



XIX COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA
Universidade e Desenvolvimento Sustentável: desempenho acadêmico e os desafios da sociedade contemporânea

Florianópolis | Santa Catarina | Brasil
25, 26 e 27 de novembro de 2019
ISBN: 978-85-68618-07-3



PROCEDIMENTOS DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA RESOLUÇÃO DE CASOS DE DESVIO DE FUNÇÃO IDENTIFICADOS NA UFSC

Breno De Souza Ottani

Universidade Federal de Santa Catarina

breno.ottani@ufsc.br

Clarice Schmidt

Universidade Federal de Santa Catarina

clarice.schmidt@ufsc.br

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar, classificar e analisar os casos de desvio de função que ocorrem com os servidores pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) da Universidade Federal de Santa Catarina, com o intuito de sugerir procedimentos para a resolução deste problema. A pesquisa foi realizada a partir da análise das atividades de 960 servidores, consultando os relatórios obtidos por meio do Sistema Gestor de Avaliação de Desempenho. A análise considerou a descrição das atividades exercidas pelos servidores da UFSC no ano de 2018. Os resultados mostram que, dentre os casos analisados, 886 foram considerados regulares e 74 irregulares. Das diferentes situações encontradas foram elencadas cinco categorias: sobrecarga, subutilização, acúmulo, chefia e readaptação. Tal categorização foi estabelecida com o objetivo de facilitar a proposição de soluções, considerando a similaridade dos casos identificados. Por fim, foram propostas medidas para auxiliar na resolução dos casos encontrados e concluiu-se que há a necessidade de realizar o planejamento e o dimensionamento das atividades para a adequada alocação dos servidores nos diferentes postos de trabalho da instituição, considerando os cargos ocupados.

Palavras chave: desvio de função. gestão de pessoas. gestão universitária.

1. INTRODUÇÃO

No serviço público, além de os cargos públicos serem criados por lei, as atribuições destes também estão definidas na legislação. Nesse sentido, ao assumir a função pública, o servidor deve desempenhar suas atividades de acordo com as atribuições do cargo que ocupa. Entretanto, por motivos diversos, servidores acabam por realizar atividades diferentes das estipuladas para o exercício do seu cargo, inclusive atividades de competência de outros cargos, configurando-se assim o desvio de função.

O desvio de função é considerada uma prática ilegal, pois o servidor nesta situação realiza atividades de outro cargo, para o qual não foi aprovado em concurso público, contrariando o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Em razão disso, com a publicação da Súmula 378/STJ/2009, servidores em desvio de função têm cada vez mais buscado o reconhecimento e a indenização judicial, tendo em vista que a referida Súmula dispõe que “reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes” (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2009).

Ante o exposto, o presente estudo teve como principal objetivo identificar, classificar e analisar os casos de desvio de função que ocorrem com os servidores pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) da Universidade Federal de Santa Catarina, de forma a propor procedimentos para a resolução deste problema.

O tema se justifica pela importância do assunto para os gestores da Universidade, tanto pelo aspecto legal, quanto pela melhor alocação das pessoas na instituição, prezando pelo adequado apropriado exercício de suas funções.

O presente artigo está estruturado em 5 tópicos. Inicialmente é apresentada a abordagem introdutória acerca do tema, o objetivo do estudo e a justificativa do tema. No segundo tópico apresenta-se a fundamentação teórica referente ao tema. No terceiro tópico descreve-se a metodologia que foi utilizada para a realização do estudo, onde são apresentados, de forma sucinta, o delineamento da pesquisa, a população e as técnicas aplicadas para coleta e análise de dados. No quarto tópico são analisados os resultados da pesquisa. Por fim, no último tópico são apresentadas as conclusões do estudo e indicados alguns procedimentos que podem ser adotados pelos gestores para a regularização dos casos de desvio de função encontrados na Universidade.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste estudo aborda a gestão de pessoas na administração universitária, apresentando a legislação que direciona as práticas de gestão e também a teoria acerca do tema. Também trata, de forma concisa, o fenômeno do desvio de função nas instituições universitárias de caráter público, propiciando suporte teórico para as análises realizadas.

2.1 GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA UNIVERSITÁRIA

Dentre os diferentes órgãos pertencentes à administração pública, as universidades caracterizam-se como instituições promotoras do conhecimento por meio de práticas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão. Com isso são responsáveis por um dos mais importantes serviços prestados à sociedade: a educação. Diante de sua complexa dinâmica, a gestão universitária deve considerar as especificidades inerentes ao seu funcionamento (SOUZA, 2009).

Colossi e Bernardes (2007) salientam que as universidades têm sido responsáveis pelas mais importantes transformações sociais por todo o mundo e que seu papel deve ser o de

transmitir e fomentar uma cultura que valorize e dissemine o conhecimento nas diversas esferas da sociedade (COLOSSI; BERNARDES, 2007).

Por serem vinculadas à administração pública, as universidades federais estão submetidas às legislações que apresentam as diretrizes que irão guiar as diversas práticas de sua administração, incluindo as práticas da área de gestão de pessoas. De acordo com Bergue (2010), gestão de pessoas na administração pública pode ser definida como o esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com as determinações legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que estão inseridas.

