225	2.091.529	3.030.754	90.950	128.997	219.947
2002	195	1.442	1.637	5.252	9.147	14.399	1.051.652	2.428.258	3.479.913	84.006	143.838	227.844
2003	207	1.652	1.859	5.662	10.791	16.453	1.136.370	2.750.652	3.887.022	88.795	165.358	254.153
2004	224	1.789	2.013	6.262	12.382	18.644	1.178.328	2.985.405	4.163.733	93.800	185.258	279.058
2005	231	1.934	2.165	6.191	14.216	20.407	1.192.189	3.260.967	4.453.156	98.033	194.471	292.504
2006	248	2.022	2.270	6.549	15.552	22.101	1.209.304	3.467.342	4.676.646	100.726	201.280	302.006
2007	249	2.032	2.281	6.596	16.892	23.488	1.240.968	3.639.413	4.880.381	108.828	208.213	317.041
2008	236	2.016	2.252	6.772	17.974	24.719	1.273.965	3.806.091	5.080.056	111.894	209.599	321.493
2009	245	2.069	2.314	8.228	19.599	27.827	1.351.168	3.764.728	5.115.896	122.977	217.840	340.817
2010	278	2.100	2.378	8.821	19.756	28.577	1.461.696	3.987.424	5.449.120	130.789	214.546	345.335
2011	284	2.081	2.365	9.368	20.008	29.376	1.595.391	4.151.371	5.746.762	139.584	217.834	357.418
2012	304	2.112	2.416	10.394	20.324	30.718	1.715.752	4.208.086	5.923.838	150.338	212.394	362.732
2013	301	2.090	2.391	10.344	20.447	30.791	1.777.974	4.374.431	6.152.405	155.219	212.063	367.282
2014	298	2.070	2.368	10.609	20.904	31.513	1.821.629	4.664.542	6.484.171	163.113	220.273	383.386
2015	295	2.069	2.364	10.347	21.681	32.028	1.823.752	4.809.793	6.633.545	165.722	222.282	388.004

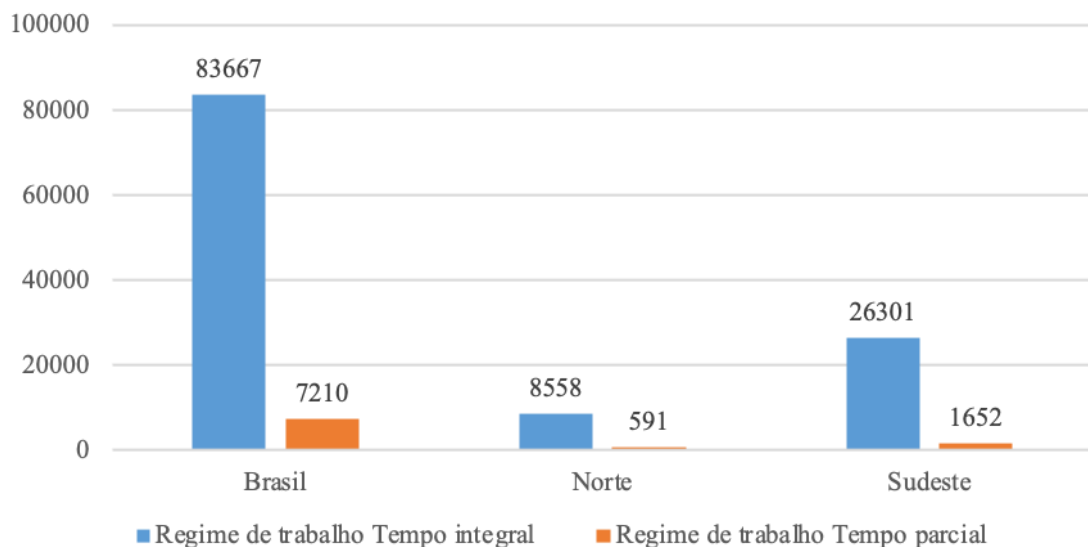
FONTE: Broch; Breschiliare; Barbosa-Rinaldi (2020)

Os números acima indicam um forte crescimento na quantidade de docentes pertencentes ao quadro de pessoal de Instituições de Ensino Superior privada, passando estes de 69.022 professores em 1995 para 222.282 professores em 2015. Por outro lado, as Instituições de Ensino Superior públicas que, em 1995, respondiam pela maior parte do quadro de docentes do ensino superior, passou, em 2015, a ter um percentual de aproximadamente 42% do quantitativo de docentes das Instituições de Ensino Superior.

Da mesma forma, houve uma discrepância exponencial na evolução da quantidade de matrículas IES privadas e públicas. Além disso, até aquele momento, mesmo considerando a flexibilidade de contratação a partir da instituição da Lei de Diretrizes e Bases em 1996, 7 das 84 universidades públicas não cumpriam a exigência de terem o mínimo de um terço do corpo docente em regime de tempo integral, problema este que atingia 65 de 86 IES pertencentes à iniciativa privada (BOSI, 2007).

O gráfico a seguir, com dados coletados junto à sinopse estatística da educação superior em 2017, fornece um panorama atual do quantitativo de docentes pertencentes ao quadro de pessoal das Universidades Federais considerando as jornadas de tempo integral e tempo parcial (os dados coletados não informaram o quantitativo de docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva). Para efeito de comparação, como forma de evidenciar a discrepância entre as regiões geográficas brasileira, foram elencados o quantitativo de docentes da região norte e da região sudeste, além do total de docentes em IFES no Brasil:

Gráfico 1 - Quantitativo de docentes por regime de trabalho



FONTE: MEC/INEP (organização do autor), 2017.

Em comparação aos dados apresentados na tabela 3 (referentes ao ano de 2004), o quantitativo de docentes no gráfico acima não parece ter tido qualquer incremento. Além disso, as disparidades socioeconômicas entre as regiões ilustradas parecem ter grande influência sobre a distribuição do quantitativo de docentes já que a região sudeste apresenta aproximadamente o triplo de docentes da região norte tanto no regime de trabalho em tempo integral quanto no regime de tempo parcial, mesmo considerando que, por exemplo, a

Universidade Federal do Pará é a maior universidade do país em número de alunos de graduação¹.

Diante de todas as questões discutidas, considerando o domínio global das propostas de reforma do Estado através do padrão estabelecido pela *New Public Management*, os sistemas educacionais foram obrigados a reorientar seus serviços para se adequar às novas formas de gestão com o foco central: no controle dos gastos e melhoria da eficiência; introdução de mecanismos centrados na eficácia, produtividade e controle de custos; foco nos resultados em lugar de insumos; padrões de desempenho e medidas de qualidade (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Tal modelo de gestão propiciou o fortalecimento das ferramentas de controle social sobre a gestão pública, principalmente através dos Órgãos de controle externo. Entretanto, tal configuração também impôs amarras à essa gestão que, tendo orientando-se na busca pelo resultado, também se vinculou a um rigoroso exame dos órgãos de controle externo que avaliam todos os atos da Administração Pública, desde os processos licitatórios até os atos de concessão de aposentadoria, pensão e nomeações para ocupar cargo público. A seção seguinte delineará a forma de atuação desses Órgãos.

2.3. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Como discutido na seção anterior, o modelo de gestão orientado para o resultado implementado a partir da reforma do Estado nos anos 90 também modificou o paradigma das IFES que passaram a ter o foco sobre a gestão e sobre o controle da qualidade do ensino, utilizando, para alcançar tais resultados, ferramentas como o planejamento estratégico e a governança (TEIXEIRA et al, 2018).

Nesse ponto, destaca-se um elemento central na equação do controle social: a governança. O decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, define governança pública como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

De acordo com Teixeira et al (2018), a expansão dos complexos universitários que levou a um processo de interiorização das Universidades exigiu um desenvolvimento no

¹ Informação extraída de: “<https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/10267-dados-ineditos-coletados-em-pesquisa-nacional-revelam-quem-esta-hoje-na-maior-universidade-da-amazonia>”.

aparelho administrativo que pudesse efetuar o controle institucional, de forma a possibilitar um exame mais detalhado da forma como a gestão acontece em seus diversos níveis hierárquicos.

Assim, a Administração passou a adotar boas práticas de governança corporativa já implementados na iniciativa privada, adaptando-as ao setor público. A adoção de tais princípios favoreceria, desse modo, o incremento no desempenho de controle da gestão, do planejamento e da operacionalização dos processos, contribuindo para a agregação de valor social, capital e aprimoramento da imagem institucional diante da sociedade e do mercado (TEIXEIRA et al, 2018).

Segundo Luiz et al (2017), o controle, que segundo a origem ou extensão pode ser classificado como externo ou interno, relacionado a Administração Pública estaria vinculado à noção de vigilância, orientação e à capacidade correicional que Entes ou Órgãos exercem sobre a conduta do outro, através da fiscalização do exercício da própria atividade administrativa, sendo um poder-dever da Administração e, por esse motivo, não podendo ser renunciado, respondendo todo aquele que se omitir.

Nesse contexto, além das auditorias internas das IFES passarem a ter um papel mais estratégico no arranjo institucional, houve um desenvolvimento de Órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, aliada a expansão das atividades desenvolvidas por estes junto aos Órgãos da Administração Pública em geral, incluindo as IFES.

Luiz et al (2017) explica que os artigos 70 e 71 da Constituição Republicana estabeleceu a competência do Congresso Nacional para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas Entidades da Administração Direta e Indireta, a serem exercidas mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas que teve suas próprias competências ali elencadas, dentre as quais podem ser indicadas a apreciação dos registros dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta e concessão de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos federais civis e militares ou a seus beneficiários.

Por outro lado, o Poder Executivo Federal também detém seu próprio sistema de controle interno, conforme estabeleceu a Constituição, o Decreto n. 3.591 de 06 de setembro de 2000 e a Lei n. 10.180 de 06 de fevereiro de 2001. O referido Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tinha como órgão central a Controladoria-Geral da União, órgão este redefinido, a partir da gestão Temer, através da Medida Provisória n. 726 de 12 de maio de 2016, como Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, sendo responsável, no

âmbito do Executivo, pelo monitoramento, dentre outras coisas, dos gastos de pessoal, por meio do sistema de trilhas de auditoria, além de efetuarem análise prévia dos processos apreciados pelo TCU. O sistema de Trilhas de auditoria, por exemplo, permite, através do cruzamento da base de dados da Previdência Social e do SIAPE, a coleta de evidências que possibilitam identificar irregularidades (LUIZ et al, 2017).

O quadro abaixo dá o indicativo do crescimento da participação desses Órgãos no cotidiano das IFES (considerando-se que os dados abaixo ilustram apenas uma temática dentre todas as avaliadas por TCU e CGU). Os dados foram extraídos diretamente da ferramenta “pesquisa de relatórios” disponível no sítio eletrônico da Controladoria Geral da União, através da consulta aos relatórios de gestão localizados por meio da utilização em conjunto das palavras-chave “dedicação exclusiva”. No quadro abaixo, foram utilizados todos os relatórios localizados na consulta efetuada:

Quadro 2 - Quantitativo de infrações ao regime de dedicação exclusiva

Instituição	Exercício	Relatório de Gestão	Ocorrências	Quantidade de ocorrências	Total
IFPA	2013	201318201	Servidores em regime de Dedicção Exclusiva (DE) que exercem outra atividade remunerada não admitida pelo Decreto nº 94.664/1987, nem pela Lei nº 12.772/2012 – Dedicção Exclusiva.	13	46
			Servidores em regime de DE com indícios de participação em gerência ou administração de sociedades empresárias (na qualidade de sócio-administrador ou sócio-gerente).	28	
			Servidores em regime de DE com indícios de participação em gerência ou administração de firmas	5	

			individuais (na qualidade de responsável).		
UFPA	2014	201413612	Servidores em regime de Dedicção Exclusiva (DE) que exercem outra atividade remunerada não admitida pelo Decreto n° 94.664/1987, nem pela Lei n° 12.772/2012 – Dedicção Exclusiva.	62	194
			Servidores em regime de DE com indícios de participação em gerência ou administração de sociedades empresárias (na qualidade de sócio-administrador ou sócio-gerente).	104	
			Servidores em regime de DE com indícios de participação em gerência ou administração de firmas individuais (na qualidade de responsável).	28	
UNB	2015	201504193	Servidores em regime de Dedicção Exclusiva (DE) que exercem outra atividade remunerada não admitida pelo Decreto n° 94.664/1987, nem pela Lei n° 12.772/2012 – Dedicção Exclusiva.	8	90
			Servidores em regime de DE com indícios de	70	

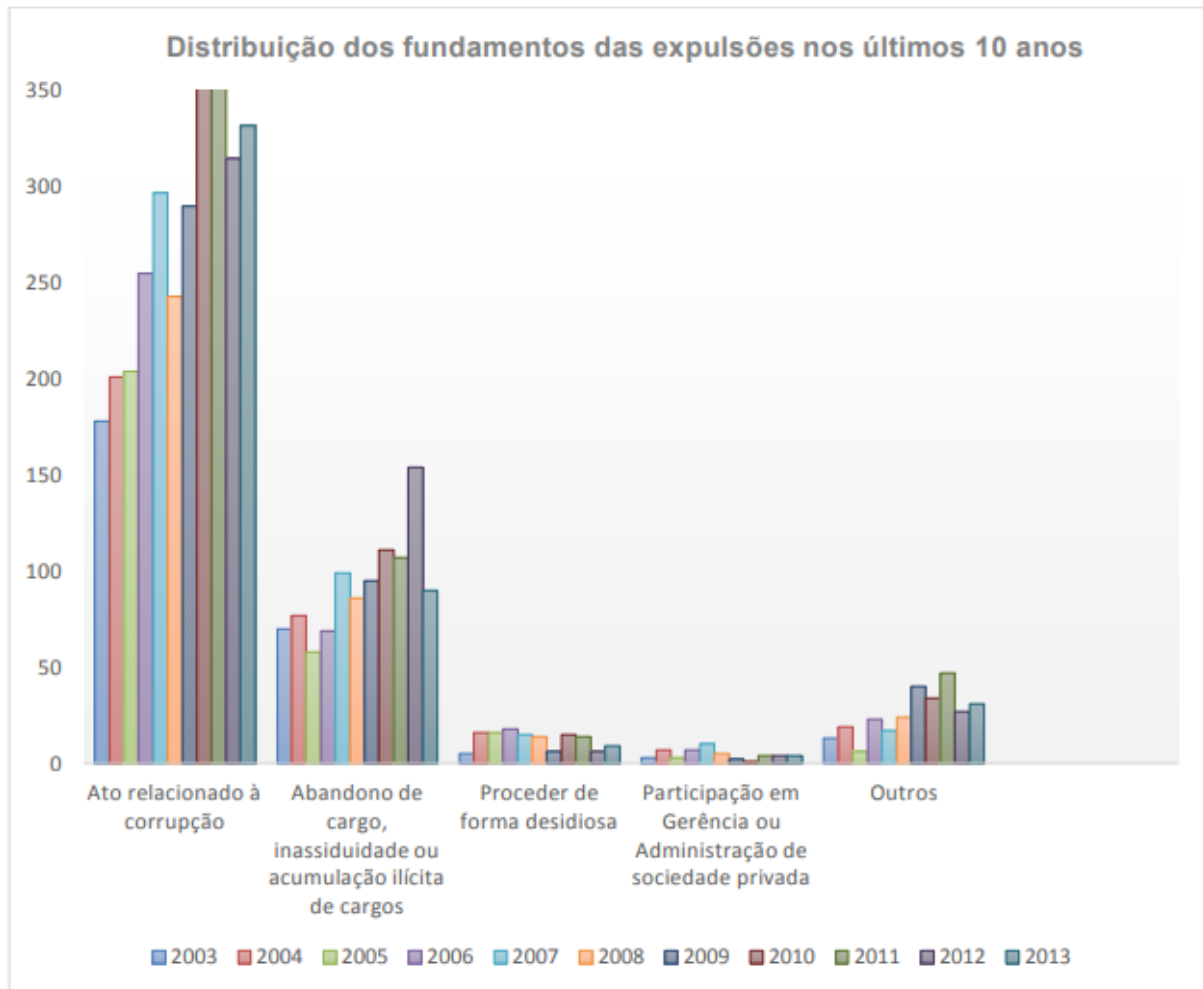
			participação em gerência ou administração de sociedades empresárias (na qualidade de sócio-administrador ou sócio-gerente).		
			Servidores em regime de DE com indícios de participação em gerência ou administração de firmas individuais (na qualidade de responsável).	12	
UFMT	2016	201700830	Servidores submetidos ao regime de dedicação exclusiva concomitante à vinculação com outros vínculos empregatícios.	9	44
			Docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva pertencentes ao quadro de sociedade privada ou titular de empresa individual.	36	
IFPB	2016	201700872	Servidores submetidos ao regime de dedicação exclusiva concomitante à vinculação com outros vínculos empregatícios.	6	6

FONTE: CGU (organizado pelo Autor)

Em grande parte dos achados de auditoria, a Controladoria Geral da União responsabilizou a ocorrência das infrações em razão da ausência de controles internos eficazes, sendo insuficientes os mecanismos adotados pelas instituições para averiguar a ocorrência de tais atos, em especial, os casos de acumulação irregular de cargos públicos, tendo em vista a vedação do art. 37 da Constituição.

Nesse sentido, de acordo com dados apresentados por Neto (2014), situações relacionadas a acumulação ilícita de cargos públicos (como a infração ao regime de dedicação exclusiva), situam-se na segunda posição dentre os motivos que mais levam à expulsão do serviço público, conforme a seguinte disposição ao longo do período entre 2003 a 2013:

Gráfico 2 - Distribuição dos fundamentos das expulsões nos últimos 10 anos



FONTE: CGU extraído de Neto (2014).

Neto (2014) destaca também que os dados apresentados indicam haver em todos os níveis federativos brasileiros “um planejamento de gestão inadequado, estruturas deficientes e a histórica má gestão”, de modo que, em teoria, tal contexto pode favorecer a ocorrência de práticas de corrupção, atraso na identificação de ilegalidades e, conseqüentemente, na imposição de penalidades.

Os dados acima apresentados ilustram parte das dificuldades enfrentadas pela gestão administrativa das IFES que, apesar da autonomia conferida ao Administrador Público para decidir sempre buscando favorecer a coisa pública, é sempre fiscalizada de maneira

próxima por diversas instâncias de controle que orbitam em torno dos Poderes, em especial, do Poder Executivo.

2.4. GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

A gestão de pessoas no âmbito do serviço público encara desafios constantes: por um lado precisa lidar com as particularidades da vida pessoal e profissional dos servidores e, por outro, fica permanentemente sob a mira de forte controle social que se opera de várias maneiras (órgãos de controle externo; cidadãos que “consomem” os serviços disponibilizados; estrutura organizada em forma de sistemas que normatizam o funcionamento destas unidades; dentre outros).

Diante disso, esta seção desenvolverá algumas perspectivas sobre os desafios estratégicos e o papel da gestão de pessoas no atual cenário gerencialista da Administração Pública brasileira, além de buscar esclarecer como se opera o funcionamento das unidades de gestão de pessoas no formato de sistemas, bem como analisar como a gestão de pessoas se insere no contexto da autonomia universitária.

2.4.1. Panorama

Os princípios constitucionais contidos no art. 37 da Constituição Republicana direcionam a Administração no caminho do interesse público. Nesse sentido, a gestão de pessoas, sendo parte integrante das organizações públicas, tem um papel preponderante na implementação dos objetivos estratégicos institucionais a partir das medidas de desenvolvimento do corpo de servidores (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Nesse cenário, considerando o fortalecimento do controle social, principalmente a partir do desenvolvimento da reforma gerencialista, o cidadão que, em analogia à iniciativa privada, constitui-se como o cliente do serviço público, possui, na atualidade, um leque maior de mecanismos e ferramentas que lhe possibilitam pressionar o Estado a lhe fornecer um serviço público de melhor qualidade e de maneira mais democrática. Nesse contexto, o servidor público, considerado o cliente interno das organizações, encontra-se sujeito às demandas e expectativas do cidadão, aos direitos e obrigações vinculados ao seu cargo, além das suas próprias demandas e expectativas para desenvolver um serviço de melhor qualidade (PINTO; SILVA, 2015).

