



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA/RS
JURÍDICO
UFSM

PARECER n. 00012/2018/PROJUR/PFUFSM/PGF/AGU

NUP: 23081.048690/2018-68

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM

**ASSUNTOS: PÓS-GRADUAÇÃO. INCLUSÃO DE SERVIDOR TÉCNICO-ADMINISTRATIVO
TAE COMO ORIENTADOR DE PESQUISA ACADÊMICA.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO E PESSOAL. Leis nº 8.112/1990, nº 11.091/2005 e nº 12.772/2012. Atribuições dos servidores técnico-administrativos em educação do cargo técnico em assuntos educacionais e atribuições docentes exclusivas. Orientação discente. Recomendações.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado a partir do Memorando nº 028/2018-CAICE/CE/UFSM, em que servidora interessada, integrante dos quadros da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e em exercício de cargo de Técnico em Assuntos Educacionais (Nível E dos cargos técnico-administrativo em educação), questiona a possibilidade de atuar como orientador(a) em pesquisa acadêmica de bolsistas pertencentes ao Centro de Educação (CE), afirmando que, dentre as atribuições desse cargo constaria "orientar pesquisa acadêmica" e que, portanto, seu nome deveria figurar como opção de orientador(a) (fls. 01/02).

2. A solicitação foi inicialmente remetida à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PRPGP) que, por sua vez, afirmou seguir a orientação do Despacho nº 1263/2009 desta Procuradoria no sentido de que a orientação de pesquisa acadêmica é atribuição docente (fls. 03/07).

3. Após a autuação processual, foi então solicitada análise e parecer jurídico pela PRPGP (fl. 01/v).

4. Aportando os autos nesta Procuradoria Federal, solicitou-se manifestação prévia da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) via despacho de fl. 09, respondido às fls. 10/14, com entendimento de que a atividade de "orientar pesquisas acadêmicas" está prevista nas atividades inerentes ao cargo de Técnico em Assuntos Educacionais.

5. É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6. Preliminarmente, lembre-se que, consoante preceitua o artigo 131 da Constituição Federal de 1988, assim como preveem o artigo 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e o artigo 10 da Lei nº 10.480/2002, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma jurídico, e que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cuja análise documental compete à Administração do ente assessorado.

7. Passa-se à análise.

3. MÉRITO

8. Em relação ao tema objeto da consulta, a Lei nº 11.091/2005, que *Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação*, assim prevê em seus artigos 5º e 8º, *in verbis*:

Art. 5º Para todos os efeitos desta Lei, aplicam-se os seguintes conceitos:

I - plano de carreira: conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade;

II – nível de classificação: conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições;

III - padrão de vencimento: posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação;

IV - cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que são cometidas a um servidor;

V - nível de capacitação: posição do servidor na Matriz Hierárquica dos Padrões de Vencimento em decorrência da capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, realizada após o ingresso;

VI - ambiente organizacional: área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares, organizada a partir das necessidades institucionais e que orienta a política de desenvolvimento de pessoal; e

VII - usuários: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados.

Art. 8º São atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino;

II - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino;

III - executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

§ 1º As atribuições gerais referidas neste artigo serão exercidas de acordo com o ambiente organizacional.

§ 2º As atribuições específicas de cada cargo serão detalhadas em regulamento. (grifou-se).

9. E no Anexo II da Lei nº 11.091/2005, consta seu enquadramento como nível superior (E), tendo como requisito ingresso a escolaridade de "Curso Superior em Pedagogia ou Licenciaturas".

10. Por sua vez, considerando os termos do Ofício-Circular nº 1/2017/COLEP/CGGP/SAA-MEC (fl. 12), importante rememorar a seguinte previsão do artigo 18 do anexo do Decreto nº 94.664/1987:

Art. 18. Os cargos e empregos do pessoal técnico-administrativo são classificados nos seguintes grupos ocupacionais, de acordo com a natureza das respectivas atividades, e serão estruturados em subgrupos:

I - Grupo Nível de Apoio, compreendendo os cargos e empregos permanentes a que sejam inerentes atividades de apoio operacional, especializado ou não, que requeiram escolaridade de 1º Grau ou experiência comprovada ou ainda conhecimento específico;



II - Grupo Nível Médio, compreendendo os cargos e empregos permanentes a que sejam inerentes atividades técnico-administrativas, para cujo exercício é exigida formação de 2º Grau ou especialização ou formação de 1º Grau, com especialização ou experiência na área;

III - Grupo Nível Superior, compreendendo cargos e empregos permanentes a que sejam inerentes atividades técnico-administrativas, para cujo exercício é exigida formação de 3º Grau ou registro no conselho superior competente.

