



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – UNIVASF
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

CLARISSA RODRIGUES DO NASCIMENTO RADER

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS POR DOCENTES:
MAPEAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO (UNIVASF) E NOVAS PROPOSIÇÕES**

JUAZEIRO (BA)

2019.

CLARISSA RODRIGUES DO NASCIMENTO RADER

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS POR DOCENTES:
MAPEAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO (UNIVASF) E NOVAS PROPOSIÇÕES**

Trabalho Final de Conclusão (TFC) apresentado ao Programa de Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), para a obtenção da titulação de mestre.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos

JUAZEIRO (BA)
2019.

	Rader, Clarissa Rodrigues do Nascimento.
R127a	Acumulação de cargos públicos por docentes: mapeamento na Universidade Federal do Vale do São Francisco e novas proposições. / Clarissa Rodrigues do Nascimento Rader. -- Juazeiro, 2019.
	xiii, 99 f.: 29 cm.
	Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2019.
	Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos.
	1. Administração Pública. 2. Acumulação de cargos. I. Título. II. Santos, Marcelo Henrique Pereira dos. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 354.81

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Renato Marques Alves



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO/TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos 29 dias do mês de Março, do ano de 2019, realizou-se na sala de reuniões da SEAD Petrolina – PE, da Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf, a sessão pública de defesa da Dissertação/Trabalho de Conclusão Final (TCF), intitulado **Acumulação de cargos públicos por docentes: mapeamento na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e novas proposições**, apresentado pelo(a) discente Clarissa Rodrigues do Nascimento Rader, segundo encaminhamento e registros na Secretaria do Colegiado do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Os trabalhos foram instalados pelo (a) Prof (a) Marcelo Henrique Pereira dos Santos, Presidente da Banca Examinadora, que foi constituída pelo presidente e pelos seguintes examinadores: Profa. Dra. Milka Alves Correia Barbosa e Prof. Dr. Gabriel Pugliese Cardoso. A Banca Examinadora autorizou a apresentação oral do trabalho e passou à arguição pública do (a) candidatos(a). Encerrados os trabalhos de arguição e recomendações, os examinadores deram o parecer final sobre o trabalho de conclusão TFC, tendo sido atribuída ao candidato (a), o Conceito: APROVADA

Petrolina – PE, 29 de março de 2019.

Marcelo H. P. dos Santos

Orientador (a) e Presidente da Banca Examinadora

(Coorientador)

Milka Alves Correia Barbosa

Assinatura do(a) Avalador(a)

[Assinatura]
Assinatura do(a) Avalador(a)

[Assinatura]
Assinatura do(a) discente

AGRADECIMENTOS

Eu tenho muito a agradecer, sou grata em todos os momentos pela oportunidade de multiplicar conhecimentos, de me tornar uma questionadora e de querer, de alguma forma, melhorar o ambiente de trabalho em que atuo.

Agradeço imensamente à minha mãe, que sempre me apoiou nesta empreitada e sempre acreditou no meu potencial, agradeço ao meu pai, que, mesmo distante, sempre me conforta nos meus momentos de dificuldade.

Agradeço à minha família, às minhas tias, aos meus primos, e aos meus amigos, de colégio, de vida, de trabalho e de mestrado, pelo companheirismo e encorajamento frequentes.

Agradeço, principalmente, ao meu orientador, por ter sido um anjo na minha jornada, sempre me incentivando, e me dando a mão sempre e quando mais precisei.

Agradeço aos meus colegas do Departamento de Normas e da SGP, pela inspiração, e solícita vontade de ajudar sempre, e aos meus colegas da Pró Reitoria de Gestão e Orçamento.

Agradeço a todos os professores do programa, pelo empenho em oferecer um pouco dos seus conhecimentos para nós, mestrandos.

Agradeço toda equipe de profissionais que compõem o Profiap da Univasf, e a todos que, com um olhar, com uma palavra, com um *insight*, me inspiraram a seguir em frente e fazer o meu melhor.

RESUMO

De fato, no contexto das Universidades, cada vez mais tem crescido o número de casos identificados de acumulação indevida de cargos públicos pelos docentes, implicando em quebra da conduta ética profissional e repercutindo, também, na qualidade de vida e de bem-estar dos servidores públicos. Compreender as particularidades, implicações éticas e impactos do acúmulo de cargos indevido pelos docentes da universidade possibilita a elucidação acerca da necessidade de estimular, dentro da instituição de ensino superior, a exemplo da Univasf, meios e recursos para o fortalecimento de práticas de controle, verificação e atendimento à lei, além de mobilização da comissão de análise de acúmulo de cargos para a manutenção das garantias existentes, das possibilidades e exceções à regra, contribuindo, dessa forma, para o melhor gerenciamento desses desafios. Logo, o objetivo do presente estudo foi o de verificar, com base na análise neoinstitucionalista, como a presença de casos de acumulação ilícita de cargos públicos por docentes reflete na Univasf e na qualidade do trabalho desempenhados pelos servidores do órgão competente (DNSP/SGP). Pretendeu-se avaliar as características gerais e de conteúdo dos processos identificados na instituição, bem como averiguar as condições de trabalho do setor competente, já que a alta demanda, cumulação e complexidade de tarefas desempenhadas por apenas dois servidores técnicos administrativos em educação sobrecarregam os mesmos e interfere, dessa forma, na qualidade, na eficiência e na agilidade da apreciação e deliberação dos casos. Metodologicamente, o estudo foi feito com base na abordagem exploratório-descritiva, por meio de análise documental dos processos de acumulação, a fim de se suscitar as características dos casos identificados na Univasf, além de realização de questionário com perguntas abertas, com intuito de conhecer que ferramentas, desafios e procedimentos são observados no trabalho executado pelos dois servidores do DNSP/SGP. Para tanto, foi realizada a Análise de Conteúdo de Bardin (2009) nas questões escritas, para a exploração dos recursos alinhados aos objetivos. Buscou-se analisar se a constituição de Comissão Permanente na Univasf que absorva essa atribuição resulta em melhorias significativas, para os servidores do DNSP e para o desenvolvimento de orientações e conscientização dos servidores sobre os problemas de se acumular cargos, empregos e funções ilicitamente. Conclusivamente, observou-se um esgotamento dos servidores do órgão competente, graças à cumulação de atividades de alta demanda e complexidade, desencadeando atrasos em outros trabalhos, na lentidão das análises dos processos de acumulação, na necessidade de atualização constante em função das mudanças na lei e regramentos, o que implica, pois, na relevância de se estudar a viabilidade de criação de uma Comissão Permanente apenas para este fim, a exemplo de outras universidades públicas no Brasil.

Palavras-chave: Acumulação de cargos. Docentes universitários. Acumulação ilícita. Novas proposições. Univasf.

ABSTRACT

In fact, in the context of universities, there has been an increase in the number of identified cases of undue accumulation of public posts by teachers, implying a break in professional ethics and also affecting the quality of life and well-being of the employees the public. Understanding the particularities, ethical implications and impacts of undue accumulation of positions by university professors makes it possible to elucidate the need to stimulate, within the institution of higher education, the example of Univasf, means and resources for strengthening control practices, verification and compliance with the law, in addition to mobilizing the commission to analyze the accumulation of positions for the maintenance of existing guarantees, possibilities and exceptions to the rule, thus contributing to the better management of these challenges. Therefore, the objective of the present study was to verify, based on the neoinstitutionalist analysis, how the present of illicit accumulation of public posts by teachers reflects at Univasf and on the quality of the work performed by the competent body's servants (DNSP / SGP). It was intended to evaluate the general and content characteristics of the processes identified in the institution, as well as to ascertain the working conditions of the competent sector, since the high demand, cumulation and complexity of tasks performed by only two technical administrative servants in education overload them and thus interferes in the quality, efficiency and agility of the assessment and deliberation of the cases. Methodologically, the study was based on the exploratory-descriptive approach, through documentary analysis of the accumulation processes, in order to raise the characteristics of the cases identified in Univasf, besides conducting a questionnaire with open questions, in order to know which tools, challenges and procedures are observed in the work performed by the two DNSP / SGP servers. In order to do so, the Content Analysis of Bardin (2009) was carried out in the written questions, for the exploitation of resources aligned with the objectives. The aim was to analyze whether the creation of a Permanent Commission in Univasf that absorbs this allocation results in significant improvements for DNSP servers and the development of guidance and awareness of the servers on the problems of illegally accumulating jobs, jobs and functions. Conclusively, there was an exhaustion of the servers of the competent body, thanks to the cumulation of activities of high demand and complexity, triggering delays in other works, slow analysis of accumulation processes, constant updating due to changes in the law and regulations, which implies, therefore, in the relevance of studying the viability of creation of a Permanent Commission only for this purpose, like other public universities in Brazil.

Keywords: Accumulation of charges. University teachers. Illicit accumulation. New propositions. Univasf.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 JUSTIFICATIVA	20
1.4 PRESSUPOSTOS	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 GESTÃO PÚBLICA: DESAFIOS DE GESTÃO QUANTO À ACUMULAÇÃO DE CARGOS E NECESSIDADE DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA	23
2.2 CARGOS PÚBLICOS E SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: CONCEITOS E BASE JURÍDICA	28
2.2.1 Conceito de cargo público no âmbito da Gestão Pública	28
2.2.2 Servidor público federal: olhar sobre os docentes nas universidades públicas	29
2.3 A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: CONCEITOS, FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E SUAS PERSPECTIVAS NA GESTÃO PÚBLICA	34
2.3.1 Pressuposto: a comprovação da compatibilidade de horários	39
2.4 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS SUAS INFLUÊNCIAS NAS QUESTÕES DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS	42
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	46
3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DO ESTUDO	46
3.2 UNIVERSO DA PESQUISA: FATORES DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO	48
3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	48
3.4 CAMPO DE ESTUDO E CORTE TEMPORAL	49
3.5 POSSÍVEIS RISCOS E GARANTIAS DA PESQUISA	50
3.6 ETAPAS DO MODELO METODOLÓGICO	51
3.6.1 Análise Documental	51
3.6.2 Mapeamento do Procedimento	51
3.6.3 Diagnóstico	51

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS	53
4.1 DADOS SOBRE O PROCESSO E APRECIÇÃO DO DEPARTAMENTO DE NORMAS E SELEÇÃO DE PESSOAS (DNSP/SGP)	54
4.2 PANORAMA DE PROCEDIMENTOS DE TRABALHO COM PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PELO ÓRGÃO DA UNIVASF (DNSP/SGP): UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	82
APÊNDICES	87

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU - Advocacia-Geral da União

BA - Estado da Bahia

CACEF - Comissão de Acumulação de Cargos, Empregos e Funções Públicas

CE - Comissão de Ética

CGU - Controladoria Geral da União

DE - Dedicção Exclusiva

DNSP - Departamento de Normas e de Seleção de Pessoas

H - hora

IFES - Instituições Federais de Ensino em Nível Superior

IFPE - Instituto Federal de Pernambuco

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISMA - *International Stress Management Association*

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

PE - Estado de Pernambuco

PI - Estado do Piauí

PIB - Produto Interno Bruto

RH - Recursos Humanos

SECI - Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesse

SGP - Superintendência de Gestão de Pessoas

STF - Supremo Tribunal Federal

TAE - Técnico Administrativo em Educação

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE - Universidade Federal Rural do Estado de Pernambuco

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UFS - Universidade Federal de Sergipe

UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Regime de trabalho do docente	58
Gráfico 02 - Vínculo funcional que ensejou a abertura do processo de acumulação ...	61
Gráfico 03 - Na exposição de motivos da acumulação de cargo, houve comprovação da compatibilidade de horários?	65
Gráfico 04 - Observou-se conformidades na apreciação do DNSP com a justificativa do docente?	67
Gráfico 05 - Providências tomadas pelo órgão quanto ao processo de acumulação	68
Gráfico 06 - Cursos a que pertencem os docentes passíveis de acumulação de cargos	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Quantitativo e percentual de processos de acumulação de cargos e funções por docentes na Univasf	56
---	----

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Pública vem enfrentando uma crise de imagem e descrédito por parte da sociedade em geral. Grande parte da quebra de conduta e de confiança é associada, seja de forma direta ou indiretamente, a comportamentos e posturas manifestadamente indevidas ou ilícitas, refletindo essas atitudes atentatórias à ética nos serviços públicos em melhorias sociais, políticas e econômicas, uma vez que todas essas problemáticas impactam outros campos de desenvolvimento do país.

Certamente, seja por meio das práticas de beneficiar o particular, contrariando o interesse coletivo, que deve ser predominante e o objetivo da Administração, ou seja, por desviar recursos públicos e obstaculizar as ações e abordagens de transparência pública, o trabalho executado por servidores públicos tem sido cada vez mais ligado a escândalos, crises e ao vigente cenário caótico financeiro (ALMEIDA, 2016).

Esses desafios e questões que perpassam uma das principais atividades da Gestão Pública, que é prestar serviços com qualidade, efetividade e excelência à sociedade, a partir da gestão eficiente e transparente de recursos financeiros disponíveis e escassos, apesar das mudanças na realidade brasileira do serviço público e as reformas implementadas, têm esbarrado, a cada dia, em gargalos que configuram a falta de ética profissional, de zelo e decoro na execução do serviço, na deficiente administração dos recursos e ausência do atendimento às leis superiores e às institucionais, observando que, por vezes, conforme traduz a literatura, parte dos servidores a atitude de desobedecer a imposições legais e, como justificativa para comportamentos inadequados ao serviço público, alegar o desconhecimento enquanto fundamento para evitar medidas punitivas oriundas da prática ilícita (AMORIM; ALMADA, 2016; ALVES, 2017).

Assim sendo, este trabalho, cuja proposta visa o mapeamento da realidade de acumulação de cargos públicos por docentes da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), compreende, além dos entraves à efetividade dos comportamentos éticos e valorativos dos servidores, os modos e a identificação dos casos de acúmulo em nível institucional, bem como a promoção de um olhar de gestão mais criterioso para a formulação de solução de *gaps* administrativos e recursos humanos que fundamentem o compartilhamento de informações sobre ações da lei, as formas de punição e a atuação das comissões de averiguação.

Compreender as particularidades, implicações éticas e impactos do acúmulo de cargos indevido pelos docentes da universidade possibilita, também, a elucidação acerca da necessidade de estimular, dentro das estruturas internas de funcionamento, meios e recursos para o fortalecimento de práticas de controle, verificação e atendimento à lei, além de mobilização da comissão de análise de acúmulo de cargos para manutenção das garantias existentes, das possibilidades e exceções à regra, contribuindo, dessa forma, para o melhor gerenciamento da qualidade de vida e desempenho laboral dos docentes enquadrados nos casos admitidos (ROSA; MARTINEZ; BALSSANIANO, 2015).

Grande parte dessas preocupações com acúmulo indevido pelos servidores dentro dos arcabouços institucionais regimentados pela Administração Pública partem do viés de se apresentar aos modelos de gestão as ferramentas para garantir a obediência à lei e às normativas pelos agentes de trabalho, assim como também potencializar os espaços de discussão e atenção para a análise do papel dos órgãos e mecanismos de fiscalização e de controle para a manutenção das condições de trabalho dos docentes, considerando, pois, as horas admitidas e tarefas intrínsecas à função de docência nas universidades, de forma a se zelar pela qualidade dos serviços, assistência à saúde física e emocional, evitando casos de estresse, esgotamento e patologias organizacionais mais severas, com implicações sobre práticas executadas ou gestão (TOMAZZONI, 2017).

Admite-se, pois, que a lei fundamentou, a partir do contexto docente brasileiro e diversos desafios da função pública, os casos de permissão para acúmulo de docentes, absorvendo também contradições e resultados negativos decorrentes da complexidade e instabilidade dos ambientes laborais, cujos níveis de burocratização e cobranças têm excedido os limites suportáveis pelos seres humanos.

Colaboradores que desempenham as funções, cargos ou empregos, mesmo que similares entre si e num mesmo patamar de poder decisório, tendem a demandar maior carga de energia para o desempenho de suas atividades, absorvendo os problemas da rotina profissional e expondo-se aos cargos muito estressantes, interferindo na qualidade do trabalho executado (serviço público prestado à sociedade) e bem-estar (ALMEIDA, 2016; TOMAZZONI, 2017). Atualmente, o estresse encontra-se entre os principais males para o ambiente de trabalho e o desenvolvimento de competências profissionais, uma vez que dele origina-se um quantitativo estatístico preocupante de adoecimentos e, em última instância, de queda de produtividade, sob a perspectiva da Gestão Pública.

Segundo a *International Stress Management Association* (ISMA), em 2010, o Brasil é o segundo país com maior prevalência de alto estresse no ambiente de trabalho, chegando a cerca de 70% dos profissionais impactados. Com base no dado estatístico acima, observa-se os impactos da redução da produtividade e da qualidade no trabalho dos servidores públicos para a Administração, que, por conta do número de ferramentas e força de trabalho reduzido em comparação às necessidades ilimitadas da comunidade, muitas vezes não conseguem realizar plenamente suas atividades (MAGALHÃES, 2018).

Outros dados revelam que, segundo os especialistas ouvidos pela revista Valor Liderança Executivas, o acúmulo de funções é um dos principais fatores de estresse no sexo feminino. Um levantamento recente da Nielsen com 6.500 mulheres de 21 países revelou que as brasileiras ocupam a quarta colocação entre as mais estressadas, com 67% das pesquisadas (MAGALHÃES, 2018; SARMENTO; MENDES, 2018).

Dessa forma, além de provocar impactos no aumento do nível de estresse, da queda de produtividade e da qualidade do serviço público prestado, o ato de acumular também traz para debate científico a noção de referência às leis que regimentam essas questões para realizar o trabalho dentro das conformidades admitidas, em especial atendendo ao princípio da legalidade, da eficiência e da moralidade, fundamentos que, atualmente, encontram-se em conflito constante dentro das estruturas institucionais na Administração Pública.

Logo, para aprofundar a teoria existente sobre acumulação de cargos em nível da função docente nas universidades, é necessário refletir sobre as peculiaridades que são próprias do desenvolvimento da Gestão Pública e das leis que regem a realidade jurídica do serviço público que ocorre no Brasil. A Administração Pública Federal vigente, de cunho burocrático, em vários aspectos, inspirada no modelo *weberiano*, é tecida em um sistema de controle que aloca a técnica nas funções públicas em oposição à política pura, instituindo os próprios sistemas de poder e de manutenção e, assim, enrijecendo as formas de admissão de servidores (FONTANA; OLIVEIRA, 2017).

As formas de manutenção destes servidores também vêm sendo paulatinamente fiscalizadas e fortalecidas, a fim de garantir a manutenção do *status quo* da qualidade e eficiência que se espera dos serviços públicos executados por professores universitários, perpassando a seara jurídica da acumulação de cargos, permissiva ou indevida, assim como os seus reflexos discutidos com brevidade nos parágrafos anteriores (FONTANA; OLIVEIRA, 2017; MAGALHÃES, 2018).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, inciso XVI, aduz ser proibida a acumulação remunerada dos cargos públicos, exceto quando há uma comprovada compatibilidade de horários, nos casos que abrangem os dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico, além de outras modalidades em que se admitem acumulação de docente com outras funções no mundo do trabalho. Observa-se que há uma delimitação normativa rígida das possibilidades de acumulação de cargos públicos consideradas lícitas (MAZZUOLI; ALVES, 2013).

A Univasf possui, como servidores públicos federais, técnicos administrativos em educação (TAEs) e docentes. Esta pesquisa apresentou como enfoque casos de acumulação dos cargos pelos docentes universitários, considerando que estes são mais propensos ao cenário de acumulação indevida, além de serem citados no corpo da lei, tanto quanto são observados com um maior número dos estudos no âmbito da produção científica e jurídica. Foram excluídos os TAEs, do ponto de vista desta pesquisa e dos seus objetivos, uma vez que não foram localizados estudos que compreendessem esses servidores públicos no cenário de acumulação ilícita, assim como esse agrupamento de colaboradores não foi recepcionado pelo aparato da lei.

Hoje, ao ingressarem ao serviço público e se apresentarem à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Univasf, os docentes necessitam preencher declaração de acumulação de cargos, como método de controle institucional dos mandamentos constitucionais. O controle atualmente pode se dar através do acompanhamento do teor destas declarações, do monitoramento das consultas registradas no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesse – SECI, e também do cruzamento de dados feito externamente pelos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

A exceção da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que dispõe, em sua estrutura institucional, de uma comissão própria para a identificação, para mapeamento, julgamento, análise e processo decisório sobre casos de acumulação - a Comissão de Acumulação de Cargos, Empregos e Funções Públicas (CACEF) -, bem como também o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) - Comissão de Acumulação de Cargos - e Universidade Federal de Sergipe (UFS), dentre outras instituições federais de ensino em nível superior (IFES), a Univasf não agrega em seu arcabouço uma comissão específica para gerenciamento dos casos que envolvem uma acumulação indevida dos cargos pelos docentes ou demais servidores, ficando a responsabilidade e a competência para tanto com o Departamento de Normas e de Seleção de Pessoas (DNSP), setor vinculado à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP).

Certamente, além da diversidade de atribuições que desempenha no tocante ao processo de seleção, fiscalização e concepção de atos normativos que regulamentam os estágios probatórios de docentes, os planos de carreira dos servidores, os concursos públicos e processos seletivos para contratação de pessoal na Univasf, a nova atribuição de fiscalizar e atuar sobre o acompanhamento de processos de acúmulo indevido de cargos por docentes pode comprometer a eficiência das análises e também julgamentos, considerando a carga complexa e a alta gama de atividades desenvolvidas por servidores que compõem o setor.

Em âmbito da Univasf, existem cerca de 938 servidores, entre TAEs e docentes (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, 2018), que compreende-se que, de fato, há alta carga de trabalho a ser realizado pela DNSP e, por sua vez, atribuições diversas dedicadas a um corpo reduzido de servidores também é um dos principais preditores da baixa produtividade e qualidade das análises.

É preciso incentivar e instituir os mecanismos e ferramentas que contribuam para a melhoria dos serviços de julgamento e investigação dos casos de acumulação indevida por docentes, a fim de acessibilizar maior eficiência e agilidade nas atribuições do setor quanto aos mesmos. Faz-se necessário, pois, o mapeamento do procedimento de detecção, avaliação e resolução dos casos de acumulação de cargos públicos entre os docentes no DNSP da Univasf, para avaliar se este procedimento está em conformidade com preceitos normativos internos e externos, com modelos de gestão pública adotados institucionalmente, identificar aspectos positivos e negativos deste atual delineamento e descobrir se, da maneira como é feito, no contexto atual, este controle é eficiente para a Administração Pública, além de contribuir para os trabalhos desempenhados pelo setor.