Na administração pública, a gestão de pessoas difere muito da iniciativa privada, pois deve-se levar em conta que o usuário do serviço público é também o contribuinte que financia o pagamento dos servidores. Assim, deve haver a prestação de serviços de qualidade aos destinatários e, conseqüentemente, a comprovação de que os recursos foram bem aplicados (BERGUE, 2010).

Nesse sentido, dispõe a Lei nº 8.112/1990, que regulamenta o regime jurídico único dos servidores federais da União, das autarquias e das fundações públicas federais:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Nessa perspectiva, as ações da gestão de pessoas no serviço público devem ser voltadas para a alocação e o direcionamento dos servidores para o melhor atendimento do fim público. Para Nascimento (2014) “a gestão pública deve fazer parte de um projeto amplo de desenvolvimento, que proporcione a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, ganhando um sentido estratégico”.

O grande desafio para a gestão de pessoas na esfera pública consiste na revisão das estruturas no intuito de torná-las mais leves, flexíveis e horizontalizadas. Há claramente a necessidade de construção de uma gestão orientada a resultados (DUTRA, 2013), mas não se deve estabelecer mecanismos que deteriore as relações de trabalho e inviabilizem a construção de um modelo próprio de gestão de pessoas para o setor público (SIQUEIRA; MENDES, 2009).

Quanto ao aspecto legal, a Lei nº 8.112/1990 é o dispositivo norteador da gestão de pessoas na Administração Pública, pois regulamenta, entre outros, a admissão, a movimentação, a remuneração, vantagens, indenizações, adicionais, gratificações, férias, licenças, afastamentos, deveres, obrigações, responsabilidades, aposentadoria e processos administrativos disciplinares (BRASIL, 1990).

Sendo as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) autarquias, os servidores destas, objeto de estudo deste trabalho, são regidos pela Lei nº 8.112/1990. Além desta, a Lei nº 11.091/2005 dispõe especificamente acerca do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Este plano de carreira institui alguns princípios e diretrizes importantes em seu artigo 3º:

I - natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino;

- II - dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;
- III - qualidade do processo de trabalho;
- IV - reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;
- V - vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;
- VI - investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público;
- VII – desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;
- VIII - garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;
- IX - avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e
- X - oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas. (BRASIL, 2005).

Com estes princípios e diretrizes é possível perceber que se buscou, por meio da referida legislação, definir critérios que orientem a atuação da gestão de pessoas nas IFES, para promover o desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos das Instituições. Isso significa um avanço na busca por uma maior profissionalização do serviço público nas IFES, aliada às teorias de gestão de pessoas contemporâneas (OTTANI, 2017).

Este plano de carreira oferece alguns benefícios relevantes neste sentido, como por exemplo, o incentivo à qualificação, que é a concessão de um percentual sobre o vencimento básico do servidor mediante apresentação de titulação em educação formal superior ao requisito necessário para ingresso no cargo; e progressões na carreira com acréscimo de percentual ao vencimento básico, mediante cursos de capacitação e resultado favorável em avaliação de desempenho. Estes benefícios estimulam o servidor a buscar maior qualificação, contribuindo para a profissionalização do serviço público (OTTANI, 2017).

Ainda no sentido de promover e regulamentar o desenvolvimento dos servidores, foram publicados alguns decretos, como o Decreto nº 5.707/2006, que “Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990” (BRASIL, 2006a); o Decreto nº 5.824/2006, que “Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (...)” (BRASIL, 2006b); e o Decreto nº 5.825/2006, que “Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (...)” (BRASIL, 2006c).

Diante da promulgação destes dispositivos, constata-se o empenho da Administração Pública e dos legisladores da época em buscar, por meio da normatização do plano de carreira, o aperfeiçoamento da gestão de pessoas nas IFES, dos servidores públicos e, conseqüentemente, dos serviços prestados por estes à sociedade.

2.2 DESVIO DE FUNÇÃO EM INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS

De acordo com Bergue (2010), o exercício das atividades por parte dos servidores, compatíveis com a descrição dos cargos que ocupam, é um aspecto de elevada importância na gestão de pessoas, pois quando não observada essa convergência entre as atividades efetivamente realizadas pelos servidores e as previstas em lei, ocorre o desvio de função.

Quanto ao aspecto legal, cabe salientar o disposto na Lei nº 8.112/1990, no capítulo sobre as proibições:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho (BRASIL, 1990).

Considerando que o servidor em desvio de função realiza atividades de outro cargo, para o qual não foi aprovado em concurso público, esta situação contraria o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988).

Assim sendo, resta clara a proibição e a ilegalidade do desvio de função. Isso tornou-se mais conhecido e se consolidou a partir da Súmula 378/STJ/2009. Quando servidores em desvio de função buscaram o reconhecimento e a indenização judicial, em consequência do que dispõe a referida Súmula: "Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes" (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2009).

Andrade (2012) argumenta que o desvio de função enseja ato de improbidade administrativa, conforme prevê a Lei nº 8.429/1992, considerando que são desrespeitados princípios constitucionais:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (BRASIL, 1992).

