

DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E PERÍCIA TÉCNICA NA ENGENHARIA: LIMITES JURÍDICOS E REGULAÇÃO DA ATUAÇÃO DOCENTE ESPORÁDICA

Edilson Marinho da Silva Junior¹;

¹Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Natal, RN.

<https://lattes.cnpq.br/5756262238802260>

Cleber Medeiros de Lucena²;

²Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Natal, RN.

<https://lattes.cnpq.br/3638207334942992>

Willian Alber da Silva Farias³;

³Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Natal, RN.

<https://lattes.cnpq.br/0754692042581100>

Cleiton Rubens Formiga Barbosa Júnior⁴;

⁴Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN.

<https://lattes.cnpq.br/7353332474621022>

Cleiton Rubens Formiga Barbosa⁵.

⁵Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN.

<https://lattes.cnpq.br/8673332414572221>

RESUMO: O presente artigo analisa a compatibilidade jurídica da atuação de docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva (DE) em atividades de perícia e avaliação técnica na engenharia, à luz do art. 21 da Lei nº 12.772/2012, com foco na colaboração técnico científica esporádica. Examina-se a interface dessa atuação com o direito administrativo, o direito empresarial e a teoria da regulação, demonstrando, a partir de abordagem qualitativo dogmática baseada em análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, que a atividade pericial exercida por docentes em regime DE não se enquadra no conceito de empresa, dada a ausência de organização econômica estruturada e de habitualidade. Conclui-se que tal atuação é juridicamente compatível com o regime, desde que caracterizada como colaboração técnico científica esporádica e previamente autorizada pela instituição de ensino. Os resultados evidenciam que a jurisprudência do

Tribunal de Contas da União admite a realização de atividades externas esporádicas por docentes em dedicação exclusiva, desde que inexistam habitualidade, conflito de interesses ou desvio de finalidade institucional, reforçando o caráter não absoluto do regime. Por fim, destaca-se a necessidade de regulamentação institucional mais clara e uniforme no âmbito das Instituições Federais de Ensino, com definição objetiva de critérios de esporadicidade, mecanismos de autorização e parâmetros de controle administrativo, de modo a assegurar segurança jurídica, transparência e coerência regulatória.

PALAVRAS-CHAVE: Dedicação Exclusiva docente. Perícia e avaliação técnica. Regulação administrativa nas Instituições Federais de Ensino.

FULL-TIME DEDICATION AND TECHNICAL EXPERTISE IN ENGINEERING: LEGAL LIMITS AND REGULATION OF SPORADIC TEACHING ACTIVITIES

ABSTRACT: This article analyzes the legal compatibility of the performance of professors under an exclusive dedication regime (DE) in engineering expert witness and technical evaluation activities, in light of Article 21 of Law No. 12.772/2012, with emphasis on sporadic technical-scientific collaboration, examining its interface with administrative law, business law, and regulatory theory. Based on a qualitative-dogmatic approach, supported by normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, the study demonstrates that expert activities carried out by professors under the DE regime do not fit the legal concept of a business enterprise, due to the absence of structured economic organization and habitual activity, being legally compatible with the regime when characterized as sporadic technical-scientific collaboration, provided that prior authorization is granted by the educational institution. The findings indicate that the jurisprudence of the Tribunal de Contas da União allows the performance of sporadic external activities under the exclusive dedication regime, as long as there is no habituality, conflict of interest, or deviation from the institutional purpose, reinforcing the non-absolute nature of the regime. The article concludes by highlighting the need for clearer and more uniform institutional regulation within Federal Educational Institutions, with the objective definition of sporadicity criteria, authorization mechanisms, and administrative control parameters, aiming to ensure legal certainty and regulatory coherence.

KEY-WORDS: Exclusive dedication regime for professors. Expert witness and technical evaluation. Administrative regulation in Federal Educational Institutions.

INTRODUÇÃO

O regime jurídico da dedicação exclusiva no magistério federal superior foi estruturado pela Lei nº 12.772/2012 como instrumento de fortalecimento da atividade acadêmica, vinculando o docente prioritariamente à instituição de ensino. Contudo, o próprio legislador admite exceções expressas ao regime, especialmente no art. 21, inciso XII, ao permitir a

percepção de retribuição por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica, desde que autorizada pela instituição. Essa estrutura normativa evidencia que o regime de dedicação exclusiva não possui natureza absoluta, mas sim mitigada e condicionada por exceções legais, interpretação esta compatível com a leitura sistemática da doutrina de Di Pietro (2022).