Metodologicamente, buscou-se realizar, a fim de elucidar os objetivos centrais estabelecidos no âmbito do estudo, a pesquisa exploratório-descritiva, com perspectiva bibliográfica e documental, seguindo uma abordagem quali-quantitativa, possuindo, como enfoque, os casos de acumulação de cargos públicos pelos docentes e suas implicações na Univasf e na qualidade do trabalho desempenhados pelos servidores do órgão competente.

Com base nesses pressupostos, buscou-se responder e elucidar ao seguinte questionamento em evidência: **Como a presença de casos de acumulação ilícita de cargos por docentes reflete na Univasf e na qualidade do trabalho desempenhado por servidores do órgão competente?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar, no contexto da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como a presença da acumulação ilícita de cargos públicos por docentes reflete na qualidade do trabalho desempenhado pelos servidores do órgão competente.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Levantar o número de casos de acumulação de cargos públicos por docentes da Univasf;
- Levantar os meios utilizados atualmente para detecção dos casos de acumulação de cargos públicos por docentes no âmbito da Univasf;
- Realizar, a partir do uso de recursos de visualização, o cenário de identificação de acumulação ilícita de cargos públicos por docentes na Univasf e fluxos de trabalho realizados pelo setor competente;
- Analisar impactos do atual procedimento de identificação, análise e resolução dos casos de acumulação dos cargos públicos por docentes no âmbito da Univasf, tendo em vista a discussão teórica dos dados coletados e do confronto com a literatura jurídica e científica;
- Identificar e elencar, caso sejam encontradas, as dificuldades de resolução dos casos de acumulação de cargos públicos por docentes no âmbito da Univasf, a partir da abordagem neoinstitucional;
- Identificar em que proporção a inserção dos casos de acumulação indevida de cargos públicos, como sendo de competência do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP) da Univasf, sobrecarrega este setor;
- Analisar se a possibilidade de criação e definição da Comissão Permanente de enfrentamento dos casos de acumulação de cargos públicos por docentes na Univasf traria maior eficiência para a instituição, sob as premissas do neoinstitucionalismo.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa justifica-se pela constatação de que, hoje em dia, o Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP), ligado à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Univasf, possui, na equipe de trabalho, somente dois assistentes em administração (TAE), que, além das atribuições intrínsecas à carreira de servidores públicos da instituição, dentre outras, também são os atuais responsáveis por realizar um monitoramento dos casos de acumulação indevida de cargos públicos.

O DNSP, nesse sentido, é o departamento composto pelo Diretor de Normas e pela Coordenadora de Carreira, e possui como atribuições: acompanhamento de carreira dos professores efetivos e substitutos, desde a sua efetivação até sua aposentadoria, a realização de concursos públicos e seleções e o acompanhamento do estágio probatório dos docentes, além de consultas jurídicas acerca de toda a legislação de pessoal no âmbito da Univasf.

São atribuições numerosas, que exigem um grau elevado de concentração e, evidentemente, para melhor gestão de demandas complexas, um quantitativo maior de servidores para atuar com a eficiência necessária à Administração Pública e para que os casos de acumulação ilícita de cargos sejam analisados com rigor, critério e legalidade que se espera dessas situações. Quanto à acumulação de cargos públicos, o setor realiza as atribuições de monitoramento e detecção dos casos, elaborando notificações, pareceres e notas técnicas e atualizando os acúmulos já regularizados.

A existência de situações de acúmulo ilícito de cargos públicos, ou até mesmo acúmulos lícitos, porém que são desproporcionais, pode influenciar no funcionamento da Gestão Pública (MAZZUOLI, 2013). Essas concepções interferem na execução de sua finalidade, já que esses docentes podem não estar produzindo o suficiente, ou desenvolvendo sinais de estresse e esgotamento, bem como podem estar acometidos de patologias que são intrínsecas ao trabalho, por exercerem múltiplas funções simultâneas, sem que haja o descanso necessário para preservação da saúde (MAGALHÃES, 2018).

O artigo 118, §2º da Lei nº 8.112/90, a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, cita que, mesmo sendo lícita, a acumulação de cargos fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários (BRASIL, 1990).

A Advocacia-Geral da União (AGU) impõe, no bojo do Parecer n° GQ-145, publicado no Diário Oficial de 1° de abril de 1998, que é permitida a acumulação de cargos, desde que não sujeite o servidor a carga horária semanal total superior a 60 horas, sendo a acumulação considerada lícita, enquanto se comprovar, materialmente, que o servidor consegue conciliar a carga horária dos dois cargos (SILVA; FERREIRA, 2017).

Observa-se, porém, na prática, que o limite de 60 horas, em sua maioria das vezes, é ultrapassado, o que gera insegurança na produção de notas técnicas e pareceres pelo Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP) da Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).

Conforme as versões neoinstitucionalistas trazidas por Hall e Taylor (1996), há, conforme será demonstrado nesta pesquisa, a possibilidade da existência de fatores tanto positivos quanto negativos na acumulação de cargos públicos por docentes. Como ponto positivo, é possível ressaltar, dentre outros fundamentos e exemplificações, a situação do curso de Medicina, que possui, como docente, um médico que atende em sua clínica particular e também atua na prefeitura de determinada cidade. Ambas as instituições públicas possuem como vantagem a presença de profissional gabaritado como pertencente aos seus quadros (COPELLI; MORAIS; TASSINARI, 2018).

Como desvantagens, dentre outras que são possíveis de serem exploradas nessa seara de discussão, podem ser analisados os casos em que estes acúmulos não são bem fiscalizados, gerando lacunas expressivas ou os conhecidos "funcionários fantasmas", além dos casos dos profissionais que possuem dois cargos públicos em áreas ou estados geograficamente distantes entre si, onerando, dessa maneira, a Administração Pública, tanto financeiramente quanto produtivamente.

Por estas razões, este estudo mostrou-se relevante, haja vista que a pesquisa científica que permita realizar o mapeamento de todos estes procedimentos possibilite o entendimento se o DNSP detém, efetivamente, a competência para a gestão desta área tão relevante para a Administração Pública, e, caso não detenha, diagnosticar a possibilidade de proposição de Comissão Permanente ou Departamento que realize este procedimento, especificamente, evitando maiores prejuízos, acelerando os níveis de eficiência dos seus servidores e detectando os possíveis casos de falsidade ideológica de declarações.

1.4 PRESSUPOSTOS

1. Considerando que a opção de acumular certas modalidades de cargos públicos é, pois, proibida pela Constituição Federal de 1988 e demais normativas que regem os serviços públicos, inclusive no âmbito das universidades, e, compromete o comportamento e também valores da ética profissional, percebe-se que, ao acumular ilicitamente, os docentes incorrem em ruptura da ética em nível pessoal, que reflete na moralidade, honestidade e na imagem, além de promover uma expressiva contribuição (impactos) para a universidade em que se encontra;

2. Em grande parte, o número de casos identificados de acumulação indevida dos cargos por docentes nas universidades tende a apresentar crescimento, quanto menos leis, regimentos e conhecimento dos deveres e responsabilidades dos servidores nas organizações públicas são disseminados. O caráter de orientação dedicada ao servidor público, proveniente da difusão de informações, capacitação, treinamentos e das constantes reflexões provocadas nos ambientes de trabalho, possui ótica preventiva e, evidentemente, contribui para a minimização dos casos de acumulação indevida;

3. A ausência de uma Comissão Permanente, com capacidade específica para gerir e acompanhar os casos de acumulação ilícita de cargos pelos docentes, também é outro preditor para o aumento do número de casos identificados nas universidades, uma vez que é responsabilidade deste setor, em especial, atuar em caráter de orientação sobre os deveres, responsabilidades e proibições dos servidores públicos, ainda mais quanto aos preâmbulos da acumulação de cargos, empregos e funções;

4. A ausência de Comissão responsável pela incumbência de gerenciamento e apreciação dos casos de acumulação de cargos pelos docentes sobrecarrega, por sua vez, os servidores que atuam no setor do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas da Superintendência de Gestão de Pessoas da Univasf (DNSP/SGP), maximizando, dessa maneira, a carga de trabalho e de complexidade de demandas existentes, com isso dando menor espaço para realização eficiente de tarefas dinâmicas e relevantes que são da real competência do setor; a sobrecarga dificulta o monitoramento de melhor qualidade dos casos de acumulação de cargos pelos docentes, impactando em tomadas de decisões mais assertivas e justas, conforme ditames da lei.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seção de aprofundamento teórico-conceitual busca resgatar, a partir de ações de leitura e seleção de materiais científicos, as principais informações coletadas do ponto de vista dos autores da literatura acerca dos elementos temáticos essenciais à construção das argumentações.

Dessa forma, esta área pretende discutir as concepções de acúmulo de cargos por professores nas universidades públicas federais, discutindo os desafios, vieses, questões jurídicas e reflexões dessa atividade no contexto tanto dos servidores públicos quanto da instituição em si. Busca-se, também, nesta seção realizar uma conexão entre essa prática e o olhar do neoinstitucionalismo e suas principais vertentes admitidas.

2.1 GESTÃO PÚBLICA: DESAFIOS DE GESTÃO QUANTO À ACUMULAÇÃO DE CARGOS E NECESSIDADE DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Enquanto elemento significativo, revestido de arcabouço jurídico e norteado por conjunto de valores e de princípios que regulamentam a boa execução de serviços prestados e isonomia dos tratamentos e processos, é a Administração Pública, em outros aspectos, a responsável pela manutenção das práticas e das ações que introduzam na sociedade as concepções de qualidade, transparência e controle social.

Para tanto, os órgãos e entidades atrelados à estrutura institucional da Gestão Pública têm buscado, em seus modelos de gestão inovadora e legal, além de instituir uma cultura extremamente centrada no apego às normas que regem os ambientes e seus contextos de trabalho, também conduzir com um maior nível de acompanhamento o controle dos fatos e situações que envolvam a dinâmica de desempenho profissional dos servidores públicos, dos critérios que fundamentam o seu exercício, a lisura jurídica que confere maior qualidade às atividades realizadas e, nesse sentido, como fundamento da obediência à lei que titula a rotina laboral, as questões contraditórias e conflituosas que perpassam os ditames aceitáveis de acumulação de cargos e funções (ALEXANDRINO, 005).

Questão sempre desafiadora, porém necessária para a elucidação dos diversos e recentes casos de investigação pública e a tomada das decisões cabíveis no contexto dos órgãos e entidades da Administração Pública, a acumulação de cargos e de funções cada

vez mais tem conduzido juristas, especialistas do trabalho, gestores e também servidores públicos a discursos fundamentados na aceitabilidade do procedimento e das exceções regidas na Lei Constitucional, reproduzidas por normativas superiores e institucionais (PEREIRA; SPINK, 2015; MARINHO; ZOUAIN, 2018).

É sabido que, a partir dos princípios da Constituição de 1988, a permissão para se acumular cargos e proventos deles decorrentes do trabalho estende-se a todos aqueles que atuam no âmbito do ambiente de execução e de manutenção dos serviços públicos, aqui cabendo servidores públicos, a exemplo dos docentes que lecionam em instituições federais de ensino.

A previsão da acumulação, bem como as vedações e as particularidades da lei, ultrapassam vieses jurídicos e, nesse sentido, refletem na área gerencial, especialmente quando concede ao gestor e comissões de avaliação dos casos que averiguam situações de acúmulo proibitivo nas instituições, como ocorrem na perspectiva das universidades públicas, autonomia e poder decisório para analisar, discutir e se julgar as ocorrências funcionais que provocam ruptura nos requisitos permissivos para acúmulo de cargos e funções públicas (PIETRO, 2007).

Perpassam estes casos como desafiadores à gestão, pois a vedação jurídica ao acúmulo de alguns cargos e também funções desempenhadas por servidores públicos se manifesta como um perceptível resguardo que evita o comprometimento da qualidade dos serviços, da eficiência que deles se espera e do bem-estar (físico e mental) que decorrem das manifestações laborais de colaboradores que realizam múltiplas e distintas tarefas.

Em ambiente complexo, turbulento e instável de trabalho, em que concorrem diversos problemas e perturbações, e onde exige-se dos servidores e dos profissionais a máxima e a efetiva produtividade possível, muitas vezes ficam esquecidos, ou deixados de lado, sem aprofundamento, os fatores que contribuem para a maximização do esgotamento físico e psicológico, estresse, patologias e, conseqüentemente, redução do nível de qualidade do trabalho e serviços públicos prestados à comunidade (PIETRO, 2007; PEREIRA; SPINK, 2015).

Nesse sentido, quando regulamenta os casos permissivos e proibitivos do acúmulo de cargos e funções, a Administração Pública produz, nos ambientes em que se realiza e desenvolve a execução do trabalho, maior gerenciamento sobre a qualidade de vida e eficiência dos serviços públicos, ao passo em que abre possibilidades para se

ampliar e discutir cada vez mais sobre melhores abordagens profissionais que agreguem valores e fundamentos à sua estrutura institucional (ALEXANDRINO, 2015).

Antes do aprofundamento sobre questões e motivações que permeiam os discursos sobre acúmulo de cargos de docentes, bem como sobre proposições oriundas do mapeamento *in loco*, como recursos de investigação e de execução das práticas que se resultem em melhorias significativas nessa área de estudo, faz-se relevante apresentar os principais conceitos teóricos e contextuais que regem a Gestão Pública, os desafios que perpassam seu desenvolvimento e as contribuições da sociedade e dos mecanismos de controle para a instituição da cultura de mudança em órgãos e em entidades públicas (MAZZUOLI, 2013; PIETRO, 2015).

A Gestão Pública é o meio pelo qual o Estado é representado, incumbida de realizar atividades para atingir o bem coletivo e comum, por meio do planejamento, organização, direção e controle dos procedimentos administrativos, a fim de satisfazer todas as necessidades da população. Devido à sua grande dimensão, existe imensa dificuldade para definir seu conceito, pois a atividade pública pode ser considerada tanto no seu aspecto funcional quanto organizacional (MAGALHÃES, 2018).

A relevância da Gestão Pública se dá a partir da responsabilidade imposta aos seus órgãos e agentes, os servidores públicos, executores das diversas atividades que lhe são atribuídas, atuando no limite de competências, possuindo direitos e deveres, visando atender às necessidades e interesses da população de forma eficiente e eficaz, prezando pelo bem da coletividade (NASCIMENTO, 2017).

Baseia-se na execução de atividades administrativas, que compete aos órgãos do Estado, para alcançar objetivos públicos, em benefício da própria sociedade. Moyses (2013) afirma que os servidores públicos são atores responsáveis pelo desenvolvimento dos bens e interesses da coletividade, e estes recebem a incumbência do poder e dever de agir, como também do dever da eficiência e da probidade, além da prestação de contas aos cidadãos, prezando sempre pela eficiência dos serviços.

Conforme Pereira e Spink (2015), com a possibilidade de que o Estado realize atividades em nome da Gestão Pública, são evidenciados poderes administrativos que se diferenciam segundo a situação a ser resolvida no interesse da população. Pietro (2015) enfatiza que constituem o aparelho estatal o governo, a direção dos três Poderes, a associação de funcionários e também força militante; já o Estado possui caráter legal, instituindo limites ao povo, através da burocracia que controla os atos dos indivíduos.

Ao passo em que a reforma do Estado é ampla, pois se desenvolve em muitas áreas do governo e da sociedade, a reforma do aparelho estatal é limitada, primando pela administração pública eficiente e direcionada à cidadania (NASCIMENTO, 2017), motivo pelo qual justifica-se a importância estratégica de consagrar a sociedade como elemento que deve, em contrapartida à prestação de serviços, acompanhar a qualidade e eficiência dos mesmos, atuando como mecanismo fiscalizador do Estado na execução e também manutenção das ações e práticas. A reforma do Estado, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso e idealizada por Bresser-Pereira, em 1995, foi movimento para se construir, pois, um novo modelo de Gestão Pública no Brasil, mais enxuta, descentralizada, eficiente e também desburocratizada (GUIMARÃES, 2018).

Nesse sentido, após discutidas essas peculiaridades da Administração Pública e dilemas institucionais que enfrenta para garantir o desenvolvimento dos seus objetivos e metas sociais, cabe-se, aqui, adentrar nos aspectos e meandros da perspectiva da gestão dos órgãos e entidades, focalizando as problemáticas e gargalos do processo de atuar no ambiente de trabalho, em que enquadra-se o acúmulo de cargos públicos.

Cada organização, seja de caráter público ou privado, tem sua própria cultura e valores arraigados, considerando os ditames da lei, com as suas peculiaridades próprias, conjunto de hábitos, crenças e normas impostas ao longo da sua trajetória, e que são compartilhados por todos os colaboradores e pelos servidores públicos que compõem a instituição, demonstrando a forma particular de se funcionar e de trabalhar. A cultura é transmitida a membros da organização pública, definindo a missão e o estabelecimento dos objetivos, decisões e ações a serem tomadas, refletindo sobre os comportamentos, competências e habilidades dos servidores (PEREIRA; APINK, 2015; NASCIMENTO, 2017).

A função de gestão de organizações contemporâneas e a observância dos seus principais desafios é a atividade que exige dos gestores públicos atitudes, competências e habilidades de identificação dos problemas existentes e da ruptura dos regramentos da lei existentes que regulamentam serviço público, considerando complexidade, incerteza e a mutabilidade do ambiente externo, a partir da aplicação de instrumentos (recursos) para dinamizar a estrutura de desenvolvimento do trabalho (PIETRO, 2015, p. 127).

De fato, o ato de gerenciar, hoje em dia, é mais complexo e desafiador do que se pensa, ainda mais levando em consideração o cenário em que competem os diversos obstáculos, tais quais falta de honestidade, desvio de recursos, comportamentos ilícitos dos servidores, ausência de controle e transparência na gestão, enfim, observa-se, no

atual cenário, que a lei e os regimentos encontram-se ultrapassados e suplantados em favor de benesses individuais e problemas da ética no serviço público.

Assim, gerir gargalos institucionais que impedem crescimento e modernização dos processos de trabalho, é habilidade que prescinde do senso comum e necessita de uma concepção de gestão pública mais holística, sistemática, que compreenda os níveis dos serviços públicos desempenhados e critérios que os regulamentam (HERRMANN; COPELLO, 2014), devendo ser plenamente absorvida pelos profissionais em todos os níveis. A Administração Pública é regida por princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outras guias orientadoras para a definição de uma coerente gestão das políticas públicas destinada ao desenvolvimento social.

No que tange aos princípios da publicidade e da eficiência como sustentáculos que fundamentam o conceito da transparência em relação a serviços públicos prestados por órgãos e Estado, é permissível destacar que esses princípios, em conjunto, zelam pelos pressupostos do controle e da finalidade da coisa pública. Conforme Pietro (2015) e Nascimento (2017), a prestação de contas transparente, seja dos serviços executados ou as ações e os comportamentos de servidores públicos no exercício do trabalho, é o grande desafio para organizações públicas, já que existe competição pela confiabilidade e credibilidade em qualquer campo de atuação.

É, então, a transparência que vai conferir às instituições de gestão pública dos recursos, a partir das atividades desempenhadas pelos servidores, o compromisso legal de viabilizar à sociedade as formas e onde são aplicados os aportes financeiros e como a estrutura do serviço público encontra-se legitimamente em conformidade com a lei e as normas que regem o trabalho realizado nos espaços públicos. Do excerto acima, nota-se que esses setores são resguardados pela Constituição Federal de 1988, normativa que também esclarece sobre direitos humanos, as responsabilidades do Estado e a definição dos mecanismos de fiscalização pela sociedade (NASCIMENTO, 2017; GUIMARÃES, 2018).

Bresser-Pereira (2018) exemplifica que há duas abordagens de transparência no viés da Administração Pública: a prestação de contas financeira, que se refere à forma, ao destino, à distribuição e ao uso dos recursos financeiros, e a prestação de contas não financeira, que são relatórios nos quais se define a programação de atividades realizadas pelas instituições públicas, aqui também enquadradas as demais rupturas à permissão da lei, como o acúmulo de cargos públicos indevidamente, na forma de fundamentação que

justifica a instituição e definição de mecanismos fiscalizatórios, decisórios e punitivos a cada caso de excesso no serviço público ou de desvio da finalidade jurídica.

Aqui, mais uma vez, a vedação ou permissão para acúmulo de cargos públicos constitui-se como um recurso jurídico que imprime uma realidade desafiadora para uma grande parte dos gestores públicos, tendo em vista as implicações éticas por parte dos servidores públicos com acumulação indevida, da atuação da comissão disciplinar, que avalia e julga os casos identificados, aplicando as punições necessárias, e dos reflexos na cultura institucional, que passa a sofrer sensíveis desintegrações no ambiente laboral e execução dos serviços públicos (NASCIMENTO, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2018).

Logo, a fim de compreender o acúmulo de cargos públicos pelos docentes em instituição federal de ensino superior (IFES), é preciso esmiuçar principais pressupostos teórico-conceituais que definem esta realidade.

2.2 CARGOS PÚBLICOS E SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: CONCEITOS E BASE JURÍDICA

2.2.1 Conceito de cargo público no âmbito da Gestão Pública

Cargo público é uma unidade de competência dada para um agente, em número certo, denominação singular, ofertado por pessoas jurídicas de direito público e criado, em regra, por lei (MELLO, 2003). De acordo com a Lei nº 8.112/90, a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e fundações públicas federais, no art. 3º, conceitua cargo público como o “conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser atribuídas a um servidor” (BRASIL, 1990).

Hely Lopes Meirelles (2014, p. 488), por sua vez, em diversos estudos sobre a seara do Direito Administrativo, define, então, o cargo público como “lugar instituído na organização do serviço público, com uma denominação própria, atribuições e com as responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”.

As competências administrativas são legalmente definidas e distribuídas entre as pessoas jurídicas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades da Administração Indireta); entre os órgãos públicos, como os Ministérios e Secretarias; e

entre os agentes públicos. Os agentes públicos, com base nessa ótica de entendimento, podem ser detentores de cargos, de empregos ou funções públicas. As funções podem ser temporárias ou de confiança. Já os cargos e empregos públicos se distinguem pelo regime jurídico e tipo de vínculo que conecta o agente ao Estado (MEIRELLES, 2014).

O titular de cargo público possui um vínculo estatutário e institucional, com estatuto próprio. No caso dos servidores públicos federais, trata-se da Lei Federal nº 8.112/90. O cargo público é a unidade de atribuições e responsabilidades instituídas na estrutura da Administração Pública (BRASIL, 1990).

2.2.2 Servidor público federal: olhar sobre os docentes nas universidades públicas

Os servidores públicos em sentido amplo são agentes administrativos que exercem a atividade pública com vínculo e que também remuneração paga pelo erário público (ALEXANDRINO, 2015). Podem ser classificados como estatutários, celetistas ou temporários. Será analisada, sob prisma dos objetivos e pressupostos deste trabalho, a discussão da acumulação de cargos públicos de servidores públicos federais, sendo os mesmos estatutários ou temporários, uma vez que se enquadram nas condições para a permissão ou vedação instituída em lei.