O PCCTAE está estruturado em 5 (cinco) níveis de classificação, A, B, C, D e E. Os requisitos para ingresso em cada cargo constam em seu anexo II, onde se pode observar que, os cargos de nível E, tem como requisito mínimo para ingresso possuir graduação completa (ou equivalente) na área pretendida. Para os cargos de nível D, o requisito mínimo é ter o ensino médio completo, podendo ser exigido curso profissionalizante e/ou experiência profissional na área, dependendo do cargo. Os cargos de nível C, em sua grande maioria, tem como requisito mínimo possuir o ensino fundamental completo, sendo que em alguns casos a exigência pode ser o ensino médio completo. Para os cargos de níveis A e B, o requisito para ingresso pode variar entre alfabetizado e ter o ensino fundamental incompleto, dependendo do grau de complexidade do cargo pretendido.

Cabe destacar aqui a definição de nível de classificação apresentada pela Lei nº 11.091/2005, em seu artigo 5º: "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" (BRASIL, 2005). Adicionalmente, a legislação traz também o conceito de ambiente organizacional, como sendo a "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" (BRASIL, 2005). Estes conceitos auxiliam na compreensão da forma como a carreira dos servidores técnico-administrativos em educação está atualmente estruturada.

Ao entrar em exercício no serviço público, as atribuições típicas a serem desempenhadas pelo servidor já estão definidas pela legislação, e serão especificadas e designadas por seu superior hierárquico. O Art. 8º da Lei nº 11.091/2005 relaciona algumas atribuições gerais dos cargos, além das específicas, observados os requisitos de qualificação:

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 (BRASIL, 2005).

No caso dos servidores técnico-administrativos em educação, o Ofício Circular nº 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC é o regulamento que detalha as atribuições específicas de cada cargo. Anexo a este Ofício, consta para cada cargo: os requisitos de qualificação para ingresso, a descrição sumária do cargo e a descrição das atividades típicas do cargo (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005). De forma complementar à descrição dos cargos dada pelo referido Ofício Circular, o Decreto nº 5.824/2006, relaciona em seu Anexo II o rol de dez ambientes organizacionais e as atividades típicas pertencentes a cada um. Assim, o ambiente organizacional de cada servidor é definido de acordo com as atividades que realiza, em compatibilidade com as atribuições do cargo ou função, considerando o que está disposto no referido decreto.

Lopes et al (2016) afirmam que, para ocorrer o desvio de função, não basta apenas que o servidor realize atividades que não estejam na descrição das atividades típicas do cargo. É necessária uma combinação de dois ou mais fatores, estando de fato em desvio de função o servidor que: 1) realiza tarefas de competência de outro cargo. 2) tal cargo deve estar enquadrado em classe de grau maior ou menor que o grau do cargo ocupado. 3) deve haver predominância ou totalidade do tempo da jornada de trabalho na realização de tarefas divergentes das de competência do cargo ocupado. Os autores citam ainda que, mesmo em caso de desvio, cabe verificar se o servidor é ocupante função ou cargo de confiança ou se existem motivos médicos que justifiquem a realização de outras atividades, situações que, para os autores, descaracterizariam o desvio de função. (LOPES ET AL, 2016).

Para uma análise minuciosa quanto ao desvio de função, Lopes et al (2016) classificam as atividades em dois grupos: atividades específicas e atividades complementares. As atividades complementares são aquelas que não constam na descrição do cargo e podem, ou não, ser de mesma dificuldade ou complexidade. Para que não seja caracterizado o desvio de função, as atividades complementares não devem ser atribuídas como atividades principais (LOPES ET AL, 2016).

Com relação ao nível de complexidade das atividades, cabe destacar que o Ofício Circular nº 015/2005/CGGP/SAA/SE/ME define para todos os cargos as seguintes atividades: “Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão” e “Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional”. Lopes et al (2016) chamam a atenção para a realização de atividades específicas de cargos que exijam habilitação específica ou credenciamento em conselho de classe, condição que julgam ser de maior gravidade.

Bergue (2010) acrescenta que, mesmo que o servidor esteja investido em cargos em comissão ou funções de confiança, há a possibilidade de ocorrência de desvio de função nos casos em que as atividades desempenhadas diferem das previstas para o cargo:

O desvio de finalidade, envolvendo especificamente cargos em comissão e funções de confiança, ocorre nos casos em que o agente designado, ou desenvolve atividades que não são caracterizadas como de direção ou assessoramento, ou titula apenas formalmente o cargo ou a função com o propósito estrito de percepção da remuneração, sem a correspondente contraprestação real do serviço específico que justifica a existência da comissão (BERGUE, 2010, p. 337)

Embora cargo ou função de confiança e cargo de direção ou assessoramento não possuam descrição de atividades específicas estabelecidas na legislação, é comum que atividades relacionadas ao planejamento, organização, gerenciamento e controle, assim como o gerenciamento de equipes, estejam no rol das funções que estes servidores devem desempenhar. Em virtude disto, e pela falta de subsídios legais para estabelecer as atividades que estes servidores devem desempenhar, não há que se falar em desvio de função sob estas condições (LOPES et al, 2016).