Diante disso, em que pese a área de recursos humanos, sob o prisma histórico, ter se originado na necessidade de operacionalizar o cumprimento das leis trabalhistas e de medidas disciplinares (GEMELLI; FILIPPIM, 2010), a sociedade exige maior qualidade do serviço prestado. Stacciarini (2010) assevera, nesse ponto, que a gestão de pessoas vai além da simples utilização de técnicas de RH, como recrutamento e seleção, contratação e capacitação, mas deve fomentar o desenvolvimento de políticas e diretrizes para o recurso humano das Instituições, melhorando competências, habilidades e atitudes dos servidores o que, conseqüentemente, irá melhorar o desempenho do Órgão público.

Além disso, o desenvolvimento estratégico da gestão de pessoas no serviço público deve estar em estrita consonância ao papel que as organizações assumem frente os interesses da sociedade brasileira (STACCIARINI, 2010). Então, é de fundamental importância que o setor responsável pelos recursos humanos da organização trilhe um caminho além da burocracia, por ser parte essencial do processo de formação de servidores que tenham a capacidade de operar no atual cenário do serviço público (GEMELLI; FILIPPIM, 2015).

As perspectivas englobadas pelas abordagens burocrática e gerencial, segundo Paludo (2012), podem ser identificadas, no âmbito da gestão de recursos humanos, da seguinte maneira:

Quadro 3 - Diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencial na gestão de RH

	Administração burocrática	Administração gerencial
Gestão de RH	Alto grau de Controle e Padronização profissional, com Clara Divisão do Trabalho	Políticas gerais a cargo do Poder Central - com ampliação da autonomia dos gerentes
	Autoridade compartilhada em certo grau (nível central)	Descentralização para moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço
	Estrutura Tripartite: corpo político orientador; agência de supervisão das práticas; e órgão específico para controle financeiro	Gestão da Informação e do Conhecimento, e Implementação de Sistema de Informação e de Administração Financeira sofisticados para controle de custos
	Algum mecanismo de coordenação	Treinamento para administrar sistemas e tomar decisões que afetam a gestão de RH

	Pequeno grau de Desconcentração	Remuneração por Desempenho
	Emprego estável - ingresso por concurso (em regra) e promoção por antiguidade	(teoria) Carreiras Horizontais, Capacitação continuada, Realocação de Servidores conforme necessidades

FONTE: Adaptado de Paludo (2012, p. 73)

Conforme se pode depreender do indicado acima, o contexto atual, marcado pelas transformações provocadas pelas reformas estatais, proporcionou o desenvolvimento de novos arranjos institucionais. Assim, em que pese a gestão de pessoas no serviço público federal guardar resquícios da reforma iniciada pela edição do Decreto-Lei n. 200/1967, novas formulações conceituais contribuíram para a evolução da gestão de pessoas até o status atual. Por outro lado, apesar do desenvolvimento teórico que fundamentou as reformas implementadas, deve-se ressaltar que a elaboração das políticas de recursos humanos no serviço público brasileiro, em grande parte, condiciona-se ao espectro político-partidário vigente em cada época.

Exemplificando tal assertiva, Silva e Marin (2013) destacam que as políticas de gestão de pessoas desenvolvidas durante o governo Lula tiveram forte influência de um viés burocrático e também gerencialista, na medida em que implementou a recomposição da força de trabalho dos servidores de carreira, a recomposição da capacidade salarial dos servidores, além de medidas de fortalecimento da avaliação do desempenho e de monitoramento de programas de governo, o que denota um comprometimento com a consolidação do controle social.

No entanto, tal formatação acaba incorrendo no surgimento de efeitos colaterais. Por exemplo, a falta de uma unidade política que favoreça a continuidade e harmonização de medidas adotadas pela Administração em longo prazo constitui um problema de difícil solução. Além disso, outro problema importante a ser considerado para o desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas consiste na carência de referencial teórico da referida temática relacionada ao serviço público, em que pese o tema “gestão de pessoas” encontrar ampla literatura desenvolvida na área privada (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Gemelli e Filippim (2010), ao considerar que o gerenciamento de pessoas apresenta maior dificuldade que o gerenciamento de obras e materiais, destacam que a carência de referencial bibliográfico específico à gestão de pessoas no serviço público acrescenta um grande obstáculo ao desenvolvimento de uma linha coerente de políticas que favoreçam a gestão estratégica de pessoas conforme os objetivos da organização.

Detalhando a evolução conceitual do assunto, Pinto e Silva (2015) asseveram, ao discorrer sobre a gestão de pessoas aplicada à iniciativa privada, que esta pode ser delineada em três períodos, tendo o primeiro iniciado com a Revolução Industrial, sendo esta etapa definida pelas escolas do Taylorismo e Fordismo, com preocupação central nas operações e divisão de tarefas. Na segunda etapa, a partir dos anos 60 e apogeu nos anos 80, viveu-se uma mudança de referenciais teóricos e técnicos. A partir dos anos 90, a terceira etapa dessa evolução propõe uma gestão de pessoas mais voltada à uma abordagem estratégica, a partir de conceitos como a Gestão de Talentos, Capital Humano ou Capital Intelectual, afastando-se do conceito simplista de recursos humanos.

Já ao discorrer sobre a evolução da gestão de pessoas no serviço público, Pinto e Silva (2015), asseveram, inicialmente, que a abordagem gerencial ainda caminha para superar o enfoque burocrático que se manteve dominante por muito tempo e ainda se encontra muito enraizado na estrutura e hierarquia das organizações. Além disso, em que pese indicarem que há mais convergências do que divergências, os autores destacam que a gestão de pessoas no serviço público ocorreu de modo diferenciado ao ocorrido na iniciativa privada, inclusive com determinados autores defendendo a formulação de modelos específicos à realidade do serviço público em oposição a simples reprodução das tecnologias adotadas no setor privado.

Por outro lado, Pinto e Silva (2015) concluem que, apesar das diferenças no espectro político-econômico-organizacional-normativo que separam as organizações públicas e privadas, grande parte da literatura entende que há uma enorme influência dos conceitos e práticas da iniciativa privada no seio do serviço público. Em que pese as considerações efetuadas na literatura pertinente, a gestão de pessoas na atualidade apresenta seus próprios traços característicos que marcam uma identidade própria sobre a qual as organizações vêm trilhando seu próprio caminho.

Nesse sentido, um marco legal de extrema importância para auxiliar a gestão de pessoas e o desenvolvimento dos servidores foi editado no ano de 2006: o atualmente revogado Decreto n. 5.707. A Lei n. 8.112, editada em 1990, já trazia a possibilidade de afastamentos que garantiam ao servidor a manutenção de suas capacitações. No entanto, o referido Decreto propiciou novas perspectivas à gestão de pessoas, instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, que deveria ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com o objetivo de: melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; elaborar políticas de desenvolvimento permanente do servidor público; adequar as

competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, dentre outras finalidades (BRASIL, 2006).

Além disso, o Decreto n. 5.707/2006 trouxe à realidade do serviço público uma nova abordagem: a gestão por competências. Brandão e Bahry (2005) definem competência como “(...) combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto ou em determinada estratégia organizacional”. Na mesma linha, Brandão e Guimarães (2001) explicam, dentre outros conceitos, que a competência reúne o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que possibilitam realizar os objetivos propostos pela organização.

Do acima descrito, tais aspectos da competência (conhecimentos, habilidades e atitudes) seriam interdependentes uma vez que a demonstração de habilidades dependeria de conhecimentos previamente adquiridos, e, de igual modo, a realização de uma determinada conduta no ambiente de trabalho muitas das vezes dependeria de conhecimentos e habilidades já adquiridos anteriormente (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Então, para a implementação dos objetivos propostos, seria necessário não somente um, mas a reunião das três dimensões acima citadas.

Diante disso, a proposta da gestão por competências consiste em orientar os esforços da organização para planejar, captar, desenvolver e avaliar, em todos os seus setores, as competências necessárias para alcançar seus objetivos. Assim, considerando que o Decreto n. 5.707/2006 reiterava a necessidade de adequar as competências dos servidores às necessidades institucionais, a literatura propõe a utilização da metodologia do mapeamento de competências, com o desígnio de identificar e eliminar/reduzir a lacuna de competências, isto é, a discrepância entre as competências necessárias e as existentes na organização (BRANDÃO; BAHRY, 2005; BRASIL, 2006).

Ademais, o espírito propiciado pelo Decreto n. 5.707/2006, elevando a importância da capacitação e do desenvolvimento contínuo, permaneceu mesmo após a sua revogação, através do recém-editado Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, mantendo a promoção do desenvolvimento dos servidores públicos de acordo com as competências necessárias para fomentar a excelência na atuação dos órgãos (BRASIL, 2019). Tal política encontra, inclusive, maior reverberação nas medidas adotadas pela gestão de pessoas das Universidades Federais, uma vez que o papel de instituições como a UFPA é gerar e difundir o conhecimento.

Porém, mesmo considerando todos os avanços já discutidos, a gestão de pessoas, por vezes, permanece amarrada a um modelo centralizador de decisões que limita a atuação dos gestores. Assim, considerando a atuação do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil para definir os limites do conjunto normativo relacionado à gestão de pessoas, é de extrema importância discutir o papel do SIPEC diante do atual cenário da gestão pública.

2.4.2. Sistema de Pessoal Civil – SIPEC

Segundo Netto (2015), o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, formulou a estrutura da Administração através de sistemas, que regulamentariam as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de serviços auxiliares comuns a todos os órgãos integrantes da Administração.

Nesta oportunidade, o supramencionado Decreto estabeleceu que o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), criado no âmbito da reforma administrativa burocrática, constituir-se-ia como órgão central do sistema de pessoal, cabendo ao referido Órgão o estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União (BRASIL, 1967).

Posteriormente, o Decreto n. 67.326, de 05 de outubro de 1970, que regulamentou o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, estabeleceu que as funções básicas da Administração de Pessoal seriam: Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos; Recrutamento e Seleção; Cadastro e Lotação; Aperfeiçoamento; e Legislação de Pessoal (BRASIL, 1970).

A evolução desse sistema acompanhou a própria evolução da Administração Pública, a princípio, situada no modelo burocrático e, posteriormente, ajustada ao modelo gerencial. Diante disso, houve diversas reestruturações ao SIPEC, com diferentes unidades assumindo, ao longo do tempo, a condição de Órgão Central, vejamos:

Quadro 4 - Histórico de reestruturações do Órgão Central do SIPEC

Norma	Órgão Central
Decreto-Lei n. 200/1967	Departamento Administrativo do Pessoal Civil – DASP
Decreto n. 93.211/1986	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP
Decreto n. 99.606/1990	Secretaria da Administração Federal - SAF

Decreto n. 2.813/1998	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 5.433/2005	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 5.719/2006	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 6.081/2007	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 6.929/2009	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 7.063/2010	Secretaria de Recursos Humanos – SRH
Decreto n. 7.675/2012	Secretaria de Gestão Pública – SGP
Decreto n. 8.189/2014	Secretaria de Gestão Pública – SGP
Decreto n. 8.578/2015	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público – SEGRT
Decreto n. 9.035/2017	Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP
Decreto n. 9.679/2019	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Decreto n. 9.745/2019	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

Fonte: produzido pelo Autor

Do quadro acima, percebe-se que houve modificações principalmente na nomenclatura da instituição, no entanto, conforme conteúdo dos Decretos elencados acima, permaneceram as atribuições originalmente conferidas ao Órgão Central. Por outro lado, em que pese uma linha de continuidade nas competências do Órgão ao longo dos anos, os marcos legais em que cada Decreto foi editado possibilita conferir certa identidade às propostas estabelecidas em cada Decreto, sendo esta atrelada ao comando político do país. Desse modo, caberia uma avaliação do impacto jurídico que as modificações políticas ocasionam sobre as medidas formuladas para a gestão de pessoas, considerando, inclusive, a existência de insegurança jurídica frente a alguns temas.

Outro ponto que ilustra a evolução do Sistema de Pessoal Civil corresponde, por exemplo, a edição da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabeleceu uma classificação de cargos que, mais tarde, daria origem ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), criado pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, além disso, com o aumento das demandas no serviço público, houve a criação do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), através do Decreto nº 99.328, de 19.06.1990, funcionando como ferramenta de modernização da gestão de pessoas, além da integração proporcionada pelo sistema. Dentro desse contexto, deve-se ressaltar, também, o impacto trazido pela criação da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabeleceu um regime jurídico específico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (ARANHA; SALLES, 2015).

O referido Regime Jurídico assegurou uma série de garantias e proteções ao servidor público, em razão da natureza do serviço. Em que pese todas essas medidas terem um cunho de modernização, Netto (2015) assevera, considerando que o modelo de gestão atual deveria garantir autonomia ao administrador na gestão dos setores que integram o serviço público, como a gestão de pessoas, que ainda persiste uma estrutura rígida vinculada ao SIPEC, impossibilitando o exercício da discricionariedade ou flexibilidade no exercício das atividades e centralização das decisões no Órgão Central.

Tal disposição fica clara nos ditames da Lei n. 7.923, de 12 de dezembro de 1989, que determina o seguinte:

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.

Assim, a referida distorção produzida pelo ordenamento jurídico incorre no surgimento de efeitos colaterais dicotômicos e até mesmo indesejados, criando um “gargalo” insuperável em desfavor da celeridade processual. De acordo com Netto (2015), o Órgão Central do SIPEC seria incapaz de atender aquilo que lhe é demandado em um prazo razoável, demorando, em determinadas ocasiões, até dois anos ou mais para apresentar soluções às situações conflitantes.

Além disso, ao eliminar as particularidades de cada ambiente organizacional, estabelecendo regras rigorosas que podem não se enquadrar a todas as instituições, o Órgão Central do SIPEC limita o poder de intervenção do Administrador Público a situações que podem incorrer em prejuízo para a Administração. Vale ressaltar que esse mesmo gestor público é o primeiro a ser responsabilizado diante da ocorrência de problemas.

Desse modo, considerando a dinâmica social da atualidade, em um ambiente de transformações cada vez mais aceleradas, tal organização administrativa, baseada em sistemas que estão distantes da realidade dos Órgãos que executam as políticas formuladas em nível estratégico, talvez tenha de passar por uma reformulação que dialogue de maneira mais próxima e com maior celeridade para a resolução dos conflitos existentes.

2.4.3. A autonomia Universitária frente aos limites da Gestão de Pessoas

Como explicado na seção anterior, o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil possui competência privativa de organizar e normatizar os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, seja na Administração Direta, em suas autarquias e fundações públicas. Por outro lado, a Constituição Republicana, em seu art. 207, estabelece o seguinte:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

Nesse sentido, do acima disposto, parece haver uma incompatibilidade entre o que dispõe o Órgão Central do SIPEC e a aplicação disso nas Instituições Federais de Ensino Superior. Diante disso, cabe efetuar um aprofundamento na análise desse arranjo em razão da aparente inconstitucionalidade. O manto de legalidade que encobre a vinculação das IFES ao Sistema de Pessoal Civil perpassa, inicialmente, pelo primeiro julgado sobre o artigo 207 da Constituição, realizado em 1989, onde o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 51-9/RJ, proposta pelo Procurador-Geral da República, em desfavor do Conselho Universitário da Universidade do Rio de Janeiro, debateu sobre nomeação e posse de Reitores e Vice-Reitores pelo Chefe do Executivo (CIRNE, 2018).

O Conselho Universitário da UFRJ buscava garantir que a eleição e posse de Reitor e Vice ocorresse sem a participação do Poder Executivo Federal, cabendo tal atribuição apenas à Comunidade Universitária (docentes, servidores e estudantes), conforme disposição constitucional. Por outro lado, o Procurador-Geral da República argumentava que a Resolução elaborada pelo Conselho Universitário ofendia a competência legislativa exclusiva da União (artigo 22, XXIV, da CRFB) e a autonomia universitária (artigo 207 da CRFB) (CIRNE, 2018).

Liminarmente, o Supremo Tribunal Federal sustou os efeitos da Resolução n. 02/1988, uma vez que a Resolução teria derogado Lei existente, poder este que não se incluía nas atribuições do Conselho Universitário da UFRJ. A UFRJ, por sua vez, sustentou sua defesa baseada na autonomia administrativa das Universidades, constante no art. 207 da Constituição. De outra forma, o Procurador-Geral da República alegava que, mesmo antes da Constituição de 1988, a UFRJ já gozava de autonomia administrativa, no entanto, o conceito de autonomia não permitiria à própria Universidade eleger seu Reitor, papel este cabível ao

Presidente da República, conforme exigência de Lei Federal, uma vez que autonomia não se confundiria com independência absoluta (BRASIL, 1989).

Diante disso, o relator da ação, Ministro Paulo Brossard, argumentou que a Constituição Federal não veio para dar à universidade uma autonomia que anteriormente ela não possuía, mas, apenas, para confirmar a já existente. Desse modo, não se poderia supor que a autonomia gozada pelas Universidades a colocassem acima da Lei, sem qualquer liame com a Administração Pública e, em um argumento de incrível pobreza intelectual, que o Reitor fosse eleito por pessoas a quem a Lei não conferiu essa Faculdade, desprezando qualquer senso democrático que a escolha do dirigente de uma Universidade possa ter para a comunidade acadêmica. Assim, o relator votou por tornar insubsistente a Resolução do Conselho Universitário da UFRJ. Ao final, no mérito da questão, por unanimidade, o Tribunal julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Resolução n. 02/1988. (BRASIL, 1989).

A questão acima debatida foi parâmetro para outros temas envolvendo o Supremo Tribunal Federal e os limites da autonomia universitária. Nesse sentido, em 1998, a Federação das Associações e Sindicatos de trabalhadores das universidades (FASUBRA-sindical), o Sindicato nacional dos docentes nas instituições de ensino superior – Seção sindical dos docentes da UFRGS (ANDES-UFRGS) e o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizaram, no bojo da Medida Cautelar na ADI nº 1599- 1/União Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor do Presidente da República e do Congresso Nacional visando suspender a aplicação às universidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) por ofensa ao art. 207 da CF, cuja relatoria coube ao Ministro Mauricio Correa (CIRNE, 2012).

Na exordial, foi requerida a inconstitucionalidade do art. 17 da Lei n. 7.923/1989, do art. 36 da Lei n. 9.082/1995 e do art. 1º, parágrafo único do art. 3º e art. 6º do Decreto 2.028/1996. Nesse sentido, o art. 17 da Lei n. 7.923/1989 não teria excluído as Universidades da abrangência das deliberações do Órgão Central do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o que violaria a autonomia administrativa e financeira das IFES. Quanto ao art. 36 da Lei n. 9.082/1995, por incluir, mesmo que tacitamente, as Universidades, ao quadro geral de pessoal civil do Poder Executivo, vinculando estas à Administração do SIPEC, também contrariaria o princípio da autonomia universitária (BRASIL, 1998).

Por último, as disposições do Decreto n. 2.028/1996 indicadas acima também seriam inconstitucionais por inteiro descumprimento do princípio da autonomia das universidades em razão de organizar o sistema de liberação de recursos financeiros no âmbito

federal de forma a abranger também as Universidades Federais quando, na verdade, segundo os demandantes, deveriam ter sido excluídas desse arranjo institucional (BRASIL, 1998).

Apresentando argumentos semelhantes aos sustentados por ocasião da ADI n. 51-9/RJ, o relator deliberou que desde 1931, com a edição do Decreto n. 19.851, a autonomia administrativa, didática e disciplinar já havia sido reconhecida para as Universidades. Além disso, tanto a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 quanto a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, no âmbito da Legislação ordinária, já teriam garantido autonomia às IFES. Assim, a Constituição Republicana apenas conferiu status constitucional à temática, não criando um novo modelo de autonomia universitária, sem limites e sem fronteiras, devendo se enquadrar no regime da Lei, como ocorre com todos os demais Entes da Administração Indireta (BRASIL, 1998).

Desse modo, a autonomia universitária, assim como a autonomia dos demais Órgãos da Administração, encontraria limites nos dispositivos constitucionais inscritos no princípio da legalidade, no orçamento público, no regime jurídico dos servidores, dentre outros, não sendo uma autonomia, portanto, irrestrita, por não se tratar de independência ou de soberania, o que exige submissão ao conjunto normativo que abrange o controle e a fiscalização dos serviços públicos, diretos e descentralizados (BRASIL, 1998).

