



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
 GABINETE DA PROCURADORIA

FOLHA 31, QUADRA 07, LOTE ESPECIAL, S/N. BAIRRO: NOVA MARABÁ - MARABÁ/PA BRASIL CEP 68507-590

PARECER n. 00211/2021/GABP/PFUNIFESSPA/PGF/AGU

NUP: 23479.011237/2021-38

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA

ASSUNTOS: CONSULTA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. E-MAIL INSTITUCIONAL. DOMÍNIO. USO EXCLUSIVO. SERVIDORES, ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ADMINISTRATIVAS. SINDICATOS E ASSEMBLHADOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo referente à Consulta formulada pela Reitoria da Unifesspa, no qual se discute a legalidade do uso de *e-mail* institucional de domínio da UNIFESSPA pelo Sindicato dos Docentes da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (*Sindunifesspa*).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) E-mail contendo denúncia de uso indevido de e-mail institucional pelo Sindicato, nos seguintes termos:

O SINDUNIFESSPA deveria ter domínio próprio, uma vez que se trata de pessoa jurídica diferente, fomentada por recursos próprios, em defesa dos direitos de parte dos docentes da UNIFESSPA. Há, claramente, desvio de recursos financeiros e humanos para que as atividades do sindicato aconteçam. Tal sindicato não é unidade no organograma UNIFESSPA, logo não poderia utilizar o @unifesspa.edu.br, muito menos os sistemas como o sigeventos, por exemplo.

O fato do sindicato ter livre acesso a todos os endereços de emails de todos os servidores também é errôneo, pois não representam todos os servidores e, de forma específica, nem todos os docentes são sindicalizados. Deixo aqui fatos importantes e que também merecem atenção do setor de Integridade da UNIFESSPA.

(b) DESPACHO N° 6328/2021 - CTIC (11.12), no qual o CTIC/UNIFESSPA se manifesta no seguinte sentido:

1. A Unifesspa possui um Normativo sobre uso do e-mail institucional aprovada pelo Comitê de Governança Digital (CGD). Nesta norma, em seu artigo 11º destaca os perfis de acesso ao email institucional sendo: discentes, docentes, técnicos administrativos, terceirizados com cargo público e docentes convidados. No caso específico, da conta de e-mail sindunifesspa@unifesspa.edu.br o acesso é realizado por um docente da instituição, mas não se enquadra como um acesso a conta de e-mail pessoal. Já no artigo 12º há possibilidade de utilização de e-mail institucionais com função primária de estabelecer comunicação com os órgãos e setores da Unifesspa, neste caso, apesar de não integrarem a estrutura organizacional da Unifesspa, o SindUnifesspa e as Empresas Juniores tem acesso ao e-mail institucional para realização/recebimento de tais comunicações, por meio das listas de distribuição de e-mail da Unifesspa, exclusivas para contas de e-mail associadas ao domínio unifesspa.edu.br.

2. O SindUnifesspa possui uma conta de email institucional desde a criação da Unifesspa, sendo concedida antes da implementação da Norma sobre uso do e-mail citada no item 1.

Neste sentido, considerando os pontos destacados acima, solicito análise sobre os questionamentos indicados no e-mail, ordem #2, e caso necessário indico parecer jurídico sobre o fato.

Na visão do CTIC, entendemos que o SindUnifesspa por possuir representação nos conselhos superiores, integra a comunidade acadêmica, logo poderia ter acesso ao e-mail institucional. Além disso, não há custo para manutenção da referida conta de e-mail sob o domínio Unifesspa, pois atualmente possuímos o serviço de e-mail de forma gratuita pelo programa Google Workspace Education.

(c) DESPACHO N° 6367/2021 - GR (11.23), em que a Reitoria solicita "análise e parecer quanto ao uso indevido de recursos da Unifesspa, referente à permissão de acesso à conta de e-mail institucional para o SindUnifesspa".

3. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista a alcançar os fins esperados pela ordem jurídica, em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. A consulta justifica-se pelo interesse de a Administração obter orientações desta Procuradoria Federal quanto ao uso de *e-mail* institucional por entidades de classe, como o SINDUNIFESSPA.

6. Pois bem. Acerca da temática é imprescindível transcrever a seguinte legislação:

CR/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de

sua atuação;

[...]

Código Civil de 2002

41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - **as autarquias**, inclusive as associações públicas;

[...]

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

[...]

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

[...]

Decreto nº 200/1967

Art. 4º. A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

[...]

Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para **executar atividades típicas da Administração Pública**, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

[...]

Lei nº 9.784/1999

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, **finalidade**, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

Decreto nº 1.171/1994

Art. 1º. Fica aprovado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que com este baixa.

[...]

ANEXO

[...]

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

[...]

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

[...]

u) **abster-se**, de forma absoluta, **de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público**, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei;

[...]

XV - E vedado ao servidor público;

[...]

j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;

[...]

7. Cumpre destacar, desde já, a **existência dos limites entre o universo daquilo que se considera público e o que é o local próprio das inferências estritamente privadas**. Essa distinção constitui-se em um dado bem essencial, porquanto é ela que estabelece os contornos de atuação de cada um desses âmbitos, evitando-se, portanto, interseções indevidas entre uma e outra esferas. Via de regra, esses limites se encontram bem delineados, o que, todavia, não elimina a possibilidade, em alguns casos, de conflitos entre as esferas pública e privada.

8. Quanto à situação dos autos, verifica que a permissibilidade de uso do *e-mail* institucional pela entidade de classe (SINDUNIFESSPA), poder-se-ia até causar alguma dúvida, naturalmente, porque tais entidades representam os interesses dos servidores pertencentes à IFES. Todavia, a questão levantada não resiste a uma análise mais apurada, para logo, percebe-se que, **mesmo que possa existir algum ponto de interesse comum, tratam-se de pessoas jurídicas completamente distintas e, nesse sentido, com objetivos distintos**, inclusive, na maioria das vezes, tendo em vista os prognósticos da Administração Pública, elas defendem interesses diametralmente opostos.

9. Com efeito, **nítidas são as diferenças entre a UNIFESSPA, entidade autárquica, e as entidades de classes**. Aquela pertence à Administração Pública indireta e se encontra adstrita às mesmas regras e aos mesmos princípios da Administração Pública direta, vale dizer, ao regime jurídico de Direito Público (regime jurídico-administrativo). Ao passo que os **sindicatos e/ou associações são pessoas jurídica de direito privado**, que, portanto, se submetem a disciplina jurídica diversa, a saber, ao regramento do Direito Privado, conforme as intercorrências e angularidades dos interesses estritamente privatísticos decantados no Código Civil.

10. Dito isso, cabe destacar que a **Norma sobre uso dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - [L]Unifesspa restringe o uso do domínio "unifesspa.edu.br" a Órgão/Unidade da estrutura organizacional desta IFES. In verbis:**

Art. 21º Nomes de domínios podem ser utilizados para mapear um ou mais endereços de rede IP, identificar domínios, sítios, serviços, além de outras aplicações.

Art. 22º A criação de nomes diretamente subordinados ao domínio "unifesspa.edu.br" somente será permitida quando o nome desejado:

- I – identificar um Órgão/Unidade da estrutura organizacional da Unifesspa;
- II – estiver relacionado a um projeto, evento ou convênio da Unifesspa; e
- III – estiver relacionado a um serviço de TIC institucional;

§ 1º No caso de criação de um domínio, sua delegação será feita para o servidor DNS principal da Unifesspa.

§ 2º Para nomes outorgados anteriormente à entrada em vigor da presente Resolução e que não se enquadram em qualquer dos Incisos deste Artigo é recomendada sua adequação à presente Norma.