11. Percebe-se que, dentre as atividades inerentes ao cargo de Técnico em Assuntos Educacionais enumeradas na Lei nº 11.091/2005, estão "planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino; planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino; e executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão" das Instituições Federais de Ensino (IFE's).

12. Além disso, em relação às atividades específicas desse cargo, é descrito tanto no anexo do Ofício-Circular nº 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC como no Ofício-Circular nº 1/2017/COLEP /CGGP/SAA-MEC, que se reporta ao Decreto nº 94.664/1987, a atribuição de "orientar pesquisas acadêmicas", dentre outras correlatas.

13. De outra banda, a partir do conceito legal de cargo público (art. 3º da Lei nº 8.112/1990 e art. 5º, IV, da Lei nº 11.091/2005), é possível concluir que o exercício das atribuições e responsabilidades pelos servidores técnico-administrativos em educação, inclusive técnicos em assuntos educacionais, está relacionado às efetivação de atividades e tarefas administrativas, operacionais e de apoio ao ensino, pesquisa e extensão da IFE, com exigência de realização de atividades e atribuições de complexidades inerentes ao cargo provido.

14. Dessa forma, com a devida vênia, apenas pelo excerto mencionado na consulta e na descrição do cargo não é possível uma interpretação extensiva o suficiente para contemplar a atividade de "orientar pesquisas acadêmicas".

15. *Primeiro*, porque a interpretação da norma legal, ou mesmo de seus trechos, não pode ser realizada de forma isolada e sem levar em consideração o seu contexto ou mesmo o acervo legislativo relacionado à matéria.

16. *Segundo*, tendo em vista que a referida atividade precípua de orientação é privativa da carreira docente.

17. Imperioso rememorar o entendimento exposto na NOTA nº 124/2018/PFUFMS/PGF/AGU (NUP 23081.038493/2017-50), dentre outras manifestações jurídicas desta Procuradoria, no sentido de que apenas nas modalidades de ensino legalmente autorizadas pelos órgãos competentes de regulação do sistema de educação nacional poderão atuar profissionais não docentes em atividades específicas de ensino e eventual (co)orientação discente.

18. Nessa senda, cabe rememorar o disposto no artigo 27 da Lei nº 12.772/2012 (*Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; ...), in verbis:*

Art. 27. O corpo docente das IFE será constituído pelos cargos efetivos integrantes do Plano de Carreiras e Cargos de que trata esta Lei e pelos Professores Visitantes, Professores Visitantes Estrangeiros e Professores Substitutos.

19. E o artigo 79 do Estatuto da UFSM assim estabelece:

Art. 79. O corpo docente da UFSM será constituído pelos integrantes das carreiras de Magistério Superior, de Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e pelos professores temporários.

B.

20. Assim, em atenção ao artigo 27 da Lei nº 12.772/2012 e artigo 79 do Estatuto da UFSM, quanto a atividades de categorias outras não integrantes do corpo docente da UFSM, esta Procuradoria Federal tem opinado, inclusive em relação aos *voluntários* (servidores docentes voluntários, bolsistas ou pesquisadores)¹, que atendam às normas específicas e resoluções vigentes na UFSM e que reste expresso que prestarão auxílio e/ou participarão das atividades coordenadas pelo corpo docente, sem integrá-lo.

21. No mesmo diapasão e de modo similar, em relação às atividades de docência orientada, a respeito do que cabe citar a conclusão do Despacho nº 537/2015/PFUFSM/PGF/AGU (NUP 23081.013355/2015-04), no que interessa, o seguinte:

(...)