A delimitação do conceito de “atividade esporádica” torna-se central quando aplicada à perícia técnica na engenharia, uma vez que essa atividade ocupa posição híbrida entre produção científica aplicada e prestação de serviço técnico especializado. Trata-se de atividade que exige elevado grau de especialização e aplicação de conhecimento científico, frequentemente utilizada como meio de prova técnica no âmbito judicial e administrativo.

Sob a perspectiva do direito empresarial, a teoria da empresa desenvolvida por Asquini (1943) define a empresa como atividade econômica organizada voltada à produção ou circulação de bens ou serviços no mercado, cuja caracterização pressupõe estruturação de fatores produtivos e habitualidade. A partir dessa concepção, a doutrina contemporânea de Coelho (2023) reforça que a qualificação jurídica da atividade empresarial depende da presença de organização econômica e profissionalidade, elementos ausentes em atividades intelectuais personalíssimas exercidas sem estrutura empresarial.

Assim, a atuação do docente como perito não se subsume ao conceito de empresário previsto no art. 966 do Código Civil, não configurando exercício de atividade empresarial organizada. No campo da teoria da regulação, Majone (1996) compreende a regulação como mecanismo institucional de coordenação entre Estado e sociedade, voltado à correção de falhas sistêmicas e promoção de eficiência. De forma complementar, Baldwin, Cave e Lodge (2012) defendem que sistemas regulatórios modernos devem equilibrar controle e flexibilidade institucional, especialmente em setores altamente especializados como o acadêmico.

A atividade de perícia técnica na engenharia, nesse contexto, caracteriza-se como produção técnico-científica individual, sem estrutura organizacional empresarial, sendo exercida de forma eventual e sob demanda. Tal característica afasta sua inserção no conceito de atividade econômica organizada, reforçando sua natureza de colaboração técnica esporádica.

O art. 21, inciso XII, da Lei nº 12.772/2012 estabelece expressamente a possibilidade de remuneração por colaboração científica ou tecnológica esporádica, desde que autorizada pela instituição de ensino. Essa previsão normativa, segundo interpretação de Bandeira de Mello (2023), deve ser lida de forma sistemática e restritiva quanto às proibições, sob pena de ampliação indevida de restrições não previstas em lei.

OBJETIVO

O presente artigo tem como objetivo analisar a compatibilidade jurídica da atividade pericial exercida por docentes em regime de dedicação exclusiva, articulando direito empresarial, teoria da regulação e legislação educacional, com vistas a demonstrar a necessidade de regulamentação institucional mais precisa e uniforme no âmbito das IFEs.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, orientada à análise sistemática e interpretativa do regime jurídico da dedicação exclusiva previsto na Lei nº 12.772/2012, com especial atenção à sua cláusula de exceção relativa às atividades esporádicas de natureza científica e tecnológica. A opção metodológica justifica-se pela necessidade de compreender o fenômeno jurídico não apenas em sua dimensão normativa abstrata, mas também em sua aplicação concreta no âmbito das Instituições Federais de Ensino (IFEs), especialmente no que se refere à atuação docente em atividades técnico-científicas externas, como a perícia em engenharia.

O método de interpretação jurídica adotado segue a perspectiva estruturante proposta por Robert Alexy (2008), segundo a qual a argumentação jurídica demanda racionalidade discursiva e articulação entre regras, princípios e critérios de ponderação. Nesse sentido, a análise do regime de dedicação exclusiva é conduzida a partir da tensão normativa entre o princípio da eficiência administrativa, a proteção do interesse público acadêmico e a liberdade profissional qualificada do docente, exigindo uma reconstrução argumentativa coerente e sistemática do ordenamento.

No plano hermenêutico, a pesquisa ancora-se na tradição filosófica de Hans-Georg Gadamer (1997), especialmente na ideia de fusão de horizontes entre texto normativo e contexto histórico de aplicação.

Tal abordagem permite compreender o conceito jurídico indeterminado de “atividade esporádica” não como categoria meramente literal, mas como construção interpretativa dependente das práticas institucionais, da evolução do ensino superior público e das transformações do papel social do docente universitário.

No campo do direito empresarial, utiliza-se como referencial teórico a teoria da empresa desenvolvida por Asquini (1943), complementada pela doutrina contemporânea de Fábio Ulhoa Coelho (2023), com o objetivo de delimitar o conceito de atividade econômica organizada e distinguir atividades empresariais de atividades intelectuais personalíssimas. Essa distinção é fundamental para excluir do âmbito da empresarialidade as atividades científicas, técnicas e artísticas exercidas sem estrutura organizacional, habitualidade econômica ou finalidade empresarial, como ocorre nas perícias técnicas realizadas por docentes.