Conceitualmente, servidores públicos são considerados os agentes que mantêm vínculo profissional e permanente com as entidades de direito público (FERREIRA; ALVES; TOSTES, 2009); em âmbito federal, os servidores públicos desempenham as atividades e prestam serviços públicos, em caráter hierárquico, atendendo a instituição da Gestão Pública enquanto mecanismo de Governo Federal.

De acordo com a redação do caput do art. 39 da Constituição Federal de 1988, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, um regime jurídico único e planos de carreira para os servidores públicos da administração pública direta, autarquias e das fundações públicas.” (BRASIL, 1988).

Evidentemente, cada vez mais os servidores públicos têm desempenhado papel preponderante e significativo para a construção de uma nação mais desenvolvida a partir da formulação e execução de serviços públicos, além de suas inegáveis e válidas contribuições para o aperfeiçoamento da estrutura institucional da Administração, a partir da prática de melhorias na realização do trabalho e atuando, como intermediário, na satisfação das necessidades da coletividade (OLIVEIRA, 2014).

No que compete ao Brasil, servidores públicos têm apresentado crescimentos expressivos ao longo dos anos, apesar dos desestímulos à realização de procedimentos de seleção e das fragilidades econômicas, o que tem desencadeado, em algumas searas do serviço público, lacunas e deficiências na condução do trabalho social, sobrecarga física e mental, esgotamento, etc. (MEIRELLES, 2014; PIETRO, 2015).

Estatisticamente, de acordo com o site do Portal da Transparência, com dados de 2018, existe em exercício, no país, o quantitativo de 1.181.682 servidores federais, considerando os cargos, empregos e funções acumuladas, sendo gastos com salários e remunerações um percentual de aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017), bem como estimativas apontam que os gastos com servidores públicos devem somar o quantitativo expressivo de R\$ 262,9 bilhões, no ano de 2019.

Em relação aos servidores públicos federais que atuam na área de docência nas diversas IFES distribuídas pelo país, estes representam, também, uma força de trabalho significativa e fundamental para os avanços na produção científica, intelectual e social.

A carreira docente na esfera federal é regida pela Lei nº 12.772/2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e dos Cargos de Magistério Federal; do Magistério Superior, Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e Magistério do Ensino Básico Federal, e também trata da contratação de professores substitutos, de visitantes e estrangeiros, e promove uma discussão mais aprofundada sobre as questões que tangem à acumulação de cargos dos docentes (GOMES; ALVES, 2017).

Quanto ao que diz a Constituição Federal de 1988, reproduzida pelas outras legislações, poderá ocorrer acumulação de cargos de professores nos seguintes sentidos, desde que comprovada uma compatibilidade de horários:

É vedada a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, na Administração Direta e Indireta, em suas subsidiárias e em sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, exceto, quando houver a compatibilidade de horários:

I - a de 02 (dois) cargos de professor;

II - a de 01 (um) cargo de professor com um outro técnico ou científico

(BRASIL, 1990, p. 97)

Inicialmente, quanto ao excerto I, da lei, percebe-se que a Constituição, ao não estabelecer ressalvas ou trazer um conceito em seu bojo sobre o magistério, recepcionou um conceito mais abrangente possível sobre a profissão, não sendo possível, entretanto, qualificar outras atividades como tal apenas para possibilitar a acumulação. Destarte, embora não delineada, "a atividade de docência resta caracterizada pela transferência do conhecimento e de saber científico nas unidades executoras de ensino, pesquisa e de extensão, objetivando o desenvolvimento do potencial alheio" (JÚNIOR, 2013, p. 52).

Com base nas normativas das instituições quanto à carga horária executada, na universidade, por docentes, aqueles que são determinados em dedicação exclusiva, desempenhando suas atividades de pesquisa, ensino e extensão, de forma a compreender as demais funções cabíveis a professores universitários, o fazem em regime de 40 horas semanais, além de gestão educacional (GOMES; ALVES, 2017).

De uma forma conceitual, o regime de dedicação exclusiva, segundo exposto pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) manifesta-se o seguinte:

O regime em dedicação exclusiva nada mais é que um regime de trabalho; assim, quando se fala em regime de dedicação exclusiva, não se está referindo a nenhum outro cargo público específico, mas a um regime de trabalho inerente ao cargo de professor, seja de Universidade, Escola Técnica ou de Ensino Fundamental, sendo esta com previsão em legislação específica (PROCESSO nº 04500.000276/2005-21 - MPOG).

Por sua vez, docentes substitutos atuam em regimes de 20 horas semanais (tempo parcial), exceto necessidade da instituição em que se encontram vinculados. No que compete também à possibilidade de acumulação de dois cargos de professor, ainda que universitários, embora haja posições em contrário, hoje, o entendimento dominante é o de que a atividade de magistério encontra-se também permeada por essa legalidade e imposição do princípio da inadmissibilidade, quando for o caso em que se impossibilita o acúmulo (FERREIRA; SILVA, 2017).

Quanto à acumulação de cargos técnicos ou científicos, releva notar que, de acordo com o disposto na Constituição de 1988, ela somente é admitida com um cargo de professor, independentemente da existência de relação entre as atribuições do cargo e o componente disciplinar sob sua gestão de ensino nas universidades. Não se admite, todavia, a acumulação de dois cargos técnicos ou dois científicos (BRASIL, 1988).

Em sequência ao exposto no texto constitucional, o segundo caso excepcionado permite a acumulação de um cargo de docente com outro caracterizado como técnico ou científico (BRASIL, 1988). Neste ponto, é de observar que a Constituição não definiu o que seria cargo técnico ou científico, sendo tais definições objetos de apreciação por parte da doutrina e da jurisprudência.

Ponto que produz discussões acaloradas na academia são entendimentos que definem os cargos técnico-científicos, já que ainda são novidades os esclarecimentos teórico-conceituais que tornam a sua compreensão mais esclarecedora. Nesse sentido, importa esclarecer que o conceito de cargo técnico-científico, devido à ausência de maior precisão, provocou dúvidas no âmbito administrativo (GOMES; ALVES, 2017).

O Decreto Federal nº 39.956/1954, no art. 3º, estabeleceu que o cargo técnico-científico, pois:

(...) trata-se do modelo de cargo para cujo exercício seja indispensável a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino. Considera-se também técnico-científico o cargo para cujo exercício seja exigida a habilitação em curso legalmente classificado como técnico, de grau ou nível superior de ensino; e o cargo de direção privativo de membro do magistério, ou de ocupante de cargo técnico ou científico.

Conforme Carvalho Filho (2014, p. 671), "o cargo técnico seria aquele em que se usa os conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício da função". Os cargos científicos, dependeriam de conhecimentos específicos sobre um certo ramo da ciência, enquanto fundamento determinado, constituindo um tipo de conhecimento normalmente adquirido pelo curso superior sem que este seja, contudo, relevante.

Conceitua-se, por outra ótica de análise, o cargo técnico ou científico como aquele que requer um conhecimento técnico específico na área de atuação, "sendo necessária habilitação legal própria de grau universitário ou de profissionalizante de segundo grau" (ALEXANDRINO, 2015, p. 65). O mesmo ressalta a necessidade da observância da legislação infraconstitucional pertinente, na análise do caráter técnico de determinado cargo, observando as peculiaridades dos cargos e de responsabilidades que são inerentes aos profissionais e suas competências.

Evidentemente, considerando as previsões em que podem ser acumulados cargos e funções para professores, inclusive universitários, desde que comprovado, de fato, um requisito de compatibilidade de horários, tendo em vista os princípios da

eficiência, dos valores do trabalho e dignidade da pessoa humana (enquanto profissional atuante para efetivação de serviços públicos, neste caso), fica o docente impossibilitado de obter a acumulação, transgredindo os regramentos jurídicos quando o faz (GOMES; ALVES, 2017).

No momento em que se percebe a identificação da situação de acumulação dos cargos, funções e remunerações indevida por professores universitários, para fatos além das hipóteses de cumulação, importante destacar que, tanto quanto transgride a lei, este também implica em problemas atentatórios à ética pública da função e ética do indivíduo, uma vez que o conhecimento sobre as situações de acumulação dos cargos de docentes é amplamente difundido e de relevante instrumentalização (MARINELA, 2014; GRAÇANO, 2014).

A ética no serviço público e também ética pessoal daqueles que cometem fatos de acumulação indevida são outros fundamentos que merecem especial atenção, ainda mais quando considerado o período vigente de crise econômica, financeira e de imagem da Administração Pública, muitas das quais associadas a hábitos e comportamentos ilícitos dos servidores públicos.

A ética, ainda mais em momentos nefastos que consagram escândalos que hoje permeiam a cultura brasileira do serviço público, cada vez mais desacreditada e, de fato, cerca das inquietações e das problematizações, deve ser encarada como um instrumento que orienta adequadamente as condutas e comportamentos do servidor público perante diversidades de contingências, situações e contextos. Para tanto, observa-se ética como caminho irreversível para uma boa execução dos serviços públicos, conduzindo o agente para o atendimento dos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade e boa-fé, na medida justa do processo decisório e da autonomia (GRAÇANO, 2014, p. 16).

Para dirimir conflitos e desafios de ordem de apreciação ética, a Administração Pública, considerando também a acumulação ilícita, tem empregado recursos visando soluções estratégicas que regem comportamento dos servidores públicos, concretizando as manifestações e vontades do exercício da função na forma de regramento jurídico e das diversas leis que regulamentam os vários aspectos e meandros que regem a vida e trabalho dos profissionais (ROSA; MARTINEZ; BALSSANIANO, 2015), seja levando aos ambientes laborais maior difusão de conhecimento técnico, capacitando gestores e o

corpo de colaboradores sobre as implicações da identificação da acumulação indevida e, por fim, instaurando processos decisórios e penalizações por meio de comissões para a gestão de cada caso, a exemplo da Comissão de Ética ou Comissão de Acumulação dos Cargos, Empregos e Funções (CACEF), como ocorre na Universidade Federal Rural do Estado de Pernambuco (UFRPE).

A Comissão de Ética (CE) pode apurar, mediante a denúncia ou de ofício, as condutas em desacordo com normas éticas pertinentes nas legislações e em regramentos específicos do serviço público, assim como se recomendar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, a capacitação e o treinamento sobre as normas de ética e a disciplina, contribuindo, assim, para ampliação dos conceitos éticos e profissionais que devem regular a prestação de serviços públicos no âmbito das instituições federais de ensino superior (IFES), conforme as orientações da Gestão Pública para esses ambientes (TOMAZZONI, 2017). A comissão é responsável por realizar os diagnósticos da vida funcional dos servidores, identificando eventuais problemas, vieses e rupturas à lei do serviço público, desempenhando também papel fiscalizador (SILVA; SILVA, 2015).

A Comissão de Acumulação dos Cargos, Empregos e Funções (CACEF) é, por sua vez, o organismo que inspeciona, verifica e acompanha os casos de identificação de acúmulo indevido de cargos pelos servidores públicos, abrindo processo de análise e de tomada decisória a cada situação, concedendo, evidentemente, ampla defesa para os que encontram-se enquadrados no fato ilícito.

2.3 A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: CONCEITOS, FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E SUAS PERSPECTIVAS NA GESTÃO PÚBLICA

A realidade brasileira nos mostra, nos dias de hoje, que, apesar da proibição constitucional e de outros regramentos que conduzem as atividades desenvolvidas pela Gestão Pública, existem inúmeros casos de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas, seja em razão de não se enquadrarem, evidentemente, nas hipóteses taxativamente autorizadas pela Constituição Federal, seja por não ter sido preenchido o requisito da compatibilidade de horários (SILVA; SILVA, 2015; GUIMARÃES, 2018).

Logicamente, para que essas mesmas condições sejam plenamente atendidas e compreendidas, torna-se importante discutir as principais vertentes e dados históricos dos movimentos que antecederam às formalidades da acumulação de cargos, empregos

e funções públicas, bem como elucidar os princípios administrativos que regulamentam os fatos considerados válidos no contexto da Gestão Pública, em especial o da eficiência como parâmetro para a definição de qualidade no serviço público e no bem-estar dos servidores públicos.

A Administração, como um Poder constitucional, é regida por um conjunto de normas especiais, voltadas à supremacia do interesse público sobre o privado, assim como aos diversos princípios estabelecidos pela Constituição Federal e a ela inerentes, dentre os quais se destaca, no presente trabalho, a eficiência. O princípio da eficiência, trazido pela EC nº 19 de 1998, constitui, de maneira geral, o binômio produtividade e economicidade na busca pela redução de desperdício do dinheiro público, ao passo em que se impõe a execução da atividade administrativa com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2014, p. 32).

Historicamente, retornando-se à época do Brasil Colonial, já era prevista a proibição do acúmulo de cargos públicos, objetivando-se o alcance de maior eficiência na prestação dos serviços públicos, bem como o afastamento das tentativas de privilégio na Administração Pública. De início, cumpre observar que, embora a Carta outorgada de 1824 não tenha abordado expressamente o tema, houve a sua tratativa pelo Decreto Regência de 1822, elaborado por José Bonifácio, "através do qual houve a proibição do exercício conjunto de mais de um emprego ou ofício, tendo em vista a possibilidade manifesta de prejuízo à Administração Pública" (MEIRELLES, 2014, p. 516).

A Constituição Federal de 1891, a primeira Constituição republicana brasileira, erradicou a possibilidade de acumulação de forma expressa e sem exceção, dispondo, em seus artigos 73 e 79:

Art. 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis aos brasileiros, observadas condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

Art. 79 – O cidadão investido em funções de qualquer dos três Poderes federais **não poderá exercer as de outro** (grifo nosso).

A Carta Maior de 1934, apesar de igualmente vedar, em regra, "a acumulação, inovou ao trazer em seu bojo, pela primeira vez, algumas exceções" (FERREIRA; SILVA, 2016, p. 115). No que compete às exceções, contudo, observa-se que o texto

constitucional não previu o número máximo de cargos que poderiam ser acumulados, restringindo-se, nesse sentido, a estabelecer, como pressupostos, a natureza dos cargos e a compatibilidade de horários. Na referida Constituição, observa-se, no tocante ao artigo 172, que é vedada acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. E ainda destaca-se que:

§ 1º - Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço.

§ 2º - As pensões de montepio e as vantagens, da inatividade só poderão ser acumuladas, se reunidas, não excederem o máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos legalmente acumuláveis.

§ 3º - É facultado exercício cumulativo e remunerado de comissão temporária ou de confiança, decorrente do próprio cargo.

§ 4º - A aceitação de cargo remunerado importa à suspensão dos proventos da inatividade. A suspensão será completa, em se tratando de cargo eletivo remunerado, com subsídio anual; se, porém, o subsídio for mensal, cessarão aqueles proventos apenas durante os meses em que for vencido.

Sequencialmente, a Constituição de 1937, outorgada durante a presidência de Getúlio Vargas, ao dispor em seu art. 159 ser “vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e Municípios”, impôs novamente a erradicação total do instituto, sem exceções, retomando o posicionamento radical da Constituição de 1891. Diferentemente da Constituição antecedente, a Lei Maior de 1946 voltou a prever exceções à regra da vedação. Todavia, inovou, pois, quanto aos requisitos necessários, determinando não apenas a natureza dos cargos e a compatibilidade de horários, mas também a correlação entre matérias, estipulando o máximo de dois cargos acumuláveis (FURTADO, 2013; PIETRO, 2015).

Por fim, a Carta Magna de 1988 ampliou o princípio da inacumulabilidade ao estender, em seu inciso XVII, do art. 37, a proibição a empregos e funções e abranger, além da Administração Direta, as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, dentre outras (BITTENCOURT, 2003). Destarte, esses requisitos e fundamentos jurídicos, sob a ótica da Constituição vigente, coloca a eficiência como viés e recurso para a construção das bases legais para a acumulação, suas possibilidades e as suas restrições.

Com base nessa perspectiva, de acordo com a concepção teórico-conceitual de Carvalho Filho (2014, p.669):

O princípio da eficiência seria, pois, um fundamento central para se impedir o acúmulo de funções públicas, tendo em vista que a junção de cargos poderia prejudicar a execução eficiente das duas ou de qualquer uma das atividades, ou ainda, em outros termos, reduzir a produtividade e a qualidade necessárias a uma boa gestão. Este afirma que a dita vedação visa impedir a execução de vários cargos ou funções concomitantemente, sem que se possa desempenhar suas funções proficientemente.

Contudo, o princípio da eficiência, supramencionado, embora seja considerado o principal fundamento para a vedação acerca da ilicitude da acumulação dos cargos, por si só, não exime os demais fundamentos de fortalecerem a prática, coibindo-a dentro de toda a estrutura e o esboço institucional que permeia os meandros da Administração Pública. Isso porque a eficiência, sozinha, embora imprescindível, não é suficiente para embasar tal proibição, havendo outros fatores também observados como indispensáveis à constituição desse entendimento (SILVA; SILVA, 2015; NASCIMENTO, 2017).

No que compete às demais finalidades do instituto, é possível citar, de acordo com a ótica definida por Matte (2014), o objetivo de: a) coibir o abuso de poder; b) permitir maior acesso da população a cargos públicos; c) evitar carga horária excessiva para o servidor público, comprometendo sua qualidade de vida e interferindo, de forma direta ou indiretamente, em seu bem-estar e na execução efetiva e também ágil, além de desburocratizada, dos serviços públicos prestados à coletividade. De forma prática e efetiva, o objetivo de se coibir o abuso de poder possui estreita relação com o princípio da moralidade, com o dever de honestidade e de probidade da Administração e seus servidores, e de obediência aos princípios da lealdade e da boa-fé (MEIRELLES, 2014; PEREIRA; SPINK, 2015), recaindo também sobre a acumulação indevida executada por servidores quando da execução de serviços públicos.

Os servidores públicos, como agentes que são da Administração Pública, são regidos por diversos normativos, muitos dos quais excedem as particularidades e suas incumbências legais, implicando em orientações de dever e responsabilidades a todos os agentes e colaboradores que contribuem para o desenvolvimento dos serviços públicos. A legislação maior trata-se da Constituição Federal de 1988, pois, que, em seu Capítulo VII, traz, dentre outros dispositivos, disposições sobre a Administração Pública, e em

sua Sessão II, trata especificamente dos servidores públicos e de suas responsabilidades e restrições jurídicas, limitando sua participação ao âmbito conferido em legislações (DINIZ, 1997; MELLO, 2010; PIETRO, 2015).

Em se tratando de servidores públicos federais, faz-se mister mencionar a Lei Federal nº 8.112/90. Esta lei dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990). Em seu art. 2º, ela considera como “servidor” qualquer pessoa legalmente investida em cargo público. Possui na essência regras sobre provimento, vacância, remoção, redistribuição, substituição, nomeação, posse, além de exercício, estabilidade, transferência, reversão, reintegração, recondução, disponibilidade e de aproveitamento dos servidores públicos, bem como trata dos direitos e vantagens, do regime disciplinar, das proibições, dentre outros temas (PIETRO, 2015; NASCIMENTO, 2017).

Em seu capítulo III, trata especificamente da acumulação de cargos públicos. A Constituição Federal de 1988, ao vedar a acumulação de cargos, empregos e funções, estabeleceu taxativamente as exceções à regra imposta. Assim, "as normas excepcionais devem ser interpretadas de maneira restritiva, não sendo possível aplicá-las a situações, pois, que não se enquadrem as previsões expressas na Constituição Federal de 1988" (CARVALHO FILHO, 2014, p. 671).

São consideradas, portanto, como indevidas as acumulações que destoam da previsão constante no texto e constituem, em âmbito federal, infração funcional grave, punível, inclusive, com pena de demissão, nos moldes da Lei nº 8.112/90 (MARINELA 2014, p. 748). Pode-se aferir, do excerto reproduzido acima e da redação dos artigos 118 a 120 da Lei nº 8.112/90, que as regras se aplicam para detentores de cargos, empregos e também funções, condicionando as possibilidades de acumulação legalmente previstas à comprovação da compatibilidade de horários (BRASIL, 1990).

Ainda observa-se que servidores inativos não podem acumular pensão com o vencimento em outro cargo público, não podem acumular dois cargos em comissão, salvo exceções, não podem ser remunerados por participarem em órgãos de deliberação coletiva, salvo exceções, dentre outras situações.

Além das exceções estabelecidas nos artigos supracitados, a Constituição ainda traz mais três situações viáveis de acúmulo: a possibilidade de detentor de cargo eletivo de vereador acumular se houver compatibilidade de horários; b) os magistrados podem exercer atividade de docência; c) e os membros do Ministério Público, que também podem acumular com o magistério, observando-se os requisitos da compatibilidade de

horários e exercício de funções e profissões constitucionalmente viáveis (GRAÇANO, 2014; SILVA; SILVA, 2015).

Outra legislação que serve de respaldo para a temática em pesquisa é a Lei nº 8.429/92 – A Lei de Improbidade Administrativa – que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (BRASIL, 1992).

A acumulação de cargos públicos também é intimamente relacionada à Lei nº 12.813/2013, que tem, pois, o fito de trazer o que se configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. A jurisprudência também é analisada nesta pesquisa, pois observam-se entendimentos importantes exauridos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), assim como também os pareceres expedidos pela Advocacia Geral da União (AGU) e outros órgãos correlacionados à problemática analisada.

2.3.1 Pressuposto: a comprovação da compatibilidade de horários

A acumulação de cargos públicos é um tema previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, incisos XVI e XVII, que aduzem ser:

(...) vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se aos empregos e às funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, as suas subsidiárias, e também sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.”

Conforme visto acima, a Constituição Federal, ao determinar as exceções à proibição cumulativa de cargos, estabeleceu, para todos os casos, como requisito único, comprovação da compatibilidade de horários, sem o qual a acumulação deve ser vedada ainda que se configure as hipóteses previstas (CARVALHO FILHO, 2014, p. 669), o

que vai de encontro ao que observa-se nos princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Em nível federal, a Lei nº 8.112/90 ficou silente quanto ao tema, repetindo, em linhas gerais, o texto constitucional, determinando não apenas a compatibilidade de horários, mas também a sua efetiva comprovação. Destarte, o art. 118 desta lei prevê:

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à **comprovação da compatibilidade de horários**.

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade (**grifo nosso**).

A Advocacia-Geral da União ao exarar o Parecer GQ nº 145/98, considerou ilícitas as acumulações de cargos, de empregos e funções que perfizessem oitenta horas semanais, sob o fundamento de ausência da “compatibilidade de horários”. Para tanto, utilizou-se da concepção subjetiva da compatibilidade de horários que visa, pois, preservar não apenas a qualidade e a eficiência do serviço prestado à sociedade, mas a saúde mental do servidor (FERREIRA; SILVA, 2016; GUIMARÃES, 2018).

