



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP
(74) 2102-7665 <http://portais.univasf.edu.br/profiap>; e-mail: profiap@univasf.edu.br

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

CLARISSA RODRIGUES DO NASCIMENTO RADER

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Março de 2020

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.

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.

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?

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, é o departamento com as seguintes 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. É o DNSP que realiza o monitoramento dos casos de acumulação indevida de cargos públicos na Univasf.

METODOLOGIA

Para a coleta de dados, adotou-se a pesquisa documental com a fundamentação teórica proveniente da abordagem de pesquisa bibliográfica.

Dados complementares essenciais à constituição da pesquisa serão formulados por um roteiro de acompanhamento, 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.

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.

Ao final fez-se um diagnóstico onde se buscou 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.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

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.

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 1 apresenta quantitativos e percentuais, por ano analisado, dos processos de acumulação de cargos e funções por docentes da Univasf.

Tabela 1 - 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.

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.

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.

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).

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 regimentos, 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.

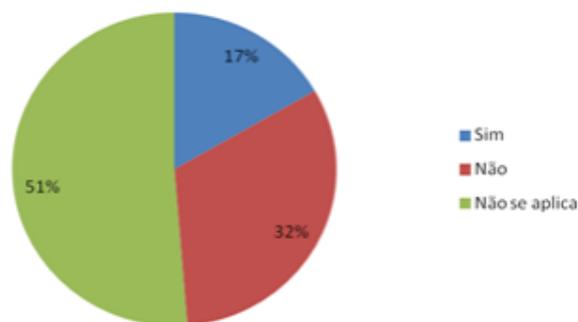
No que tange ao regime de trabalho do docente, observou-se que 77% atuam em exercício de trabalho de 40h (dedicação exclusiva), ao passo que 23% atuam em regime de 20h semanais. A Dedicção Exclusiva (DE) é, pois, regime que implica, ao servidor docente, impedimento do exercício de outras atividades remuneradas, públicas ou privadas.

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.

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.

Figura 1 – Exposição de motivos pelo servidor

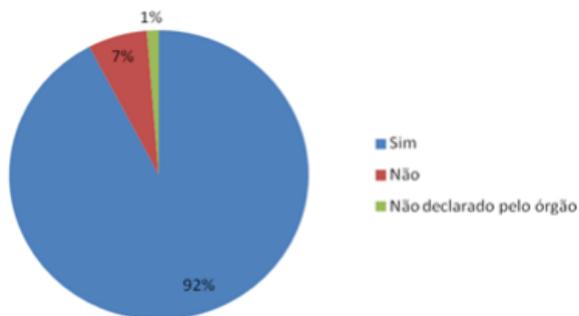


Fonte: Elaboração Própria

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 (Figura 1).

Na figura 2 nota-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 regramentos típicos que regulamentam a acumulação de cargos e funções por docentes passíveis de acumulação ilícita.

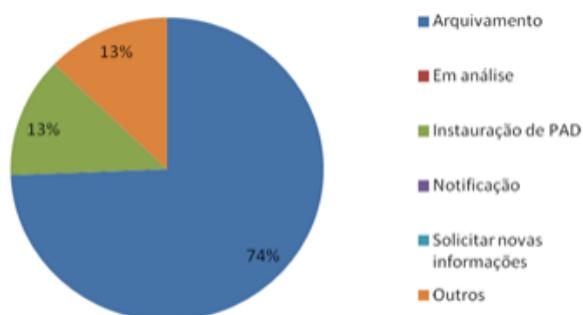
Figura 2 – Apreciação da justificativa docente



Fonte: Elaboração Própria

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.

Figura 3 – Desfecho dos Processos



Fonte: Elaboração Própria

Por fim, a figura 3 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.

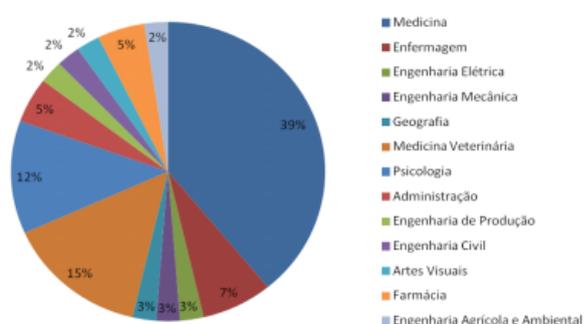
Do exposto, percentual significativo de 74% de processos foram solucionados e arquivados (no gráfico, leia-se como Arquivamento) pelo órgão competente, em nível institucional, ao passo em que 13%, por sua vez, respectivamente foram encaminhados para abertura de processo administrativo disciplinar (PAD)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

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.

Fez-se também um levantamento dos colegiados de cursos de origem dos docentes identificados em acumulação indevida de cargos (Figura 4): 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).

Figura 4 – Lotação dos docentes em acumulação indevida de cargos



Fonte: Elaboração Própria

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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 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 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.

REFERÊNCIAS

- 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.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2009.
- 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, 20.