Ademais, o Supremo, em suma, se manifestou pela não procedência dos pedidos, em razão dos elementos já indicados, além de outros como a uniformização dos procedimentos aplicáveis a todos os Órgãos da Administração, utilização de recursos públicos pelas IFES, dentre outros. Com isso, a gestão de pessoas das IFES permanece, até a atualidade, vinculada as decisões do Sistema de Pessoal Civil. Tal configuração, em diversas oportunidades mantém os gestores em uma espécie de “fogo cruzado” com as demais instâncias administrativas das IFES, como os conselhos universitários.

Por fim, vale ressaltar que a questão da autonomia para escolha do gestor máximo persiste até os dias atuais, com Reitores sendo nomeados pelo Presidente da República em completa desconsideração aos resultados da consulta acadêmica, o que coloca em cheque o conceito de autonomia apregoado pela Constituição.

2.5. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Como elemento central desta pesquisa, o regime de dedicação exclusiva possui suas próprias particularidades, controvérsias e efeitos sobre o percurso da Universidade. Tais nuances serão desenvolvidas nas próximas subseções.

2.5.1. Conceito e características

Historicamente, o referido regime já foi regulamentado pelos arts. 17 e 18 da Lei n. 5.539/68 que dispunha sobre o Estatuto do Magistério Superior, pelo art. 14, I, do Decreto n. 94.664/87, que aprovava o Plano único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos – PUCRCE. Atualmente, o regime encontra previsão nos arts. 20 e 21 da Lei nº 12.772/2012 que dispõe sobre a carreira do Magistério Federal (tanto do Magistério Superior quanto do EBTT) (JUNIOR, 2018).

Junior (2018) destaca que, de maneira análoga à acepção comum do termo “exclusiva”, o regime DE demanda do docente que este não exerça qualquer outra atividade externa à instituição de ensino, exceto as permissões previstas em Lei, assegurando ao professor submetido a este regime, em contrapartida, o direito à percepção de um valor superior (tanto no vencimento básico quanto na retribuição por titulação) ao docente submetido ao regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, sem dedicação exclusiva (JUNIOR, 2018).

Já para Alves (2005), a dedicação exclusiva sempre foi uma pauta importante dos docentes das Universidades, sendo decisiva para o crescimento destas e para melhoria na qualidade do tripé universitário (ensino, pesquisa e extensão), passando a ser adotado, nas Universidades Federais, desde a década de 70. Desse modo, o desenvolvimento da Universidade está intrinsecamente vinculado a esse regime de trabalho, de modo que a simples comparação entre o quantitativo de docentes associados a esse regime e o ranking das Universidades publicado pelo Jornal Folha de São Paulo pode dar indícios entre a disparidade na relação Universidade Pública x Instituições Privadas, conforme se pode observar abaixo:

Figura 1 - Ranking das Universidades

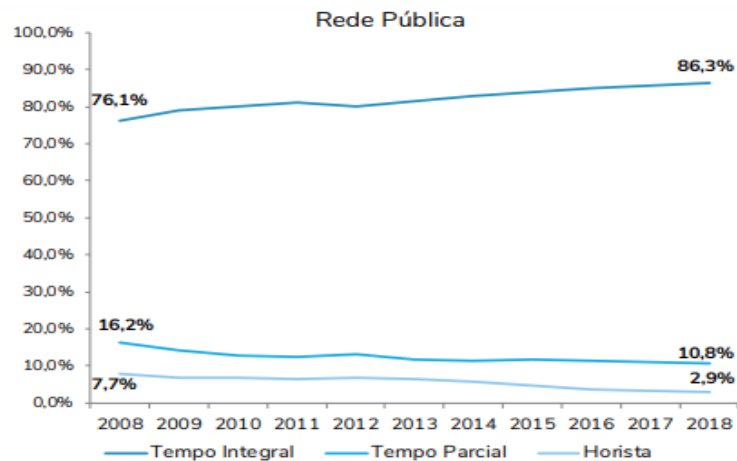
Rank	Universidade	UF	Pública / Privada	Ensino	Pesquisa	Mercado	Inovação	Internacionalização	Nota
1º	USP - Universidade de São Paulo	SP	Pública	4º 31,10	1º 41,63	1º 18,00	7º 3,46	2º 3,83	98,0 2
2º	UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas	SP	Pública	2º 31,39	2º 41,34	10º 17,16	2º 3,64	9º 3,56	97,0 9
3º	UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro	RJ	Pública	4º 31,10	5º 40,54	4º 17,72	1º 3,86	4º 3,78	97,0 0
4º	UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais	MG	Pública	1º 31,47	7º 40,27	2º 17,91	5º 3,53	11º 3,54	96,72
5º	UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do	RS	Pública	3º 31,17	3º 40,69	12º 16,97	14º 3,30	10º 3,55	95,6 8

Sul									
6º	UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	SP	Pública	14º 28,56	6º 40,38	7º 17,44	26º 2,92	18º 3,37	92,67
7º	UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina	SC	Pública	8º 30,41	8º 39,61	25º 15,75	16º 3,21	8º 3,60	92,58

Fonte: Jornal Folha de São Paulo

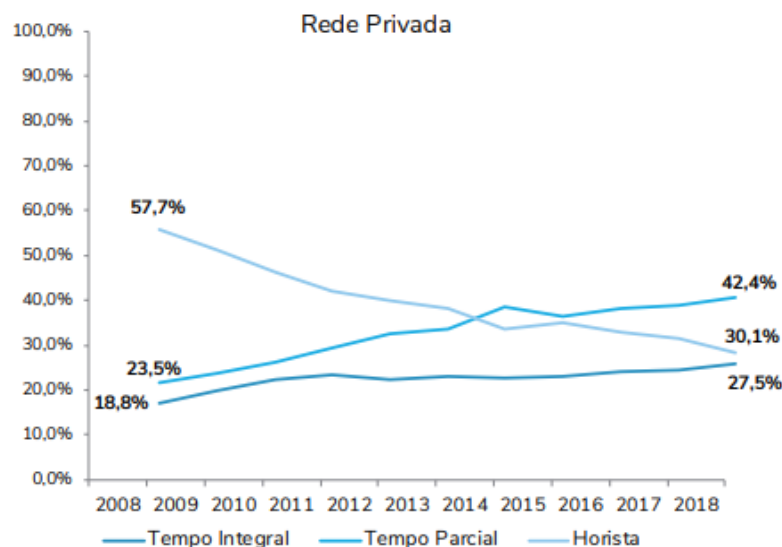
No ranking acima, inexistente qualquer Instituição privada dentre as 7 Universidades mais bem avaliadas do país. Já a relação entre docentes vinculados aos regimes de tempo integrais nas Instituições públicas e privadas ocorre na seguinte proporção:

Gráfico 3 - Participação de docentes na educação superior, segundo o regime de trabalho (Rede pública)



Fonte: INEP/MEC (2018)

Gráfico 4 - Participação de docentes na educação superior, segundo o regime de trabalho (Rede privada)



Fonte: INEP/MEC (2018)

Uma última evidência nessa relação pode ser examinada na tabela abaixo:

Tabela 4 - Número de docentes na educação superior, por categoria administrativa

ANO	TOTAL	DOCENTES EM EXERCÍCIO	
		PÚBLICA	PRIVADA
2008	321.493	111.894	209.599
2009	340.817	122.977	217.840
2010	345.335	130.789	214.546
2011	357.418	139.584	217.834
2012	362.732	150.338	212.394
2013	367.282	155.219	212.063
2014	383.386	163.113	220.273
2015	388.004	165.722	222.282
2016	384.094	169.544	214.550
2017	380.673	171.231	209.442
2018	384.474	173.868	210.606

Fonte: INEP/MEC (2018)

Conforme os dados apresentados acima, observa-se que as Instituições Privadas possuem, em números absolutos, um quantitativo de docentes maior que as Instituições públicas, no entanto, isso não se reflete no ranking da Folha de São Paulo. De outra forma, os gráficos 3 e 4 demonstram que a proporção de docentes vinculados aos regimes de tempo integrais é inversamente proporcional, ocupando maior percentual nas Universidades Públicas e um percentual decrescente nas Instituições privadas.

Para a Lei, o regime de dedicação exclusiva consiste em um regime de trabalho que tem o condão de impedir, ao docente a ele submetido, participar de qualquer outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, permanecendo tal vedação mesmo na hipótese de acumulação de cargos permitida constitucionalmente através do art. 37, XVI, “a”, “b” e “c”, da Constituição de 1988.

2.5.2. Controvérsias

Esta seção abordará algumas controvérsias referentes ao tema ora discutido. Nesse sentido, alguns impasses já foram devidamente superados enquanto outros permanecem impondo pontos obscuros à gestão das IFES.

2.5.2.1. Inconstitucionalidade do regime de dedicação exclusiva

A primeira controvérsia relacionada ao regime DE consiste em sua suposta inconstitucionalidade uma vez que a Constituição de 1988 exigiu, para permitir a acumulação lícita de cargos públicos expressa em seu inciso XVI, art. 37, apenas a compatibilidade de horários, de modo que a exigência infraconstitucional teria estabelecido requisito que a Constituição não exigiu.

Miguel (2011) assevera que o regime DE permite algumas hipóteses do exercício de outras atividades, externas à instituição, desde que estas não possuam caráter permanente, devendo ser, imperativamente, eventuais/esporádicas, residindo aí a antinomia inconstitucional, uma vez que a legislação infraconstitucional impede o acúmulo, estando em desconformidade com as exceções de duplo exercício de cargos públicos da Constituição Federal. Diante disso, restaria evidente a existência de contradição entre o dispositivo constitucional e o regramento conferido em leis ordinárias, em razão da impossibilidade de acúmulo (dois cargos de professor ou de professor e de um técnico/científico) (MIGUEL, 2011).

Na mesma toada, Dias (2017) ressalta que, em que pese os pareceres da Advocacia Geral da União terem buscado limitar a carga horária dos servidores públicos a 60 horas semanais, sem distinguir o regime de trabalho dedicado ao magistério, a jurisprudência tem assegurado a aplicação imediata do artigo, 37, XVI, da CRFB/88, ao afastar a imposição de limites a carga horária de trabalho dos servidores, posto que, comprovada a compatibilidade de horários, não seria razoável limitar a jornada de trabalho do servidor, sob pena de incorrer na criação de outro requisito para acumulação de cargos sem previsão constitucional.

Assim, o docente submetido ao regime exclusivo teria a possibilidade de exercer outra atividade de magistério bastando, para isso, a compatibilidade de horários, afastando a ideia de proibição do docente acumular outro cargo, emprego ou função pública de magistério. Além disso, excluir-se-ia também, a limitação da docência à instituição de ensino superior a ele vinculada, ainda que a carga horária ultrapassasse a atribuída ao regime dedicado, podendo a Universidade ou Faculdade exigir tão somente o cumprimento do horário limite previsto para o desempenho do cargo (DIAS, 2017).

Por outro lado, é importante destacar que, mesmo as cláusulas constitucionais não são absolutas. Nesse sentido, a aceitação cega do requisito de compatibilidade de horários

desconsidera as peculiaridades do exercício da docência nas Universidades públicas federais. Muitas destas pontuações consideram, para sustentar sua argumentação, que o docente limita-se apenas ao ensino, desprezando o tripé universitário ensino, pesquisa e extensão.

Nesse sentido, o regime de dedicação exclusiva busca oferecer condições para que o professor, mesmo se dedicando apenas a uma instituição, possa desenvolver, com maior qualidade, a pesquisa que irá subsidiar o ensino, além de fomentar o retorno social que se espera da Universidade, como produtora de conhecimento. Tais condições seriam mais desfavoráveis na hipótese do professor ter de se dividir entre duas instituições. Ademais, o regime de dedicação exclusiva não se limita ao impedimento do exercício de atividades públicas, mas sim ao impedimento de qualquer atividade remunerada, seja ela pública ou privada.

2.5.2.2. Prescrição

A segunda controvérsia sobre a matéria reside na incidência do fenômeno da prescrição sobre os valores a serem ressarcidos ao erário público decorrente do período infringido. Na seara administrativa, tais valores vêm sendo exigidos pela Administração Pública, conforme recomendação dos Órgãos de Controle. Segundo Mariano (2013), os órgãos de controle e defesa fazendários sustentam que a devolução dos valores encontra fundamento no art. 46, caput e § 3º, da Lei n. 8.112/90.

Na mesma linha, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em diversas ocasiões, já confirmou tal entendimento expondo os seguintes argumentos:

Quadro 5 - Jurisprudências do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Argumento
<p>1. É pacífica a orientação jurisprudencial, e há orientação administrativa no mesmo sentido, cf. Súmula n. 106-TCU e Súmula n. 34-AGU, de que não é cabível a efetivação de descontos em folha de pagamento para fim de reposição ao erário, seja nos vencimentos ou proventos do servidor, quando se tratar de verba remuneratória por ele percebida de boa-fé, mesmo que seja indevida ou tenha sido paga a maior, por erro da Administração ou interpretação errônea ou aplicação equivocada da lei.</p> <p>2. Na hipótese dos autos, não ficou caracterizada a boa-fé da parte autora, nem tão pouco o erro da Administração, sendo devida a reposição ao erário do valor correspondente à diferença entre a remuneração do professor com dedicação exclusiva e a percebida por aquele que exerce o mesmo</p>

cargo e jornada sem a exigência da exclusividade.

3. Admitir-se que nada seja repostado, ao fundamento de que o serviço foi prestado, finda por contestar uma atitude dolosa do servidor, que se comprometeu a dedicar-se exclusivamente àquele cargo e não o fez. Não se discute a utilidade ou necessidade desse regime, o que tem sua razão de ser na sua própria instituição pelo legislador. O censurável é a percepção de uma remuneração que tem um pressuposto fático - dedicação exclusiva - que o servidor deliberadamente não atendeu².

1. Orientação jurisprudencial desta Corte Regional pacífica no sentido de que o professor submetido ao regime de dedicação exclusiva, conforme disciplinado no Decreto n. 94.664/87, está impedido de exercer outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, razão porque, ao optar por este regime, deve se afastar de eventual labor incompatível e, em não o fazendo, tem o dever de reposição ao erário do que recebeu indevidamente no respectivo período, em valores devidamente corrigidos.

2. Não há se falar em boa-fé, uma vez que a servidora atua em regime de dedicação exclusiva desde 16 de junho de 1997, tendo manifestado espontaneamente essa opção, cujas limitações e vantagens constam expressamente do artigo 15, I, do Decreto 94.664/1987, e, mesmo assim, laborou na iniciativa privada no período de agosto de 2000 a abril de 2005, por quase cinco anos, recebendo um acréscimo correspondente a 50% (cinquenta por cento) de seu salário básico, a título de dedicação exclusiva, sem a ter observado durante o citado interregno.³

1. O mérito está centrado no ato da Administração Pública, consistente em determinar o ressarcimento ao Erário dos valores recebidos pelo Autor indevidamente, referentes à Gratificação de Dedicação Exclusiva em acumulação irregular, nos períodos de 18/2/91 a 12/8/93 e de 01/2/97 a 30/9/2006.

2. O fato de existir dedicação exclusiva impede o exercício de outro cargo ou emprego, mesmo que na iniciativa privada, pois não se pode apontar a existência de eventual "turno não exclusivo". Todos os turnos do dia destinam-se ao cargo para o qual se deve dedicar exclusivamente, ainda que se trate de período de descanso para o bom desempenho do serviço público. Não há que se falar, portanto, em boa-fé do servidor quanto aos valores recebidos a título de percentual de dedicação exclusiva, visto que sabia de antemão que não estava a se dedicar exclusivamente ao cargo de professor da União, muito embora tenha se comprometido a fazê-lo⁴.

² TRF-1 - AC: 00629980620144013700, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA, Data de Julgamento: 20/11/2018, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 15/05/2019

³ TRF-1 - AC: 00080109720074013500, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO LUIZ DE SOUSA, Data de Julgamento: 24/07/2019, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 05/08/2019

⁴ TRF-1 - AC: 00240968420094013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL WILSON ALVES DE SOUZA, Data de Julgamento: 20/03/2019, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 03/04/2019)

1. O apelante era professor do CEFET, em regime de dedicação exclusiva, e, nesta condição, não poderia exercer outra atividade remunerada, seja pública ou privada. Não se trata de proibição de acumulação de cargos - esta prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, mas de impedimento funcional legalmente previsto.

2. Esta Corte manifestou-se no sentido de que "o texto do art. 14, I, do Decreto nº 94.664/1987, é claro ao afirmar que o regime de dedicação exclusiva impede o exercício de outra atividade remunerada pública ou privada. Já se encontra, inclusive, pacificada a discussão acerca da constitucionalidade de tal dispositivo". Entendimento aplicável ao art. 112 da Lei 11.784/08, que traz a mesma disposição.

3. O ressarcimento das verbas irregularmente recebidas não constitui sanção administrativa, mas, tão-somente, um dever decorrente da vedação ao locupletamento indevido.⁵

1. Quanto ao mérito, está centrado no ato da Administração Pública, consistente em determinar o ressarcimento ao Erário dos valores recebidos pela Autora indevidamente, referentes à Gratificação de Dedicação Exclusiva em acumulação irregular, no período de 02/03/1998 a 14/08/2007. Conforme exsurge dos autos, a impetrante é professora Fundação Universidade de Brasília - FUB, em regime de dedicação exclusiva, sendo que acumulava seu cargo com outro cargo de professor no Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, o que é vedado por lei, tendo em vista sua opção pelo regime de dedicação exclusiva.

3. Com efeito, o fato de existir dedicação exclusiva impede o exercício de outro cargo ou emprego, mesmo que na iniciativa privada, pois não se pode apontar a existência de eventual "turno não exclusivo". Outrossim, todos os turnos do dia destinam-se ao cargo para o qual se deve dedicar exclusivamente, ainda que se trate de período de descanso para o bom desempenho do serviço público. Não há que se falar, portanto, em boa-fé do servidor quanto aos valores recebidos a título de percentual de dedicação exclusiva, visto que sabia de antemão que não estava a se dedicar exclusivamente ao cargo de professor da União, muito embora tenha se comprometido a fazê-lo.⁶

1. "Consoante entendimento prevalente no STF, a repetição de pagamentos indevidos decorrentes da relação funcional entre servidores e Administração Pública e os danos causados ao erário são imprescritíveis." Conduta atentatória aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, caracterizando improbidade administrativa e, portanto, fora do alcance da exceção definida no RE 669069/MG. Preliminar de prescrição rejeitada.

2. O apelante era professor da UFES, em regime de dedicação exclusiva, e, nesta condição, não poderia exercer outra atividade remunerada, seja pública ou privada. Não se trata de proibição de

⁵ (TRF-1 - AC: 00259720220084013500, Relator: JUIZ FEDERAL WAGNER MOTA ALVES DE SOUZA, Data de Julgamento: 21/02/2018, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 29/05/2018)

⁶ (TRF-1 - AC: 00093759320104013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, Data de Julgamento: 07/03/2018, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 19/04/2018)

acumulação de cargos - esta prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, mas de impedimento funcional legalmente previsto.

3. O ressarcimento das verbas irregularmente recebidas não constitui sanção administrativa, mas, tão somente, um dever decorrente da vedação ao locupletamento indevido.

4. Reconhecida como ilegal a acumulação de cargo de magistério, sob o regime de dedicação exclusiva, com outro vínculo empregatício, é devida a reposição ao erário dos valores percebidos indevidamente.⁷

Fonte: Tribunal Regional da 1ª Região (organizado pelo autor)

Inicialmente, vale ressaltar que o TRF da 1ª Região foi selecionado para ilustrar o entendimento do Poder Judiciário quanto à infração em si, em decorrência do referido Tribunal ter a competência de julgar os casos relacionados à Universidade Federal do Pará. Posto isso, como se pode observar, o TRF1 assume que a conduta tendente a infringir o regime de trabalho por parte dos docentes implica em ato lesivo aos princípios constitucionais da Administração Pública, sendo incabível a alegação de boa-fé por parte do docente infrator em razão de, segundo os magistrados, terem conhecimento de antemão sobre a impossibilidade de exercer qualquer outra atividade remunerada seja ela pública ou privada.

Assim, em que pese a orientação da Corte Federal pautar-se na exigência da reposição ao erário em caso de infração, a ocorrência da prescrição surge como obstáculo a recuperação de tais créditos, na medida em que a Constituição estabeleceu a prescritibilidade de atos ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvando as respectivas ações de ressarcimento (BRASIL, 1988).