O mesmo parecer orienta, pela ausência de previsão de um limite de horas pelo texto constitucional, a configuração de acumulação ilícita, por parte dos professores, de estabelecimentos oficiais de ensino, quando acumularem atividades de magistério ou esta com outra de caráter técnico ou científico, por um período superior, no seu conjunto, a 60 horas semanais (NELSON, 2016).

É salutar entender que exceções previstas constitucionalmente não constituem um privilégio sem justificativa para a concessão de prestígio a determinadas carreiras, mas são permitidas em prol da coletividade. Seja autorizando que servidores bem preparados, que já demonstraram sua capacidade ao lograrem êxito em um concurso público, repassem seus conhecimentos técnicos e científicos no exercício da docência em benefício da sociedade, ou satisfazendo as necessidades públicas de falta de recursos humanos na área de saúde, a relevância dessas exceções para a proteção do interesse

comum mostra-se adequada ao confrontar-se o atual ordenamento jurídico com a realidade pátria (NELSON, 2016; FERREIRA; SILVA, 2016; GUIMARÃES, 2018).

Não somente nas áreas de saúde, mas também na área docente a possibilidade de acúmulos lícitos pode influenciar positivamente uma ou mais instituições, com o compartilhamento de conhecimento dos profissionais que, a depender da região geográfica, são escassos, trazendo benefícios, a linhas gerais, tanto à Gestão Pública Municipal, quanto à estadual e à federal. Evidentemente, seja limitando ao montante de 60 horas, seja limitando ao montante de 80 horas, independentemente da interpretação concedida ao Parecer GQ nº 145/98 da AGU, é certo que a sua edição não foi suficiente para solucionar a problemática que envolve a questão da compatibilidade de horários. Isso porque sua aplicabilidade não é a unanimidade entre os doutrinadores ou tribunais pátrios (AROUCA, 2014; NELSON, 2016).

Por fim, com base nesses aditivos e explanações teórico-conceituais, quaisquer situações que venham a desrespeitar preceitos legislativos citados podem configurar em acumulação ilícita de cargos públicos. Como exemplos, citam-se os acúmulos de cargos que excedam ao limite de 60 horas, os professores com dedicação exclusiva que acumulam outras funções, os profissionais de saúde que exerçam mais de dois cargos remunerados, dentre outros casos que serão melhor abordados durante a produção da dissertação (BITTENCOURT, 2003; GUIMARÃES, 2018).

Concluída pela cumulação ilegal, o servidor público de boa fé poderá optar por um dos cargos. No caso da cumulação ilegal advir da incompatibilidade de horário, poderá ele solicitar em conjunto ao órgão de Recursos Humanos (RH) redução da jornada com redução proporcional da remuneração (AROUCA 2014, p. 77).

Veja-se a seguir:

Servidor público em situação de acumulação ilícita de cargos ou empregos pode se valer da oportunidade prevista no art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 para apresentar proposta de solução, comprovando o desfazimento dos vínculos, de forma a se enquadrar nas hipóteses de cumulação lícita. Contudo, o art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 não autoriza que o servidor prolongue indefinidamente a situação ilegal, esperando se valer do dispositivo legal para caracterizar, como sendo de boa-fé, a proposta de solução apresentada com atraso. No caso em exame, os empregadores do impetrante, quando consultados a respeito do desfazimento dos vínculos – fato que tinha sido informado pelo impetrante ao INSS –, informaram que estes não haviam sido desfeitos, tendo um deles sido inclusive renovado.

Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 26.929, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 19-10-2010, Segunda Turma, DJE de 11-11-2010.)

Conforme o Supremo Tribunal Federal (STF), configura-se a má fé do servidor que acumula os cargos públicos de forma ilegal quando, embora notificado para optar por um dos cargos, não o faz, consubstanciando sua omissão disposição para persistir na prática do ilícito (AROUCA, 2014; GUIMARÃES, 2018).

Logo, será mapeado o procedimento de detecção de casos ilícitos de acúmulos de docentes e o tratamento que vem sendo aplicado pelo Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP) da Superintendência de Gestão de Pessoas da Univasf, ao ser detectada uma ilicitude.

2.4 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS SUAS INFLUÊNCIAS NAS QUESTÕES DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS

A presença dos casos de acumulação de cargos públicos na Univasf permite uma análise aos moldes neoinstitucionalistas advindos da Sociologia, da Economia, da Psicologia e da Ciência Política, que sugere a influência institucional no comportamento dos servidores docentes federais. As instituições públicas impactam, inclusive, por meio da análise das interações institucionais produzidas, a produtividade dos servidores.

As normas e os regimentos utilizados no âmbito da Universidade em estudo podem influenciar tanto positivamente quanto negativamente os aspectos laborais dos docentes, impactando positiva ou negativamente em suas decisões de acumulação de cargos. Para entendimento de Peres (2008), instituições são fatores de constrangimento ou restrição e de moldagem ou estruturação das ações dos atores políticos.

Logo, as instituições são elementos que conferem maior coesão e sustentação aos objetivos e metas da sociedade e de seus profissionais, devendo as mesmas serem, a partir de suas relações com o sistema e ambiente, imbuídas de valores, moral, códigos e princípios norteadores. Para March e Olsen (2008, p. 37):

As instituições podem ser, por exemplo, as normas e os valores, incluindo sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais, etc., que não só estipulam o funcionamento de organizações, mas também determinam o comportamento individual por uma série de categorias de percepção que guiam a prática social dos agentes, determinam inteiramente suas preferências, interesses, objetivos, como é o caso da definição do neoinstitucionalismo “clássico” ou sociológico.

Pela ótica do neoinstitucionalismo sociológico, a problemática gira em torno da explicação do por que as organizações adotam um conjunto de formas, procedimentos ou símbolos, observando a maneira como as diversas práticas são difundidas. O “neoinstitucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que explica o comportamento dos atores no processo evolutivo das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 2).

Segundo Rocha (2005, p. 8), ainda apresentando os principais e mais destacados conceitos da literatura, o neoinstitucionalismo:

[...] parte do pressuposto de que a organização da política e do ambiente social ocorre por meio das instituições. A organização da política pode ser compreendida como a instituição e a rotinização de mecanismos que proporcionam a estabilidade das decisões sociais, as quais reduzem a incerteza do ambiente social e possibilitam aos diversos atores a construção de expectativas de comportamento por parte dos demais. Com isso, as instituições constituem o objeto para entendimento do fenômeno político.

Como exemplo, cite-se a tendência a explicar semelhanças entre o mesmo tipo de instituição, como Ministério da Educação em várias partes do mundo, considerando-se as diferenças contextuais, levando à interpenetração da cultura com a instituição (HALL; TAYLOR, 1996).

Por este entendimento, pode-se estabelecer um paralelo entre os departamentos em algumas universidades que realizam o procedimento dos acúmulos de cargos públicos. Ainda seguindo esta ótica, para explicar melhor, indivíduos desempenham específicos papéis aos quais são vinculadas normas. Mesmo que os indivíduos tenham a sua própria maneira de socialização, eles internalizam parte das normas associadas aos papéis, lógica que concebe influência das instituições sobre o comportamento.

No estudo em apreço, esta corrente neoinstitucionalista auxiliaria a explicar de que forma os papéis desempenhados atualmente pelos agentes, tanto ativos quanto passivos, nos casos de acumulação de cargos públicos docentes, influenciam na maneira com que eles se comportam diante das normas prescritivas, e diante das atitudes que a instituição espera que estes reproduzam. A relação que liga o indivíduo e a instituição paira sobre um raciocínio prático, no qual, para obter uma linha de ação, o indivíduo ao mesmo tempo utiliza e também confecciona modelos institucionais disponíveis (HALL; TAYLOR, 1996).

Segundo Peres (2008), os atores políticos respondem de maneira estratégica ou moral a conjunto de regras (formais ou informais) institucionais. Estas regras moldam e induzem os atores à ação e à decisão condicionada. Ou seja, de acordo com este viés, os docentes da Univasf agem, reagem e decidem suas ações influenciados em certo grau pela maneira como as regras no âmbito institucional lhes são apresentadas.

Mas para que serviriam instituições? Para Cavalcante (2011), possuiriam várias funções: para reduzir incertezas, introduzir estabilidade, guiar as interações humanas, propagar informações, determinar as estruturas de incentivos e dar suporte às pessoas para decodificação do contexto social, tornando-as aptas a realizar escolhas e tomar decisões. Tomando por base estas funções e delimitando os campos de análise, pode-se levantar as hipóteses que ensejam uma reflexão sobre quais as ações e decisões dos docentes que possuem situação de acúmulo de cargos são influenciadas pelo modelo institucional atualmente imposto, e qual seria o grau da influência nos comportamentos (ROCHA, 2005).

Para Bucci (2017, p. 53), a partir das discussões e problematizações acima, o argumento central do neoinstitucionalismo pode ser desdobrado em três postulados:

- i) instituições – e não indivíduos ou classes – são o elemento central da vida política;
- ii) indivíduos são ‘atores’ importantes, mas é proveitoso compreender quais são os marcos institucionais dentro dos quais agem, ao invés de observar indivíduos, motivações, preferências e escolhas (instituições funcionam como variável dependente); portanto,
- iii) não somente as instituições “contam” na explicação, mas são a explicação para a parte das ocorrências da vida política (instituições como variável independente).

Quanto às tipologias existentes reconhecidas pela comunidade científica, Hall e Taylor (2003) apontam que o institucionalismo está revestido em três vertentes centrais: visão histórica, o institucionalismo de escolha racional e a perspectiva sociológica.

O institucionalismo histórico atenta para o papel das instituições na vida política, mas seus teóricos não pensam que as instituições são o único fator importante sobre a política. Há uma tendência nesta linha de pensamento em situar as instituições em uma cadeia causal na qual se atrelam a outros fatores. Este modelo de institucionalismo se

preocupa com as relações entre instituições e visões de mundo dos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 4). Assim, essa visão perpetua-se na Univasf como instituição que, apesar de jovem no contexto da educação pública conta com um tempo estimado de 10 anos de atuação, repercutindo no desenvolvimento do cenário e de servidores (ROCHA, 2005, p. 52).

A vertente da escolha racional analisa a vida política como um encadeamento da complexidade dos atos coletivos. Para esta corrente, as instituições só existem graças ao embate entre as forças da sociedade, e são geradas por acordos entre as forças (HALL; TAYLOR, 2003, p. 11). Na condução do processo ético dos servidores, decisão racional é um elemento substancial para a consolidação das atividades, em conformidade com o bem comum e com os interesses da sociedade (BUCCI, 2017).

Os institucionalistas sociológicos, por sua vez, procuram analisar instituições de forma extensa, agregando ao debate conceitual das instituições a questão da cultura, por exemplo, além do arcabouço da ética, que também pode ser considerada enquanto fator componente da cultura. Os estudiosos da corrente defendem que as instituições mudam suas práticas constantemente para tornarem a sua legitimidade perante a sociedade mais forte (HALL; TAYLOR, 2003; ROCHA, 2005).

Para Hall e Taylor (2003), no neoinstitucionalismo, procedimentos institucionais que guiam as ações humanas, bem como seus comportamentos e condutas profissionais, deveriam ser concebidos tendo em vista os vários padrões de significação construídos por sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, aqui encaixando-se a ética, moral e legalidade como fundamentos orientadores da atividade laboral no serviço público de servidores públicos no contexto das instituições, inclusive atuando sobre as questões que envolvem casos de acumulação de cargos por docentes nas instituições federais de ensino superior (IFES) (ROCHA, 2005; BUCCI, 2017).

Sem a percepção regulatória dos organismos fiscalizadores, tampouco sem a articulação entre os elos institucionais, que devem considerar a temática como exercício de gestão eficiente e contínua, não se faz possível construir um ambiente cujo clima organizacional seja feito de deveres, responsabilidades e competências compatíveis com a qualidade que do serviço público se espera e com efetividade (MENDES et al., 2015), implicando na eficiência e na qualidade de vida dos docentes que atuam em regime de acumulação devida de cargos públicas, aplicando penalidades quando identificados os casos ilícitos que ultrapassam excertos e possibilidades admitidas pelas leis.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme Creswell (2010), o método consiste na ordem que deve ser imposta aos diferentes processos necessários para se atingir certo fim ou resultado esperado. Segundo o autor supracitado, na pesquisa científica, o método é o conjunto de processos empregados em uma investigação e na demonstração de uma verdade.

A metodologia trata do esclarecimento detalhado de todos os procedimentos que foram adotados para a realização de um trabalho científico. Referente a isso, Prodanov e Freitas (2013) afirmam que a metodologia engloba os passos realizados para a elaboração do trabalho científico, que vai desde a escolha do procedimento para a coleta, a identificação dos métodos, técnicas, materiais, dos instrumentos de pesquisa e a definição de amostra, até a categorização e análise dos dados.

De acordo com a concepção teórica de Gil (2002), a metodologia científica consiste em um instrumental útil e seguro frente aos problemas científicos. O autor explica que a metodologia estuda os meios ou métodos de investigação do pensamento concreto e pensamento verdadeiro, procurando estabelecer o que é real e o que é ficção.

Assim, na presente seção, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, propostos para a realização dos alinhamentos teóricos e empíricos do estudo, tendo sido divididos em: estratégia metodológica da pesquisa; instrumentos de coleta e análise dos dados e campo de estudo/corte temporal.

3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DO ESTUDO

A estratégia metodológica utilizada para a constituição da presente dissertação é a pesquisa de viés quali-quantitativa e abordagem exploratório-descritiva, que apresenta traços que possibilitarão identificar relações as entre variáveis e/ou constituir hipóteses (GIL, 2002; MARCONI; LAKATOS, 2003).

Trata-se também de uma pesquisa aplicada e documental, com aprofundamento a partir de pesquisa bibliográfica para subsidiar e explorar a teoria recente e tradicional acerca da temática da acumulação indevida ou permissiva dos cargos pelos docentes em universidades públicas com o método indutivo, de acordo com o modelo metodológico adotado por Marconi e Lakatos (2003), Gil (2002) e Creswell (2010).

É considerada descritiva a pesquisa que estabelece a relação dinâmica entre o mundo real e também o sujeito, produzindo *interfaces* e articulações expressivas. Para Creswell (2010), no estudo descritivo, realiza-se estudo, análise, registro e interpretação dos fatos do mundo físico sem interferência do pesquisador.

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) o levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (RAUPP; BEUREN, 2006).

De acordo com Beuren (2006), a pesquisa quantitativa objetiva garantir a precisão dos resultados, evitar distorcer a análise e interpretações, oferecendo margem de segurança. Aplica-se aos estudos descritivos, que buscam descobrir as relações entre as variáveis, ao passo que as pesquisas qualitativas buscam captar não somente a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar a sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir consequências (MARCONI; LAKATOS, 2003).

O estudo envolverá a obtenção de informações teórico-conceituais, através da pesquisa exploratória junto aos autores na abordagem da temática investigada, além da leitura de artigos específicos existentes na academia que destaquem o referido assunto, com o fim de resgatar evidências teóricas acerca do processo de acumulação de cargos por docentes em universidades, dentre outros pressupostos essenciais ao entendimento global da perspectiva deste trabalho de dissertação em Administração Pública.

Os documentos científicos foram escolhidos com base em um recorte temporal de publicações nos periódicos entre os anos de 2013 a 2018, sem desconsiderar, entretanto, as referências tradicionais. As palavras-chaves norteadoras dos mecanismos de busca dos achados foram: Acumulação. Cargo público. Docentes. Universidade. Acumulação ilícita. Foram escolhidas, como fonte de busca, as seguintes plataformas de localização e de seleção online: o *Google Scholar*, *SciELO (Scientific Electronic Library Online)* e Banco de Teses e Dissertação, sendo estas indexadas ao Portal de Periódicos da Capes, e o *Spell (Scientific Periodicals Electronic Library)*.

Para analisar os dados coletados foi utilizada a técnica de análise documental. “A técnica documental vale-se de um exame de documentos originais, que ainda não receberam um tratamento analítico por nenhum autor. É uma das técnicas decisivas para pesquisa em Ciências Sociais e Humanas” (HELDER, 2006, p. 2), a exemplo da Gestão

Pública. Foram, a partir do viés documental, utilizadas as técnicas de pesquisa, como a leitura e a documentação, e técnicas de coleta de dados como fichas de registro para a observação e também a coleta de dados nos processos de identificação de acumulação de cargos por docentes nas universidades públicas, como a Univasf.

3.2 UNIVERSO DA PESQUISA: FATORES DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO

Delineia-se a amplitude da pesquisa em evidência neste estudo dissertativo pelo enfoque nos casos de acumulação de cargos públicos apenas por docentes, excluindo-se os técnicos administrativos em educação, pertencentes ao quadro efetivo de servidores públicos federais da Univasf, assim como outros colaboradores que atuam no âmbito da estrutura de trabalho da referida instituição federal de ensino superior (IFES).

Serão desconsiderados, para efeitos desta pesquisa, os professores em regime de contrato temporário com a instituição (docentes substitutos), admitindo apenas docentes efetivos, que trabalham com as cargas horárias de 20h e 40 h (dedicação exclusiva).

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Serão utilizados, enquanto métodos de coleta de dados, a pesquisa documental com a fundamentação teórica proveniente da abordagem de pesquisa bibliográfica. Para Gil (2002), Marconi e Lakatos (2003, p. 44), o meio documental engloba documentos conservados no interior de órgãos públicos e espaços privados de qualquer natureza, como registros, regulamentos, ofícios, memorandos, dados estatísticos, comunicações informais, etc.; e, por sua vez, brevemente, a abordagem bibliográfica engloba material acessível ao público publicado em livros, revistas, jornais, etc, como fontes secundárias que subsidiam dados primários coletados, a fim de dar significado à sua identificação.

Dados complementares essenciais à constituição da pesquisa serão formulados por um roteiro de acompanhamento (vide APÊNDICE A), contendo questões fechadas que possibilitem a maior exploração de resultados numéricos e de dados sobre os processos em evidência, fundamentando a perspectiva quantitativa.

Por sua vez, as questões abertas buscam explorar, sob a ótica do qualitativo, as limitações e os desafios quanto ao trabalho executado por servidores designados para a atuação no órgão competente (DNSP/SGP), principalmente em relação à apreciação de

processos de acumulação de cargos públicos pelos docentes na Univasf, sendo a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) empregada para a formulação das categorias de estudo e aprofundamento teórico necessário.

3.4 CAMPO DE ESTUDO E CORTE TEMPORAL

Primeira Universidade Federal a ter sua sede implantada no interior do Nordeste, a Univasf instituiu-se com a missão de levar o ensino público superior de qualidade ao Semiárido, numa proposta ousada de estar presente, desde a sua origem, em três dos nove estados da Região Nordeste. Assim, foi criada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, por meio da Lei nº 10.473, de 27 de junho de 2002, a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), com a sua sede na cidade de Petrolina, em Pernambuco.

Também foram criados outros dois *campi*, situados nas cidades de Juazeiro, na Bahia, e de São Raimundo Nonato, no Piauí. O desafio da implantação da nova instituição coube à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que, representada pelo reitor José Weber Freire de Macedo, executou ações de administração de pessoal, de material, de patrimônio, de serviços gerais, orçamento e finanças e controle interno, conforme o Decreto Nº 4.465/2002.

A partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007 pelo Decreto nº 6.096, a Universidade pôde ampliar o número de cursos ofertados, dando origem à criação de outros dois campi: Campus Ciências Agrárias (CCA), também em Petrolina, na zona rural da cidade; e Campus Senhor do Bonfim (BA).

No ano de 2013, foi aprovada pelo Conselho Universitário (Conuni) a criação do Campus Paulo Afonso (BA), que oferta o segundo curso de Medicina da Universidade. As atividades acadêmicas do mais novo campus da Univasf tiveram início em setembro de 2014, pouco antes do aniversário de 10 anos da instituição.

Atualmente, a Univasf está organizada em 6 *campi* Universitários: Petrolina (PE) (Campus Sede e Ciências Agrárias), Juazeiro (BA), São Raimundo Nonato (PI), Senhor do Bonfim (BA) e Paulo Afonso (BA). Oferece, hoje, 32 cursos de graduação, sendo 28 presenciais (Administração, Enfermagem, Farmácia, Educação Física Bacharelado, Educação Física Licenciatura, Medicina (Petrolina e Paulo Afonso), Psicologia, Ciências Biológicas, Medicina Veterinária, Zootecnia, Artes Visuais, Ciências Sociais,

Engenharia Mecânica, Engenharia Civil, Engenharia Agrônômica, Engenharia Agrícola e Ambiental, Engenharia Elétrica, Engenharia de Produção, Engenharia da Computação, Antropologia, Arqueologia e Preservação Patrimonial, Química, Ciências da Natureza (Senhor do Bonfim e Serra da Capivara), Ecologia, Geografia e três na modalidade à distância (Bacharelado em Gestão Pública, Licenciatura em Ciências Biológicas e a Licenciatura em Pedagogia).

A Univasf é, atualmente, conforme dados abertos coletados com atualização em 2018, composta de 546 docentes, 370 técnico-administrativos (TAEs), 392 funcionários terceirizados de apoio administrativo e 6.362 estudantes em regime de matriculados.

Este estudo foi realizado e desenvolvido por meio do mapeamento dos processos de acumulação de cargos públicos por docentes no Departamento de Normas e Seleção de Pessoas da Superintendência de Gestão de Pessoas (DNSP/SGP) da Univasf. O corte temporal contemplou a apreciação de processos de acumulação de cargos por docentes instaurados entre os períodos de 2004 a 2018, haja vista que, embora a Univasf tenha sido criada por lei, em 2002, somente iniciou suas atividades em 18 de outubro de 2004.

3.5 POSSÍVEIS RISCOS E GARANTIAS DA PESQUISA

Os riscos envolvidos durante a execução dos procedimentos desta pesquisa para a produção da dissertação estão relacionados ao fato de que alguns processos possuem um caráter de documentos internos a um determinado departamento, e, nesse sentido, caso exista exposição, por exemplo, nos casos de acumulação ilícita de cargos públicos pelos docentes, este servidor público poderia vir a ser prejudicado com danos à sua reputação, à sua integridade moral e à sua atividade econômica desenvolvida.

Como estratégias de minimização dos riscos admitidos, foi assinado um Termo de Responsabilidade (vide APÊNDICE B) pela pesquisadora com um consentimento do servidor do DNSP/SGP Univasf e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aos servidores designados para a apreciação dos processos no órgão, garantindo que as informações são sigilosas e serão utilizadas apenas para elucidar os fins desta pesquisa, sob o argumento de que serão devidamente processados os dados dos processos para que não haja identificação e/ou publicação em qualquer fase da produção e da conclusão dos estudos e da produção da dissertação.