Nas análises de situações de desvio de função realizadas por Lopes et al (2016) são divididos os casos por grupos. Tais grupos consideram questões como: proximidade de aposentadoria, justificativas médicas que validem a condição do desvio, extinção das atividades que determinados servidores deveriam realizar e servidores que possuem possibilidade de retorno às atividades de origem. Esta classificação serviu como base para a elaboração das categorias que foram utilizadas no presente estudo, as quais serão detalhadas na seção correspondente aos resultados da pesquisa.

3. METODOLOGIA

O presente estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa e exploratória, de caráter aplicado, a qual, segundo Vergara (2013), tem como fundamentos a necessidade de resolver problemas em um contexto real, possuindo, portanto, finalidade prática.

Também se trata de um estudo de caso, o qual, segundo Creswell (2007), explora em profundidade uma determinada organização, um programa, um fato, um processo ou uma ou mais pessoas.

A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa documental, uma fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se chama de fontes primárias de dados (MARCONI; LAKATOS, 2003). Nesta pesquisa, foram consultados os relatórios obtidos por meio do sistema gestor de avaliação de desempenho (SIGAD), os quais reuniram informações consolidadas acerca da descrição das atividades exercidas pelos servidores da UFSC no ano de 2018. Ao todo, 960 servidores tiveram suas atividades descritas e posteriormente analisadas.

Após a constatação da existência de casos irregulares, foram estabelecidas cinco categorias de análise: sobrecarga, subutilização, acúmulo, chefia e readaptação. Tais categorias estão amparadas pela técnica de análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (1977), consiste na utilização de procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo de informações relativas a uma problemática. Tais categorias geram indicadores que permitem a inferência de conhecimentos relativos a estas informações.

Por meio da análise comparativa dos resultados encontrados na descrição das atividades, com a legislação e fundamentação teórica existentes acerca do tema, foi possível delinear procedimentos que podem ser adotados pela gestão para solução das inconsistências encontradas.

4. RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados encontrados a partir das análises que foram realizadas. As análises foram pautadas, predominantemente, por dois aspectos, os quais estão presentes na legislação que trata do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos em educação, apresentado na fundamentação teórica.

Inicialmente, foi analisada a adequação das atividades que foram descritas no sistema pelo superior hierárquico do servidor com a descrição do cargo ocupado pelo servidor, conforme o Ofício Circular nº 015/2005/CGGP/SAA/SE/MEC. Em um segundo momento, foram comparadas as atividades preenchidas no sistema com as atividades típicas de cada um dos ambientes organizacionais, constantes no anexo II do Decreto nº 5.824/2006. Desta forma, foi possível categorizar todos os casos em dois grandes grupos: situações regulares e situações irregulares.

Dentre os 960 casos analisados, 886 foram considerados regulares e 74 irregulares, o que representa um percentual de 7,7% em relação ao total. A partir do levantamento dos casos irregulares e do estudo da legislação e da literatura acerca do tema, foram desenvolvidas as categorias de análise relacionadas na quadro 1.

Quadro 1: Categorias de análise

SITUAÇÃO	CATEGORIA DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO
1	SOBRECARGA	Todas as atividades realizadas pelo servidor são típicas de outro cargo e são atividades de complexidade MAIOR que as do cargo ocupado. (Agravante em caso de exigência de qualificação específica para exercício das atividades).
2	SUBUTILIZAÇÃO	Todas as atividades realizadas pelo servidor são típicas de outro cargo e são atividades de complexidade MENOR que as do cargo ocupado. (Casos em que as atividades são de grau de complexidade semelhante, também foram encaixados nesta categoria).
3	ACÚMULO	O servidor realiza as atividades de seu cargo somadas às atividades de outro cargo, acumulando duas funções.
4	CHEFIA	O servidor realiza atividades diversas ao seu cargo (de complexidade maior ou menor), no entanto é ocupante de função ou cargo de confiança.
5	READAPTAÇÃO	O servidor realiza atividades que são típicas de outro cargo por motivos de saúde que o impossibilitam de realizar as atividades do cargo ocupado.

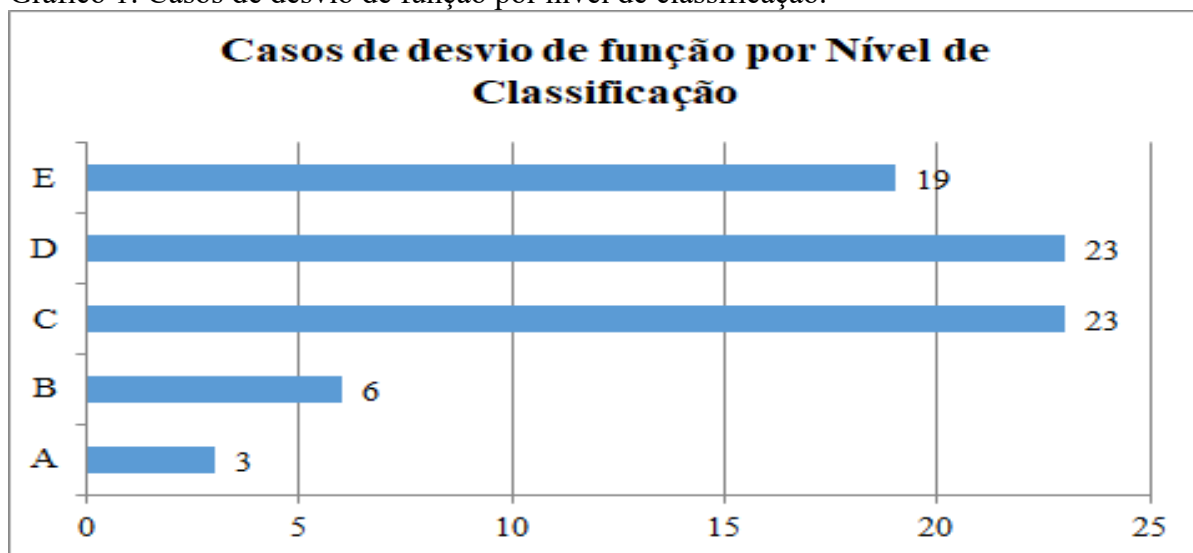
Fonte: Elaborado pelos autores.