8. Destarte, forte nas disposições dessa Resolução nº 15/2014 supracitada é que deve ser interpretado o § 3º do artigo 7º da Resolução nº 18/2008-UFSM³, no sentido de que todas as atividades previstas no § 2º do artigo 42 devem ser supervisionadas pelo professor "responsável pela disciplina" ou por professor orientador designado pelo respectivo departamento de ensino. E por supervisão deve-se entender a ação de acompanhar e orientar, isto é, fazer a inspeção de um trabalho ou de uma tarefa realizada pelo discente, devendo o supervisor ter a capacidade ou a faculdade de avaliar se a ação está ou não sendo executada corretamente, podendo determinar correções.⁴

9. É o entendimento que levamos à vossa consideração."

(...)

³ "§ 3º A participação na atividade de docência deve ser aprovada pelo colegiado do programa/curso e homologada pelo colegiado de departamento de lotação da disciplina, devendo ser desenvolvida sob a supervisão permanente de um professor do programa/curso, designado pelo departamento de ensino de lotação da disciplina."

⁴ Por oportuno, registro que a docência orientada de discentes de programas de pós-graduação em cursos de graduação atende as diretrizes contidas a partir do Ofício-Circular N.º 028/99/PR/CAPES, de 26/02/1999.

22. Com efeito, a Resolução Nº 034/2015 desta UFSM, que dispõe sobre as atividades do Magistério Federal no âmbito da UFSM, estabelece como atividades acadêmicas do profissional docente:

Art. 1º São consideradas atividades acadêmicas do profissional docente:

I – as pertinentes ao ensino, pesquisa e extensão que visem à aprendizagem, à produção do conhecimento, à ampliação e transmissão do saber e da cultura; e

II – as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de outras previstas na legislação vigente.

§ 1º São encargos de Ensino:

I – diretos:

a) atividades de ensino relativas à docência de disciplinas, de todos os níveis e modalidades da educação nacional, constantes no cadastro de disciplinas da Universidade;

b) a orientação de trabalhos de conclusão de curso (TCC), de estágios supervisionados obrigatórios e de monografias; orientação e co-orientação de dissertações e de teses e supervisão de pós-doutorado;

c) atividades de ensino em cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;



d) atividades de ensino em cursos de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

II – indiretos, não devem ultrapassar vinte horas/semana:

- a) o planejamento de aulas incluindo execução e avaliação das atividades discentes;
- b) a participação em reuniões de âmbito institucional;
- c) tutoria de grupo PET;
- d) a participação em bancas examinadoras; e
- e) participação em projetos de ensino devidamente registrados no Sistema de Informações para o Ensino (SIE).

§ 2º São encargos de pesquisa aqueles devidamente registrados no Sistema de Informações para o Ensino (SIE), da Universidade:

I – as atividades e projetos inerentes ao desenvolvimento de pesquisas; e

II – a orientação de bolsistas e estudantes vinculados a programas institucionais.

§ 3º São encargos de extensão, aqueles devidamente registrados no Sistema de Informações para o Ensino (SIE), da Universidade:

I – as atividades e projetos que promovam e incentivem a interação entre a Universidade e a Comunidade, de maneira a realimentar o sistema de ensino (qualificando os docentes e os discentes), a acelerar os processos de desenvolvimento recíproco; e

II – orientação de bolsistas e estudantes vinculados a programas institucionais.

23. Sendo assim, percebe-se que as atividades inerentes à orientação de pesquisas acadêmicas no âmbito das IFE's é atribuição típica da carreira docente, razão pela qual não podem ser desempenhadas por outras categorias de servidores, inclusive aqueles em exercício do cargo de técnico em assuntos educacionais, mesmo que seja de nível superior (nível E) e possua descrição dessa atividade dentre suas atribuições.

24. Destarte, a despeito do reconhecimento da legalidade dessa descrição, cabe gizar a existência de entendimento jurisprudencial no sentido de que as atividades típicas (finalísticas) do ente público não podem ser que conferidas a voluntários, por sua similaridade ao caso.

25. Nesse sentido, peço vênia para citar o seguinte precedente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao apreciar representação a respeito da questão dos limites da legalidade de atos administrativos que preveem a prestação de serviços por voluntários em tribunais pátrios:

'TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO – TRABALHO VOLUNTÁRIO – ATIVIDADE-FIM – SERVIDOR – AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – LEI 9.608/98.'