A Constituição introduziu a prescrição como um instrumento que viabilizaria a segurança jurídica e da paz social, impedindo que a pena seja eternizada, principalmente em ações de pretensão condenatória e indenizatória (WINTER DE CARVALHO, 2010). Diante disso, o tema da prescritibilidade ou não das ações de ressarcimento decorrentes de dano ao patrimônio público, em razão da celeuma gerada pela interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição, levou o Supremo Tribunal Federal ao reconhecimento do tema como repercussão geral, tendo sido discutido nos autos do Recurso Extraordinário n. 669.069-MG (SUNDFELD; SOUZA, 2017).

Nesse sentido, os Ministros do STF chegaram a conclusão, em Sessão Plenária, datada de 03 de fevereiro de 2016, por maioria de seus membros, apreciando o tema 666 da

⁷ TRF-1 - AC: 00270201020054013400 0027020-10.2005.4.01.3400, Relator: JUIZ FEDERAL WAGNER MOTA ALVES DE SOUZA, Data de Julgamento: 16/03/2016, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 28/04/2016 e-DJF1

repercussão geral, pelo não provimento do Recurso Extraordinário, nos termos do voto do Relator, o então Min. Teori Zavascki, tendo sido vencido o Ministro Edson Fachin. Na oportunidade, por maioria dos membros do Tribunal, foi fixada a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (BRASIL, 2016).

Sundfeld e Souza (2017) defendem que a parte final do §5º do art. 37 da Constituição, que ressalva as respectivas ações de ressarcimento, não significa a existência de imprescritibilidade das ações de ressarcimento, como já teria defendido parte influente da doutrina, mas, apenas, distinção entre o prazo de prescrição da pretensão punitiva e o prazo de prescrição da pretensão de ressarcimento.

Por outro lado, Bernardo (2017) advoga que, após um longo período orientando-se pela imprescritibilidade do ressarcimento de danos ao erário público em relação a qualquer tipo de ilícito, o STF teria restringido o alcance de tal fenômeno unicamente à pretensão decorrente de atos ilícitos administrativos ou criminais, mantendo-se inalterada a qualidade do agente (público ou particular), isto é, apenas a pretensão de ressarcimento decorrente da prática de ilícitos civis ficou sujeita a ocorrência de prescrição.

Diante disso, merece destaque o julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475, com repercussão geral reconhecida, onde o STF decidiu, posteriormente, por maioria de votos, pelo reconhecimento da imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário relacionadas a atos de improbidade administrativa, em caso onde se questionava acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que havia declarado a prescrição de ação civil pública, com extinção da ação, promovida em face de funcionários da Prefeitura de Palmares Paulista envolvidos processo licitatório irregular, tendo sido fixada a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (BRASIL, 2018).

No meio de toda a confusão jurídica acima discutida, situa-se a Gestão Pública que precisa se resguardar para não incorrer em medidas ilegais contra os agentes públicos ao passo que necessita de segurança jurídica para tomar as providências necessárias à recuperação do patrimônio público, tendo de enfrentar, simultaneamente à questão normativa, a falta de recursos humanos, financeiros, de infraestrutura, dentre outros que levam a postergação de atos que deveriam ser de máxima importância por se tratar de recursos que a todos pertencem.

2.5.2.3. Possibilidade de acumulação de proventos

A controvérsia descrita nesta seção atualmente se encontra superada. Nesse sentido, havia a discussão quanto a possibilidade ou não de docente submetido ao regime de dedicação exclusiva acumular a remuneração de seu cargo com proventos de aposentadoria decorrentes do exercício de outro cargo também submetido ao regime de dedicação exclusiva.

Sobre o assunto, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Parecer n. 1508-3.17/2013/PPL/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 13.11.2013, em resposta aos questionamentos efetuados através do item 14 da Nota Técnica nº 236/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, nos autos do processo que tratava sobre as aposentadorias de um servidor que havia sido ocupante dos cargos de Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico e Professor do Magistério Superior, apresentou manifestação quanto a possibilidade ou não de acumulação de dois cargos de Professor em regime de dedicação exclusiva.

Frise-se que, ao tentar incluir o registro de aposentadoria do servidor supramencionado, o Sistema de Administração de Recursos Humanos – SIAPE impossibilitou tal registro em razão da acumulação de cargos em regime de dedicação exclusiva detectada no ato. Além disso, a Coordenação-Geral de Aplicação das Normas, previamente, por intermédio da Nota Técnica nº 899/CGNOR/DENOP/SRH/MP, já havia se manifestado no sentido de que, apesar do texto constitucional autorizar a acumulação de dois cargos públicos de professor, desde que houvesse compatibilidade de horário, seria inadmissível a acumulação do cargo de Professor em regime de dedicação exclusiva com qualquer outra atividade pública ou privada.

Diante disso, a Consultoria Jurídica do então MPOG, por meio do Parecer n. 1.508, apresentou manifestação no sentido de que somente com a alteração do regime de trabalho, desvinculando-se do regime DE, é que o servidor poderia, durante a ativa, acumular os respectivos cargos de docente, permitindo-lhe o benefício da dupla aposentação. O próprio Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 6620/2013 – TCU – 2ª Câmara, deliberou que um professor em regime de dedicação exclusiva, da Universidade de Brasília, não faria jus ao benefício de aposentadoria, em decorrência da incompatibilidade de acumulação dos cargos por causa do regime de dedicação exclusiva, nos termos do regramento contido no art. 37, incisos XVI, da Constituição Federal, c/c o Decreto 94.664/87, art. 14, inciso I.

Assim, através da Nota Técnica n. 83/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, o Órgão Central do SIPEC deliberou pela ilegalidade da acumulação de dois cargos públicos de Professor, em regime de dedicação exclusiva, com outra atividade remunerada, independente

desta ser pública ou privada, assim como da acumulação de proventos decorrentes de dois cargos públicos de Professor, também em regime de dedicação exclusiva. Na terceira hipótese, o Ministério do Planejamento também vedou a acumulação de um cargo público efetivo de Professor em regime de DE com uma aposentadoria no mesmo regime.

Contudo, posteriormente, através da consulta Nº 001/2016 – GAB/PFRN/fbsa, a Procuradoria Federal no Estado do Rio Grande do Norte entendeu pela existência de divergência de entendimento entre os termos do Parecer AC-54/2006 da AGU e o entendimento manifestado no bojo da Nota Técnica n. 83, acima mencionada, do Órgão Central do SIPEC, mais especificamente quanto a possibilidade de acumulação de cargo público por aposentado em regime de dedicação exclusiva, de que trata o inciso I do art. 14 e o art. 15 do Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987.

Desse modo, a Consultoria-Geral da União, através da COTA n. 00122/2016/DECOR/CGU/AGU, de 29 de julho de 2016, deliberou pela manifestação preliminar da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento para: conhecimento do pedido; apresentação das considerações sobre o assunto; e encaminhamento sobre a possibilidade de professor aposentado em regime de dedicação exclusiva poder acumular proventos e remuneração pelo exercício do mesmo cargo, considerando o disposto no PARECER AC-54/2006.

Em resumo, o Parecer n. AC-154/2006 estabelecia que, na hipótese do servidor já se encontrar aposentado em um dos cargos, o requisito da compatibilidade de horários perderia a sua justificativa, uma vez que não haveria jornada de trabalho a ser desempenhada, estando o docente na inatividade. Já a Nota Técnica n. 83/2014 caminha em sentido contrário, entendendo que, mesmo havendo compatibilidade de horário e acumulação lícita de cargos, é vedado aos docentes vinculados ao regime de dedicação exclusiva desempenhar qualquer outra atividade remunerada, obrigando-o a prestar 40 (quarenta) horas semanais de trabalho em dois turnos diários.

A partir dessas duas correntes, o Órgão Central do SIPEC, com fundamento nas conclusões apontadas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, constantes no parecer n. 01119/2016/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, reformou o entendimento até então adotado, estabelecendo, no bojo da Nota Técnica n. 12.968/2016-MP, de 15.09.2016, os seguintes termos:

Quadro 6 - Conclusões da Nota Técnica 12.968/2016

Nota Técnica n. 12.968	I – a dedicação exclusiva deixa de ser um regime de trabalho a partir da
------------------------	--

	aposentadoria do servidor, inexistindo, assim, a incidência do requisito de compatibilidade de horários após a aposentação;
	<p>II – é possível a acumulação de proventos de aposentadoria decorrentes de um cargo de professor em regime de dedicação exclusiva com a remuneração:</p> <p>a) de outro cargo público efetivo, desde que observado o art. 37 da Constituição Federal de 1988;</p> <p>b) de outro cargo efetivo de professor em qualquer regime laboral, inclusive de dedicação exclusiva;</p> <p>c) de cargo técnico ou científico;</p> <p>d) de cargos eletivos;</p> <p>e) de cargos comissionados declarados em lei de livre nomeação e exoneração;</p> <p>f) com a remuneração por exercício de função em entidade privada, entendida como a atividade profissional desempenhada fora da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município;</p> <p>g) decorrente de contrato por tempo determinado, na função de professor substituto das instituições federais de ensino, na forma do art. 6º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.745/93, caso de acumulação que se fundamenta, também, no art. 37, inciso XVI, alínea "a", e § 10, da Constituição Federal.</p>
	<p>III – é possível a percepção de dupla aposentadoria decorrente de cargo em regime de dedicação exclusiva, quando: a) o exercício dos cargos tenham ocorrido em períodos distintos e tenham sido observados, em atividade, a vedação do exercício de atividade remunerada paralela e o requisito da compatibilidade de horários.</p>

Fonte: Adaptado da Nota Técnica n. 12.968/2016

Diante disso, a controvérsia em questão foi dirimida, podendo, na atualidade, os docentes perceberem o benefício da dupla aposentação ainda que os cargos estivessem, durante o período da atividade, submetidos ao regime de dedicação exclusiva, porém, desde que o exercício destes cargos não tenha sido concomitante.

2.5.3. Exceções

A Lei n. 12.772/2012, em seu art. 21, estabelece algumas exceções ao exercício de outras atividades remuneradas pelos docentes, conforme descrição abaixo:

Tabela 5 - Exceções ao exercício de atividade remunerada

Exceções	Limitações impostas pela Lei
Remuneração de cargos de direção ou funções de confiança.	-
Retribuição por participação em comissões julgadoras ou verificadoras relacionadas ao	-

ensino, pesquisa ou extensão, quando for o caso.	
Bolsa de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação paga por agência oficial de fomento, por fundação de apoio devidamente credenciada por IFE ou por organismo internacional amparado por ato, tratado ou convenção internacional.	-
Bolsa pelo desempenho de atividades de formação de professores da educação básica, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil ou de outros programas oficiais de formação de professores.	-
Bolsa para qualificação docente, paga por agências oficiais de fomento ou organismos nacionais e internacionais congêneres.	-
Direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.	-
Outras hipóteses de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, pagas pelas IFE, nos termos de regulamentação de seus órgãos colegiados superiores.	-
Retribuição pecuniária, na forma de pro labore ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente.	Considera-se esporádica a participação remunerada nas atividades descritas no inciso VIII do caput, autorizada pela IFE, que, no total, não exceda 30 (trinta) horas anuais.
Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 1990	-
Função Comissionada de Coordenação de Curso - FCC, de que trata o art. 7º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012.	-
Retribuição pecuniária, em caráter eventual, por	

trabalho prestado no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, na forma da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.	-
Retribuição pecuniária por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente, inclusive em polos de inovação tecnológica, devidamente autorizada pela IFE de acordo com suas regras	As atividades de que tratam os incisos XI e XII do caput não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais.

Fonte: Lei n. 12.772/2012

A Lei impôs, em relação a algumas exceções, alguns limites de carga horária para o exercício da atividade remunerada. Além disso, a própria Lei expõe que a autorização para exercer atividades deveria vir da própria IFE de acordo com suas regras, porém, até o presente momento, a UFPA não apresentou qualquer regulamentação mesmo já tendo se passado oito anos desde o início da vigência da Lei n. 12.772/2012.

2.6. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Esta seção, considerando os objetivos desta pesquisa, indicará a estrutura da Universidade de maneira a possibilitar a compreensão de suas principais instâncias regulamentadoras, conforme o regimento interno, além do papel desempenhado pela PROGEP no acompanhamento dos casos referentes à infração ao regime de dedicação exclusiva, sendo uma unidade executora daquilo que foi estabelecido no regramento

2.6.1. Estrutura hierárquica e regulamentadora da UFPA

Na Administração Superior, existem basicamente três instâncias regulamentadoras que normatizam a atuação institucional, sendo estes: o Conselho Universitário (CONSUN); o Conselho Superior de Administração (CONSAD); e Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE). O CONSUN, constitui-se como o a principal instância de consulta e deliberação da Universidade, sendo composto pelo Reitor (Presidente do Conselho), pelo Vice-reitor, pelos membros do CONSEPE e pelos membros do CONSAD.

Já o CONSEPE corresponde a órgão deliberativo com responsabilidade mais vinculada às questões acadêmicas (de caráter didático-pedagógico, cultural e científico). O referido Conselho tem em sua composição o Reitor, que o preside, o Vice-reitor, os Pró-reitores, o Prefeito, os representantes docentes das Unidades Acadêmicas, da Escola de Aplicação e dos Campi do interior, os representantes dos servidores técnico-administrativos, os representantes discentes da graduação e da pós-graduação, os representantes do Diretório Central dos Estudantes e os representantes sindicais.

O CONSAD, por sua vez, constitui órgão deliberativo direcionado a apreciação de questões relacionadas à gestão administrativa e econômico-financeira da Universidade. Em sua composição, estão o Reitor, como presidente, o Vice-reitor, os Pró-reitores, o Prefeito, os Coordenadores de Campi do interior, os Diretores-Gerais de Unidades Acadêmicas e de Unidades Acadêmicas Especiais, os representantes dos servidores técnico-administrativos, os representantes discentes da graduação e da pós-graduação, os representantes da sociedade civil, os representantes do Diretório Central dos Estudantes e os representantes sindicais.

As atribuições de cada Conselho estão definidas no Regimento Geral da Universidade, sendo as competências regulamentadoras descritas da seguinte maneira:

Quadro 7 - Competências regulamentadoras dos Conselhos Superiores

Conselho	Competência regulamentadora
CONSUN	Aprovar ou modificar o Estatuto e o Regimento Geral da Universidade, bem como, nos termos destes, resoluções e regimentos específicos.
	Aprovar o Regimento Interno das Unidades Acadêmicas e dos Campi.
	Estabelecer normas para a eleição aos cargos de dirigentes universitários, em conformidade com a legislação vigente e este Regimento Geral.
CONSEPE	Aprovar normas complementares às do Estatuto sobre processos seletivos para ingresso nos cursos da Instituição, currículos e programas, validação e revalidação de diplomas estrangeiros, além de outros relacionados com os cursos regulares da Universidade que se incluam no seu âmbito de competência.
	Aprovar normas e diretrizes para a realização de

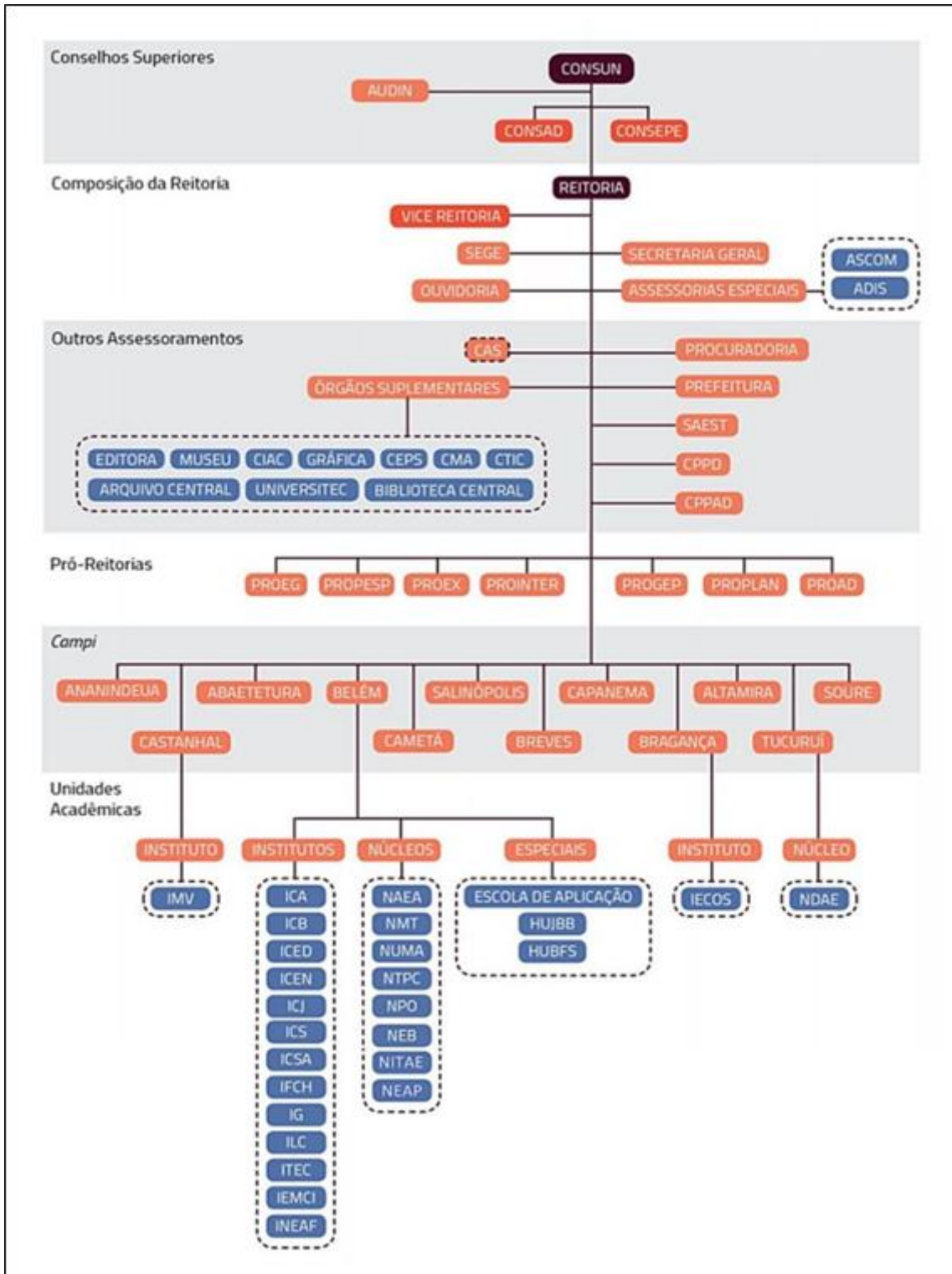
	processos seletivos para provimento de cargos docentes do quadro de pessoal e de admissão de professor temporário, na forma da legislação vigente.
	Fixar normas complementares às do Estatuto e deste Regimento Geral em matéria de sua competência.
CONSAD	Propor e verificar o cumprimento das diretrizes relativas à gestão e desenvolvimento de pessoal e à administração do patrimônio, do material e do orçamento da Universidade.

Fonte: Regimento Geral da UFPA

As outras unidades colegiadas (Conselhos dos Campi, Congregações dos Institutos, Congregações dos Núcleos, Conselhos dos Hospitais Universitários, Conselho da Escola de Aplicação, Conselhos das Faculdades, Conselhos das Escolas, Colegiados dos Programas de Pós-Graduação) vinculam-se as decisões emanadas pelas instâncias superiores, deliberando conforme as disposições vigentes. Além disso, considerando as demais atribuições estabelecidas regimentalmente, todos esses Órgãos colegiados possuem uma espécie de competência normativa residual, podendo decidir sobre matéria omissa, na esfera de sua competência.

Quanto a posição hierárquica dessas instâncias deliberativas na estrutura da Universidade, o organograma abaixo apresenta a forma administrativa como a UFPA opera:

Figura 2 - Organograma da UFPA



Fonte: Plano de Integridade/UFPA (2019)

Um último detalhe a ser esclarecido consiste na responsabilidade por regulamentar o exercício do regime de dedicação exclusiva no âmbito da UFPA. A interpretação das competências normativas listadas no Quadro 5 permite supor que tanto

CONSAD quanto CONSEPE possuiriam competência para editar Resolução sobre a matéria em questão.