As categorias elencadas no quadro buscaram classificar as diferentes situações encontradas, com vistas a propor soluções que considerem a similaridade dos casos. As situações enquadradas como sobrecarga, subutilização e acúmulo são as situações que necessitam de providências mais emergentes, tendo em vista que houve a constatação do desvio. As situações classificadas como chefia e readaptação são situações que no momento encontram-se justificadas, possuindo amparo legal, o que suspende temporariamente a condição do desvio de função. Entretanto, no caso de reversão dos fatores que justificam a condição do desvio, tais casos podem ser enquadrados em uma das demais categorias.

Conforme visto na fundamentação teórica, o PCCTAE está dividido em cinco níveis de classificação (A, B, C, D e E), considerando a complexidade das atividades desempenhadas e os requisitos de qualificação exigidos para o ingresso no cargo. As análises possibilitaram identificar, por nível de classificação, como se dá a dinâmica do desvio de função.

O gráfico 1 ilustra os resultados.

Gráfico 1: Casos de desvio de função por nível de classificação.



Fonte: Dados primários.

É possível perceber, ao analisar o gráfico, que grande parte dos casos de desvio de função apurados concentram-se em cargos pertencentes às classes C, D e E. Alguns dos cargos identificados nas análises, pertencentes aos Níveis de Classificação A e B, reúnem cargos já extintos ou com demanda escassa. São casos em que as atividades são realizadas por funcionários terceirizados, havendo dificuldades na alocação destes servidores em setores onde possam realizar atividades compatíveis aos cargos ocupados. Alguns exemplos: Servente de Limpeza, Copeiro, Auxiliar de Agropecuária, Jardineiro, Bombeiro Hidráulico e Auxiliar de Laboratório.

4.1 SITUAÇÃO 1: SOBRECARGA

As situações classificadas dentro desta categoria reúnem os casos de servidores que estão realizando atividades de complexidade superior ao que é esperado, considerando o cargo que ocupam. Estas situações de desvio de função possuem um agravante em casos onde, para a realização das atividades, se faz necessário qualificação específica. Ao todo, 26 casos foram encaixados nesta categoria.

Foi constatado que a maioria dos casos enquadrados na situação 1 são cargos de nível fundamental que estão exercendo atividades de nível médio. São casos como, por exemplo, os de servidores que ocupam o cargo de Contínuo. Este cargo possui como requisitos: nível fundamental completo e experiência de 12 meses na função, estando enquadrado no Nível de Classificação C. Ao analisarmos a descrição do cargo em questão, a qual não foi atualizada com a implantação do PCCTAE, constata-se que a função básica deste cargo é a coleta e entrega de documentos, mensagens e volumes para apoio às atividades administrativas.

O que se verifica na instituição pesquisada é que muitos servidores ocupantes destes cargos realizam atividades que vão além das atribuições básicas do cargo. Tais atividades podem ser equiparadas às atividades de um servidor ocupante do cargo de Assistente em Administração, o qual tem como requisitos o nível médio ou médio profissionalizante e experiência de 12 meses na função, e possui um rol de atividades maior, estando enquadrado no nível de Classificação D.

Conforme visto na fundamentação teórica, o PCCTAE é um plano de carreira que foi instituído em 2005 e possui uma extensa gama de cargos. Passados 14 anos da criação deste plano de cargos, é possível observar que a realidade da UFSC mudou. Muitos cargos de nível B e C, como por exemplo, Cozinheiro, Contínuo, Servente de Limpeza, Jardineiro, têm suas atividades exercidas por funcionários terceirizados, ou são atividades que não possuem mais a mesma demanda que possuía há 20 anos atrás. São cargos com atividades muito específicas e que limitam a atuação dos profissionais que estão atualmente nestes cargos. No PCCTAE não há previsão de ascensão profissional, somente por meio de novo concurso público, o que implica que mesmo que um servidor obtenha qualificação, ele não poderá mudar de cargo, apenas fará jus ao Incentivo à Qualificação (BRASIL, 2006b).

4.2 SITUAÇÃO 2: SUBUTILIZAÇÃO

Os casos designados para esta categoria reúnem as situações onde a qualificação e a descrição primária do cargo ocupado pelo servidor são colocados em segundo plano, e são atribuídas a estes servidores atividades de complexidade inferior ao que poderia ser exigido, considerando os requisitos e as atividades descritas para o cargo. Do total, 25 casos foram inseridos nesta categoria.