A análise é complementada pela teoria da regulação, especialmente a partir das contribuições de Giandomenico Majone (1996), que concebe a regulação como instrumento de governança institucional voltado à coordenação entre Estado e sociedade, bem como de Baldwin, Cave e Lodge (2012), que defendem modelos regulatórios responsivos, baseados em risco e adaptabilidade institucional. Essa perspectiva permite enquadrar o regime de dedicação exclusiva como mecanismo regulatório de gestão do capital humano acadêmico, e não como regime de restrição absoluta de atividades profissionais.

A pesquisa incorpora ainda análise jurisprudencial e administrativa, com ênfase nos entendimentos do Tribunal de Contas da União, que interpreta o regime de dedicação exclusiva sob perspectiva finalística, admitindo a realização de atividades externas esporádicas desde que não caracterizem habitualidade, conflito de interesses ou prejuízo às atividades institucionais. Esse recorte jurisprudencial permite identificar uma racionalidade administrativa orientada pela flexibilidade controlada do regime.

Por fim, realiza-se análise comparativa de normativas internas de Instituições Federais de Ensino, identificando padrões regulatórios sobre autorização de atividades esporádicas, como perícias, consultorias e pareceres técnicos. O método adotado é dedutivo-analítico, permitindo a articulação entre teoria jurídica, legislação e prática institucional, com vistas à construção de uma síntese interpretativa consistente sobre a compatibilidade da atividade pericial docente com o regime de dedicação exclusiva.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No campo do direito empresarial, parte-se da teoria da empresa desenvolvida por Asquini (1943), posteriormente incorporada e sistematizada pela doutrina brasileira contemporânea, especialmente por Coelho (2023), segundo a qual a empresa se caracteriza como atividade econômica organizada, exercida de forma profissional e habitual, mediante coordenação de fatores de produção e assunção de risco econômico.

Apartir dessa matriz conceitual, torna-se possível estabelecer uma distinção estrutural relevante entre atividade empresarial e atividades de natureza intelectual, científica e artística, as quais, quando desempenhadas de forma pessoal, direta e não organizada sob forma de empreendimento econômico, não se enquadram no conceito de empresa, justamente por ausência dos elementos de organização produtiva, impessoalidade estrutural e exploração econômica contínua. Nessas hipóteses, a prestação intelectual conserva natureza estritamente pessoal e técnica, ainda que possa produzir efeitos econômicos indiretos, o que impede sua recondução à lógica empresarial.

Essa distinção assume especial relevo quando contrastada com o regime jurídico do magistério superior federal, uma vez que o art. 21 da Lei nº 12.772/2012, em seu inciso XIII, admite determinadas atividades de natureza institucional e intelectual acessória no regime de dedicação exclusiva, especialmente aquelas vinculadas à participação em

órgãos colegiados, comissões e funções acadêmico-administrativas, evidenciando que o legislador reconhece a existência de atuações intelectuais que não descaracterizam o regime de exclusividade.

Contudo, tais hipóteses normativas dizem respeito a atividades de natureza eminentemente institucional e acadêmica, e não se confundem com atividades técnico-científicas externas de caráter esporádico, como a perícia, que decorrem de demanda externa específica e não integram a estrutura funcional permanente da instituição de ensino.

Dessa forma, enquanto as atividades intelectuais, científicas e artísticas, quando exercidas de modo pessoal e não empresarial, situam-se fora do conceito de empresa por ausência de organização econômica, as atividades previstas no art. 21, inciso XIII, da Lei nº 12.772/2012 representam manifestações institucionais do próprio exercício docente, vinculadas ao funcionamento da administração acadêmica.

Já a atividade pericial esporádica situa-se em uma terceira esfera jurídica: a da colaboração técnico-científica externa eventual, autorizada em caráter excepcional, que não se confunde nem com atividade empresarial nem com atividade acadêmico-institucional típica, sendo precisamente essa distinção que preserva a coerência entre o regime de dedicação exclusiva e a atuação técnica especializada do docente.

Com isso, é possível deduzir que a análise doutrinária demonstra que a atividade de perícia técnica exercida por docentes em regime de dedicação exclusiva não se enquadra no conceito de empresa, conforme teoria de Asquini (1943), pois não há organização econômica estruturada, habitualidade ou finalidade de exploração de mercado. Essa conclusão é reforçada por Coelho (2023), ao distinguir atividades intelectuais autônomas de atividades empresariais.