1. *Procedimento em que o Ministério Público do Trabalho pede ao CNJ a apuração da contratação de trabalhadores voluntários nos Tribunais Regionais Federais da 1ª e 4ª Regiões.*
2. *Não há incompatibilidade entre serviço voluntário e o comando constitucional que vincula o acesso aos cargos públicos a prévio concurso público.*
3. *As funções indelegáveis do Estado não podem ser deixadas inteiramente ao sabor da disponibilidade de cidadãos generosos, cujo vínculo com a administração possui uma fragilidade incompatível com o caráter indispensável e inafastável da prestação jurisdicional.*
4. *É vedado ao prestador de serviço voluntário nos tribunais o exercício da advocacia, dicção do art. 28, IV da Lei 8.906/94.*
5. *As atividades ligadas diretamente à produção de decisões judiciais não podem ser entregues a voluntários, em face mesmo da fragilidade de seu vínculo com a Administração e, novamente, do princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional.*
6. *Procedência parcial do pedido.'*

(CNJ – PP – Pedido de Providências n. 0006277-47.2009.2.00.0000 – Rel. Cons. *[Signature]*)

26. Destarte, pode-se concluir pela impossibilidade legal de delegar a execução de atividades típicas docentes fora do rol de exceções previstas na legislação.

27. Além disso, frisa-se que autorizar o exercício pelo(a) servidor(a) de atividades ou funções típicas de outros cargos, distinto do que foi contratado, de forma habitual e permanente, configura o cometimento de infração disciplinar por desvio de função, conforme artigo 117, inciso XVII, da Lei nº 8.112/1990.

28. Nesse sentido, ainda, o entendimento jurisprudencial, que pode ser sintetizado na ementa do seguinte aresto:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SERVENTE DE LIMPEZA. DESEMPENHO DE ATIVIDADES PRÓPRIAS DO CARGO DE AUXILIAR EM ADMINISTRAÇÃO. DESVIO DE FUNÇÃO. OCORRÊNCIA. INDENIZAÇÃO. DIFERENÇAS SALARIAIS. Evidencia-se o desvio funcional quando, a partir de prova documental e testemunhal, restar comprovada a prática de funções típicas de cargo diverso do cargo para o qual o servidor foi contratado, de forma habitual e permanente. Reconhecido o desvio de função, o servidor tem direito ao pagamento, a título indenizatório, das diferenças remuneratórias existentes entre o cargo para o qual foi contratado e o que efetivamente exerce, enquanto se mantiver o desvio.

(TRF4, AC 5005355-39.2015.4.04.7110, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 12/05/2017)

29. Por conseguinte, com a devida vênia, não merece reparo o DESPACHO nº 1263/2009 desta Procuradoria, no sentido de que a tarefa de "orientar pesquisas acadêmicas" é privativa do corpo docente, sendo que, para a conformação desse item descrito nas atividades do cargo de Técnico em Assuntos Educacionais, infere-se que dependerá de coordenação e supervisão por servidor docente, não podendo ser realizada de forma autônoma.

4. CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, **conclui-se** por ratificar os termos do DESPACHO nº 1263/2009 /PFUFSM/PGF/AGU (fl. 03), no sentido de que a função de "orientar pesquisas acadêmicas" é privativa do corpo docente da UFSM e que a atribuição de seu exercício a servidores que exercem cargo diverso pode configurar a infração disciplinar denominada desvio de função, e, ainda, que a atividade "orientar pesquisas acadêmicas" relativa ao cargo de Técnico em Assuntos Educacionais somente poderá ser atribuída e exercida sob coordenação e supervisão por servidor docente.

31. É o entendimento.

32. Registre-se e encaminhe-se à PROGEP, para ciência, com posterior remessa à PRPGP.
Santa Maria, 28 de setembro de 2018.

Rubem Corrêa da Rosa

Procurador-Chefe da PF/UFSM

Matrícula 1553186 - OAB/RS 57.855

Leonardo Aita Bianchini

Assistente em Administração

SIAPE 2922134

ANEXAMOS NESTE PRC

01

FOLHA (

EM 03 / 10 / 18

Rubrica: *04*

¹ A esse respeito, reporta-se aos termos da NOTA nº 046/2017/PROJUR/PFUFSM /PGF/AGU, NUP 23081.013970/2017-74.