A partir da assinatura do Termo de Responsabilidade (TR), uma de suas cláusulas destaca a possibilidade de haver suspensão da pesquisa, no caso de qualquer participante indireto sentir-se desconfortável no processo na fase de análise dos dados funcionais.

3.6 ETAPAS DO MODELO METODOLÓGICO

O modelo metodológico proposto para esta pesquisa foi dividido em três etapas:

3.6.1 Análise Documental

Nesta etapa, foi feita a análise dos estatutos e regimentos internos institucionais, legislações que regem o tema da acumulação de cargos, pareceres da Advocacia Geral da União (AGU), Constituição, legislações superiores e também do Tribunal de Contas da União (TCU), a análise dos processos, pareceres, sites, declarações, notas técnicas, tabelas de registros e inventários setoriais, bem como outros documentos ou normativos que se mostrem necessários ao longo da realização da pesquisa.

3.6.2 Mapeamento do Procedimento

O mapeamento do procedimento de detecção, análise e resolução dos casos de acumulação de cargos públicos pelos docentes na Univasf foi desenvolvido por meio do emprego da técnica de análise descritiva e abordagem exploratória de dados disponíveis no Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP/SGP) com os dispositivos normativos que regem a temática em estudo, em conjunto com o questionário elaborado para fins desta pesquisa.

3.6.3 Diagnóstico

Almejou-se, nesse sentido, identificar se o vigente setor de normas (DNSP/SGP) detém, em caráter legal, a competência de gerenciar os processos que deliberam sobre os casos de acumulação de cargos por docentes da Univasf, observando-se como é, de fato, realizado o procedimento atualmente, quais são as forças e fraquezas deste modelo atual, e identificar, caso necessário, as oportunidades de melhoria e proposição de ações

para o fortalecimento dos procedimentos de apreciação e análise dos processos, tendo sido sugerida a criação de uma Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos na Univasf – CA/UNIVASF e elaborada uma minuta de regimento interno, inspirada no modelo de regimento utilizado pela Universidade Federal de Pernambuco, contendo missão, atribuições, participantes, dentre outras configurações necessárias à sua efetiva instituição.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esta seção da dissertação apresentou, como objetivo central, descrever dados oriundos da coleta de dados por meio de um instrumento próprio (APÊNDICE A), da identificação das variáveis de estudo e, conseqüentemente, das análises pertinentes ao desenvolvimento dos aspectos éticos, morais e legais do processo de acumulação de cargos e de funções por docentes no âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) a partir da atuação de competências do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas da Superintendência de Gestão de Pessoas (DNSP/SGP).

Com isto, buscou-se observar as limitações, desafios e construção da cultura de transparência pública no processo de avaliação e apreciação dos casos de acumulação de cargos e funções por docentes dentro da instituição, observando as situações que evocam a conformidade com a lei que rege os servidores públicos, a Constituição e, por sua vez, demais normativas específicas e, ao mesmo tempo, como são exercidas essas atividades pelo DNPS/SGP, refletindo, nesse sentido, sobre a perspectiva da eficiência, de eficácia e a efetividade do gerenciamento dessas questões.

Observou-se por percepção de agrupamento de tarefas desempenhadas pelo referido setor, que este tende a ser comprometido ao absorver a competência de gestão de processos de acumulação de funções por docentes da instituição, considerando que o desempenho de múltiplas e desafiadoras funções de trabalho, concentrando-as em um departamento único que atua com poucos servidores públicos, tende a minimizar as otimizações de apreciações e processo decisório, produzindo esgotamento psicológico e físico dos profissionais.

Além disso, a concentração de funções potencializa a origem de patologias, como a síndrome de *Burnout*, as lesões por esforço repetitivo, as dores osteomusculares relacionadas ao trabalho, dentre outras, que, por si, podem adquirir sinais com grau de severidade leve até mesmo a complexas.

Nesse sentido, a análise documental associada aos questionamentos intrínsecos à coleta de dados realizada a partir da aplicação de roteiros com os dois profissionais que executam as atividades no Departamento de Normas e Seleção de Pessoas da Superintendência de Gestão de Pessoas da Univasf (DNSP/SGP), possibilitou a análise, identificação e aprofundamento teórico-conceitual dos casos registrados na instituição, a conformidade decisória com a lei em relação às situações de acumulação de cargos por docentes, os impactos da concentração de tarefas administrativas, operacionais e legais

pelos servidores públicos na apreciação dos processos e, por fim, as contribuições desse trabalho desenvolvido para a universidade, a partir da perspectiva neoinstitucionalista e organizacional, que são os elementos orientadores da execução desta dissertação.

4.1 DADOS SOBRE O PROCESSO E APRECIACÃO DO DEPARTAMENTO DE NORMAS E SELEÇÃO DE PESSOAS (DNSP/SGP)

Antes de adentrar nos aspectos que explicam as características do trabalho por servidores públicos do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP/SGP), é necessário compreender o detalhamento, as particularidades dos processos de acúmulo e as formalidades legais de apreciação; assim, por meio da análise dessas características e aspectos essenciais, é possível compreender, macroscopicamente, questões atreladas ao regime de trabalho dos docentes, vínculos funcionais que ensejaram a abertura de um processo de acumulação, compatibilidade de horários, as providências cabíveis ao setor e a conformidade de apreciação do departamento com a justificativa apresentada.

Foi analisado, também, o ano de abertura do processo e o encaminhamento final, quanto a arquivamento ou pendências, com o fim de realizar outras investigações, que, por si mesmas, desencadeiem a observância de outros fenômenos que possam explicar como o trabalho é desempenhado e quais resultados podem ser resgatados na prática, a fim de se evidenciar as contribuições, em nível institucional, das atividades executadas com os processos de acumulação de cargos e funções pelos docentes.

Segundo Guimarães (2018, p. 28), “acumulação de cargos é a possibilidade de duas situações jurídicas concomitantes do servidor (vínculo) perante o Poder Público, em horários que sejam compatíveis”. Com base na definição apresentada, a acumulação de cargos pode ser compreendida como o exercício de dois cargos públicos, pelo mesmo servidor, em horários conciliáveis, de modo a não prejudicar a regular a prestação do serviço.

Logicamente, as questões que envolvem a acumulação dos cargos e funções pelos docentes, ainda mais illicitamente, sempre foram consideradas como posturas vistas por repreensíveis, considerando os fundamentos legais existentes, uma vez que comprometem a sustentabilidade gerencial e normativa das instituições públicas, além de significar a ruptura da cultura ética estabelecida. Ao acumular o cargo ou função no viés público, exceto as prerrogativas admitidas em lei, o servidor público manifesta a

quebra dos acordos legais instituídos, ferindo os regramentos, e também, ao acumular, o mesmo atrai para si múltiplas funções e tarefas, seja no contexto público ou privado, de gestão ou docência, o que implica em maior incidência de esgotamento físico ou mental, perda da qualidade de vida e as implicações na eficiência do trabalho desempenhado (GRAÇANO, 2014; PIETRO, 2015; NASCIMENTO, 2017).

Por meio desses pressupostos, parece relevante o esclarecimento constante no Manual de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) da Controladoria-Geral da União (CGU) (COSTA, 2010, p. 34):

O dispositivo proíbe a acumulação do cargo com o exercício de atividades privadas que possam concreta ou potencialmente causar conflitos de interesses, comprometendo a imparcialidade do servidor, ou, ainda, que sejam incompatíveis com o horário de trabalho. Forçoso observar que a presente proibição não se confunde com a vedação de acumulação de cargos públicos (art. 132, XII), uma vez que o dispositivo em tela visa ao conflito entre cargo público e atividade privada; ressaltando-se a limitação do entendimento aqui esposado às disposições contidas na Lei nº 8.112/90.

Na Univasf, o Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP), que é o órgão associado à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) é, pois, o responsável pela investigação, apreciação e deliberação sobre situações de acumulação vistas como indevida pelos docentes, promovendo a conscientização legal e identificando variáveis e fatores que provocam a transgressão das normas orientadoras, seja a Lei nº 8.112/1990, a Constituição Federal de 1988, dentre outras, que versam sobre a compatibilização de horários e a função de magistério e docência, a exemplo do Parecer GQ nº 145/98 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; SILVA; FERREIRA, 2017).

Ademais, é este departamento, então, que executa procedimentos normativos de deliberação sobre acúmulo de cargos e de funções pelos docentes na instituição, em especial casos indevidos, que excedem situações admitidas na lei.

Quantitativamente, o número de processos de acumulação de cargos e funções por docentes na Universidade Federal de Vale do São Francisco foram 24 documentos de análise, tendo em vista os anos de 2007 a 2017, períodos em que se registraram tramitações de acúmulo e notificações dos órgãos de controle externo, como a Controladoria Regional e a Interna, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretarias Municipais, dentre outros.

A Tabela 01, abaixo, apresenta quantitativos e percentuais, por ano analisado, dos processos de acumulação de cargos e funções por docentes da Univasf.

Tabela 01 - Quantitativo e percentual de processos de acumulação de cargos e funções por docentes na Univasf

2007	2010	2013	2015	2016	2017
4	9	3	4	3	1
17%	37%	12%	17%	12%	5%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Por meio da tabela acima, observa-se a alta concentração percentual de processos de acumulação por docentes no ano de 2010, com registro de 37% dos casos, seguido de 2007 e 2015, com 17%, respectivamente. Dos valores numéricos, observa-se expressiva participação da identificação de situações que ensejaram a abertura de procedimentos de acumulação de cargos e funções, no sentido do trabalho docente nos últimos dez anos, a partir do funcionamento efetivo das atividades acadêmicas na Univasf, em 2004.

Até o ano de 2007, sendo este o período em que se perceberam os primeiros indícios de apreciação dos casos de acumulação indevida e percepção das primeiras notificações dos órgãos de controle, ainda não havia, na instituição, departamento/setor atuante e responsável que justificasse, desde o seu funcionamento, a apreciação desses episódios por parte dos servidores públicos, já que, ainda muito jovem no cenário do Vale do São Francisco, a universidade encontrava-se em uma fase de estruturação da gestão, de maior organização dos processos de trabalho, infraestrutura, e a formação das primeiras comissões, em especial para a seleção do corpo docente qualificado.

Na época, entre 2004 a 2007, também não se observou qualquer indício de processos de acumulação, pois ainda não existia corpo docente efetivo com número expressivo que justificasse a constituição de uma comissão especializada na gestão e no controle desses desafios, devendo a apreciação e competência na identificação e sobre a decisão dos julgados ser direcionada ao órgão de gestão de pessoas, uma vez que partem deste as diretivas para seleção, recrutamento e desenvolvimento dos servidores públicos na universidade.

Assim, sem corpo efetivo concretamente formado, além de ajustes dos órgãos internos e de gestão de pessoas aos aparatos normativos e ditames legais existentes,

provavelmente manifestava-se maior atenção e olhar para as questões que envolviam a acumulação indevida de cargos e de funções por docentes, ainda mais nesse período de mudanças na instituição e nas adequações organizacionais que, de início, são prioritárias para o desenvolvimento e também a articulação das atividades orientadas para a comunidade acadêmica.

A partir de 2007, já com 3 (três) anos de funcionamento e de configurações estruturais significativas na Univasf, passou-se, ao que se percebe da coleta de dados, a se discutir com mais ênfase a presença dos casos de acumulação indevida de cargos e funções por servidores públicos, em especial dos docentes.

O crescimento, a cada ano, do número de processos apreciados pelo órgão interno responsável reflete em duas abordagens centrais: primeiramente, a evolução das leis e normativas de atenção a servidores públicos, desafios e questões pertinentes à execução do trabalho nos espaços de gestão pública, que passaram a absorver uma realidade nova de maior eficiência na qualidade das atividades desempenhadas pelos profissionais em um ambiente mutável e tecnológico, analisando os reflexos da carga de trabalho no nível de produtividade; em segundo, a identificação da universidade com esta realidade e, a partir disso, a busca pela mobilização de servidores para atendimento às normas e leis supramencionadas (SILVA; FERREIRA, 2017; GUIMARÃES, 2018).

A Univasf é, atualmente, conforme dados abertos coletados com atualização em 2018, composta de uma comunidade de 546 docentes (efetivos e substitutos), o que explica o crescimento anual e também demanda de trabalho na investigação de casos de acumulação dos cargos por docentes, apesar do número de processos ainda irrisório ao se comparar com o quantitativo de profissionais em docência.

Assim, o reduzido número de processos de acumulação de cargos por docentes na Univasf, em detrimento do número de professores no corpo docente, traz, também, dois questionamentos fundamentais que, de fato, devem ser refletidos na prática: a Univasf tem estimulado, no tocante ao trabalho dos docentes, a cultura de atendimento às leis e regramentos, fomentando os reflexos negativos da acumulação ilícita na vida funcional dos mesmos? Ou é possível que, por conta do número de competências e de atividades, o setor responsável deixe de acompanhar devida e adequadamente todos os casos dentro da Univasf, ficando outras situações distanciadas do discernimento legal e normativo?

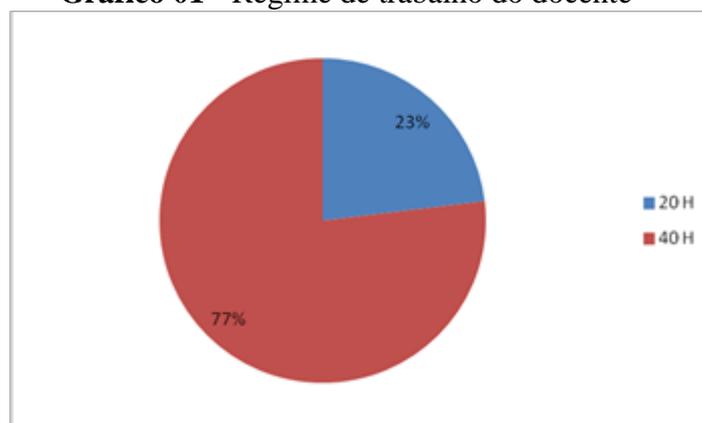
O ano de 2017, sendo este o mais recente quanto à apreciação de documento sobre acumulação de cargos e das funções por docentes da Univasf, registrou somente

5% das situações totais levantadas, o que implica em uma outra reflexão acerca das metodologias de identificação dos casos pelos órgãos de controle externo e de gestão de pessoas e dos procedimentos de deliberação. O baixo percentual, em um ambiente institucional onde a lei superior encontra-se desenvolvida e os novos pareceres sobre o processo de acumulação são estimulados na seara da Gestão Pública, evoca um novo posicionamento de gestão sobre esses desafios no contexto da universidade (SILVA; FERREIRA, 2017; NASCIMENTO, 2017).

É preciso, nesse sentido, com base nos aprofundamentos iniciais, fomentar, dentro da classe docente da Univasf, no exercício da produção de conhecimento científico e no meio acadêmico, a importância estratégica de se discutir sobre as implicações éticas da acumulação indevida na construção de uma universidade com identidade pautada na legalidade e moralidade dos servidores públicos, considerando os meandros éticos e os vieses profissionais, com o fundamento na eficiência do serviço público e qualidade de vida do servidor público (SILVA; SILVA, 2015; NELSON, 2016).

Dando continuidade às análises de casos evidenciados em coleta de dados, notou-se que, em relação ao regime de trabalho do docente em processo de acúmulo de cargos ou função, os resultados são expressos no Gráfico 01, abaixo.

Gráfico 01 - Regime de trabalho do docente



Fonte: Elaboração própria (2019).

No que tange ao regime de trabalho do docente, observou-se que 77% atuam em exercício de trabalho de 40h (dedicação exclusiva), ao passo que 23% atuam em regime de 20h semanais.

A Dedicção Exclusiva (DE) é, pois, regime que implica, ao servidor docente, impedimento do exercício de outras atividades remuneradas, públicas ou privadas, com as exceções previstas na Lei nº 12.772/2012, transcritas abaixo.

Art. 20. O Professor das IFEs, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

§ 2º **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 (grifo nosso).

Por sua vez, o Decreto nº 94.664/87 traz, em seu bojo, os casos de acumulação entre docentes com dedicação exclusiva (DE) e as seguintes atividades:

1º No regime de dedicação exclusiva admitir-se-á:

- a) participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério;
- b) participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou a pesquisa;
- c) percepção de direitos autorais ou correlatos;
- d) colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente (BRASIL, 1987, p. 33).

Logo, as exceções ao regime de dedicação exclusiva são as situações previstas em Lei que permitem a acumulação do cargo de docente em regime de Dedicção Exclusiva com outras funções remuneradas. O regime de dedicação exclusiva permite a participação em órgãos de deliberação coletiva, em comissões julgadoras ligadas a magistério, percepção de direitos autorais e a colaboração esporádica (remunerada ou

não) em assuntos de especialidade, mas, para tanto, o docente necessita de autorização e de anuência da instituição a que encontra-se vinculado em regime de trabalho (PIOVEZAN; DAL, 2016).

Contudo, a contratação em dedicação exclusiva para se dedicar somente à vida e à carreira acadêmica e científica não é obrigatória. Logo, os docentes que queiram desempenhar outras atividades, podem optar pelo regime de 20 horas semanais ou mesmo de 40h sem dedicação exclusiva. É importante destacar o fato de que dedicação exclusiva não possui o mesmo sentido que a dedicação em tempo integral, visto que esta exige o cumprimento total das atividades, sem, no entanto, obstar o servidor de possuir outro vínculo remunerado, ao contrário daquela (SILVA; FERREIRA, 2017).

O resultado majoritariamente com docentes em regime de Dedicação Exclusiva, na Univasf, segue os resultados observados na literatura e em estatísticas observadas em institutos federais de ensino superior (IFES) no Brasil. Na perspectiva desta pesquisa, notou-se que, dos processos documentais levantados, 69% dos docentes trabalham em regime de 40h com a dedicação exclusiva, enquanto que 31% atuam em regime de 40h, sem Dedicação Exclusiva.

De acordo com o Censo de Educação Superior (CES), em 2015, a maioria dos docentes das universidades federais do país são contratados com o regime de dedicação exclusiva. São 68,4 mil docentes sob esse regime de DE, que representa 88,2% do total de professores. Há, ainda, cerca de 6% dos profissionais contratados com carga horária semanal de 40 h, contudo que não se comprometem com o regime de exclusividade, e outros 5,85% em regime de 20 horas semanais (PIOVEZAN; DAL, 2016).

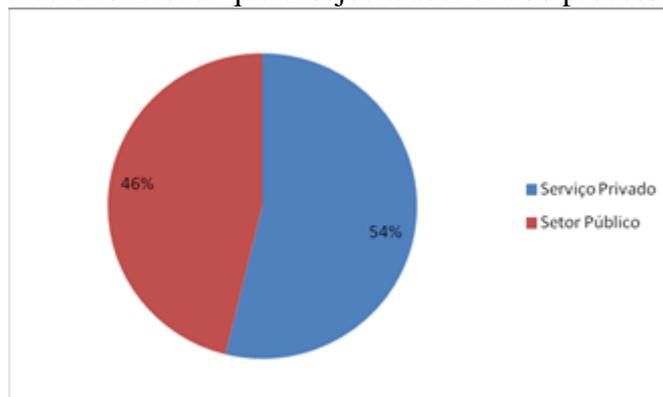
Evidentemente, além das proibições pertinentes aos casos de acúmulo de docentes em regime de dedicação exclusiva com outras atividades laborais (com remuneração ou não), é preciso se discutir sobre problemas provenientes da exposição excessiva dos profissionais a altas cargas horárias, razão pela qual cada vez mais tem-se buscado a manutenção das leis, a fim de zelar por qualidade de vida e pelo bem-estar profissional e pessoal dos servidores públicos (GRAÇANO, 2014; PIOVEZAN; DAL, 2016; GUIMARÃES, 2018).

Atualmente, a discussão em relação à qualidade de vida e também à satisfação no trabalho é frequente e está em evidência, pois, como o tempo livre e o tempo de trabalho parecem se misturar profundamente e não estarem definidos para o indivíduo, o sentido do trabalho é importante para dar sentido à vida. Porém, nuances relacionadas à presença do trabalho excessivo na qualidade de vida docente serão discutidas com

aprofundamento mais à frente, em um momento próprio (LAGO; CUNHA; BORGES, 2015).

Quanto ao vínculo funcional na Univasf que resultou na abertura do processo de acúmulo de cargos e funções pelo docente, o Gráfico 02 apresenta os seguintes resultados:

Gráfico 02 - Vínculo funcional que ensejou a abertura do processo de acumulação



Fonte: Elaboração própria (2019).

Observou-se, dessa forma, que 54% dos casos de abertura de processo de acúmulo pelos docentes da Univasf tiveram origem a partir do vínculo com o setor privado e 46%, com o setor público. Como, para aqueles que atuam em regime de 40h semanais com a dedicação exclusiva, é proibida a acumulação (remunerada ou não) com outras funções e atividades, seja no setor público ou privado, para esse grupo de docentes, a apreciação e deliberação legal é mais criteriosa, atenciosa e rigorosa, tendo em vista os ditames das normativas existentes que regulamentam essa questão.

Por outro lado, a mesma lei não traz, em si, medidas proibitivas para aqueles que trabalham em regime de 40h sem a Dedicação Exclusiva, fato que abre muitas possibilidades para o exercício em outras atividades, desde que, para tanto, não haja comprometimento do trabalho dentro da universidade, respeitando-se a compatibilidade de horários (NELSON, 2016; SILVA; FERREIRA, 2017).

Em relação aos princípios legais infringidos pelos docentes para a abertura, com valor fundamentado, do processo de análise da acumulação indevida de cargos e funções públicas ou privadas, a partir do levantamento realizado na Univasf, elencaram-se as seguintes leis e os regramentos admitidos: Decreto n° 94.664/87 (art. 14), Constituição Federal de 1988 (art. 37, XVI), Parecer GQ-145 (AGU) e Lei n° 8.112/90 (arts. 117, 118 e 133).

O Decreto nº 94.664/87 aprova o Plano Único de Classificação e de Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987 relacionados aos seguintes grupos profissionais: Docente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico / Docente do Ensino Superior / Plano de Carreira / Técnico Administrativo. Em seu art. 14, veda expressamente a acumulação de docentes com regime de 40h com dedicação exclusiva com outras atividades do setor público ou privado (remunerados ou não) (BRASIL, 1987; MAGALHÃES, 2018).

De fato, conforme abordado acima e discutido amplamente, a lei proíbe que um docente enquadrado neste segmento atue também com vínculo funcional em outros ramos de atividades, exceto os permitidos pela própria legislação.