As análises possibilitaram constatar que há, predominantemente, uma subutilização de alguns cargos de Nível de Classificação E na Instituição. Foi observado que, em alguns casos, cargos como “Técnico em Assuntos Educacionais”, “Administrador” e “Contador” não estão desempenhando atividades compatíveis com a complexidade dos cargos. Foi possível apurar que as atividades realizadas por estes servidores poderiam ser realizadas por um servidor ocupante do cargo de Assistente em Administração.

A análise do que foi descrito pelas chefias destes servidores possibilitou constatar que muitas vezes não há clareza em como aproveitar o potencial dos servidores ocupantes destes cargos nos setores em que estão inseridos. Há também uma falta de clareza quanto ao real papel do cargo de Técnico em Assuntos Educacionais, tendo em vista que a descrição para este cargo é vaga, quando comparada a outros cargos de nível E.

Reconheceu-se também que em alguns setores da UFSC há servidores ocupantes de diferentes cargos realizando tarefas idênticas, ou seja, as mesmas atividades foram atribuídas a diferentes servidores, de diferentes qualificações e níveis de classificação. Isto revela que, ao menos para estes setores, houve uma falha de planejamento quando da solicitação de servidores, o qual deveria considerar os diferentes cargos existentes no PCCTAE. Em alguns casos, o setor pode de fato necessitar destes cargos de nível E, no entanto a falta de planejamento de como aproveitá-los na estrutura acaba por submetê-los a uma situação de

subutilização.

Além dos cargos de Nível de Classificação E, foram apurados alguns casos pontuais de nível de classificação D que merecem atenção, como por exemplo: Assistente em Administração, Técnico em Contabilidade e Técnico de Laboratório. Para estes casos, foi constatado que os servidores nesta situação estão realizando atividades básicas de recepção, manutenção de equipamentos e zeladoria de prédios, atividades que poderiam ser desempenhadas por servidores de Nível de Classificação C, como por exemplo um Administrador de Edifícios.

Em alguns casos, as atividades realizadas pelos servidores não possuem nenhuma compatibilidade com o que é previsto para o cargo, como por exemplo, atividades de manutenção de computadores realizadas por um Assistente em Administração, atividades que deveriam ser realizadas por um Técnico de Tecnologia da Informação (ambos de Nível de Classificação D). Como mencionado no quadro 1, casos onde as atividades foram consideradas de complexidade semelhante ou nos quais não foi possível definir com precisão se o grau de complexidade das atividades é superior ou inferior ao cargo, também foram encaixadas aqui.

Salienta-se que nesta categoria há casos que tecnicamente não seriam considerados como sendo desvio de função, tendo em vista que as atividades realizadas pelos ocupantes destes cargos não destoam totalmente de sua função principal. No entanto, é importante que a Instituição possibilite a atuação dos profissionais de forma plena no cargo que ocupam e isto requer planejamento na alocação dos cargos, com vistas a aproveitá-los em setores que realmente necessitem de suas competências.

4.3 SITUAÇÃO 3: ACÚMULO

Nesta situação foram especificados os casos onde o servidor exerce as atribuições de seu cargo somadas às atribuições de outro cargo, acumulando duas funções. Do total, foram identificados 8 casos que se encaixam nesta categoria. Esta situação enseja providências imediatas por parte da Instituição, tendo em vista que um servidor não pode acumular duas funções.

Os casos identificados variam em função do cargo ocupado e do Nível de Classificação, não havendo um padrão nas ocorrências. Como exemplo, cita-se o caso de um servidor ocupante do cargo de Administrador de Edifícios que realiza as atividades do seu cargo somadas às atividades do cargo de Assistente em Administração.

Alguns casos foram justificados pelas chefias desses servidores no momento do preenchimento das atividades no Sistema de Avaliação de Desempenho, alegando que não há servidores suficientes no setor para a realização de todas as atividades que são necessárias para o seu pleno funcionamento. Em alguns casos, a própria chefia do servidor reconhece e atesta que o servidor acumula duas funções, apresentando como justificativa para esta situação a ausência de reposição do cargo para o qual as atividades deveriam ser atribuídas.

O fato de um superior hierárquico atestar formalmente que o servidor encontra-se em desvio de função contraria os dispositivos legais mencionados anteriormente e enseja providências imediatas para a correção do desvio.

4.4 SITUAÇÃO 4: CHEFIA

Qualquer servidor público federal poderá ser investido em função gratificada (FG) ou nomeado para cargo de direção (CD), segundo a Lei nº 8.168/1991. Isto implica afirmar que a legislação não estabelece requisitos para a ocupação destas funções, limitando-se a apresentar apenas os critérios para pagamento dos valores devidos em virtude da ocupação destas

funções ou cargos.

Historicamente, um dos procedimentos adotados pela UFSC na busca por solucionar os casos de desvio de função é a concessão de uma função gratificada ao servidor nesta situação. Entretanto, entende-se que este procedimento não soluciona totalmente o problema, tendo em vista que o que vem assegurando a resolução do desvio de função se trata de uma condição que pode não ser permanente.