No entanto, considerando que o regime de dedicação exclusiva está intrinsecamente vinculado às questões como o desenvolvimento universitário através do fomento ao ensino, pesquisa e extensão, para os fins a que este projeto se propõe entende-se que a temática em apreço se enquadra no âmbito da competência do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão.

2.6.2. Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas

A PROGEP, no âmbito da UFPA, é a unidade integrante do Sistema de Pessoal Civil, como órgão seccional, cabendo-lhe implementar políticas de gestão de pessoas, dentre as quais, apurar, previamente, determinadas condutas irregulares de servidores (como abandono de cargo, inassiduidade habitual, acumulação ilícita de cargos e infração ao regime DE). Nesse sentido, as seções seguintes apresentaram a estrutura da Pró-Reitoria, bem como a unidade responsável pela apuração das situações de infração, além de outras unidades que atuam em conjunto com a PROGEP em situações dessa natureza.

2.6.2.1. Estrutura

De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas para o período de 2017-2020, elaborado em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional do período 2016-2025, a Universidade Federal do Pará, criada pela Lei nº 3.191, de 2 de julho de 1957, e com o primeiro estatuto criado por meio do Decreto nº 42.427, de 12 de outubro de 1957, conta, desde 1958, com uma unidade de Recursos Humanos. A PROGEP (com todas as suas denominações) já passou por inúmeras modificações normativas e políticas, e a cada transição enfrenta desafios de implementação das políticas de gestão de pessoas voltadas ao serviço público.

Especificamente quanto à Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas, esta foi instituída no ano de 2006, através da Resolução nº 614, de 28 de junho de 2006, tendo como finalidade valorizar e desenvolver o servidor, mediante a proposição de políticas e diretrizes de pessoal articuladas com a missão e os objetivos institucionais. Contudo, para alcançar o patamar atual, na busca pela valorização e desenvolvimento do servidor, um longo caminho foi percorrido, tendo iniciado, em 1958, com a criação da Divisão de Pessoal (DP), cuja unidade era

composta apenas pela Seção de Registro e Informações e Seção Financeira, com atividades restritas às rotinas de pessoal, ou seja, limitando-se a tarefas operacionais relacionadas ao servidor.

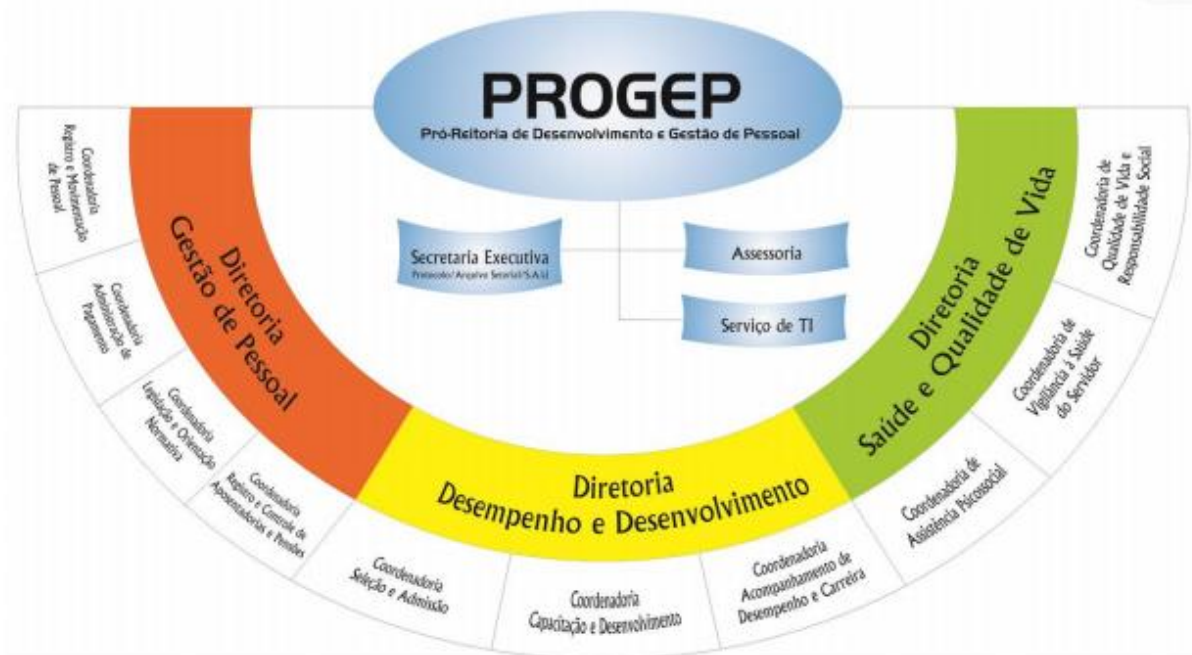
Posteriormente, por meio do Decreto nº 68.888, de 08 de julho de 1971, a supracitada Divisão de Pessoal, em consonância com o Decreto que regulamentava o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), foi transformada em Departamento de Pessoal (DEPES), diretamente subordinado ao Reitor, sendo integrada pela Divisão de Legislação e Controle de Cargos e Empregos e da Divisão de Aperfeiçoamento.

Já em 1985, o então DEPES passou por nova reestruturação, aprovada pelo Conselho Superior, sendo constituído, naquele momento, pela Secretaria de Apoio Administrativo, Divisão de Recrutamento, Seleção e Acompanhamento, Divisão de Movimentação e Cadastro, Divisão de Lotação e Classificação de Cargos e Empregos, Divisão de Legislação e Orientação Legal, Divisão de Atendimento Médico-Pericial e Divisão de Assistência e Serviço Social. Nesta nova reestruturação, verifica-se um desenho hierárquico mais complexo, possivelmente como forma de lidar com o incremento na complexidade da própria realidade universitária do período.

No ano de 1997, o DEPES passou a ser denominado de Coordenadoria de Recursos Humanos (CRH), contudo, sem regulamentação legal. A partir de 2004, foi constituída uma comissão com a finalidade de avaliar a criação de uma Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas em substituição ao modelo anterior. Desse modo, a partir da aprovação da supramencionada Resolução nº 614, ficou criada a PROGEP, com o foco, segundo o PDU, na valorização das pessoas como elementos fundamentais para a melhoria do desempenho institucional.

No ano de 2014, com a Resolução n. 724, de 22 de janeiro de 2014, do Conselho Universitário, houve a criação de duas subunidades (Coordenadoria de Registro e Controle de Aposentadorias e Pensões e Assessoria Técnica). A estrutura da PROGEP passou a ter o seguinte desenho:

Figura 3 - Organograma da PROGEP



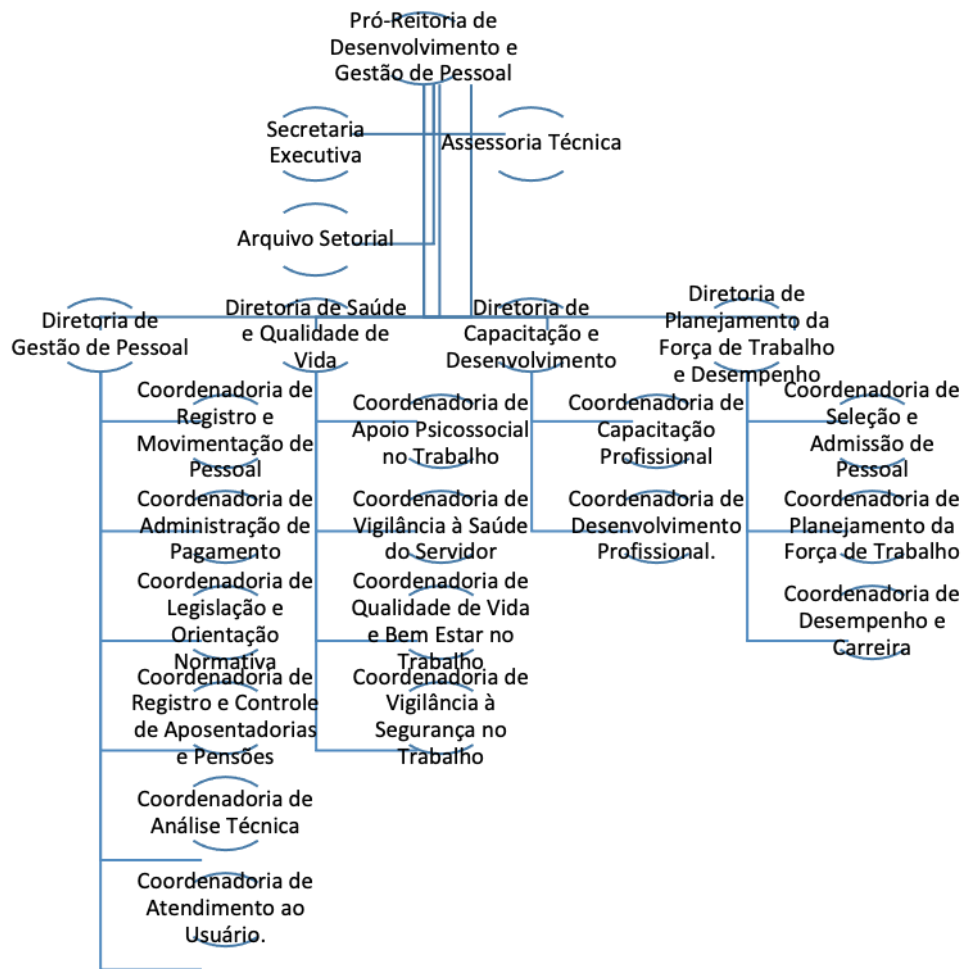
Fonte: PDU-PROGEP (2017)

O desenho da estrutura da PROGEP respondia às necessidades institucionais e atendiam as determinações legais quanto aos serviços a serem desempenhados pela área de gestão de pessoas dos Órgãos.

Tal organograma foi válido até o ano de 2019 quando, por meio da Resolução n. 802, de 24 de junho de 2019, do Conselho Universitário, houve uma profunda modificação na estrutura da PROGEP, inclusive com a criação de uma diretoria, a criação de várias coordenadorias e a alteração da nomenclatura de uma diretoria e de uma coordenadoria. Tais alterações foram implementadas com o intuito de formalizar atribuições e setores que já existiam na prática (como o atendimento às trilhas de auditoria e implementação de mecanismos de controle e governança), além de possibilitar novas formas de atendimento ao usuário dos serviços prestados pela PROGEP.

O novo organograma da PROGEP pode ser definido da seguinte maneira:

Figura 4 - Novo organograma da PROGEP



Fonte: Elaborado pelo autor.

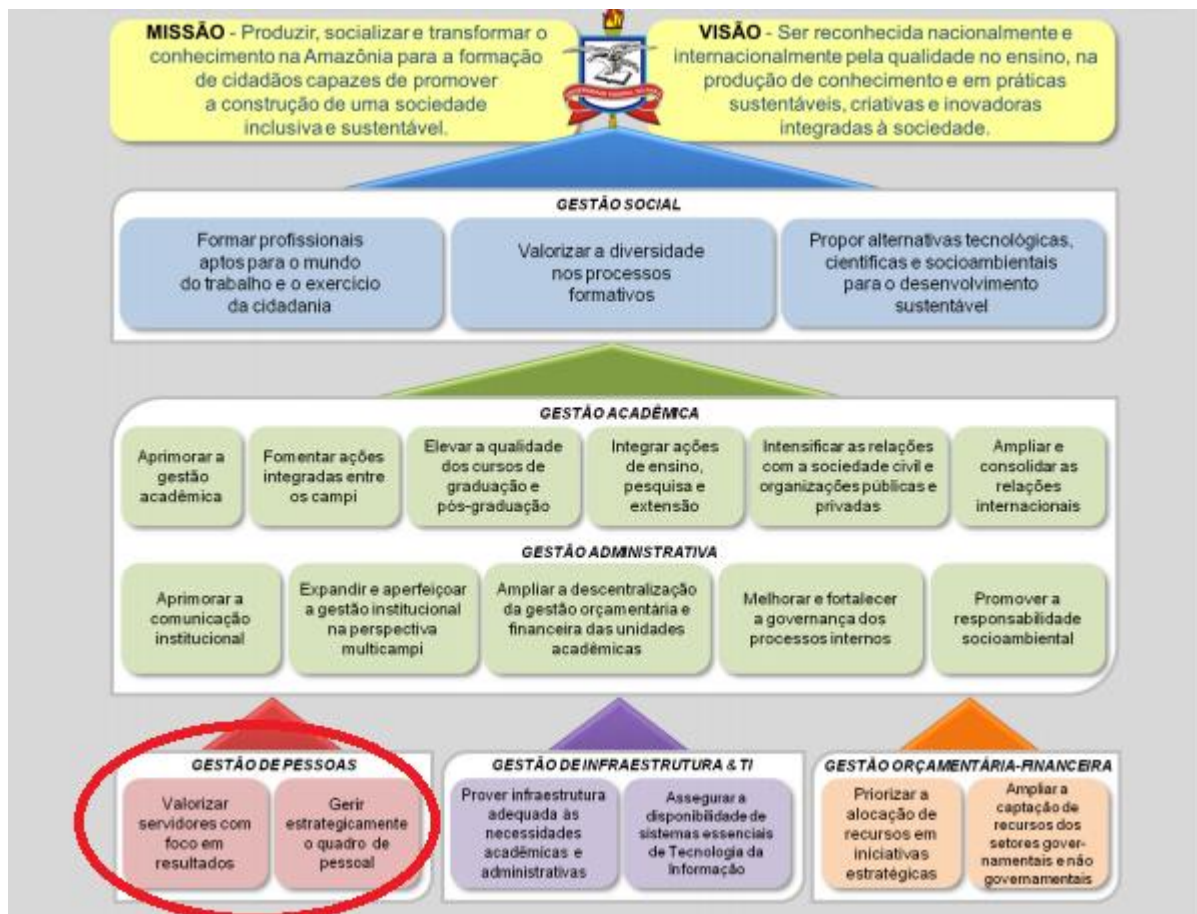
Além disso, vinculando o Plano Tático (PROGEP) ao Plano Estratégico (UFPA), a nova estrutura da PROGEP buscou favorecer o alcance dos objetivos estratégicos de suporte inseridos no mapa estratégico da UFPA (elaborado com base na metodologia do *balanced scorecard*), ferramenta de grande importância em razão de apresentar estratégias da UFPA em todos os níveis de sua atuação, de forma a trilhar o caminho que suas Unidades devem seguir para realizar a visão de futuro, tendo como parâmetro a missão e os princípios institucionais. (UFPA, 2017)

Nesse sentido, Martins (2015) explica que o Balanced Scorecard – BSC, criado Robert Kaplan e David Norton em 1990, tem por objetivo interligar as atividades de curto, médio e longo prazo organizacional, conforme a visão de futuro, missão e estratégias delineadas pela empresa, estabelecendo metas capazes de serem alcançadas e possíveis de mensuração, pactuadas pela gestão do Órgão.

Silva Junior e Luciano (2010) destacam que Kaplan e Norton, em 2004, desenvolveram a ferramenta denominada de mapa estratégico, como uma forma de evolução do BSC, pois descreve graficamente a maneira como uma organização cria valor a partir de seus ativos.

A figura abaixo ilustra o mapa estratégico da UFPA com os objetivos específicos a serem desempenhados pela gestão de pessoas:

Figura 5 - Mapa Estratégico da UFPA



Fonte: PDI-UFPA (2016)

Do exposto se acima, observa-se que a PROGEP possui basicamente dois objetivos estratégicos principais inscritos no mapa estratégico: valorizar servidores com foco em resultados e gerir estrategicamente o quadro de pessoal. Vale salientar que a utilização desse modelo de ferramentas na gestão administrativa está intrinsecamente relacionada à reforma do Estado e as consequências que esta acarretou para o serviço público. Porém, as atribuições da PROGEP no mapa estratégico não se encerram nos dois objetivos em destaque, mas também contribui para a realização dos objetivos relacionados à gestão administrativa e social, e, conseqüentemente, para tornar realidade a visão de futuro e a missão da UFPA.

No entanto, todos esses objetivos estratégicos somente se traduzirão em realidade se todas as unidades desenvolverem suas atribuições em sintonia, permitindo que a Universidade possa cumprir sua missão adequadamente. Desse modo, a PROGEP tem o dever de fiscalizar o cumprimento do regime de trabalho dos servidores, de forma que todos cumpram sua jornada de trabalho de maneira adequada e nos termos da legislação pertinente.

Dessa forma, a seção seguinte apresentará as unidades que zelam pelo cumprimento da legislação, em especial pela observância ao regime de dedicação exclusiva por parte dos docentes pertencentes ao quadro de pessoal da Universidade.

2.6.2.2. Conhecendo as Unidades que tratam sobre infração ao regime de dedicação exclusiva

Tratando sobre as unidades que lidam diretamente com ocorrências de infração ao regime de dedicação exclusiva no âmbito da UFPA, apresenta-se, inicialmente, a Auditoria Interna – AUDIN. Segundo o PDU elaborado para os anos de 2017 a 2019, a AUDIN objetiva zelar pela eficácia dos controles internos observando a missão institucional, a qualidade dos gastos públicos, e, caso necessário, recomendando otimizá-los, tendo como visão ser uma unidade reconhecida pela comunidade universitária e pelo órgão de controle competente em razão de sua contribuição na constante melhoria da gestão institucional.

É importante iniciar este trajeto pela Auditoria Interna uma vez que, por se tratar de unidade integrante do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, torna-se uma espécie de “porta de entrada” para as auditorias e recomendações elaboradas pelos Órgãos de Controle Externo. A partir do que é demandado, a AUDIN passa a solicitar junto às unidades providências para o cumprimento daquilo que foi deliberado. Nesse sentido, seguindo o trajeto das ocorrências de infração ao regime DE, o próximo ponto nessa cadeia é uma subunidade da PROGEP denominada Coordenadoria de Legislação e Orientação Normativa - CLON.

Por tratar, regimentalmente, dos processos de controle interno e governança, a supramencionada Coordenadoria tem a responsabilidade de comunicar aos servidores sobre os indícios de infração e solicitar que sejam tomadas as medidas cabíveis para regularização dos apontamentos destacados, sob pena de instauração de Processo Administrativo Disciplinar de rito sumário, sem prejuízo da apuração dos valores a serem ressarcidos ao erário em decorrência do período infringido.

Nesse ponto, na ausência de qualquer providência pelo docente, a CLON solicita ao Pró-Reitor que, por sua vez, solicita ao Reitor, a instauração de PAD para apurar conduta

supostamente infratora. Sendo autorizado, os autos são encaminhados à Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar para, conforme o rito estabelecido na Lei n. 8.112/90, examinar a situação e decidir se cabe ou não a aplicação de alguma penalidade.

Após a produção do relatório final, os autos prosseguem para apreciação da Procuradoria Federal junto à UFPA, unidade vinculada à Advocacia Geral da União e responsável, dentre outras coisas, pela assessoria jurídica às questões institucionais da Universidade. A análise da Procuradoria se detém sobre os aspectos jurídicos dos trabalhos realizados pela CPPAD, examinando questões como o enquadramento correto da penalidade aplicada, a obediência ao contraditório e à ampla defesa, assim como do rito estabelecido pela legislação. Aprovando o relatório final, a Procuradoria encaminha o processo para que o Reitor decida, com base em tudo o que consta nos autos, qual a solução a ser dada ao caso.