No âmbito jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que o regime de dedicação exclusiva no magistério federal constitui regime jurídico de restrição qualificada, impondo ao docente a observância estrita das hipóteses legais de exceção previstas no art. 21 da Lei nº 12.772/2012.

Nesse contexto, o TCU estabelece de forma expressa que a vedação ao exercício de atividades não autorizadas alcança inclusive hipóteses não remuneradas, quando incompatíveis com o regime, bem como que a boa-fé não afasta a obrigação de recomposição ao erário.

Nesse sentido, extrai-se do entendimento firmado no Acórdão nº 14/2024 – Primeira Câmara:

“É vedado ao docente em regime de dedicação exclusiva o exercício de atividades, mesmo não remuneradas, que não se enquadrem entre as exceções previstas no art. 21 da Lei 12.772/2012. O não reconhecimento da boa-fé do responsável impõe o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos por violação ao dever de dedicação exclusiva.” (TCU, Acórdão nº 14/2024 – Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Em linha convergente, o Tribunal também reforça a incompatibilidade do regime de dedicação exclusiva com a acumulação de cargos ou atividades remuneradas de caráter não eventual, ainda que exista compatibilidade formal de horários, privilegiando uma análise material da relação jurídica estabelecida pelo docente com atividades externas. Tal compreensão evidencia que o núcleo de proteção do regime está na exclusividade funcional e não apenas na ausência de sobreposição temporal. Conforme consignado no Acórdão nº 4.995/2020 – Primeira Câmara:

“É vedada a acumulação de cargo de professor em regime de dedicação exclusiva com outro cargo público ou com qualquer atividade remunerada de caráter não eventual, independentemente de compatibilização de horários; sendo exigível, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, a devolução dos valores irregularmente percebidos durante a acumulação.” (TCU, Acórdão nº 4.995/2020 – Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Por outro lado, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União também reconhece que o regime de dedicação exclusiva não impede, de forma absoluta, toda e qualquer atividade externa, admitindo-se exceções estritamente legais relacionadas à colaboração esporádica em assuntos de especialidade do docente. Nesses casos, a atuação deve ser pontual, previamente autorizada e vinculada à expertise acadêmica do servidor, não podendo assumir caráter profissional contínuo ou estruturado. Esse entendimento encontra respaldo no Acórdão nº 2.620/2011 – Plenário, no qual se assentou que:

“Não encontra amparo na legislação o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, por professores da carreira de magistério superior submetidos ao regime de dedicação exclusiva. Essa proibição não alcança a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de especialidade do docente, desde que devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente.” (TCU, Acórdão nº 2.620/2011 – Plenário)

Dessa forma, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União revela uma construção interpretativa coerente no sentido de que o regime de dedicação exclusiva não se compatibiliza com atividades externas habituais, ainda que de natureza intelectual ou técnica, quando não enquadradas nas hipóteses legais de exceção.

O elemento central de distinção adotado pelo Tribunal é a habitualidade, sendo admitidas apenas atividades estritamente esporádicas, de natureza técnico-científica, previamente autorizadas e compatíveis com o regime jurídico de exclusividade.

A doutrina administrativa de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2023) sustenta a centralidade do princípio da legalidade na atuação administrativa, o que implica que restrições ao exercício de direitos pelos administrados devem possuir previsão legal expressa e não podem ser ampliadas por interpretação administrativa extensiva, sob pena de violação à legalidade e à razoabilidade.

Na perspectiva regulatória, Giandomenico Majone (1996) analisa que sistemas regulatórios modernos são fortemente dependentes de expertise técnica, especialmente em áreas de elevada complexidade, como a regulação de atividades científicas e tecnológicas, o que evidencia a centralidade da interação entre Estado e especialistas na produção de decisões regulatórias. Nesse sentido, a atividade pericial docente representa forma legítima de transferência de conhecimento técnico para o sistema de justiça.

Baldwin, Cave e Lodge (2012) defendem que a regulação contemporânea deve ser adaptativa, responsiva e orientada por risco, especialmente em setores técnicos complexos, o que reforça a adoção de mecanismos de autorização e controle institucional em vez de proibições gerais e abstratas de atividades externas.