As análises possibilitaram perceber que muitos superiores hierárquicos destes servidores também possuem este entendimento de que a função gratificada soluciona a questão. Muito embora tenham sido identificados casos de servidores que ocupam cargos divergentes da área de atuação em que estão inseridos, fruto da investidura em função gratificada ou cargo de direção, o entendimento comum é de que estes servidores estão tecnicamente amparados por esta legislação e estão recebendo adicional pecuniário para ocupar estas funções.

A questão que se apresenta é que se em algum momento estes servidores forem destituídos de tais funções, o desvio de função não estará mais amparado pela ocupação de uma FG ou CD e se tornará uma nova situação a ser solucionada. O quadro 2 ilustra os casos identificados nesta pesquisa.

Quadro 2: Cargos ocupantes de FGs e áreas de atuação.

Cargo	Classe	Área de atuação
Auxiliar de Agropecuária	B	Gestão de materiais e depósitos.
Auxiliar de Saúde	C	Atividades administrativas e de expediente.
Auxiliar em Administração	C	Atividades de manutenção de equipamentos.
Contínuo	C	Atividades de biblioteca.
Cozinheiro	C	Atividades de biblioteca.
Cozinheiro	C	Atividades administrativas e de expediente.
Assistente em Administração	D	Atividades de fotografia e edição de imagens.
Técnico em Agropecuária	D	Atividades administrativas e de expediente.
Técnico em Agropecuária	D	Atividades relacionadas a transportes e segurança.
Técnico de Laboratório	D	Atividades administrativas e de expediente.
Analista de Tecnologia da Informação	E	Atividades administrativas e de expediente.
Engenheiro Agrônomo	E	Atividades administrativas e de expediente.
Técnico em Assuntos Educacionais	E	Atividades administrativas e de expediente.
Técnico em Assuntos Educacionais	E	Atividades administrativas e de expediente.

Fonte: Dados primários.

No quadro 2 é possível ter um panorama de alguns casos identificados. As situações encontradas suscitam reflexões acerca do próprio plano de carreira dos servidores técnico-administrativos em educação. Muito embora esses servidores possam ter as qualificações e os requisitos necessários para ocupar funções gratificadas, eles ainda estarão limitados ao que os cargos que ocupam determinam.

4.5 SITUAÇÃO 5: READAPTAÇÃO

A Lei 8.112/1990, em seu artigo 24, prevê a possibilidade de um servidor ocupar cargo diferente em virtude de saúde, sendo a readaptação uma forma de provimento em cargo público. “Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica” (BRASIL, 1990).

A legislação prevê que a readaptação será efetivada em cargo de atribuições semelhantes, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos, sendo que se não houver cargo vago, o servidor exercerá suas atividades como excedente até o surgimento da vaga (BRASIL, 1990).

Nesta situação foi identificado apenas um caso, de um servidor ocupante do cargo de Instrumentador Cirúrgico, que possui deficiência visual, condição que o impossibilita de exercer as atribuições do cargo para o qual foi admitido no serviço público federal. Este caso, conforme legislação supracitada, se enquadra na situação prevista no artigo 24 da Lei 8.112/1990.

Por fim, cumpre salientar que no decorrer das análises foi possível identificar alguns problemas que dificultaram o levantamento preciso de todas as situações irregulares, como por exemplo: na descrição das atividades do servidor foi inserida cópia da descrição sumária do cargo, cópia de atividades típicas de diferentes ambientes organizacionais constantes no Anexo II do Decreto nº 5.824/2006, deixadas em branco ou preenchidas com caracteres aleatórios.

Estas situações podem revelar: 1) falta de entendimento sobre como o campo deve ser preenchido no sistema; 2) tentativas de disfarçar possíveis irregularidades (desvios de função ou subutilização do cargo), constatadas apenas pela comparação do cargo com o setor de lotação do servidor; 3) falta de compreensão da importância de estabelecer de forma clara as atividades a serem desempenhadas pelo servidor.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou discutir as diferentes situações de desvio de função em uma Instituição Universitária, e de quais formas é possível lidar com as ocorrências encontradas na prática. Mediante as situações identificadas e a escassez de orientações na legislação acerca de como se deve proceder para a resolução dos casos, buscou-se, dentre as possibilidades de atuação, apresentar alguns procedimentos que podem ser utilizados com vistas à regularização dos casos.

Foi constatado por meio da análise dos relatórios provenientes do SIGAD que não há clareza por parte de alguns gestores da UFSC a respeito das competências dos diferentes cargos previstos no PCCTAE. Em diversos setores da Instituição, servidores de diferentes cargos desempenham atividades típicas do cargo de Assistente em Administração. Tal cargo parece ser o mais abrangente, dentre os cargos de nível médio pertencentes ao plano de carreira, podendo ser alocado em diversos setores. Entretanto, o PCCTAE possui uma gama

extensa de cargos, com diferentes especificidades, e que devem ser apropriadamente alocados de forma que os servidores que os ocupam desempenhem as funções que lhes competem.

Quanto a esta questão, propõe-se que seja realizado um planejamento quando da abertura de concursos públicos e editais de redistribuição e remoção, de forma a identificar com precisão qual é o cargo necessário para ocupar determinado posto de trabalho. A análise cautelosa das situações de movimentação interna (remoção) também pode prevenir a ocorrência de novos casos de desvio de função.