No entanto, independente da pena aplicada, as atribuições da Coordenadoria de Legislação da PROGEP não se encerram nesta etapa. Como informado anteriormente, resta a apuração do passivo a ser devolvido aos cofres públicos pelo docente infrator. Diante disso, a CLON inicia um procedimento, conforme mandamento da Orientação Normativa n. 05/2013, do Órgão Central do SIPEC. Assim, o servidor possui duas instâncias recursais para justificar-se quanto ao descumprimento do regime de trabalho, sendo obedecidos também o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Na hipótese do servidor não apresentar justificativa ou desta não ser acatada pelas instâncias administrativas que examinam o recurso, o servidor é notificado uma última vez para que a dívida seja quitada ou parcelada, nos termos da Lei n. 8.112/90. Se mesmo assim, o servidor recusar-se a quitação da dívida, a CLON oficia diretamente à Procuradoria para que o docente seja inscrito em dívida ativa e posterior encaminhamento à Pró-Reitoria de Administração - PROAD para inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

É importante destacar uma particularidade nas atividades desenvolvidas especificamente pela Coordenadoria de Legislação da PROGEP. Segundo o anuário estatístico da UFPA, no ano de 2019, a Universidade possuía a seguinte quantidade de docentes, por regime de trabalho:

Tabela 6 - Evolução de docentes do Magistério Superior por Situação Docente e Regime de Trabalho - (2015/2019)

Ano	Efetivo								Temporários								Total			Total Geral	
	Ativo Permanente			Total	Cedido			Total	Substitutos		Visitantes			Outros ¹			Total	Total			
	20	40	DE		20	40	DE		20	40	20	40	DE	20	40	DE		20	40		DE
2015	72	220	1.928	2.220	1	10	23	34	2	176	0	0	3	2	0	0	183	77	230	1.954	2.437
2016	70	233	2.056	2.359	1	6	18	25	2	213	0	0	4	4	0	0	223	77	452	2.078	2.607
2017	68	228	2.133	2.429	1	7	17	25	1	211	0	0	7	4	1	3	227	74	447	2.160	2.681
2018	63	216	2.162	2.441	1	7	13	21	3	215	0	0	18	5	0	2	243	72	438	2.195	2.705
2019	60	216	2.189	2.465	0	6	17	23	6	227	0	0	23	3	0	3	262	69	449	2.232	2.750

Fonte: Anuário Estatístico/UFPA (2019)

O relatório de auditoria analisado na seção metodológica deste projeto informava 189 ocorrências de infração ao regime de dedicação exclusiva, sendo a apuração destas infrações feitas por amostragem pelos Órgãos de Controle Externo, ou seja, hipoteticamente, com base na tabela acima, poderiam haver mais ocorrências do que as retratadas, já que o universo de docentes DE em 2015, por exemplo, era de 1.928 professores.

Por outro lado, a Coordenadoria de Legislação possui apenas 3 (três) servidores para acompanhar e fiscalizar o cumprimento do regime de trabalho não apenas de docentes, mas de todos os servidores da Universidade. Além disso, a CLON também tem de lidar com ocorrência de infração ao regime DE provenientes do sistema de ouvidoria e mesmo através de denúncias formalizadas processualmente. Essa limitação de pessoal pode contribuir para a grande discrepância apresentada no quadro 2 que ilustrava o quantitativo de ocorrências na UFPA e em outras IFES. Nesse sentido, a PROGEP, por si só, não possui estrutura suficiente para coibir a infração ao regime de dedicação exclusiva, sem o auxílio de diversas outras unidades, como, por exemplo, as unidades acadêmicas, que efetivamente acompanham de maneira mais próxima a carga horária dos professores.

Desse modo, a seção a seguir apresentará as medidas que a Universidade adota ou que poderia adotar visando a redução ou mesmo eliminação do risco de infração ao regime DE.

2.6.3. Medidas adotadas para mitigar o risco de infração ao regime de dedicação exclusiva pela UFPA

Tendo apresentado a forma como a Universidade lida com a problemática debatida neste projeto, é salutar apontar formas preventivas de reduzir ou mesmo eliminar o risco desta acontecer.

Nesse sentido, a primeira estratégia a ser indicada é a informação acerca do regime de trabalho do docente contida nos editais de concurso público sobre a carreira do magistério Federal, regida pela Lei n. 12.772/2012. Nesse sentido, os editais informam com bastante destaque, tanto a legislação de regência, quanto a informação pertinente ao regime de trabalho (40 horas com regime de dedicação exclusiva).

Outra estratégia importante consiste no documento fornecido por ocasião da posse do professor, onde este se compromete a não exercer qualquer outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, sob pena de responder pelos prejuízos causados à Administração no caso de descumprimento. Porém, mesmo diante dessas informações iniciais, a dificuldade em compreender possíveis exceções e o limite do alcance do regime de trabalho podem persistir e, por isso, outras estratégias são necessárias ao problema apresentado.

Nesse sentido, a PROGEP, através de sua Coordenadoria de Legislação, consiste no setor mais adequado a solucionar as dúvidas dos docentes sobre o assunto. Porém, para esta medida se tornar mais efetiva, deve ser repensada uma forma de ampliar o alcance deste serviço à comunidade acadêmica. Outro serviço importante disponibilizado pela Controladoria-Geral da União mas, no âmbito da UFPA, vinculado à PROGEP, corresponde ao sistema de Conflito de interesses onde os docentes, na hipótese de possuírem alguma dúvida sobre a legalidade ou não do exercício de determinada atividade, podem dirigir, virtualmente, o questionamento a apreciação da PROGEP.

Além disso, ao discutir anteriormente sobre os relatórios de auditoria da CGU que informavam a ocorrência de infrações, a Controladoria-Geral da União responsabilizava a fragilidade no controle interno dos Órgãos auditados, sendo insuficientes as ferramentas adotadas pelos mesmo para apurar possíveis infrações. Diante disso, considerando que a PROGEP não possui autorização sistêmica para efetuar cruzamentos nas bases de dados do SIAPE, CNPJ, RAIS, CPF, dentre outras, recomendava-se a adoção, também sugerida pela CGU, de declarações periódicas a serem preenchidas pelos docentes em regime de dedicação exclusiva, onde estes declarariam não terem descumprido, em momento algum, seu regime de trabalho.

Por fim, outro ponto de destaque consiste na ampla divulgação das normas que regulamentam a carreira e o regime de trabalho. Tal estratégia é de suma importância uma vez que, o docente tendo efetivo conhecimento do que se pode ou não fazer, casos de infração

somente ocorreriam na hipótese de má-fé do docente. Ocorre que, no âmbito da UFPA, com exceção da Resolução n. 4.074/2010, do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, que trata sobre o plano acadêmico dos docentes, inexistente qualquer outra regulamentação, a nível de conselhos superiores, tratando sobre a temática. Nesse ponto, em que pese a Secretaria Geral já haver disponibilizado para acesso público por meio digital todas as Resoluções já produzidas pelos três Conselhos Superiores, outro problema está relacionado a ausência de um repositório único, onde as normas produzidas por todos os órgãos colegiados da Universidade (Conselhos, Congregações, Conselhos superiores) pudessem ser consultadas.

Assim, os docentes acabam se perdendo em meio a miscelânea de tudo o que é produzido, às vezes até mesmo dentro dos próprios Institutos, em razão da escassez na produção e no acesso a tais informações. Diante do exposto, em conjunto, as estratégias acima descritas podem mitigar os riscos decorrentes não apenas da infração ao regime de dedicação exclusiva mas também da acumulação irregular de cargos públicos.

3. METODOLOGIA

A partir da abordagem proposta por Loureiro (2018), quanto a finalidade, esta pesquisa pode ser definida como “pesquisa aplicada ou prática”, na medida em que utiliza-se de conhecimentos teóricos previamente existentes, com o objetivo de debater e propor soluções para uma determinada ocorrência. Além disso, esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa explicativa, com utilização de dados originados em pesquisa documental, com utilização de dados secundários (GIL, 2008; LOUREIRO, 2018).

Assim, como forma de identificar a necessidade de regulamentação das atividades do docente submetido ao regime de dedicação exclusiva, no âmbito da Universidade Federal do Pará, de forma a elidir a ocorrência de novas infrações, os dados foram tratados de maneira qualitativa para: indicar o que a UFPA já normatizou sobre o tema; identificar quem é o docente que infringe o regime de dedicação exclusiva e quais os tipos de circunstâncias infratoras mais frequentes; propor soluções que possam reduzir o risco da ocorrência de condutas irregulares; e avaliar o papel da PROGEP e das unidades de lotação dos docentes frente a questão aqui debatida.

Ademais, o caráter explicativo desta pesquisa, em que pese esta seja a abordagem mais complexa e passível de erros comparativamente, ocorre em função da necessidade de se identificar os fatores que possam contribuir para a ocorrência do fenômeno aqui descrito, utilizando-se, para isso, dos subsídios apresentados no referencial teórico. Assim, inicialmente, será efetuado um levantamento junto a todas as unidades da UFPA, além dos Conselhos Superiores, buscando avaliar a existência de regulamentos que tratem sobre o exercício do regime de dedicação exclusiva no âmbito da UFPA

A partir dos elementos coletados nessa etapa inicial, espera-se, em que pese os dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União na trilha de auditoria consultada não informarem diretamente as razões ou motivos que levaram os docentes à infringir a dedicação exclusiva, que o conjunto das informações constantes na planilha permita traçar a construção de um modelo que esclareça as formas mais comuns de infração e identifique os docentes com circunstâncias mais favoráveis para realizar uma conduta irregular.

Por fim, considerando que os dados secundários se definem pelo tratamento preliminar em instância anterior, esta pesquisa utilizará dados originados em trilha de auditoria da Controladoria Geral da União e em documentos produzidos pelas unidades componentes da UFPA (GIL, 2008).

3.1. COLETA DOS DADOS

Para operacionalizar a consecução dos objetivos propostos nesta pesquisa, a coleta dos dados necessários será efetuada em duas etapas. Conforme relatado no início deste capítulo, a primeira etapa consistirá na coleta de Resoluções já implementadas pela UFPA acerca do problema ora discutido. A consulta destas Resoluções foi efetuada através dos sítios eletrônicos dos Conselhos Superiores, além das unidades acadêmicas, sendo estas os Campi, Institutos, Núcleos e Escola de Aplicação.

Foi utilizado, como critério para seleção da amostra, a existência, no conteúdo da Resolução, de dispositivos que regulamentassem as exceções previstas no art. 21 da Lei n. 12.772/2012. Para tanto, partiu-se de um exame qualitativo sobre o conteúdo das Resoluções como forma de identificar quais destas atenderiam o critério formulado. O objetivo desta etapa foi avaliar eventuais fragilidades e/ou lacunas existentes nas regulamentações internas que pudessem contribuir para a ocorrência de infrações.

No segundo momento, foram utilizados os dados já compilados pela CGU, através da trilha gerencial n. 201413612, disponibilizada através de três planilhas do software excel. Nesse sentido, as informações trabalhadas nesta etapa foram extraídas dos campos referentes ao sexo dos docentes infratores, do quantitativo do débito de cada docente, do quantitativo de ocorrências em cada modalidade de infração, além do momento de ingresso do servidor na UFPA.

Importante destacar que a CGU, no tratamento das informações disponibilizadas na referida trilha, classificou três modalidades de infração: ocorrências decorrentes da acumulação de vínculos empregatícios; ocorrências relacionadas à condição de sócio-administrador/gerente em sociedades empresárias; e ocorrências relacionadas à condição de empresário individual. Ademais, considerando que os docentes integrantes da amostra já haviam sido previamente selecionados na trilha de auditoria, a amostra desta segunda etapa pode ser considerada como não-probabilística.

O objetivo desta segunda etapa consistiu no mapeamento do perfil médio dos docentes que constavam na trilha de auditoria, buscando identificar as formas mais comuns de infração e quem apresentava maior tendência ao descumprimento da norma. Assim, a partir dos resultados coletados nas duas etapas, a análise buscou evidenciar se o conjunto das informações representavam os aspectos que influenciavam na ocorrência das infrações. Tais resultados serão apresentados na seção seguinte.

3.2. CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS

A partir dos procedimentos metodológicos descritos na seção anterior, buscou-se, inicialmente, identificar, junto aos Conselhos Superiores da UFPA (CONSAD, CONSEPE e CONSUN) e, de maneira suplementar, junto aos sítios eletrônicos das unidades acadêmicas (Campus, Institutos, Núcleos e Escola de Aplicação), normas que regulamentassem as exceções descritas nos incisos do art. 21 da Lei n. 12.772/2012. Importante destacar que alguns dispositivos elencados no referido art. 21 são dependentes de alguma forma de regulamentação posterior, não ganhando aplicação imediata após o início da vigência da Lei, assumindo, analogamente a classificação constitucional, uma forma de norma de eficácia limitada.

Assim, em relação às unidades acadêmicas, com exceção do Instituto de Ciências Jurídicas, não foi identificado nenhum regramento produzido por qualquer um dos 11 Campi do Interior, 15 Institutos, 9 Núcleos ou pela Escola de Aplicação relacionado às exceções estabelecidas no rol do art. 21 da Lei n. 12.772/2012. No âmbito do ICJ, constatou-se a existência da Resolução n. 22, de 19 de maio de 2020 que, ao dispor sobre a alocação de carga horária para o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa ou extensão pelos docentes do ICJ, determinou, dentre outras coisas, o seguinte:

Art. 7º. Para a concessão de carga horária a docente, para o desenvolvimento de qualquer das espécies de projeto definidas no art. 2º desta Resolução, em consonância com os art. 10, caput e parágrafo único, e 12, caput e parágrafo único, da Resolução nº 4.918, de 25 de abril de 2017, do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE, desta Universidade, observar-se-á o seguinte:

I – Ao docente responsável pela execução do projeto o Instituto de Ciências Jurídicas poderá atribuir carga horária pelo período de 06 (seis), 12 (doze), 18 (dezoito) ou 24 (vinte e quatro) meses, em conformidade com a natureza do projeto, prorrogável por igual período.

II – No caso de ter sido aprovado por agência de fomento, a concessão da carga horária para o desenvolvimento do projeto poderá ocorrer no mesmo prazo estabelecido pela agência.

III – Em se tratando de projeto com característica de prestação de serviço, desenvolvido no contexto de contrato ou convênio com ente público ou privado, com previsão de contrapartida financeira para docente envolvido, não haverá concessão de carga horária, exceto se o projeto for contemplado com o recebimento de bolsas oferecidas por agência de fomento.

Parágrafo Único. O pedido de prorrogação deverá ser instruído com o relatório das atividades desenvolvidas. (grifo nosso)

Conforme o regramento acima, pode-se observar que a própria unidade acadêmica teve a iniciativa de propor uma normativa que pudesse subsidiar a percepção de ganhos financeiros pelos docentes, através da concessão de bolsas de ensino, pesquisa e/ou extensão.

Por outro lado, é importante considerar que tal iniciativa partiu de um regulamento editado por um dos Conselhos Superiores.

Diante disso, ao aplicar o critério de seleção junto às normativas dos Conselhos Superiores, constatou-se a seguinte amostra:

Quadro 8 - Resoluções coletadas

Resoluções	Assunto
Resolução n. 4.074/2010 - CONSEPE/UFPA	Dispõe sobre os Planos Acadêmicos, Regimes e Horário de Trabalho dos Docentes da Universidade Federal do Pará.
Resolução n. 4.065/2010 - CONSEPE/UFPA	Dispõe sobre a oferta de cursos de Pós-Graduação lato sensu pela Universidade Federal do Pará.
Resolução n. 4.918/2017 - CONSEPE/UFPA	Estabelece as normas para a concessão de carga horária docente para o desenvolvimento de projetos de ensino, de pesquisa ou de extensão
Resolução n. 1.277/2009 - CONSAD/UFPA	Regulamenta a concessão da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso
Resolução n. 767/2017 - CONSUN/UFPA	Dispõe sobre a relação entre a UFPA e as Fundações de Apoio ao Ensino, Pesquisa, Extensão e Desenvolvimento Institucional

FONTE: Secretaria Geral (2020)

A primeira Resolução identificada no quadro acima corresponde à regulamentação dos planos acadêmicos, contendo a descrição das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração, além dos limites mínimos a serem direcionados ao ministério de aulas efetivas de acordo com o regime de trabalho ocupado pelo docente e a possibilidade de alocação de carga horária para projetos de pesquisa, extensão e/ou ensino, pelo período de duração aprovado para a execução do projeto. A referida Resolução possui extrema importância para o desenvolvimento da Universidade, dispendo sobre a forma em que as atividades acadêmicas devem efetivamente ser executadas cotidianamente.

Já as Resoluções n. 4.065/2010 - CONSEPE/UFPA, n. 4.918/2017 - CONSEPE/UFPA e n. 767/2017 - CONSUN/UFPA, em que pese tratem de situações distintas entre si, para efeito da temática aqui pesquisada, podem ser agrupadas em uma única classificação por normatizarem a destinação de recursos (que podem ser através de bolsas) aos projetos de pesquisa, ensino e extensão, em analogia à Resolução n. 22/2020 - ICJ, da seguinte maneira:

Quadro 9 - Correlação entre as Resoluções editadas pela UFPA e a Lei n. 12.772/2012

Resolução	Dispositivo	Correlação na Lei n. 12.772/2012
Resolução n. 4.065/2010 -	Art. 15 Os cursos de pós-	Art. 21, VII

CONSEPE/UFPA	<p>graduação lato sensu autofinanciados ou de contrato ou convênio poderão destinar recursos para pagamento de despesas com:</p> <p>a) horas-aula para preparar e ministrar disciplinas;</p> <p>b) atividades de orientação de trabalhos de conclusão de curso;</p> <p>c) atividades de coordenação, secretaria e apoio administrativo do Curso;</p>	
Resolução n. 4.918/2017 - CONSEPE/UFPA	<p>Art. 10. Os projetos de ensino, de pesquisa ou de extensão que caracterizem prestação de serviço, desenvolvido no contexto de contrato ou convênio com entes públicos ou privados, com previsão de contrapartida financeira para os docentes envolvidos, não terá concessão de carga horária.</p> <p>Parágrafo único. Excetua do disposto no caput deste artigo os projetos contemplados com o recebimento de bolsas oferecidas por agências de fomento.</p>	Art. 21, VII
Resolução n. 767/2017 - CONSUN/UFPA	<p>Art. 13. Os projetos executados de acordo com esta Resolução poderão prever a concessão de bolsas de ensino, de pesquisa, de extensão e de estímulo à inovação, observado o disposto no Decreto nº 7.423, de 31.12.2010, pelas Fundações de Apoio, aos servidores e alunos da UFPA, membros das respectivas equipes executoras, desde que os recursos necessários para os custos desta concessão estejam expressamente indicados no Plano de Aplicação do Projeto.</p>	Art. 21, III

FONTE: Organizado pelo Autor (2020)

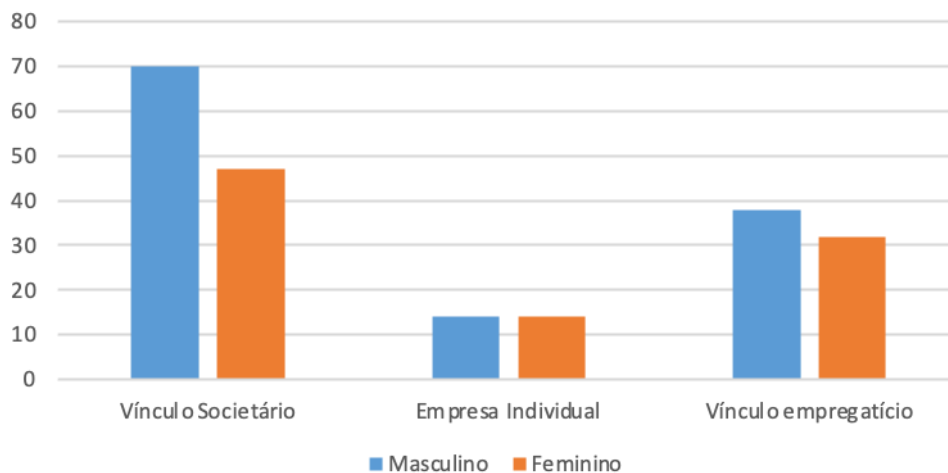
As Resoluções acima citadas apresentam perspectivas de direcionamento de recursos para projetos de ensino, pesquisa e extensão, inclusive com possibilidade de percepção de vantagem financeira aos docentes, o que se amolda ao prescrito pela Lei. Por fim, o CONSAD, através da Resolução n. 1.277/2009 - CONSAD/UFPA, também

regulamentou a forma de concessão da gratificação por encargo de curso ou concurso, prevista no art. 76-A da Lei n. 8.112/90.

Quanto à segunda etapa formulada na metodologia desta pesquisa, a trilha gerencial n. 201413612 da Controladoria Geral da União permitiu extrair informações que possam situar as ocorrências mais comuns em casos que envolvam infração ao regime de dedicação exclusiva no âmbito da UFPA. Nesse sentido, ratificando os dados apresentados no quadro 1, dentre os 2.147 docentes em regime de dedicação exclusiva na UFPA em 2015, 189 docentes foram identificados em ocorrências de infração ao regime DE, sendo 70 ocorrências por vínculo empregatício, 117 ocorrências por encontrarem-se na condição sócio-administrador ou sócio-gerente de sociedades empresárias e 28 ocorrências pela condição de empresário individual, o que totalizaria um passivo de R\$ 33.214.948,26 reais a serem devolvidos à Universidade.