No que compete à observância na Univasf, em relação à origem dos processos que contenham indícios de acumulação indevida, o art. 14 do Decreto nº 94.664/87 foi o que mais predominou como forma de consecução da abertura de documentos de análise e de apreciação pelo órgão institucional responsável (DNSP/SGP/Univasf). O art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988, que traz possibilidades admitidas de acumulação, desde que comprovada compatibilidade de horários, também figurou na lista de fundamentos legais infringidos por docentes. Nessa abordagem, admite-se, em relação aos docentes, a acumulação lícita de dois cargos de professor e de um cargo de docente com um outro técnico ou científico (BRASIL, 1988; SILVA; FERREIRA, 2017).

A definição de cargo científico encontra-se associada, pois, aos conhecimentos adquiridos em nível superior de ensino (MAZZUOLI, 2013). Logo, o cargo técnico está diretamente atrelado a conhecimentos práticos e específicos, essenciais para a execução da atividade.

Quanto à admissibilidade de acumulação, Mazzuoli (2013, p. 91) aduz que:

[...] num primeiro momento, ao permitir a acumulação remunerada de dois cargos de professor (art. 37, XXI, a), pretendeu fomentar a educação no País, e, num segundo momento, ao autorizar a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro cargo técnico ou científico (art. 37, XVI, b), visou salvaguardar a própria sobrevivência do docente, dado o baixo nível dos vencimentos (todos sabem) que os profissionais do magistério sempre auferiram no Brasil.

Portanto, excedendo os ditames acima, proíbem-se os casos de outras com outros aspectos profissionais. Dessa forma, não se deve acumular cargo de docente em regime de dedicação exclusiva, com 40h, com função de médico exercida em âmbito municipal, estadual ou também federal, que, no contexto do estudo, tornou-se predominante em comparação aos demais casos apresentados. Entretanto, a possibilidade para este tipo de acumulação é devida apenas quando a carga horária não excede 60h semanais, sendo este desafio motivado em decisão no Parecer GQ-145/1998 da Advocacia Geral da União (AGU) (NELSON, 2016; SILVA; FERREIRA, 2017).

Uma das permissões constitucionais para a acumulação de cargos públicos é a de um indivíduo exercer dois cargos de professor, desde que haja uma compatibilidade de horários e a remuneração não extrapole o teto. Ocorre que, apesar da clara redação do artigo 37, inciso XVI, alínea a, o tema gera discussões em processos administrativos disciplinares e ações judiciais, pela interpretação do mencionado dispositivo legal.

No aludido parecer, a AGU se manifestou no sentido de que a acumulação de dois cargos de professor com carga horária acima de 60 horas, geraria inúmeros prejuízos ao servidor público e ao serviço público. No que diz respeito aos professores, é importante destacar que o desempenho de suas atividades ultrapassa os limites da sala de aula, pois também fazem parte das tarefas do magistério o planejamento de aulas e a correção de provas, que podem ser feitas até na residência do docente (NELSON, 2016; GUIMARÃES, 2018).

A jornada desses profissionais tende, portanto, a ser mais flexível que a de outras categorias, “permitindo ao professor exercê-la em mais de uma instituição de ensino” (MAZZUOLI, 2013, p. 92). Ainda com base nesse entendimento, entendem-se os seguintes argumentos:

Quanto aos cargos acumuláveis, é importante observar que:

a) Admite-se a acumulação de dois cargos de professor, desde que, existindo compatibilidade de horários, a carga horária total resultante do acúmulo não ultrapasse 60 horas semanais, conforme Parecer-AGU nº GQ-145, vinculante. Assim, é possível a acumulação entre um cargo de professor com jornada semanal de 40 h com outro de 20 h semanais, sendo ilegal, pois, acumulação entre dois cargos de professor, ambos com uma jornada de 40 horas semanais (totalizando 80 horas semanais). Também é ilegal a acumulação do cargo de professor em regime de dedicação exclusiva com qualquer outro cargo;

b) o cargo técnico é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior. Diz-se “científico” o cargo cujas atribuições se desempenham na área de pesquisa. A acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico, para que seja legal, além da compatibilidade de horários, também deve observar o limite máximo de 60 horas semanais;

c) incluem-se entre os cargos e empregos privativos de profissionais da saúde, além de médicos, psicólogos, dentistas, enfermeiros, farmacêuticos e outros, os cargos de nível médio, a exemplo do técnico em enfermagem. Podem, igualmente, ser acumulados dois cargos de médico-veterinário, o que não era permitido antes da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 34/2001;

d) a acumulação, em todos os casos em que é permitida, deve observar a compatibilidade de horário e o limite máximo de dois cargos (não se admite a acumulação de três cargos), sob pena de ser considerada ilegal.

Por último, a Lei nº 8.112/90, em especial os arts. 117, 118 e 133, também foram aplicados com base na infringência pelos docentes passíveis de acumulação indevida na Univasf. Além das hipóteses de proibição da acumulação, a referida lei veda que, pois, o docente participe de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer comércio, exceto na qualidade de acionista, de cotista ou de comanditário (BRASIL, 1990).

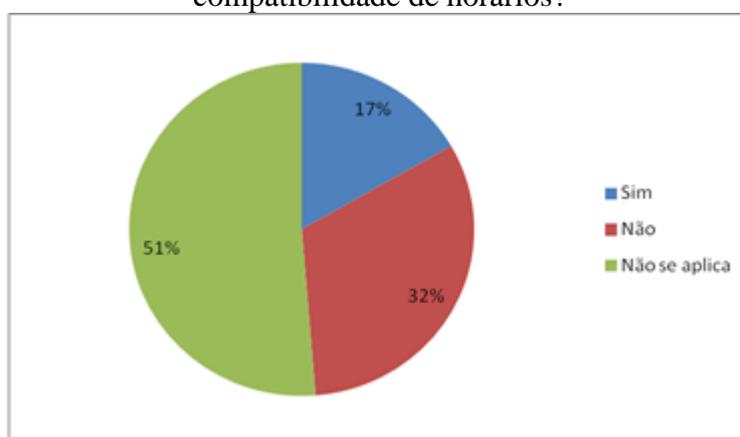
O art. 133 aduz que detectada, a qualquer tempo, a acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas, a autoridade responsável por acompanhamento notificará o servidor passível de acumulação, por intermédio da chefia imediata, para apresentar a opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a apuração e a regularização imediata, com um consequente processo administrativo disciplinar (PAD) (BRASIL, 1990; PIETRO, 2015; ALEZANDRINO, 2015).

Em linhas gerais, os resultados acerca da infringência dessas normativas e leis por parte dos docentes da Univasf evidenciaram a necessidade de se desenvolver ações, mecanismos e políticas de conscientização dos servidores públicos quanto às proibições e possibilidades para a acumulação lícita de cargo e função públicas ou privadas.

A existência de comissão específica para apreciação e deliberação de processos já se delinea, pois, como alternativa estratégica para a solução desse gargalo, uma vez que, com a atual conjugação das atividades e funções executadas por poucos servidores competentes no contexto do DNSP/SGP, resulta-se no tempo escasso, nessa seara, para promoção de fomento e também treinamento de docentes para entendimento necessário acerca da acumulação ilícita dentro das universidades.

Nos processos do estudo, analisou-se se, na exposição de motivos apresentados pelo docente em situação de acumulação de cargos e de funções, ficou comprovada a compatibilidade de horários. Esses resultados foram expressos no Gráfico 03, abaixo:

Gráfico 03 - Na exposição de motivos da acumulação, houve comprovação da compatibilidade de horários?



Fonte: Elaboração própria (2019).

Do gráfico supramencionado, 32% dos processos de acúmulo de cargos e funções por docentes não apresentaram, devidamente, comprovação da compatibilidade de horários, conforme orientam as legislações, enquanto que, em 51% dos documentos em análise, esse requisito não se aplicava, para fins de verificação, pois os horários e os regimes de trabalho do mesmo encontravam-se explicitamente delimitados na seara dos órgãos consultivos e notificações que ensejaram a abertura do processo de acumulação por docentes da Univasf.

Em menor número, apenas 17% dos docentes apresentaram motivações, quanto à comprovação de compatibilização de horários de trabalho desempenhado, para acúmulo identificado, implicando este mesmo resultado num preocupante indicador de conscientização dos docentes passíveis de acumulação indevida quanto aos problemas no assentamento e vida funcional oriundas da ausência de justificativa plausível e fundamentada.

O valor percentual também revela, em partes, o desconhecimento de servidores públicos quanto a casos que suscitam a abertura de processos investigativos, processo administrativo disciplinar (PAD), que pode, inclusive, resultar em exoneração do cargo ou função e os impactos éticos na carreira profissional do docente.

O processo administrativo disciplinar (PAD), pelo rito sumário, se desenvolve nas seguintes fases: (I) instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e indicar a autoria e também a materialidade da transgressão objeto da apuração; (II) instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório; (III) julgamento (BRASIL, 1990; ALEXANDRINO, 2015).

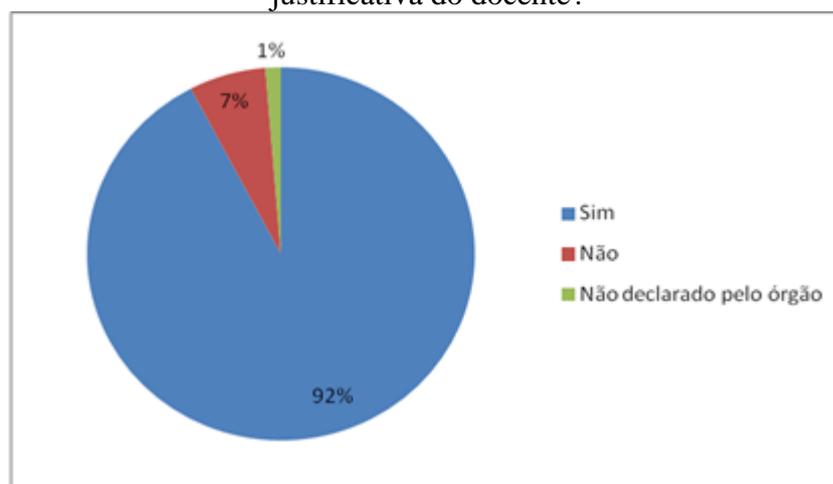
Especificamente em relação à apuração de acumulação ilegal de cargos, dos empregos ou das funções públicas, a lei prevê fase pré-processual, em que a autoridade, nesse sentido, deverá notificar o servidor, por intermédio da sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, além da comprovação da compatibilidade de horários, contados da data da ciência. Ao omitir declarar a opção e deixar de apresentar documentos comprobatórios, será instaurado processo disciplinar, pelo rito sumário (MEIRELLES, 2014; ALEXANDRINO, 2015).

Revela-se, com isso, a ausência de um maior gerenciamento, conscientização dos servidores e o controle sobre os andamentos dos processos de acumulação indevida por parte do setor responsável (DNSP/SGP), já que observou-se uma alta incidência de processos sem a adequada comprovação da compatibilização de horários, conforme a exigência da lei.

Apesar dos prazos concedidos para comprovação legítima, muitas vezes docentes tendem a postergarem a apresentação de documentos comprobatórios para a regularização de cada caso de identificação de acúmulo de cargos na instituição, fato que deve ser controlado e acompanhado a contento pelo órgão do DNSP/SGP, no âmbito da Univasf, o que, mais uma vez, resulta na inferência de que existem alguns desafios e também limitações que interferem na eficiência do desempenho desta função, provavelmente o acúmulo de atividades e funções concentradas em poucos servidores atuantes no departamento.

O Gráfico 04 discriminou resultados sobre a observância de conformidade na apreciação do órgão (DNSP/SGP) com a justificativa do docente.

Gráfico 04 - Observaram-se conformidades na apreciação do DNSP/SGP com a justificativa do docente?



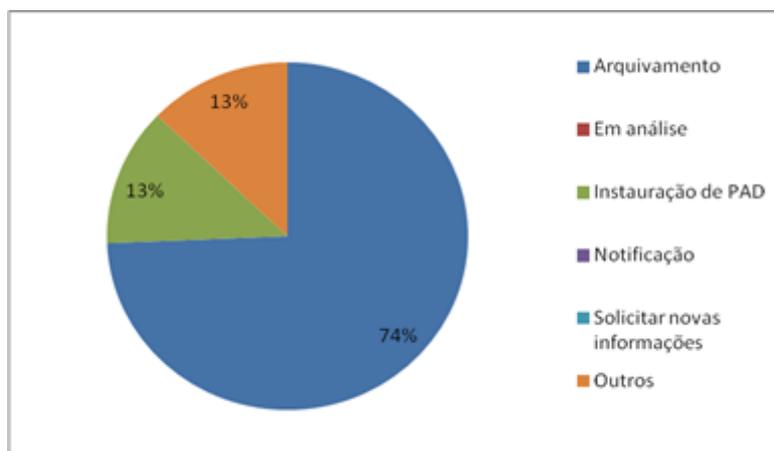
Fonte: Elaboração própria (2019).

Logo, da ilustração, notou-se que 92% das justificativas apresentadas pelos docentes apresentaram conformidades no procedimento de apreciação pelo órgão do DNSP/SGP, implicando o resultado no entendimento de que o departamento segue as normas, leis e regimentos típicos que regulamentam a acumulação de cargos e funções por docentes passíveis de acumulação ilícita.

Ainda assim, com as mudanças constantes no regime de lei e de avaliação dos casos (inclusive jurisprudências), é necessário que o corpo de profissionais que atua na apreciação e deliberação dos casos reciclem os seus conhecimentos acerca da temática, atualizando-se sobre as inovações e as configurações no cenário jurídico no âmbito do serviço público desempenhado nas universidades, do ponto de vista da Administração Pública (NASCIMENTO, 2017; GUIMARÃES, 2018).

Dos resultados do Gráfico 04, observou-se também que 7% das justificativas não apresentam conformidades nos procedimentos de análise pelo DNSP/SGP e 1% não foi declarado pelo órgão, ponderações essas que reforçam a discussão acima, sobre garantir a relevância estratégica do alinhamento do conhecimento em decisões sobre acumulação indevida de cargos e funções no serviço público, casos omissos, proibições, assim como as eventuais mudanças nos critérios de admissão das hipóteses admitidas e quanto às cargas horárias permitidas.

Por fim, o Gráfico 05 discrimina as providências tomadas pelo DNSP/SGP quanto à apreciação dos processos de acumulação de cargos pelos docentes da Univasf: outros, arquivamento, em análise, instauração de PAD e também a solicitação de novas informações, que são os encaminhamentos admitidos para estes casos.

Gráfico 05 - Providências tomadas pelo órgão quanto ao processo de acumulação

Fonte: Elaboração própria (2019).

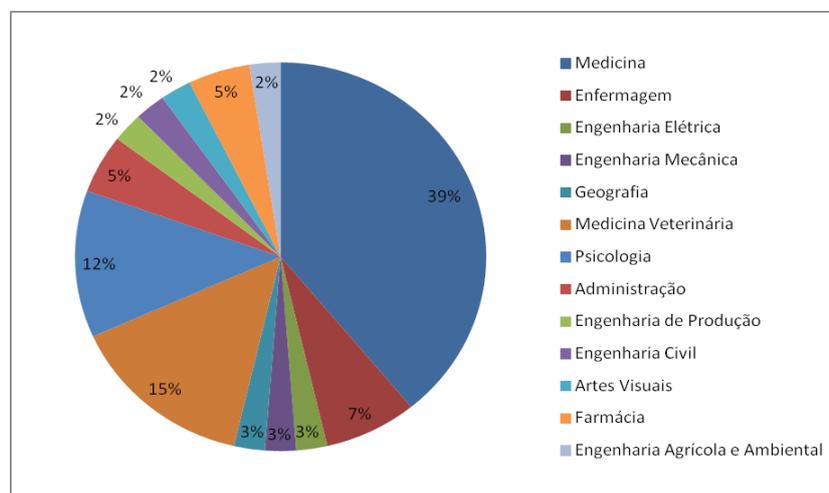
Do exposto, percentual significativo de 74% de processos foram solucionados e arquivados (no gráfico, leia-se como Arquivamento) pelo órgão competente, em nível institucional, ao passo em que 13%, por sua vez, respectivamente foram encaminhados para abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) e outras providências.

Mesmo com os desafios observados, quanto ao processo de conscientização de docentes da universidade e das problemáticas existentes em condições excessivas de tarefas concentradas em poucos servidores competentes no exercício dessa atividade tão desafiadora, ainda assim é significativo o número total de processos solucionados de forma legítima, coerente ao conjunto de leis e em benefício dos servidores públicos, quando manifestarem suas opções ou apresentarem os documentos comprobatórios que resultem em maior agilidade na decisão e em desburocratização do procedimento de apreciação (MEIRELLES, 2014; SILVA; SILVA; 2015; PIETRO, 2015).

Embora sejam apresentadas oportunidades para solucionarem a identificação dos casos de acumulação indevida, ainda assim é expressivo o percentual de processos que são destinados à instauração de um PAD (13%), o que demonstra, provavelmente, que existe a necessidade interna de se discutir mais abertamente sobre os problemas nocivos da ausência de verdadeira comprovação das situações de cumulação indevida e, de fato, os efeitos do PAD no contexto profissional, impossibilitando-o, se comprovada ilegalidade ou má-fé, em fundamentada exoneração do mesmo e perda dos direitos e das garantias da carreira.

O último gráfico aponta Colegiado Acadêmico a que se encontram vinculados os docentes da Univasf identificados em acumulação de cargos:

Gráfico 06 - Cursos a que pertencem os docentes passíveis de acumulação de cargos



Fonte: Elaboração própria (2019).

Conforme o gráfico, observou-se que 39% dos docentes passíveis de acumulação indevida pertencem ao Colegiado Acadêmico de Medicina, compreendendo os *campus* de Petrolina/PE e Paulo Afonso/BA, o que implica na necessidade de se averiguar, neste agrupamento segmentado de docentes, as nuances jurídicas de admissão e proibição de acumulação de cargos e funções, de docência e médico, além de gestor de consultório, clínicas especializadas, societários de comércio, etc., que excedem a carga horária que é admitida em lei (60h semanais), conforme o Parecer GQ-145/1998 da Advocacia Geral da União (AGU) (SILVA; FERREIRA, 2017).

Nesse sentido, compreendendo os desafios e dúvidas no que compete à cumulação entre os docentes e funções médicas, cada vez mais comuns na literatura científica e nos julgados, faz-se possível observar que a predominância de identificações nessa área de conhecimento e neste Colegiado Acadêmico pode sensibilizar, nesse sentido, a atuação do órgão institucional competente (DNSP/SGP) no estudo de práticas de discussão das informações pertinentes e, conseqüentemente, na proposição de abordagens teóricas que expliquem os dilemas e conflitos existentes nesse segmento profissional, com potencial de redução dos casos de acumulação entre docente e médico.

4.2 PANORAMA DE PROCEDIMENTOS DE TRABALHO COM PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PELO ÓRGÃO DA UNIVASF (DNSP/SGP): UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Conforme discutido anteriormente, a existência de um órgão competente para a gestão, controle e apreciação de processos de acumulação de cargos por docentes dentro da estrutura institucional da Univasf é realizada por Departamento de Normas e Seleção de Pessoas, vinculado à Superintendência de Gestão de Pessoas (DNSP/SGP).

Dentre as incumbências executadas pelo setor, além da análise e deliberação dos processos acima mencionados, estão as atividades ligadas à seleção, fiscalização e concepção de atos normativos que regulamentam os estágios probatórios de docentes, os planos de carreira dos servidores públicos, concursos, certames e demais processos seletivos para a contratação de pessoal na Univasf.

Atualmente funcionando com o corpo profissional profundamente reduzido, com apenas 2 (dois) servidores, em comparação às atribuições de gerenciar a carreira dos numerosos agentes na instituição, imagina-se as dificuldades e desafios enfrentados para a manutenção da agilidade e a organização quanto às diversas informações e dados públicos, a prestação de contas, o atendimento de demandas e consultas, além de prazos geralmente apertados e exigências dos órgãos de controle externo e interno.

Imagina-se que nova atribuição de desempenhar e fiscalizar acompanhamento de processos de acúmulo ilícito de cargos por docentes e dos demais casos pertinentes dentro do arcabouço institucional, em função de um ambiente de trabalho com menor número de servidores vinculados ao órgão, pode comprometer a eficiência das análises e dos julgamentos, considerando a carga complexa e a alta de atividades desenvolvidas por servidores que compõem o setor.

Desse fato, das conexões entre extensa e complexa demanda de tarefas de rotina concentradas em poucos profissionais do DNSP/SGP, uma reflexão preocupante deve ser estimulada dentro do espaço de trabalho: que impactos a quantidade numerosa de atribuições desempenhadas pelo setor, delimitadas em apenas poucos servidores, podem influenciar na força laboral, no esgotamento físico e mental, bem-estar e na motivação dos mesmos? A diversidade de tarefas complexas e desafiadoras, em geral executadas por meio de exigência de brevidade e eficiência, pode trazer reflexos de adoecimento e falta de um olhar mais atencioso e mais criterioso sobre os processos de acumulação de cargo por docentes? Em meio a tantos servidores públicos na Univasf e

das demandas da rotina laboral, quais práticas devem ser orientadas para a melhoria das condições de trabalho para esse corpo pequeno de profissionais da DNSP/SGP?

Tal qual se enxerga, são muitos os questionamentos que podem ser levantados e, ao mesmo tempo, ergue-se necessidade de se pensar e formular recursos estratégicos e mecanismos que potencializem o trabalho desenvolvido no contexto do departamento. É intrínseco a ambientes de trabalho que atuam com constantes desafios, complexidade e burocratização o desenvolvimento de tarefas que exijam mais atenção, cuidados com a atividade e tomada de decisão que desencadeie, além de qualidade social, num maior retorno para as finalidades da Gestão Pública (NELSON, 2016; NASCIMENTO, 2017).

Ambientes de trabalho dessa forma, segundo a literatura acadêmica, exigentes e desafiadores, tendem a manifestar sintomas e os sinais em seus profissionais, desde pequenas dores em partes do corpo, queda na motivação e na produtividade, cansaço, síndromes (a exemplo da Síndrome de *Burnout*), até mesmo a depressão. Em geral, são nesses cenários que a presença constante de estresse passa a formatar a qualidade de vida e bem-estar funcional, repercutindo severamente em diversos segmentos (SILVA; LEITE; MAGALHÃES, 2018).

Não somente o trabalho, mas também a vida pessoal dos agentes que executam tarefas múltiplas, concentradas e complexas, em especial que envolvem um processo decisório estruturado e saber jurídico, passa a ser diretamente afetada por ausência de mecanismos e instrumentos que fortaleçam e reforcem a melhoria nas condições de trabalho nesses espaços laborais, a exemplo das atividades exercidas pelos servidores do DNSP/SGP.