Este planejamento deve estar entrelaçado com a exigência de dimensionamento das necessidades institucionais, estabelecida pelo Artigo 24, § 1º, I da Lei 11.091/2005. Este artigo já prevê a diversidade de cargos necessários ao funcionamento de uma universidade e destaca a importância de mapear as atividades realizadas em cada setor da instituição, para que sejam apuradas as necessidades de servidores por cargo, seguindo o que determina o PCCTAE.

Acerca da subutilização de cargos, cabe verificar se nos setores onde estes servidores estão lotados há a possibilidade de atribuir atividades de complexidade maior e que sejam compatíveis com as competências de seus cargos. Por exemplo: um servidor ocupante do cargo de Técnico em Assuntos Educacionais lotado em um centro de ensino e realizando somente atividades administrativas de secretaria poderia estar participando de atividades voltadas às funções principais de seu cargo, as quais estão relacionadas ao planejamento, desenvolvimento e reformulação dos processos educativos e pedagógicos do centro em que está inserido.

Para os casos de servidores em desvio de função que realizam atividades de nível de complexidade semelhante ao do cargo que ocupam oficialmente e que possuem qualificação para o exercício das atividades efetivamente realizadas, há uma prerrogativa na Lei 11.091/2005 que poderia regularizar a situação junto ao MEC:

Art. 4º - Caberá à Instituição Federal de Ensino avaliar anualmente a adequação do quadro de pessoal às suas necessidades, propondo ao Ministério da Educação, se for o caso, o seu redimensionamento, consideradas, entre outras, as seguintes variáveis:

- I - demandas institucionais;
- II - proporção entre os quantitativos da força de trabalho do Plano de Carreira e usuários;
- III - inovações tecnológicas; e
- IV - modernização dos processos de trabalho no âmbito da Instituição. (BRASIL, 2005)

O artigo menciona que há a possibilidade de adequação do quadro de pessoal às necessidades da Instituição, em virtude de inovações tecnológicas e modernização dos processos. Alguns cargos ainda ocupados na instituição poderiam se enquadrar neste contexto, como, por exemplo, o cargo de Contínuo. A viabilidade de operacionalização destes processos deve ser estudada pela Instituição para verificar se de fato esta é de uma alternativa viável para a resolução destes casos.

Por fim, em nível federal, o plano de cargos vigente deve ser repensado e atualizado, tendo em vista que se encontra estagnado desde 2005 e concentra uma gama de cargos muito ampla e específica. Muitos dos cargos previstos no PCCTAE não possuem mais demanda ou são realizados por funcionários terceirizados.

Conclui-se com este artigo que é premente que sejam adotados procedimentos que envolvam o planejamento institucional de demandas por pessoal, considerando a adequada alocação dos cargos nos diversos setores da UFSC, e que estes procedimentos sejam pautados no dimensionamento e mapeamento apropriados dos postos de trabalho necessários para o

funcionamento da instituição.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Marlon. **O desvio ilegal de função de servidor público titular de cargo efetivo e a possibilidade de sua caracterização como ato de improbidade administrativa.** Revista Digital de Direito Público, vol. 1, n. 1, 2012, p. 134 - 149. Disponível em: <https://www.antcbrasil.org.br/admin/uploads/artigo_marlon_andrade_revista_usp_desvio_de_funcao.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1997.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas.** 3. ed. Ver. e atual. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.168, de 16 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre as funções de confiança a que se refere a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8168.htm> Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as 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 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. **Lei 11.091/2005, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006a.** Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006b.** Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm>. Acesso em 10 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006c.** Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

COLOSSI, N; BERNARDES, J. F. Transformações globais, crise-mudança em instituições universitárias: algumas considerações. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 1, n. 1, 2007.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** Ed. 2. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas por competências na administração pública.** In: MENEZES, J. M. & LOPES, J. J. (Coord.) Diálogos de gestão: novos ângulos e várias perspectivas. 1ª Ed. Curitiba: Editora JML, 2013.

LOPES, José Carlos de Jesus. SANTOS, Paula da Silva. SOUZA, Robert Schiaveto. URBIETA, Justo Rafael Fernandez. Desvio de função nos cargos da carreira técnico-administrativa em educação das instituições federais de ensino superior do Brasil. Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública, **Anais...** Curitiba, 2016. Disponível em <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41195.pdf>>. Acesso em 08 jul. 2019.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ofício Circular nº 015/2005/CGGP/SAA/SE/ME.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/canaleggp/oficios/oc01505.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2019.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OTTANI, Breno de Souza. **Desenvolvimento de competências para o uso dos sistemas de informação da área de gestão de pessoas em uma universidade federal.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

SIQUEIRA, M. V. S.; MENDES, A. M. **Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado.** Revista do Serviço Público, Brasília, 241-250, 2009.

SOUZA, I, M. **Gestão das universidades federais brasileiras: Uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento.** 2009. 398 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 378, do Superior Tribunal de Justiça, de 22 de abril de 2009.** Disponível em:
<http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2013_34_capSumula378.pdf>. Acesso em 07 jul. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.