Um total de 5 docentes, inclusive, integraram, simultaneamente, mais de uma forma de ocorrência, ou seja, estando em mais de uma condição (empresário individual, sócio administrador/gerente ou possuindo vínculo empregatício) durante a apuração da CGU. Quanto à distribuição da frequência, considerando o sexo da população integrante da amostra, o resultado foi o seguinte:

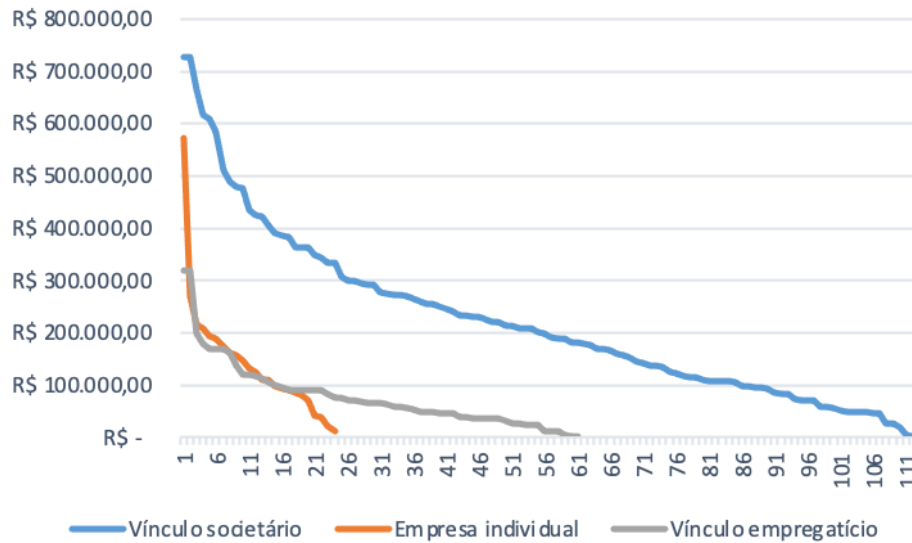
Gráfico 5 - Frequência de infração dos docentes por sexo



FONTE: Organizado pelo Autor (2020).

Em relação à dispersão dos valores a serem ressarcidos, o gráfico abaixo indica o quantitativo de valores a serem devolvidos, por docente, conforme as ocorrências de infração:

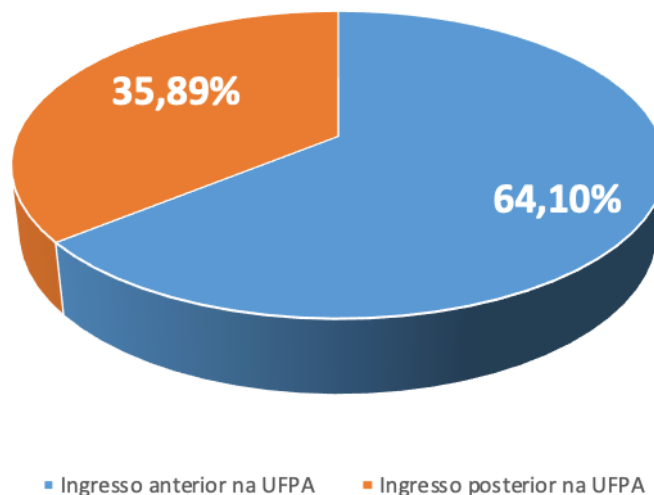
Gráfico 6 - Dispersão dos valores a serem ressarcidos



FONTE: Organizador pelo Autor (2020).

Outro ponto importante a ser verificado consistiria no início da infração em comparação ao ingresso do docente na Universidade. No entanto, apenas as ocorrências de vínculo empregatício apresentam tais informações. Dessa forma, os dados relacionados a essa situação indicam o seguinte:

Gráfico 7 - Momento de ingresso na UFPA (ocorrências de vínculo empregatício)

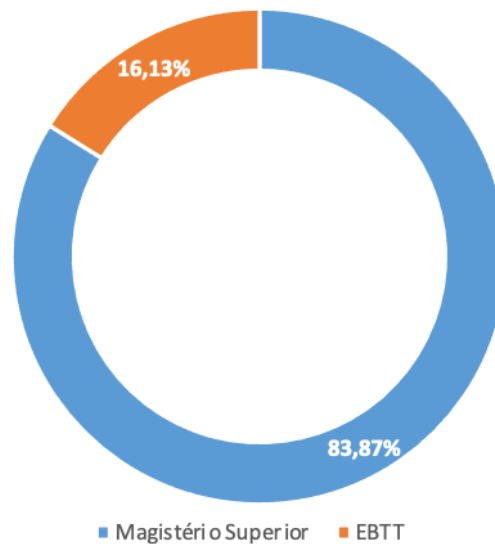


FONTE: Organizado pelo Autor (2020).

Por fim, a trilha gerencial, também nas ocorrências referentes aos vínculos empregatícios, informou o quantitativo de docentes vinculados ao Magistério Superior e ao

Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Diante disso, as ocorrências de infração, por categoria de docentes, encontram-se distribuídas da seguinte maneira:

Gráfico 8 - Percentual de infrações, por categoria de docente (ocorrências de vínculos empregatícios)



FONTE: Organizado pelo Autor (2020).

Os resultados apresentados nesta etapa serão discutidos na próxima seção, onde se buscará ilustrar uma perspectiva mais detalhada da forma como as infrações ocorrem no âmbito da UFPA.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, quanto as Resoluções coletadas e que compuseram a amostra (já implementadas na realidade da Universidade), observa-se que a UFPA, no âmbito geral, propôs as normas adequadas e necessárias à regulamentação de todos os dispositivos elencados em Lei que dependiam de alguma forma de normatização posterior.

Tal característica permite supor que a ocorrência de infrações ao regime de dedicação exclusiva, em se tratando de Universidade Federal do Pará, não esteja intrinsecamente vinculada à ausência ou escassez de legislação. No entanto, algumas fragilidades podem contribuir para tais ocorrências: inexistência de um repositório que possa facilitar o acesso dos servidores (neste caso, mais especificamente os docentes) às normas propostas pelos Órgãos Colegiados; ausência de mecanismos que permitam aos docentes compreender os dispositivos da própria carreira do Magistério Federal; ausência de um controle interno mais capilarizado no seio da instituição.

Nesse sentido, ao discutir os resultados da trilha gerencial analisada na seção anterior, a Controladoria Geral da União já havia destacado, como elemento central para ocorrências das infrações, a ausência de mecanismos de controle interno mais efetivos que assegurassem a execução das atividades conforme a abordagem proposta pela nova gestão pública, pautada no princípio da eficiência e voltada a um gerenciamento pelos resultados.

Diante disso, os resultados apresentados com base na apuração da CGU podem fornecer elementos que possibilitem uma análise mais consolidada da situação. Assim, tais resultados apontam para um índice de infração maior em docentes do sexo masculino em duas das três formas de infração apontadas pela CGU. Além disso, as ocorrências de infração relacionadas aos vínculos com sociedades empresárias, além de ter um quantitativo maior, parecem tender a uma maior perenidade da violação, durando por vários anos e, em alguns casos, por décadas. Por isso, também apresentam o maior quantitativo a ser restituído pelos docentes, chegando algumas dívidas próximas de R\$ 800.000,00 reais.

Importante mencionar que a proibição do servidor público exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, não se encontra especificada na Lei da carreira do Magistério Federal mas em um inciso do art. 117, da Lei n. 8.112/90. Assim, em que pese os servidores públicos terem o dever de conhecer a Lei em razão do princípio da legalidade, tais disposições, estando esparsas na legislação, podem contribuir ao elevado índice de docentes que cometem tal modalidade de infração.

Ratificando tal durabilidade, o gráfico 7, ao representar o momento de ingresso dos docentes infratores na UFPA, em que pese demonstrar apenas resultados das ocorrências referentes ao vínculo empregatício, demonstra, percentualmente, que a maior parte das infrações decorrem de docentes que já haviam ingressado na UFPA antes de iniciarem um novo vínculo, ou seja, docentes com maior tempo de serviço cometem um índice maior de infrações do que aqueles que ingressam já possuindo outro vínculo.

Já o gráfico 8 indica que os docentes da carreira do Magistério Superior apresentam um percentual de infrações maior que os docentes da carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Tal perspectiva pode estar relacionada ao universo de servidores ocupantes do cargo de Professor do Magistério Superior em comparação aos Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Desse modo, os resultados apontam para uma maior tendência de infração relacionada ao docente do sexo masculino, com maior tempo de serviço, integrante da carreira do Magistério Superior e vinculado à condição de sócio-administrador/gerente em sociedade empresária. No entanto, deve-se destacar algumas limitações relacionadas às informações constantes na apuração da auditoria:

- a) Inexistência de informações quanto à área de conhecimento na qual o docente se encontrava vinculado;
- b) Ausência de um campo informando data de ingresso dos docentes nas ocorrências referentes à vínculo societário e empresa individual;
- c) Ausência de informações referente a titulação e posicionamento na carreira dos docentes integrantes da trilha;

Tais condições impediram a construção de um perfil mais detalhado sobre o docente infrator de modo a favorecer a elaboração de estratégias mais específicas que pudessem, a partir da compreensão do problema, fomentar iniciativas para eliminar ou reduzir as formas de ocorrência de infrações ao regime DE.

Contudo, mesmo diante dessas restrições metodológicas, o perfil médio do docente que descumpra o regime de trabalho em dedicação exclusiva, identificado nesta pesquisa, consiste em um servidor mais experiente, com maior tempo de serviço público, porém, sem o domínio de normas que influenciam seu percurso profissional. Dessa forma, a elaboração de ferramentas que pudessem compilar e, simultaneamente, apresentar essas informações aos docentes constituiriam um marco fundamental para conscientizar os servidores acerca do risco de tal situação.

5. PRODUTO

Inicialmente, o produto imaginado como resultado desta pesquisa consistiria na elaboração de uma proposta de resolução que pudesse regulamentar plenamente o exercício do regime de dedicação exclusiva pelos docentes. No entanto, a partir das observações situadas durante o exame de qualificação, além dos resultados obtidos a partir da implementação dos procedimentos descritos na etapa metodológica, observou-se que a UFPA normatizou, na esfera de sua competência, todas as possibilidades permitidas em Lei quanto ao exercício de atividade remunerada pelo docente.

Dessa forma, o produto desta dissertação teve de ser redesenhado para se ajustar aos aspectos identificados no problema. Além disso, conforme proposições levantadas já durante o exame de qualificação, a elaboração de mais uma normatização para regular uma temática já intensamente cercada pelo direito poderia confundir mais do que viabilizar soluções capazes de mitigar o problema.

Diante disso, adotando as considerações da banca de qualificação, o produto desta dissertação consistirá na produção de uma cartilha que possibilite aos docentes visualizar de maneira simplificada aquilo que eles podem ou não podem fazer. Para isso, será necessária uma compilação de toda a legislação vigente sobre a temática, de forma a resumir todas as informações necessárias em um documento a ser disponibilizado para toda a comunidade universitária. O referido documento encontra-se em apêndice desta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando construir uma cadeia lógica de eventos, a presente pesquisa buscou desenvolver, em sua parte inicial, a constituição da Administração Pública em si, desde seu caráter eminentemente patrimonialista evoluindo para formas mais modernas de gestão da máquina pública. Assim, o referencial teórico percorreu um longo caminho desde as formas mais rupestres da Administração, com a utilização de práticas políticas e sociais baseadas em clientelismo, em níveis burocráticos independentes de controles político ou social, no corporativismo e no universalismo de procedimentos, até os mecanismos mais modernos de gestão.

Do monstruoso aparelho estatal observado no Estado patrimonialista e burocrático, o Estado gerencial proporcionou uma redução da máquina e, simultaneamente, estimulou a aproximação entre Administração Pública e sociedade, estruturando medidas mais apuradas de fiscalização e controle sobre os atos da gestão, além da adoção de estratégias inspiradas em abordagens da iniciativa privada, como a implementação de dispositivos de governança a partir do conceito de governança corporativa já utilizado por empresas.

Essa transição para um aparelho mais enxuto e eficiente teve grande relevância nas abordagens decorrentes do modelo proposto pela nova gestão pública. Dessa forma, ao considerar que o problema aqui tratado atravessa não apenas a vida de pessoas mas o próprio desenvolvimento institucional, pode-se constatar que as ocorrências de infração ao regime de dedicação exclusiva abordadas nesta pesquisa estão vinculadas a uma perspectiva mais rigorosa de controle social própria do aprimoramento de gestão propiciado através do aporte teórico implementado no seio da Administração Pública.

O arranjo descrito acima perpassa, exatamente, pelo fomento de políticas de governança pública e de gestão de riscos já estabelecidas, inclusive, no ordenamento jurídico, conforme Decreto n. 9.203/2017. Destaca-se que a própria Universidade Federal do Pará, no âmbito de sua competência, já promoveu a regulação desses instrumentos (Resolução n. 778/2018 – CONSUN), tendo como finalidade a consolidação de diretrizes que possibilitem a realização dos objetivos estratégicos institucionais.

Estes mecanismos de controle social constituem apenas uma etapa no processo evolutivo a partir das escolas teóricas sobre a Administração. Assim, a elaboração de um modelo de regime de trabalho para proporcionar ao docente dedicar-se exclusivamente ao ambiente acadêmico, como apontado no referencial teórico, pertencem a um recorte temporal observado durante a implementação de novas perspectivas na Administração.

Daí, é interessante observar como dois elementos aparentemente desvinculados (espectro político e o aporte teórico) efetuam uma espécie de sincretismo para alterar a realidade da Administração Pública. Desse modo, a dedicação exclusiva constitui apenas um elemento formulado no contexto da reforma universitária de 1968 (com o objetivo de modernizar a Universidade) que, por sua vez, integrava apenas uma etapa de um modelo burocrático cujo símbolo maior foi o Decreto-Lei n. 200/1967.

Além disso, é interessante observar, no âmbito da gestão de pessoal, por exemplo, como a evolução do arranjo institucional tem lugar através da própria estruturação administrativa, como a criação, em um primeiro momento de reforma administrativa, do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP e, posteriormente, pela efetivação do atual modelo de Sistema de Pessoal Civil.

Importante destacar que a conjuntura administrativa contemporânea exige formas de aproximação maiores entre os Órgãos formuladores das políticas e os Órgãos executores do que o modelo em forma de Sistema é capaz de proporcionar. Os desafios atuais da gestão de pessoas exigem mecanismos de respostas mais céleres e eficazes em razão da rápida modificação dos arranjos sociais e institucionais modernos. Diante disso, é relevante problematizar o distanciamento, principalmente em decorrência da falta de comunicação, entre esses Órgãos Centrais e aqueles que efetivamente disponibilizam o serviço à sociedade.

O período pós redemocratização, com a transição da administração burocrática para uma abordagem gerencial, ilustra de uma maneira bem delineada a modificação desses paradigmas, com a Administração iniciando um processo de orientação na busca pelo resultado, principalmente, a partir de dois marcos importantes: a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE e da edição da Emenda Constitucional n. 19/1998 que acrescentou o princípio da eficiência ao rol de princípios constitucionais previstos no art. 37.

A busca por uma perspectiva mais profissional da Administração Pública levou a um aprimoramento de mecanismos de controle sobre a própria Administração e à uma redefinição de condutas propostas para o servidor público. No entanto, em que pese os dados apresentados no referencial teórico indicarem uma efetividade mais consistente dos serviços disponibilizados pelas Instituições Federais de Ensino Superior em relação ao desempenho da iniciativa privada, as Universidades são mantidas sob constante vigilância e orientadas por uma política fiscal de restrição orçamentária, arrocho salarial e desprezo pelas conclusões científicas, principalmente ao se considerar a gestão da máquina, sob a ótica atual, dominada por demandas políticas elaboradas pelo espectro ideológico da extrema direita.

Por outro lado, a realidade que atualmente se impõe à gestão universitária demanda uma atuação mais ativa sobre os problemas e dificuldades que operam nas IFES. A partir disso, a proposta dessa dissertação consistiu exatamente em explorar, frente ao cenário evolutivo da Administração Pública brasileira e os mecanismos organizados pelo ordenamento jurídico, de que maneira a fragilidade das normas externa e interna às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), poderia contribuir para a ocorrência de infrações ao regime DE, permitindo a identificação de lacunas e vulnerabilidades, além da construção do perfil do docente infrator, de modo a possibilitar a construção de estratégias que enfrentem o problema.

De acordo com os resultados obtidos, identificou-se que a UFPA, no âmbito de sua competência, normatizou plenamente as exceções trazidas pela legislação da carreira do magistério federal, porém, algumas vulnerabilidades puderam ser identificadas, como a inexistência de um repositório que facilite o acesso dos servidores às normas propostas por todos os Órgãos Colegiados da UFPA (identificado na etapa de coleta dos documentos produzidos pelas unidades colegiadas), ausência de mecanismos que facilitem aos servidores compreender a própria carreira e ausência de um controle interno estruturalmente mais ramificado dentro da instituição.

Importante destacar que, em que pese a Secretaria Geral ter disponibilizado, em seu sítio eletrônico, todas as Resoluções já produzidas por CONSUN, CONSEPE e CONSAD, não há qualquer ferramenta que permita a utilização de filtro do assunto a ser consultado o que dificultou, sobremaneira, o levantamento das informações constantes na seção referente aos resultados desta pesquisa. Além disso, em relação aos demais Órgãos Colegiados, tal repositório não foi identificado.

Em relação aos resultados decorrentes trilha de auditoria, constatou-se que o perfil médio do docente infrator consiste em professores do sexo masculino, com maior tempo de serviço, integrante da carreira do Magistério Superior e vinculado à condição de sócio-administrador/gerente, em sociedade empresária. Com base em tais características, a formulação de capacitações direcionadas às regulamentações da carreira poderiam constituir-se em alternativa viável à redução da ocorrência de transgressões.

Além disso, em relação aos docentes com menor tempo de serviço, poderiam ser elaborados controles mais rigorosos desde o ingresso do servidor na instituição como a implementação de termos de compromisso onde o docente se comprometeria a obedecer os termos do regime de trabalho. No entanto, deve-se ressaltar a limitação dos dados extraídos da trilha de auditoria da CGU para construir um perfil mais detalhado, em razão da inexistência

de informações quanto à área de conhecimento na qual o docente se encontra vinculado, ausência de um campo informando data de ingresso dos docentes nas ocorrências referentes à vínculo societário e empresa individual e ausência de informações referente a titulação e posicionamento na carreira dos docentes integrantes da trilha.

Todos esses resultados obtidos ilustram a trajetória evolutiva da Administração: se em um momento, a implementação do regime de dedicação exclusiva representava uma forma de avanço que propiciava o desenvolvimento e aprimoramento das atividades disponibilizadas pela Universidade à sociedade, na atualidade, a nova gestão pública desenvolve novas estratégias e olhares sobre o serviço público, impondo uma atuação mais proativa dos mecanismos institucionais sobre as dificuldades enfrentadas pelos Órgãos e Entidades.

Assim, a partir de tudo o que foi abordado nesta pesquisa, verifica-se que o desenvolvimento estrutural da Universidade Federal do Pará vem adaptando-se e evoluindo para enfrentar os desafios contemporâneos, perpassando pelo papel desempenhado pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal que, já tendo passado por diversas transições normativas, políticas e estruturais, busca desenvolver seu papel, através da valorização do servidor, desde o simples cumprimento de tarefas rotineiras e operacionais até a proposição de políticas e diretrizes de pessoal articuladas com a finalidade de proporcionar o cumprimento dos objetivos estipulados no Plano de Desenvolvimento Institucional.

Concluindo, então, observou-se, a partir dos resultados, que o conjunto normativo existente não contribui diretamente para a ocorrência das infrações, contrariamente ao indicativo descrito na hipótese, de modo que, elementos secundários, como os descritos nos parágrafos anteriores, parecem assumir uma posição de maior destaque na forma em que as infrações ocorrem, sendo necessária, na verdade, um melhor esclarecimento aos docentes do significado real do regime de dedicação exclusiva, daí a construção do produto dessa dissertação, uma cartilha. No caso de uma futura reprodução desta pesquisa, recomenda-se uma apuração mais refinada das informações que caracterizam os docentes integrantes da amostra.