A análise das IFEs evidencia que há aceitação administrativa da atividade pericial como colaboração esporádica, embora sem uniformidade normativa, o que gera insegurança jurídica e interpretações divergentes sobre limites de atuação docente. No âmbito do IFRN, por exemplo, a regulamentação das atividades docentes, consolidada pela Resolução CONSUP nº 51/2018, estrutura o regime de dedicação exclusiva a partir de critérios de distribuição de carga horária e vinculação às atividades acadêmicas, sem, contudo, estabelecer parâmetros quantitativos para a caracterização da atividade esporádica prevista no art. 21 da Lei nº 12.772/2012, cuja delimitação permanece dependente de critérios qualitativos de habitualidade, compatibilidade institucional e autorização administrativa.

Dessa forma, identifica-se lacuna regulatória relevante, indicando a necessidade de normatização nacional mais precisa, com definição de critérios objetivos de esporadicidade, controle de carga horária e mecanismos de autorização padronizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise integrada do regime jurídico da dedicação exclusiva no magistério federal, à luz da teoria da empresa, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da teoria da

regulação, evidencia uma construção interpretativa coerente no sentido de que a atividade de perícia e avaliações técnicas na engenharia pode ser juridicamente compatível com o regime, desde que enquadrada como colaboração técnico-científica esporádica nos termos do art. 21 da Lei nº 12.772/2012.

Nesse contexto, o TCU não adota uma vedação absoluta ao exercício de atividades externas por docentes em regime de dedicação exclusiva, mas sim um modelo de restrição qualificada, condicionado à inexistência de habitualidade e à observância estrita das hipóteses legais de exceção.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente nos Acórdãos nº 2.620/2011 – Plenário, nº 4.995/2020 – Primeira Câmara e nº 14/2024 – Primeira Câmara, sinaliza que a colaboração esporádica em assuntos de especialidade do docente constitui exceção juridicamente admitida ao regime de exclusividade, desde que devidamente autorizada pela instituição de ensino e compatível com a função acadêmica.

Tal entendimento reforça que a atividade pericial, quando exercida de forma eventual e vinculada à expertise técnica do docente, pode ser compreendida como expressão legítima da exceção prevista no art. 21, inciso XIII, da Lei nº 12.772/2012, não se confundindo com atividade remunerada habitual ou com vínculo profissional paralelo.

Nesse cenário, a atividade de perícia e avaliação em engenharia, quando realizada de forma pontual e sem caráter de organização econômica estruturada, não se enquadra como atividade empresarial, nos termos da teoria da empresa de Asquini (1943) e da doutrina de Coelho (2023), tampouco compromete, por si só, o regime de dedicação exclusiva. Ao contrário, trata-se de atividade intelectual especializada que se projeta como colaboração técnico-científica externa eventual, cuja legitimidade decorre tanto da previsão legal quanto da interpretação sistemática do regime jurídico docente.

Do ponto de vista regulatório, a análise evidencia ainda a necessidade de fortalecimento dos mecanismos institucionais de controle e autorização dessas atividades pelas Instituições Federais de Ensino, uma vez que a jurisprudência do TCU condiciona a regularidade da atuação externa à ausência de habitualidade e à prévia compatibilização com o regime funcional.

A inexistência de normatização uniforme entre as IFEs gera assimetrias interpretativas e insegurança jurídica, especialmente em áreas técnicas como a engenharia, nas quais a perícia constitui atividade inerente à aplicação do conhecimento científico.

Por fim, conclui-se que a consolidação de normativas institucionais claras e padronizadas sobre atividades esporádicas de natureza técnico-científica representa medida essencial de governança acadêmica e regulatória, alinhada à teoria da regulação de Majone (1996) e aos modelos de regulação responsiva de Baldwin, Cave e Lodge (2012).

A adoção de critérios objetivos de esporadicidade, mecanismos transparentes de autorização e parâmetros de controle de compatibilidade funcional contribuiria para reduzir

conflitos interpretativos, assegurar segurança jurídica e preservar simultaneamente a integridade do regime de dedicação exclusiva e a valorização da expertise científica docente no sistema de justiça e inovação tecnológica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ASQUINI, A. **Profili dell'impresa**. Rivista del Diritto Commerciale, 1943.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Brasília: Presidência da República, 2012.

COELHO, F. U. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GADAMER, H.-G. **Verdade e método**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MAJONE, G. **Regulating Europe**. London: Routledge, 1996.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.519/2014 – Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2014.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.620/2011 – Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2011.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.628/2023 – Primeira Câmara**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2023.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.995/2020 – Primeira Câmara**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2020.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 14/2024 – Primeira Câmara**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2024.