O estresse é considerado um fenômeno psicossocial com repercussão biológica, que se manifesta quando existe a percepção de ameaça real ou imaginária, percebida como sendo capaz de estimular mudanças no estado de equilíbrio (homeostase) e de bem-estar subjetivo, logo desencadeando uma sensação de mal-estar, de desconforto ou de desmotivação transitória ou persistente. Quando persistente no indivíduo, o estresse interfere negativamente na saúde física e psicológica (MARQUES et al., 2016).

Conforme Marques et al. (2016), o estresse pode ser associado tanto a fatores positivos quanto negativos. Assim sendo, cada organismo exposto ao estímulo estressor distinto, até mesmo nos ambientes de trabalho, pode desencadear os mecanismos de respostas diferenciadas. O tema vem gerando inquietações nos últimos anos devido às experiências cotidianas que acarretam grandes mudanças comportamentais ou mesmo

fisiológicas a quem sofre. Além disso, o estresse tem sido apontado como um fator que gera transtornos psicossomáticos que comprometem a qualidade de vida.

A síndrome de *burnout* é, atualmente, objeto de apontamentos preocupantes em diversos campos profissionais, atuando desde a área bancária, segurança, educação até a saúde. Segundo Ferreira e Lucca (2015), é decorrente do esgotamento emocional, com implicações principalmente na habilidade profissional, produtividade, na concentração e no esforço dedicado ao trabalho, onde, em geral, o indivíduo sente as suas energias e forças serem consumidas, provocando um mal-estar e exaustão.

O *burnout*, ainda em nível conceitual, é considerado um estado de tensão emocional e estresse na fase crônica, e que, geralmente, afeta profissionais que lidam intensamente com prestação de serviços públicos, com o público e com o seu conjunto de demandas (FERREIRA; LUCCA, 2015).

No serviço público, objeto de análise e discussão do presente projeto, a síndrome de *burnout* encontra-se presente no ambiente de trabalho, ainda mais considerando o conjunto de atribuições (administrativas ou gestão), atendimento ao público, emissão dos relatórios e prazos para entrega, ruídos, problemas ergonômicos ou até mesmo questões particulares. Na concepção do estudo, esses fatores podem contribuir decisivamente para a formação do ambiente de trabalho onde os indivíduos estejam propensos a desenvolverem, pois, a síndrome e, conseqüentemente, os sintomas físicos e psicológicos (SILVA; LEITE; MAGALHÃES, 2018).

As pessoas que realizam as suas atribuições dentro do viés organizacional sentem-se infelizes consigo e também insatisfeitas com o desenvolvimento profissional (MARQUES et al., 2016). Conforme a pesquisa do *International Stress Management Association* (Isma), 30% dos mais de 100 milhões de trabalhadores brasileiros sofrem com o problema, nesse sentido observa-se que cada vez mais é preciso atentar para o crescimento desse desafio no contexto das organizações.

Logo, mais uma vez, reforça-se a necessidade de se avaliar as condições de trabalho desempenhadas pelos poucos servidores públicos do DNSP/SGP, expostos a alta concentração de tarefas e atividades, uma vez que essa demanda complexa pode desencadear sérios problemas à saúde, produtividade, além de outros com potencial incapacitante. Na seara do trabalho, formulou-se, como pressuposto teórico, a presença de uma Comissão Própria que avaliasse os processos e casos de acumulação de cargos ilícitos por docentes e servidores, como estratégia para se reduzir, consideravelmente, o fluxo de trabalho dos servidores da DNSP/SGP.

Evidentemente, a existência de comissão específica para este fim encontra-se baseada na literatura e inspirada em outros modelos já existentes no contexto das universidades públicas no Brasil, tal como ocorre na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), gerando resultados para a apreciação e a deliberação sobre os casos de acumulação indevida e atuando também num maior interesse na difusão de conhecimento orientado aos servidores públicos das instituições.

Nesse sentido, à exceção da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que dispõe, em sua estrutura institucional, de uma comissão própria para a identificação, para mapeamento, julgamento, análise e processo decisório sobre casos de acumulação - a Comissão de Acumulação de Cargos, Empregos e Funções Públicas (CACEF) -, bem como também o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) - Comissão de Acumulação de Cargos - e Universidade Federal de Sergipe (UFS), dentre outras instituições federais de ensino em nível superior (IFES), a Univasf não dispõe de uma comissão específica para a gestão dos casos que envolvem uma acumulação indevida dos cargos pelos docentes ou demais servidores públicos, tornando o trabalho desempenhado pelos dois servidores do setor competente permeado de problemáticas, atrasos, complexidade e esgotamento, além da presença contínua de estresse.

Por meio da abordagem neoinstitucionalista, abordagem escolhida para a análise e aprofundamento dos dados identificados, analisa-se, pois, o trabalho executado como um encadeamento de forças que conduzem as tarefas ao resultado, observando uma lógica em seu desenvolvimento (HALL; TAYLOR, 1996; AROUCA, 2014).

Para esta corrente, observa-se a necessidade evidente e perceptível de integrar recursos, agentes de transformação e fatores produtivos para se atingir impactos sociais significativos, sem afetar o sistema como um todo. A partir do viés neoinstitucional, busca-se empregar adequadamente recursos disponíveis no atendimento das metas, objetivos e metodologias definidas, desencadeando valores e eficiência no trabalho, que deve ser seguido de forma organizada e racional, a fim de se evitar contrastes e conflitos pessoais e organizacionais (HALL; TAYLOR, 2003; NELSON, 2016).

Considerando esses problemas e perturbações que interferem no andamento do trabalho, agilidade e eficiência, buscou-se compreender e identificar, do ponto de vista dos servidores atuantes no DNSP/SGP, os principais desafios e também procedimentos realizados quanto aos processos de acumulação de cargos pelos docentes da Univasf e, por sua vez, elucidar a necessidade da constituição de uma Comissão Própria orientada

para esta finalidade, em especial. Para resgate de informações pertinentes aos objetivos do presente estudo, procedeu-se ao emprego da Análise de Conteúdo de Bardin (2009).

A Análise de Conteúdo se define como um "conjunto de técnicas de análise das comunicações" e, nesse sentido, aposta no rigor do método como uma forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto. Refere-se ao estudo de textos e documentos (BARDIN, 2009, p. 67). É, também, uma técnica de análise de comunicações, tanto associada a significados, quanto a significantes da mensagem. Utiliza os procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos identificados, além de inferências e de deduções lógicas que expressem os pressupostos de um fenômeno.

Quando questionados sobre as ferramentas que contribuem para a identificação de casos passíveis de acumulação de cargos e de funções pelos docentes no âmbito da Univasf, observou-se que o DNSP/SGP executa os seguintes procedimentos: ao nomear o docente, como novo servidor público da instituição, solicita-se que o mesmo preencha uma declaração (formulário) relativa à ausência de acumulação de cargos, empregos e funções na Gestão Pública, sob o risco de penalização por prestar informações falsas, o que, posteriormente, são os dados analisados, atualizados e confrontados no âmbito da Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Univasf.

Para os docentes em regime de dedicação exclusiva (DE), com trabalho de 40 h semanais, conforme atesta a lei e normas, observa-se a inexistência de vínculos com os setores públicos ou privados, considerando a vedação expressa nos regimentos. Além dos instrumentos discutidos, tornam-se valorosas as contribuições de órgãos de controle externo e interno, como a Controladoria Interna da Univasf, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que também articulam-se por meio da visão neoinstitucional.

Nesse sentido, os órgãos de controle desempenham, pois, o papel fundamental no acompanhamento, identificação e repasse das situações passíveis de acumulação de cargos pelos docentes, para que a instituição a que pertence o servidor público manifeste posicionamento e providências cabíveis, após a contestação legal (SILVA; FERREIRA, 2017; GUIMARÃES, 2018).

O controle na Gestão Pública tem relação com o monitoramento, a orientação e a correção que o órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro, bem assim, pode ser entendido como conjunto de mecanismos que possibilitam o exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa, com o fim de garantir a conformidade da atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento

jurídico (MEIRELLES, 2014; CARVALHO FILHO, 2014), sendo realizado por meio de auditorias.

A auditoria representa, portanto, uma técnica de controle do Estado, que visa a melhor alocação dos recursos públicos. Executa funções tanto de correção de desperdícios, da improbidade, da negligência e omissão, quanto de prevenção destas ocorrências. Logo, a “auditoria tem por objetivo central o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 174).

Em relação à média mensal dos processos passíveis de acumulação de cargos por docentes, que são apreciados pelos servidores do DNSP/SGP, observou-se, segundo os mesmos, não existir um padrão ou uma rotina mensal de deliberação, exceto quando se identificam casos específicos pelos órgãos de controle supramencionados, uma vez que a tarefa de análise e de processo decisório é sazonal (sob demanda).

Apesar disso, ainda assim é complexa a função desempenhada pelos servidores públicos atuantes no setor, mais uma vez considerando a multiplicidade de atividades e atribuições concentradas, tendo em vista que o acionamento da apreciação do processo de acumulação pelo órgão de controle correspondente gera, por sua vez, um prazo curto para a verificação e o *feedback*, fundamentado em dispositivos legais e do atestamento de veracidade das informações prestadas, o que nem sempre pode ser manifestado em tempo hábil, devido às demais competências na rotina de trabalho que desempenham.

Nesse sentido, a percepção de sobrecarga de trabalho no DNSP/SGP é evidente aos servidores do setor, dada a alta concentração de atividades, a complexidade e nível dos processos apreciados, demais demandas sociais e avaliação da carreira profissional de uma equipe numerosa de recursos humanos da Univasf.

Em função do número alto de tarefas executadas no departamento, perde-se um grande espaço de tempo na análise de processos de acumulação de cargos, considerados prioridade na prestação de contas e também transparência pública, ficando em *stand by* atividades estratégicas que verdadeiramente poderiam resultar numa maior eficiência no trabalho e solucionar os desafios no tocante a essa temática, em especial conscientizar os servidores públicos acerca das contribuições da autenticidade de informações e dados prestados para o controle do órgão (GARÇANO, 2014), assim como capacitações quanto às proibições, às admissões e aos impactos do acúmulo indevido em diversos aspectos da vida, refletindo na considerável redução de casos na instituição.

Questionados sobre outros desafios e impasses que são percebidos no trabalho desenvolvido no setor, no tocante à cumulação das atividades executadas, os servidores do DNSP/SGP evidenciaram que, de fato, há uma complexidade nas tarefas definidas e desempenhadas no contexto do setor, já que exige-se uma grande atenção e olhar sobre o conjunto de demandas que são exigidas. Além disso, a mudança contínua das normas e legislações que orientam os julgados e apreciação sobre a vida funcional do servidor e o seu desenvolvimento na carreira também estimula a constante necessidade de que os servidores do departamento se mantenham atualizados, refletindo na redução de tempo e espaço para o exercício de competências que agreguem ainda mais ao trabalho.

A participação dos servidores do setor em demais comissões da instituição e os procedimentos provenientes da decisão dos casos de acumulação, como instauração de sindicâncias, PAD ou de ressarcimento ao erário, em cada caso, são outras motivações que colaboram para a maximização dos esforços investidos pelo profissional, elevando ainda mais sua concentração e carga de trabalho, refletindo no esgotamento psicológico e mental, estresse, além de potencialização dessas problemáticas no cotidiano pessoal e profissional, uma vez que esses sintomas e os seus impactos foram identificados pelos 2 (dois) servidores que atuam no DNSP/SGP.

A investigação criteriosa de práticas nesses ambientes, que contribuam para a melhoria nas condições de trabalho do setor, tende a possibilitar a necessidade de definir abordagens de gerenciamento e de manutenção do estresse nesses ambientes com alta complexidade de tarefas, assim como de contribuir positivamente para a formulação de políticas institucionais que repercutam no desenvolvimento eficiente e transparente das atividades de controle (SILVA; SILVA, 2015), bem como o monitoramento de casos de acumulação de cargos por docentes na Univasf.

A instituição de Comissão Própria de avaliação e de identificação dos casos de acúmulo indevido e orientação, no viés institucional, constitui-se como uma estratégia que, conforme observado em outras universidades, pode desencadear em mudanças expressivas na qualidade do trabalho executado pelo DNSP/SGP e do bem-estar de seus profissionais, uma vez que, embora ainda concentradas e complexas, as competências e atribuições serão reduzidas significativamente, resultando em maiores vantagens para a instituição e os servidores como um todo.

Foi elaborada então, conforme constante no Apêndice D, uma minuta de regimento interno que subsidie a possível criação da Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos da Univasf, contendo sua missão, atribuições e competências,

participantes sugeridos e disposições gerais, inspirada, em parte, pelo modelo de regimento atualmente utilizado pela Universidade Federal de Pernambuco.

Por fim, observou-se que, por um lado, a atuação do DNSP/SGP apresenta certa efetividade nas práticas desempenhadas no tocante ao gerenciamento dos casos de acumulação de funções e cargos por docentes dentro da instituição Univasf e, por outro, é necessário uma instituição específica para estruturar o comportamento nesta seara, já que, do ponto de vista do neoinstitucionalismo, discutido com maior aprofundamento na seção correspondente, define o arcabouço de que formatação e sistematização de órgãos e setores intrinsecamente relacionados tendem a resultar em maiores impactos, logo um ambiente institucional em que essas atividades pudessem ser executadas com uma maior olhar e atenção por parte dos servidores implica em maior efetividade das ações e das resoluções apreciativas de cada caso, em especial.

Para o neoinstitucionalismo, a independência do setor diante da atividade que é rotineiramente desempenhada deve ser, por sua vez, articulada a normas superiores e pressupostos de trabalho em âmbito institucional, uma vez que as informações e dados derivam do desenvolvimento articulado do ambiente como um todo, refletindo, também, nesse sentido, na percepção de trabalho individual dos servidores públicos da Comissão a ser formada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da dissertação foi o de verificar, no âmbito da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e sob o contexto neoinstitucionalista, como a presença da acumulação ilícita de cargos públicos pelos docentes reflete na instituição e na qualidade do trabalho desempenhados pelos servidores do órgão competente.

Quanto aos objetivos específicos deste, pretendeu-se: levantar o número de casos de acumulação de cargos públicos por docentes da Univasf; levantar os recursos utilizados para a detecção dos casos de acumulação de cargos públicos por docentes no âmbito da Univasf; realizar, a partir do uso de ferramentas de visualização, o cenário de identificação de acumulação ilícita de cargos públicos pelos docentes pelo setor competente; analisar impactos dos procedimentos de identificação, análise e de resolução dos casos de acumulação dos cargos pelos docentes na Univasf, tendo em vista a discussão teórica dos dados coletados e do confronto com a literatura jurídica e científica; identificar e elencar, caso encontradas, as dificuldades de resolução dos casos de acumulação de cargos na Univasf, a partir do contexto neoinstitucional; identificar em que proporção a inserção dos casos de acumulação indevida de cargos públicos, como competência do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP) da Univasf, sobrecarrega este setor; e analisar se a possibilidade de criação da Comissão Permanente de enfrentamento dos casos de acumulação de cargos públicos por docentes na Univasf traria eficiência para a instituição, sob as premissas do neoinstitucionalismo.

A pesquisa justificou-se pela constatação de que, atualmente, o Departamento de Normas e de Seleção de Pessoas (DNSP), ligado à Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) da Univasf, possui, na equipe de trabalho, apenas 2 (dois) servidores públicos e que, além das atribuições intrínsecas à carreira de todos os profissionais da instituição, dentre outras incumbências, é o setor também responsável atualmente por realizar um monitoramento, acompanhamento e apreciação dos casos de acumulação indevida de cargos públicos, exigência dos órgãos externos e internos.

O DNSP possui como atribuições básicas o acompanhamento de carreira dos professores efetivos e dos substitutos, desde a sua efetivação até a sua aposentadoria, a realização de concursos públicos, dos certames e seleções e o monitoramento do estágio probatório dos docentes, além de atendimento a diversas demandas sociais, zelar pela prestação de contas e transparência pública, bem como gerenciar as consultas jurídicas acerca de toda a legislação de pessoal no âmbito da Univasf.

A cumulação das tarefas e atividades supracitadas com a desafiadora função de identificação e apreciação de casos passíveis de acumulação de cargos por docentes, em função da complexidade, tempo de resposta e decisão com base em arcabouço jurídico, exige do servidor a realização de um número maior de competências e atribuições, que, conforme evidências da literatura, provoca perda de produtividade, queda na atenção e desmotivação, esgotamento físico e mental, estresse excessivo, além de desencadear patologias organizacionais com enorme capacidade de comprometer a saúde, bem-estar e qualidade de vida. A cumulação também impossibilita ao departamento atuar com maior agilidade, eficiência e controle possível sobre o conjunto de atividades que lhes é atribuída originalmente, suscitando lacunas e deficiências no desenvolvimento efetivo e produtivo do trabalho.

Nesse sentido, considerando os desafios, limitações e problemáticas observadas no setor do DNSP/SGP, quanto à cumulação de atribuições, à alta demanda concentrada em poucos servidores, à complexidade das tarefas e da pressão constante por resultados e impactos intrínsecos aos ambientes de Gestão Pública, seguindo o exemplo positivo e valorativo de outras universidades públicas do país, sugere-se a instituição de Comissão Própria responsável pela identificação, avaliação, apreciação e deliberação dos casos de acumulação indevida de cargos, empregos e funções por docentes no viés da Univasf.

Elaborou-se um modelo de regimento que pode vir a subsidiar a criação e implantação efetiva da referida Comissão, baseado no modelo regimental atualmente utilizado pela Universidade Federal de Pernambuco, e buscou-se suprir as lacunas e prever algumas adaptações necessárias para a correta observância das peculiaridades estruturais, de gestão e organizacionais da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

A criação da Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos da Univasf contribuiria positivamente para a concentração dessa atividade na seara de um órgão, com composição específica, e membros que já exercem, em suas funções típicas, situações relacionadas à temática da supracitada Comissão, e para o desenvolvimento, implantação e acompanhamento de práticas de orientação e de conscientização dos docentes, bem como dos técnicos administrativos em educação da instituição, das situações permitidas, proibidas e dos meandros da acumulação, com base, primordialmente, nas abordagens legalista e neoinstitucional.

Ao empregar a perspectiva neoinstitucional, observa-se que a Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos, se existisse na Univasf, desempenharia um papel

significativo e fundamental no acompanhamento das situações identificadas, acionando com maior rigor e apreciação legal os responsáveis pelo cometimento da inadimplência declarada e fundamentada no ato da posse do cargo, tomando as medidas cabíveis e, em tempo hábil e efetivo, solucionando os impasses provenientes dessas práticas.

Simultaneamente, nos casos identificados de acumulação docente, com observância às características centrais dos procedimentos e particularidades de cada caso, poderia a Comissão desenvolver, de fato, ações e estratégias para mobilizar os servidores na manutenção e fortalecimento da carreira funcional, respeitando os dispositivos legais e abrindo possibilidades para uma maior participação dos servidores públicos da instituição e dos mecanismos de controle social, ampliando a fiscalização interna e atuando com maior transparência pública.

Logo, a existência de Comissão Própria de Acumulação de Cargos - a exemplo da sugerida Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos da Univasf - desoneraria o Departamento de Normas e Seleção de Pessoas (DNSP/SGP) da atribuição e também incumbência da cumulatividade de nova função, reduzindo o fluxo de trabalho para seus servidores, que, com isso, poderiam direcionar as abordagens de gestão para solucionar verdadeiros conflitos e os impasses pertinentes ao desenvolvimento das carreiras e das vidas funcionais de todos os recursos humanos da instituição.

Desta forma, com base nos pressupostos teóricos estabelecidos neste trabalho, observou-se a conformidade ou validação dos seguintes pontos de análise:

1. Considerando que a opção de acumular modalidades de cargos públicos é, pois, proibida pela Constituição Federal de 1988 e demais normativas que regem os serviços públicos, inclusive no âmbito das universidades, e, intuitivamente, compromete o comportamento e também valores da ética profissional, percebe-se que, ao acumular ilícitamente, os docentes incorrem em ruptura da ética em nível pessoal, que reflete na moralidade, honestidade e na imagem, além de promover uma expressiva contribuição (impactos) para a universidade em que se encontra;

2. Em grande parte, o número de casos identificados de acumulação indevida dos cargos por docentes nas universidades tende a apresentar crescimentos, quanto menos leis, regramentos e conhecimento dos deveres e responsabilidades dos servidores nas organizações públicas são disseminados. O caráter de orientação dedicado a servidor público, proveniente da difusão de informações, das capacitações, dos treinamentos e de constantes reflexões provocadas nos ambientes de trabalho, possui

ótica preventiva e, evidentemente, contribui para a minimização dos casos de acumulação indevida;

3. A ausência de uma Comissão Permanente, com capacidade específica para gerir e acompanhar os casos de acumulação ilícita de cargos pelos docentes, também é outro preditor para o aumento do número de casos identificados nas universidades, uma vez que é responsabilidade deste setor, em especial, atuar em caráter de orientação sobre os deveres, as responsabilidades e as proibições dos servidores públicos, ainda mais quanto aos preâmbulos da acumulação de cargos, empregos e funções;

4. A ausência de Comissão responsável pela incumbência de gerenciamento e apreciação dos casos de acumulação de cargos pelos docentes sobrecarrega, por sua vez, os servidores que atuam no setor do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas da Superintendência de Gestão de Pessoas da Univasf (DNSP/SGP), maximizando, dessa maneira, a carga de trabalho e de complexidade de demandas existentes, com isso dando menor espaço para a realização eficiente de tarefas dinâmicas e relevantes que são da real competência do setor; a sobrecarga dificulta o monitoramento de melhor qualidade dos casos de acumulação de cargos pelos docentes, impactando em tomadas de decisão mais assertivas e justas, conforme ditames da lei.

Conclusivamente, notou-se que, por um lado, a atuação do DNSP/SGP detém efetividade nas práticas desempenhadas quanto à gestão dos casos de acumulação de funções e cargos por docentes dentro da Univasf, entretanto sob excessivo esforço dos poucos servidores públicos atuantes e, por outro lado, faz-se necessária uma Comissão bem estruturada e articulada, tendo em vista que, do ponto de vista do neoinstitucionalismo, definir a sistematização dos órgãos e setores relacionados tende a resultar impactos tanto no exercício do trabalho quanto nos servidores.

Por fim, sugere-se como estratégica fonte de estudos posteriores a investigação, no contexto da Univasf, acerca da viabilidade de formulação de normas institucionais e legais para a constituição da Comissão Permanente de acumulação de cargos e empregos pelos servidores públicos, incluindo docentes (efetivos e substitutos). O estudo da viabilização do desenvolvimento da Comissão Própria que agregue essas competências ligadas à acumulação de cargos possibilitará aduzir melhorias expressivas nessa temática, contribuindo para a eficiência, a agilidade, um maior olhar jurídico-administrativo nos casos identificados, bem como tomadas de decisões mais assertivas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. Niterói: Impetus, 2005.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado** – 23. ed. rev. atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALMEIDA, Monalisa Maria Menezes de. **Ética na administração pública: análise da percepção dos servidores efetivos da prefeitura do Cruzeiro do Sul-Acre**. 2016.

ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Editora Saraiva, 2017.

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos**, v. 23, n. 2, 2016.

AROUCA, Iago. **Acumulação de cargos públicos e compatibilidade de horários: uma análise da constitucionalidade do parecer GQ nº 145/98 AGU**, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Editora Saraiva, 2017.

BITTENCOURT, Marcus. **Acumulação de cargos públicos. Considerações sobre a Emenda Constitucional nº 34**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3717>>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 8112, de 11 de novembro de 1990. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

_____. Lei nº 10.473, de 27 de junho de 2002. **Institui a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10473.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. São Paulo: Editora FGV, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011.

COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan; TASSINARI, Clarissa. Breve ensaio sobre a construção do estado e suas perspectivas de análise: neo-institucionalismo histórico, antropologia da política e filosofia política. **Revista Paradigma**, v. 27, n. 1, 2018.

COSTA, Karla Ludimila Vieira. A acumulação de cargos públicos nas Constituições brasileiras. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, 2010.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2010.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei nº 8112**. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

FERREIRA, Mário César; ALVES, Luciana; TOSTES, Natalia. Gestão de qualidade de vida no trabalho (QVT) no serviço público federal: o descompasso entre problemas e práticas gerenciais. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 25, n. 3, 2009.

FERREIRA, Naiza do Nascimento; LUCCA, Sergio Roberto de. Síndrome de burnout em técnicos de enfermagem de um hospital público do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 18, n. 4, 2015.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Rio Grande do Sul: Penso Editora, 2012.

FONTANA, Rosane Teresinha; OLIVEIRA, Lucas Werner. O trabalho do servidor público: organização, prazer e sofrimento. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, v. 5, n. 2, 2017.

FROTA, David Augusto Souza Lopes. Acumulação de cargos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 19, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Moderna, 2002.

GOMES, Carlos Francisco Simões; ALVES, Marcia. Uma Abordagem Comparativa Dos Planos De Carreiras E Cargos Do Magistério Superior Federal. **Revista de Carreiras e Pessoas (ReCaPe)**, v. 17, n. 3, 2017.

GRAÇANO, Alex da Costa. **Acumulação de cargos públicos e a limitação de jornada de 60 horas semanais. Uma análise do parecer AGU GQ 145/98.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, 1996.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. C. R. As três visões do Neo Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental.** Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HERRMANN, Juliana Ribeiro; COPELLO JUNIOR, João Ciro. Sistema de Gestão da Qualidade ISO 9001:2008: Uma Estratégia de Gestão para as Organizações Contábeis do RS. **Revista Eletrônica do Curso de Ciências Contábeis**, v. 17, n. 2, 2014.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito administrativo.** 12ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAGO, Rozilaine Redi; CUNHA, Bruna Souza; BORGES, Maria Fernanda de Sousa Oliveria. Percepção do trabalho docente em uma universidade da região norte do Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 13, n. 2, 2015.

LEANDRO, Lívio Sergio Lopes. **A demonstração de compatibilidade de horários no serviço público como requisito à acumulação de cargos e empregos públicos de natureza efetiva.** 5. ed. Belo Horizonte: Fórum Administrativo, 2005.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FREITAS, Andrea. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil. In: **Ciência política no Brasil: história, métodos, conceitos**, 2015.

MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo; MADEIRA, José Maria Pinheiro. Acumulação de cargos e funções públicas na atualidade. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, v. 8, n. 6, 2008.

MAGALHÃES, Ávilo Roberto. Qualidade de Vida no Serviço Público: comparativo entre funcionários efetivos e terceirizados do setor de segurança em universidade federal. **Revista Foco**, v. 11, n. 3, 2018.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2003.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais a vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, nov. 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 8. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2014

MARINHO, Araújo; ZOUAIN, Deborah Moraes. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 21, n. 3, 2018.

MARQUES, Antônio Luiz, et al. Resistência à mudança organizacional e estresse no trabalho. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 15, n. 1, 2016.

MATTE, Fabiano Tacachi. A proibição de acúmulo de cargos públicos avaliada sob o prisma da inacumulabilidade de remunerações. **Revista Jus Navigandi**, v. 19, 2014.

MAZZUOLI, Valerio. Acumulação de Cargos Públicos: uma questão de aplicação da Constituição. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v. 18, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, v. 20, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, A. et al. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, 2015.

MOYSES, Natália Hallit. Acumulação ilícita de cargos públicos: exceções, compatibilidade de horários e percepção simultânea com proventos de aposentadoria. **Revista Jus Navigandi**, v. 18, 2013.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. Editora Saraiva, 2017.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Da regra constitucional da acumulação de cargos de professor no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas**, v. 17, 2016.

OLIVEIRA, Clarice Gomes. O servidor público brasileiro: tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PIOVEZAN, Patricia Regina; DAL, Neusa Maria. A precarização do trabalho docente no estado de São Paulo: vinte anos de reformas. **ETD-Educação Temática Digital**, 18, n. 1, 2016.

PRADO, Leandro Cadenas. **Servidores Públicos Federais: Lei nº 8.112/90**. 5.ed. Niterói: Impetus, 2007.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Editora Feevale, 2013.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. In: **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, Carlos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

ROCHA, Daniel Machado; LUCARELLI, Fábio Dutra; MACHADO, Guilherme Pinho. **Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ROSA, Adolfo; MARTINEZ, Antonio Lopo; BALASSIANO, Moisés. A Face Oculta da “Ética do Medo” no Poder Público: a ação de servidores públicos na área tributária limitada pelo medo. **Organizações & Sociedade**, v. 22, n. 72, 2015.

SARMENTO, Thais Ferrugem; MENDES, Jussara Maria Rosa. Trabalho e sofrimento: a extinção de cargos na universidade pública. **Educação**, v. 41, n. 1, 2018.

SILVA, Ricardo Acosta; SILVA, Alvacir Correa. Os cargos técnicos e científicos para fins de acumulação de cargos públicos. **Revista Jurídica Uniandrade**, v. 23, n. 2, 2015.

SILVA, Marina Corrêa; FERREIRA, Dirce Nazare. A influência do Parecer GQ n. 145/98 da AGU nas acumulações de cargos públicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, 2017.

TOMAZZONI, G., et al. O processo de efetivação do servidor: um estudo acerca do estágio probatório nas universidades. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 10, n. 1, 2017.

VASCONCELOS, Telmo. **O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira**. 105fls. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Tipos de pesquisa em administração**. 1990.

UNIVASF. **Estatuto da Universidade Federal do Vale do São Francisco**, 2012. Disponível em: http://www.univasf.edu.br/acessoainformacao/arquivos/estatuto_novo.pdf. Acesso em: 28 de abril de 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A**ROTEIRO PARA COLETA DE DADOS NOS PROCESSOS DE ACÚMULO DE CARGOS PELOS DOCENTES EFETIVOS DA UNIVASF****DADOS SOBRE O PROCESSO E APRECIÇÃO DO ÓRGÃO**

1. ANO DA NOTIFICAÇÃO: _____

2. REGIME DE TRABALHO DO DOCENTE: 20 H 40 H

3. VÍNCULO FUNCIONAL QUE RESULTOU NA ABERTURA DO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO: Serviço Público Serviço Privado

4. FUNDAMENTO LEGAL INFRINGIDO:

5. OBSERVOU-SE, NA EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS DA ACUMULAÇÃO, A COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS?

Sim Não Não declarado pelo servidor

6. OBSERVOU-SE CONFORMIDADES NA APRECIÇÃO DO ÓRGÃO COM A JUSTIFICATIVA DO DOCENTE?

Sim Não Não declarado pelo DNSP/SGP

7. QUE PROVIDÊNCIAS FORAM TOMADAS EM RELAÇÃO AO PROCESSO EM ANÁLISE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PELO DOCENTE?

- Arquivamento Notificação
- apreciação em andamento Solicitar novas informações
- Instauração do PAD
- Outro: _____

DADOS SOBRE PROCEDIMENTOS DE TRABALHO DO ÓRGÃO (DNSP)

8. QUE FERRAMENTAS CONTRIBUEM PARA IDENTIFICAÇÃO DO CASO DE ACUMULAÇÃO?

9. EM MÉDIA, QUANTOS PROCESSOS (MENSAIS) DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS POR DOCENTES VOCÊ APRECIA?

10. VOCÊ PERCEBE QUE EXISTE SOBRECARGA DE PROCESSOS PARA AVALIAÇÃO?

11. SE SIM, A FUNÇÃO DESEMPENHADA ATRAPALHA O DESEMPENHO DAS OUTRAS ATIVIDADES INTRÍNSECAS AO DNSP/SGP?

12. QUE OUTROS DESAFIOS CONSEGUE ENXERGAR NA CUMULAÇÃO DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS NO DNSP/SGP?

13. VOCÊ SENTE OU SENTIU, EM ALGUM MOMENTO, ESGOTAMENTO E SINTOMAS DE ESTRESSE NO TRABALHO EM FUNÇÃO DA CUMULAÇÃO DAS ATIVIDADES?

() Sim

() Não

() Nada a declarar

APÊNDICE B

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE E SIGILO

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE E SIGILO

Eu **Clarissa Rodrigues do Nascimento Rader**, brasileira, solteira, assistente em administração, inscrita no CPF/ MF sob o nº 057.646.864-90, abaixo firmado, assumo o compromisso de manter confidencialidade e sigilo sobre todas as informações técnicas e outras relacionadas ao projeto de pesquisa intitulado "Acumulação de cargos públicos por docentes: mapeamento na Universidade Federal do Vale do São Francisco e novas proposições", a que tiver acesso nas dependências do Departamento de Normas e Seleção de Pessoas, bem como outros departamentos que porventura entender necessários para a pesquisa, da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Por este termo de confidencialidade e sigilo comprometo-me:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não me apropriar, para mim ou para outrem, de material confidencial e/ou sigiloso de tecnologia que venha a ser disponível;
4. A não repassar o conhecimento das informações confidenciais, responsabilizando-me por todas as pessoas que vierem a ter acesso às informações, por meu intermédio, e obrigando-me, assim, a ressarcir a ocorrência de qualquer dano e / ou prejuízo oriundo de uma eventual quebra de sigilo das informações fornecidas.

Neste Termo, as seguintes expressões serão assim definidas:

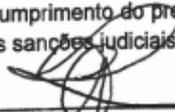
Informação Confidencial significará toda informação revelada através da apresentação de tecnologia, a respeito de, ou, associada com a avaliação, sob a forma escrita, verbal ou por quaisquer outros meios.

Informação Confidencial inclui, mas não se limita, à informação relativa às operações, processos, planos ou intenções, informações sobre produção, instalações, equipamentos, segredos de negócio, segredo de fábrica, dados, habilidades especializadas, projetos, métodos e metodologia, fluxogramas, especializações, componentes, fórmulas, produtos, amostras, diagramas, desenhos de esquema industrial, patentes, oportunidades de mercado e questões relativas a negócios revelados da tecnologia supra mencionada.

Avaliação significará todas e quaisquer discussões, conversações ou negociações entre, ou com as partes, de alguma forma relacionada ou associada com a apresentação da tecnologia "xxx", acima mencionada.

A vigência da obrigação de confidencialidade e sigilo, assumida pela minha pessoa por meio deste termo, terá a validade enquanto a informação não for tornada de conhecimento público por qualquer outra pessoa, ou mediante autorização escrita, concedida à minha pessoa pelas partes interessadas neste termo.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Confidencialidade e Sigilo, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir. Petrolina, 04 de junho de 2018.



Pesquisador(a) Responsável

APÊNDICE C**REQUERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS NO
DNSP/SGP**

À Superintendente de Gestão de Pessoas,

Eu, Clarissa Rodrigues do Nascimento Rader, assistente em administração, matrícula SIAPE nº 1691594, CPF: 057.646.864-90, aluna do mestrado profissional em administração pública – PROFIAP/UNIVASF, encontro-me em fase de produção da minha dissertação: Acumulação de cargos públicos por docentes: mapeamento na Universidade Federal do Vale do São Francisco e novas proposições, projeto já aprovado no Comitê de Ética, conforme documentação anexa.

Venho por meio deste requerer o acesso aos documentos necessários para a elaboração da minha pesquisa, quais sejam, os processos de acumulação de cargos desde a fundação da Univasf até a data de hoje, de professores efetivos com carga horária de 20 ou 40 horas com e sem dedicação exclusiva, pelo período de até 01 mês, a partir desta data. Informo que seguem em anexo os termos de responsabilidade e sigilo meu e do meu orientador, professor Doutor Marcelo Henrique Pereira dos Santos, já analisados e aprovados pelo Comitê de Ética de Pesquisa.

Requeiro também a urgência do pleito, haja vista que possuo o prazo final de março/2019 para defesa da minha dissertação.

Petrolina, 12 de fevereiro de 2019.

Cordialmente,

Clarissa Rodrigues do Nascimento Rader

APÊNDICE D

MINUTA DO REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE
CARGOS E EMPREGOS – CACE DA UNIVASF

REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – CA/UNIVASF

Capítulo I

Da finalidade

Art. 1º - A Comissão de Acumulação de Cargos e Empregos da Universidade Federal do Vale do São Francisco – CA/UNIVASF terá sua organização, atribuição e funcionamento disciplinados pelo presente Regimento.

Art. 2º - A CA/UNIVASF é um órgão de assessoramento, diretamente ligado à Reitoria, e sua finalidade é zelar pela regularidade da situação funcional dos servidores da Univasf, no tocante à acumulação de cargos e empregos.

Capítulo II

Das Atribuições e Deveres

Art. 3º. – Compete à CA/UNIVASF:

I - analisar, para efeito de verificação da regularidade de que trata o artigo anterior, sobre ela emitindo parecer conclusivo:

- a) os processos de admissão de servidores docentes e técnicos-administrativos em educação;
- b) os processos de declaração de habilitação dos servidores, antes da conclusão do estágio probatório;
- c) os processos de alteração do regime de trabalho.

II - manter sistema de acompanhamento da regularidade da situação funcional dos servidores, podendo, para tal fim, determinar a reapresentação de declarações atualizadas de acumulação de cargos e empregos;

III – delimitar a periodicidade de reapresentação e atualização das declarações de acumulação de cargos e empregos, de forma a garantir uma melhor fiscalização sobre tais casos;

IV - examinar os fatos que cheguem formalmente ao seu conhecimento, relativos à possível ocorrência de acumulações ilícitas;

V - instaurar inquérito administrativo, para apuração de acumulação ilícita e responsabilização do servidor, na forma do art. 133 da Lei nº 8.112/90;

V – servir como órgão consultivo, colaborando com os demais órgãos da Universidade nos assuntos relativos à sua área de atuação.

Parágrafo Único: No exercício de suas atribuições, a CA/UNIVASF promoverá as diligências que se fizerem necessárias, inclusive requisitando informações e documentos e convocando servidores para prestar esclarecimentos.

Capítulo III

Da composição, mandatos e organização

Art. 4º - A CA/UNIVASF será integrada por 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes, escolhidos dentre os diversos setores da Univasf, contendo, dentre os seus membros, obrigatoriamente:

- a) 2 (dois) membros da Superintendência de Gestão de Pessoas;
- b) 2 (dois) membros da Comissão de Ética;
- c) 2 (dois) representantes docentes.

§ 1º - A designação dos membros da CA/UNIVASF, e dos seus respectivos suplentes, será feita pelo Reitor, mediante portaria, que indicará, dentre eles, o (a) presidente e o (a) vice-presidente da Comissão.

§ 2º - O (A) Presidente da CA/UNIVASF, no momento da posse e ao longo do exercício, não poderá ocupar qualquer outro cargo em comissão ou função gratificada na Universidade.

§ 3º - O membro suplente substituirá o seu respectivo membro titular, conforme estabelecido em Portaria de Designação, em todas as suas ausências, e deverá realizar todas as atribuições a ele dirigidas.

Art. 6º - O mandato dos membros, titulares e suplentes, será de no mínimo 01 (um) e no máximo 02 (dois) anos, permitida uma única recondução.

Art. 7º - A CA/UNIVASF terá a seguinte organização administrativa:

- a) Colegiado;
- b) Presidência;
- c) Secretaria.

Art. 8º - O Colegiado é constituído de todos os membros da Comissão, aos quais compete:

- I - elaborar o regimento interno, para aprovação pelo Reitor;
- II- deliberar sobre processos e questões relacionadas às acumulações pelos servidores docentes e técnicos-administrativos em educação da Univasf;
- III - estabelecer, observando-se sempre o presente Regimento, procedimentos e medidas tendentes ao melhor desempenho de suas atribuições;

- IV - estudar e propor ao Reitor a adoção de procedimentos e medidas que se mostrem necessárias, mas que, de alguma maneira, extrapolem o âmbito da Comissão;
- V - prestar informações e responder a consultas que lhe sejam encaminhadas.

Parágrafo Único: O Colegiado deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros.

Art. 9º - São atribuições da Presidência:

- I - representar a CA/UNIVASF;
- II - convocar e presidir as reuniões;
- III - indicar relatores, por sistema de rodízio, para emitir parecer nos processos a serem apreciados;
- IV - dar os encaminhamentos aos processos, após deliberação do plenário;
- V - decidir “*ad-referendum*” da Comissão sobre os casos de urgência, devendo na próxima reunião plenária ser o assunto colocado em votação para ser referendado ou não;
- VI - acompanhar as atividades da Comissão, tomando as necessárias providências para o seu pleno desempenho;
- VII - disciplinar e supervisionar os trabalhos da Secretaria.

Art. 10 - O Vice-Presidente substituirá o Presidente em suas faltas e impedimentos.

Art. 11 - São atribuições dos membros da CA/UNIVASF:

- I - comparecer às reuniões da Comissão, com direito a voz e a voto;
- II - relatar os processos que lhe forem distribuídos;
- III - solicitar vistas dos processos para esclarecimentos;
- IV - solicitar diligências quando necessárias;
- V - representar eventualmente a CA/UNIVASF, quando designado pelo Presidente.

§1º - Os relatores terão o prazo de 15 (quinze) dias para apresentar parecer conclusivo, contados da data do recebimento do processo.

§2º - No caso de pedido de vistas, o processo será devolvido à pauta na primeira reunião plenária subsequente.

§3º - Havendo solicitação de diligências, os prazos dos parágrafos anteriores contar-se-ão a partir do recebimento dos resultados da diligência.

Art. 12 - À Secretaria compete:

- I - preparar, redigir e datilografar o material da CA/UNIVASF;
- II - organizar arquivos e fichários;
- III - receber e expedir correspondências e documentos da CA/UNIVASF;
- IV - acompanhar a frequência dos membros da CA/UNIVASF;
- V - lavrar atas das reuniões da CA/UNIVASF;
- VI - realizar outras atividades de apoio aos trabalhos da CA/UNIVASF.

Parágrafo Único - A Secretaria Executiva será exercida por servidor designado pelo Reitor, e não é considerado membro.

Capítulo IV

Disposições gerais

Art. 13 - Serão adotadas as fichas atualmente utilizadas pela Superintendência de Gestão de Pessoas da Univasf (**Anexo X** e eletronicamente, pelo SIGRH, nas atualizações e demais casos), em consonância com o contido nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal e Decreto nº 2.027 de 11 de outubro de 1996, cujo preenchimento, com data e assinatura, é obrigatório para todos os nomeados/servidores:

- I - antes da sua posse em cargo/emprego da Univasf, conforme o Anexo I;
- II - ao termo do estágio probatório;
- III - por ocasião da solicitação de alteração do regime de trabalho;
- IV - quando solicitado pela CA/UNIVASF, na forma do inciso II do art. 3º deste Regimento.

§ 1º - Nas hipóteses dos incisos I e II deste artigo, incumbirá à Superintendência de Gestão de Pessoas promover o preenchimento da Ficha de Acumulação e remetê-la à CA/UNIVASF para análise, aprovação e arquivamento.

§ 2º - No caso do servidor declarar ter acumulação, não serão autorizadas antes do Parecer da CA/UNIVASF:

- I - a posse em cargo público;
- II - a declaração de habilitação de que trata o art. 3º, I, alínea “b” deste Regimento;
- III - a implantação do novo regime de trabalho e respectivo pagamento.

§3º - A aprovação de que trata o parágrafo anterior far-se-á à vista da inexistência de acumulação ilícita, não podendo antecipar-se à efetiva regularização de situações que dependam de desacumulação.

Art. 14 As situações omissas serão resolvidas por deliberação da CA/UNIVASF, bem como nos demais instrumentos legais pertinentes.

Art. 15 - Este Regimento entra em vigor na data de sua publicação no Boletim Oficial da Universidade.

ANEXO X**DECLARAÇÃO**

Eu, _____, RG. nº _____, CPF. nº _____, DECLARO, para fins de atualização cadastral ou posse no cargo de _____ na Universidade Federal do Vale do São Francisco as seguintes informações:

1. ACUMULAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA

Exerce cargo, função ou emprego público na Administração Pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas direta ou indiretamente pelo poder público, em consonância com o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal?

- Não
 Sim. Especificar informando o Órgão, a localidade, o cargo, a carga horária semanal e horário de trabalho. Anexar declaração da instituição.

2. ACUMULAÇÃO DE CARGO COM PROVENTOS DE APOSENTADORIA

Percebe proventos de aposentadoria que seja inacumulável com o cargo que ocupa nos termos do art. 40, 42 e 142 da Constituição Federal.

- Não
 Sim. Especificar anexando comprovante.

3. PARTICIPAÇÃO DE GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA

Participa de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exerce o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, conforme disposto no inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/90?

- Não
 Sim. Especificar:

4. ATIVIDADE NO SETOR PRIVADO

Exerce algum tipo atividade no setor privado ou atua como profissional autônomo?

Não

Sim. Especificar informando o tipo de vínculo, a função exercida, a carga horária semanal e o horário de trabalho. Anexar comprovante.

DECLARO estar ciente de que devo comunicar a Universidade Federal do Vale do São Francisco qualquer alteração que venha a ocorrer em minha vida funcional para os casos de acumulação de cargos, observadas as situações que possam gerar conflito de interesses.

DECLARO, ainda, estar ciente de que prestar declaração falsa caracteriza o crime previsto no art. 299 do Código Penal, e que por tal crime serei responsabilizado, independente das sanções administrativas, caso se comprove a inveracidade do declarado neste documento.

Petrolina, _____ de _____ de _____

Assinatura do (a) servidor (a)