REFERÊNCIAS

- ALVES, L. de A. **Dedicação exclusiva e pesquisa na universidade: O caso da UERJ.** 2005. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. de C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-190, Feb. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100009>.
- ARAUJO, M. A. D. de; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, Dec. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362010000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362010000400002>.
- BALBI, I. B. **Reforma Administrativa no Brasil em perspectiva histórica: centralização, modelo burocrático e desenvolvimento.** 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- BERTOLIN, J. C. G. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia dos sistemas em tempos de mercantilização. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v.14, n.2, p.351-383, julho, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772009000200007>.
- BOSI, A. de P. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Educ. Soc., Campinas**, v. 28, n. 101, p. 1503-1523, Dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Set. 2020.
- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.
- BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.
- BRASIL. DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**, Brasília, DF, fev 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm>. Acesso em 17 dez 2019.
- BRASIL. DECRETO-LEI nº 579, de 30 de julho de 1938. **Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências**, Rio de Janeiro, RJ, jul. 1938. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm>. Acesso em 19 set 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 67.326, DE 05 DE OUTUBRO DE 1970.

Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências, Brasília, DF, out 1970. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d67326.htm#:~:text=DECRETO%20No%2067.326%2C%20DE%2005%20DE%20OUTUBRO%20DE%201970.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Sistema%20de,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 68.885, DE 6 DE JULHO DE 1971.

Dispõe sobre medidas relacionadas com a Reforma Administrativa e dá outras providências, Brasília, DF, jul 1971. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/norma/491525/publicacao/15705173>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 94.664, DE 23 DE JULHO DE 1987.

Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, Brasília, DF, jul 1987. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D94664.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 3.591, DE 06 DE SETEMBRO DE 2001.

Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, DF, set 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.591%2C%20DE%2006%20DE%20SETEMBRO%202000&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006.

Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, fev 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**.

Brasília, DF, nov 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. DECRETO Nº 9.991, DE 28 DE AGOSTO DE 2019.

Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF, ago 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 3.191, DE 2 DE JULHO DE 1957.

Cria a Universidade do Pará e dá outras providências, Brasília, DF, jul 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3191.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 5.645, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1970.

Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências, Brasília, DF, dez 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm#:~:text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,Art.>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 7.596, DE 10 DE ABRIL DE 1987.

Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências, Brasília, DF, abr 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7596.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, Brasília, DF, dez 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 10.180, DE 06 DE FEVEREIRO DE 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 11.344, DE 08 DE SETEMBRO DE 2006.

Dispõe sobre a reestruturação das carreiras de Especialista do Banco Central do Brasil, de Magistério de Ensino Superior e de Magistério de 1º e 2º Graus e da remuneração dessas carreiras, Brasília, DF, set 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11344.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 11.357, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006.

Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária -

ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005; e dá outras providências, Brasília, DF, out 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111357.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 11.784, DE 22 DE SETEMBRO DE 2008. Reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, Brasília, DF, set 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. LEI Nº 12.772, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, Brasília, DF, dez 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12772.htm#art50>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 726, DE 12 DE MAIO DE 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, Brasília, DF, maio 2016. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm#:~:text=MPV%20726&text=MEDIDA%20PROVISÓRIA%20Nº%20726%2C%20DE%2012%20DE%20MAIO%20DE%202016.&text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20República%20e%20dos%20Ministérios.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm#:~:text=MPV%20726&text=MEDIDA%20PROVISÓRIA%20Nº%20726%2C%20DE%2012%20DE%20MAIO%20DE%202016.&text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20República%20e%20dos%20Ministérios.)>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Censo da Educação Superior – 2018: Notas Estatísticas. Brasília – DF, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 51-9/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Paulo Brossard. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 25 outubro 1988. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266174>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.599-1/UF – União Federal. Relator: Ministro Maurício Correa. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 26 fevereiro 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347152>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 669.069 - MG. Relator Ministro Teoria Zavascki, Brasília, 03 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 852.475 - SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 08 de agosto de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 91/1992. Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 18.11.1992. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A91%2520ANOACORDAO%253A1992%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=e5ecab50-350a-11eb-8153-e54007357656> . Acesso em 02 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Jul 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>.

BROCH, C.; BRESCHILIARE, F. C. T.; BARBOSA-RINALDI, I. P. A expansão da educação superior no Brasil: notas sobre os desafios do trabalho docente. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 25, n. 2, p. 257-274, Ago. 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772020000200257&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 Nov. 2020. E pub Sep 07, 2020. <https://doi.org/10.1590/s1414-4077/s1414-40772020000200002>.

CARMO, L. J. O.; ASSIS, L. B.; MARTINS, M. G.; SALDANHA, C. C. T.; GOMES, P. A. Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público: Percepções de Gestores e Funcionários Acerca de seus Limites e Possibilidades em uma Autarquia Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 163-191, 2018.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194.

CARVALHO, C. E. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 101-134, Apr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512006000100003>.

CIRNE, M. B. **Universidade e constituição**: uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CIRNE, M. B. **Francisco Campos e a reforma universitária de 1931**: Um resgate sobre os seus ecos no princípio da autonomia universitária. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 4, p. 41-63, 2018.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p.49-79, maio 2000.

COSTA, F. L. da; COSTA, E. M. L. da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, Abr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000200215&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 31 Jan. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145021>.

COSTA, N. do R.; LAMARCA, I. Os Governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do Governo Central Brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1601-1611, Junho 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000600012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000600012>.

DIAS, B. A. M. **(In) segurança jurídica na acumulação de cargos com dedicação exclusiva no magistério superior**: interpretação do art. 37, XVI, ‘a’, da Constituição Federal de 1988 para a formação de um Precedente Judicial. 2017. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

DINIZ, E. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011

BACELLAR FILHO, R. F.. Profissionalização na Administração Pública: a experiência brasileira. A ética na Administração Pública. In: Cristiana Fortini. (Org.). *Servidor Público: Estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, v. 1, p. 413-424.

FONSECA, F. C. P. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 393-415, Ago. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000200393&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Dez. 2019. E pub Jun 03, 2019.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010.

JÚNIOR, C. K. J. **(Im)probidade administrativa**: violação ao regime jurídico de dedicação exclusiva no magistério superior. 2018. 86 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

LUIZ, G.; ALBERTON, L.; SILVA, M. W. DA; SOARES, M. A.; CARDOSO, L. L. A atuação dos órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas de uma instituição federal de ensino superior. IN: XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 2017, Mar Del Plata - Argentina. XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 2017.

MANCEBO, D. **Teaching in Brazilian higher education**: mercantilization of relations and academic heteronomy. **Rev. Port. de Educação**, Braga, v. 23, n. 2, p. 73-91, 2010. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872010000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 17 set. 2020.

MANCEBO, D.; MAUES, O.; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 28, p. 37-53, Dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Set. 2020.

MARIANO, C. A boa-fé e o direito adquirido como obstáculos ao ressarcimento ao Erário diante da rescisão de sentenças judiciais: o caso dos planos econômicos. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 1, p. 29-45, 30 jun. 2013.

MARTINS, V. A. Proposta de um Mapa Estratégico para uma Universidade Pública. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 88-103, maio/ago. 2015. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5178362>>. Acesso em 15 Dez. 2019.

MIGUEL, V. V. R. (2011). Um estudo de caso de hermenêutica jurídica: a antinomia entre a previsão constitucional de acúmulo e a vedação imposta pelo regime de “dedicação exclusiva” de professores federais. **Revista Espaço Acadêmico**, 11(122), 28-35. Recuperado de <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12414>. Acesso em 30 nov. 2019.

MONTE, E. D.. Reforma universitária de 1968 e a gênese da carreira docente do Magistério Superior Federal. In: XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR, 2016, Maringá. **Anais...** Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016.

NETO, A. D. da S. **Auditoria e Gestão**: Um estudo de caso dos trabalhos auditoriais realizados no IFES. 2014. 137. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2014.

NETTO, A. J. B. **Avaliação das políticas e diretrizes do SIPEC no que tange à gestão de pessoas em um órgão setorial, ao longo dos últimos dois anos**. 2015. 60 f., il. Monografia (Bacharelado em Administração Pública)—Universidade de Brasília, Universidade Aberta do Brasil, Brasília, 2015.

NOSSA, V. **Formação do corpo docente dos cursos de graduação em contabilidade no Brasil**: Uma análise crítica. Caderno de Estudos, São Paulo, FIECAFI. 1999.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEREIRA, J. M. **Os Desafios da Administração Pública Contemporânea**. 2011. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=89400>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

PINTO, M. C. F.; SILVA, F. M. Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre sua evolução histórica e o atual contexto em transformação. **Revista Eletrônica do TCE**, v. 2, n. 1, 2015.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Vol. 3, Nº 6, 2011.

REIS, T. S. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 80-89, Abr. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802019000100080&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Dez. 2019. E pub Maio 09, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p80>.

RIBEIRO, C. V. dos S.; LEDA, D. B. O trabalho docente no enfrentamento do gerencialismo nas universidades federais brasileiras: repercussões na subjetividade. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 97-117, Dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400097&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698161707>.

SALLES, M. de A. S. D.; FERNANDES, E. de S.; FILHO, A. da C. R. **Inovação e Gestão Estratégica de Pessoas: um ciclo virtuoso na gestão pública?** Anais do Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXVI EnANPAD - Rio de Janeiro-RJ, set. 2012.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O.. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 115-135, Dec. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000400115&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316246001>.

SILVA, F. L. e. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 295-304, ago, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Jul 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000200015>.

SILVA JUNIOR, S. D.; LUCIANO, E. M.; TESTA, M. G. Aplicabilidade de um mapa estratégico sob a perspectiva dos fatores críticos para a maturidade em gestão de projetos em

uma instituição financeira de grande porte. **GeP – Revista de Gestão e Projetos**, v. 3, n. 2, art. 1, p. 84-116, 2011.

SILVA, F. L. S.; MARIN, P. Gestão de pessoas no governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): Análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do governo federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Curitiba: Gerência Executiva da Escola de Governo, 2013.

SILVA, A. C. L. da. **Práticas Inovadoras de Gestão de Pessoas em Órgãos Públicos sob a Ótica da Liderança em Institutos Federais de Educação na Região Nordeste**. 2014. 74 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Pernambuco, Pe, 2014.

SILVA, T. A. da. **Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, VIII, 2017. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017.

SOARES, V. B. **Choque de Gestão ou Choque de Racionalidades?** 193 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Rio de Janeiro, 2011.

SUNDFELD, C. A.; SOUZA, R. P. de. A Prescrição das Ações de Ressarcimento ao Estado e o art. 37, § 5º da Constituição. A&C. **Revista de direito administrativo & constitucional (impresso)**, v. 17, p. 139-152, 2017.

TASQUETTO, L.; RORIZ, J.. “Deus em Davos”: o direito internacional entre reacionários e neoliberais no governo Bolsonaro. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 120-137, 2020.

TEIXEIRA, L. I. L.; ALMEIDA, A. J. B.; PAIVA, S. C. Q.; RODRIGUES, M. V. Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. **Revista Organizações em Contexto**, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Altera a SEÇÃO VI, do Capítulo II, da Resolução n. 662, de 31 de março de 2009 – CONSUN, para criar duas Subunidades Administrativas na Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal (PROGEP). **Resolução n. 724, de 22 de janeiro de 2014**. Disponível em: <http://sege.ufpa.br/boletim_interno/downloads/resolucoes/consun/2014/724%20Altera%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20662%20-%20Cria%C3%A7%C3%A3o%20Unidades%20PROGEP.pdf>. Acesso em 19 set 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal para o período de 2017 a 2020**. Disponível em: <<http://progep.ufpa.br/progep/documentos/PDU-PROGEP.pdf>>. Acesso em 13 jul 2019.

WINTER DE CARVALHO, A. R. **Reflexões acerca da prescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário previstas no art. 37, 5º da constituição**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 253, p. 3148, 2010.

APÊNDICE A



CARTILHA DE ORIENTAÇÃO
AOS DOCENTES SUBMETIDOS AO
REGIME DE DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA

Belém – Pa
Dezembro – 2020

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Universidade Federal do Pará

Reitoria	Emmanuel Zagury Tourinho
Vice-Reitoria	Gilmar Pereira da Silva

Secretarias

Secretaria Geral	Marcelo Quintino Galvão Baptista
Secretaria dos Órgãos Deliberativos Superiores	Soraya Maria Bitar de Lima Souza

Pró-Reitorias

Pró-Reitoria de Administração	João de França Mendes Neto
Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal	Raimundo da Costa Almeida
Pró-Reitoria de Ensino de Graduação	Edmar Tavares da Costa
Pró-Reitoria de Extensão	Nelson Jose de Souza Junior
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação	Maria Iracilda da Cunha Sampaio
Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional	Raquel Trindade Borges
Pró-Reitoria de Relações Internacionais	Marília de Nazaré de Oliveira Ferreira

Apresentação

A Cartilha de orientação aos docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva é efeito de encontros, marcados por inquietações, saberes e indagações, com intercessores que nos movimentam a buscar compreender as condições que cercam o exercício da docência em uma Universidade Federal.

Ela não é fruto de apenas uma pessoa, mas de uma coletividade, tecida a muitas mãos, com base em ocorrências proporcionadas pela prática profissional a partir de experiências vivenciadas pelos docentes em seu cotidiano.

Dessa forma, o material produzido por meio desta cartilha objetiva conscientizar o docente acerca dos limites estabelecidos em Lei, para o regime de dedicação exclusiva, quanto ao exercício de atividades profissionais estranhas à docência.

SUMÁRIO

Regime de dedicação exclusiva

O que é?

Por quê?

Há limites?

Exceções

Verbetes explicativos

Hipóteses

Questões polêmicas

Casos exemplificativos

Referência normativa

Regime de dedicação Exclusiva

O que é?

De acordo com a Lei n. 12.772/2012, caracteriza-se como um regime de trabalho, em tempo integral, para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional.

Por quê?

O regime de dedicação exclusiva é formulado no contexto da reforma universitária proposta pelo regime militar durante os anos 60 com base em resultados apontados por relatório da UNESCO para a “modernização das Universidades”. Tais resultados evidenciavam um cenário de pouca dedicação do docente à Universidade em razão da precária valorização ao trabalho desenvolvido pelo professor.

O regime DE possui limites?

Sim. A Lei n. 12.772/2012 determina que o docente submetido ao regime de dedicação exclusiva **É IMPEDIDO** de exercer outra atividade remunerada, pública ou privada, porém, existem exceções previstas em Lei.

EXCEÇÕES – Verbetes explicativos

- 1) **Cargo de direção:** No âmbito das IFES, configuram-se como uma espécie de cargo em comissão, isto é, podem ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
- 2) **Função de confiança:** São funções exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo;
- 3) **Bolsa para qualificação docente:** Bolsas que possibilitam o financiamento das atividades de qualificação previstas na Lei n. 8.112/90 e no Decreto n. 9.991/2019;
- 4) **Pró-labore:** Locução latina que significa "pelo trabalho", corresponde a remuneração do trabalho realizado por sócio, gerente ou profissional;
- 5) **Cachê:** Termo utilizado para designar a quantia monetária paga ao artista (músico, ator e outros profissionais do entretenimento) após a sua apresentação ao público;

EXCEÇÕES – Verbetes explicativos

- 6) **Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso:** Gratificação prevista no art. 76-A da Lei n. 8.112/90 que é devida ao servidor pelo desempenho eventual de atividades descritas em regulamento específico;
- 7) **Função Comissionada de Coordenação de Curso:** Espécie de função de confiança, porém, com natureza eminentemente acadêmica, criada pela Lei n. 12.677/2012;
- 8) **Caráter eventual:** Atividades descritas nos incisos XI e XII do art. 21 da Lei n. 12.772/2012 que não excedam, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais;
- 9) **Colaboração esporádica:** Participação remunerada nas atividades descritas no inciso VIII do art. 21 da Lei n. 12.772/2012, autorizada pela IFE, que, no total, não exceda 30 (trinta) horas anuais;

EXCEÇÕES – Hipóteses

No regime de dedicação exclusiva, é admitido, observadas as condições da regulamentação própria de cada IFE, a percepção das seguintes atividades remuneradas:

- 1) Remuneração de cargos de direção ou funções de confiança;
- 2) Retribuição por participação em comissões julgadoras ou verificadoras relacionadas ao ensino, pesquisa ou extensão, quando for o caso;
- 3) Bolsa de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação paga por agência oficial de fomento, por fundação de apoio devidamente credenciada por IFE ou por organismo internacional amparado por ato, tratado ou convenção internacional;
- 4) Bolsa pelo desempenho de atividades de formação de professores da educação básica, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil ou de outros programas oficiais de formação de professores;

EXCEÇÕES – Hipóteses

- 5) Bolsa para qualificação docente, paga por agências oficiais de fomento ou organismos nacionais e internacionais congêneres;
- 6) Direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;
- 7) Outras hipóteses de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, pagas pelas IFE, nos termos de regulamentação de seus órgãos colegiados superiores;
- 8) Retribuição pecuniária, na forma de pro labore ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente;

EXCEÇÕES – Hipóteses

- 9) Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 1990;
- 10) Função Comissionada de Coordenação de Curso - FCC, de que trata o art. 7º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012;
- 11) Retribuição pecuniária, em caráter eventual, por trabalho prestado no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, na forma da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994;
- 12) Retribuição pecuniária por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente, inclusive em polos de inovação tecnológica, devidamente autorizada pela IFE de acordo com suas regras.

Questões polêmicas

1) Há prescrição de valores a serem ressarcidos ao erário público decorrentes do período infringido?

O tema não é pacificado na jurisprudência. No entanto, destaca-se que o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475, fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Diante disso, a ação de ressarcimento dos valores decorrentes do período infringido pode ser considerada imprescritível

Questões polêmicas

2) É possível a acumulação de proventos decorrente do exercício de dois cargos em regime de dedicação exclusiva?

Sim. Com a edição da Nota Técnica n. 12.968/2016-MP, o Órgão Central do SIPEC passou a adotar os seguintes posicionamentos:

- a) A dedicação exclusiva deixa de ser um regime de trabalho a partir da aposentadoria do servidor, inexistindo, assim, a incidência do requisito de compatibilidade de horários após a aposentação;
- b) É possível a percepção de dupla aposentadoria decorrente de cargo em regime de dedicação exclusiva, quando o exercício dos cargos tenha ocorrido em períodos distintos e tenham sido observados, em atividade, a vedação do exercício de atividade remunerada paralela e o requisito da compatibilidade de horários;

Casos exemplificativos

1) Incorre em infração o docente que exerce a advocacia em Núcleo de Prática Jurídica?

Não. O exercício da advocacia, em casos assim, decorre do exercício das funções inerentes ao cargo do Magistério Superior. Nesse sentido, a única remuneração percebida pelo servidor está vinculada à contraprestação do serviço vinculado ao cargo. Porém, a percepção de honorários configura indícios de infração ao regime de dedicação exclusiva.

2) A participação remunerada em bancas de TCC, Dissertação ou Tese configura infração ao regime de dedicação exclusiva?

Não. O exercício de atividade remunerada nesse caso encontra-se albergado no art. 21, II, da Lei n. 12.772/2012.

Casos exemplificativos

3) O docente em regime de dedicação exclusiva pode exercer a função de síndico?

Desde que o exercício da função de síndico ocorra sem remuneração, não há qualquer impedimento.

4) O docente em regime de dedicação exclusiva pode dirigir Organização Não Governamental?

Novamente, desde que o exercício de direção ocorra sem remuneração, não há impedimento.

5) O docente em regime de dedicação exclusiva pode exercer o comércio?

De acordo com a Lei n. 8.112/90, todo servidor público é proibido de participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário. Porém, no caso de docentes submetidos ao regime DE, há o agravante do ressarcimento ao erário referente aos valores do período de infração.

Referências normativas

- 1) **Lei n. 8.112/90 (Instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União);**
- 2) **Lei n. 12.772/2012 (Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal);**
- 3) **Nota Técnica n. 12.968/2016-MP;**
- 4) **Resolução n. 4.065/2010 - CONSEPE/UFPA;**
- 5) **Resolução n. 4.918/2017 - CONSEPE/UFPA;**
- 6) **Resolução n. 767/2017 - CONSUN/UFPA;**