Art. 23º Nomes subordinados ao domínio "unifesspa.edu.br" só podem ser hospedados em máquinas da rede da Unifesspa.

11. De acordo com essa Norma "[o]s serviços de comunicação eletrônica institucional pertencem à Unifesspa e são oferecidos como um recurso profissional para apoiar alunos, docentes e funcionários no cumprimento de seus objetivos nas áreas de educação, pesquisa, comunicação e serviços", o que, de pronto, **exclui a sua disponibilização a qualquer entidade privada que não faça parte da estrutura da Unifesspa.**

12. Registre-se, ademais, que o art. 13º da Norma sobre uso dos recursos de TIC da Unifesspa prever que "a infração ou tentativa de infração às regras constantes desta Norma ou às regras previstas em lei serão apuradas por meio de sindicância administrativa, processo administrativo disciplinar ou processo sumário, nos termos da Lei 8.112 e Regimento Geral da Unifesspa", o que impede a penalização do sindicato ou qualquer outra entidade externa pelo eventual uso indevido de e-mail ou domínio desta IFES, tendo em vista que não estão submetidos à Lei 8.112/1990.

13. A propósito, **quanto ao regular uso do e-mail institucional da UNIFESSPA, a toda evidência, deve voltado estritamente ao atendimento dos interesses relativos à própria Instituição**, vale dizer, para tratar de questões que dizem respeito à própria IFES, não comportando espaço para excepcionalidades, especialmente, quando tal propósito visa ao atendimento de interesses que não convergem para os seus fins institucionais e/ou animam o regular funcionamento das IFES; vale dizer, a tríade: ensino, pesquisa e extensão, ou, para além dessa tríade, pode-se também incluir as chamadas *atividades meio*, compreendo, aqui, todas as atividades que dão lastro ao ensino a pesquisa e a extensão.

14. Além disso, não é despidendo anotar que **as associações, a despeito de não possuírem fins econômicos, possuem fonte de recursos para sua manutenção**, a saber, as contribuições dos próprios associados ou cobrança de tarifas pela prestação de serviços aos seus associados/representados, o que permite que se tenha à sua disposição meios e modos de também arcar com seus custos operacionais, por exemplo, com um e-mail institucional próprio. **O mesmo raciocínio deve ser aplicado aos sindicatos e ao Diretório Central dos Estudantes, em razão da natureza privada de tais entidades.**

15. Desta forma, **as associações, os sindicatos, assim como o Diretório Central dos Estudantes (DCE), devem ser responsáveis pelo custeio de suas ferramentas de trabalhos, mormente quanto à dinâmica operativa dos seus meios de comunicação, de modo a não macular regras e princípios norteadores da Administração Pública**, evitando-se, por conseguinte, a oneração indevida do Erário, pois este não irá prestigiar, e nem pode, essas entidades privadas com a beneplácito de uso de contas de e-mail institucional para fins estritamente privados e, portanto, divergente da finalidade pública.

16. Outro ponto importante, e isso precisa ser destacado, **não se trata, aqui, de bloqueio de e-mails de sindicatos ou associações**, mas, tão somente, a impossibilidade de uso de conta de e-mail da UNIFESSPA, isto é, e-mail com domínio @unifesspa.edu.br. Ora, se os servidores disponibilizam e-mails institucionais para comunicação, por certo, isso, em tese, não pode ser objeto de vedação da IFES; todavia, por ser um e-mail de trabalho, por certo, é possível, de forma excepcional, o monitoramento eletrônico por parte da IFES, aliás, isso é permitido para qualquer conta de e-mail com domínio @unifesspa.edu.br. É o que estabelece a Norma sobre uso dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação na Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - Unifesspa:

Art. 32º Os conteúdos de comunicações eletrônicas ou arquivos de computador somente serão acessados com a permissão do remetente ou destinatário da comunicação ou do dono do arquivo, **salvo nos casos em que o acesso for determinado em razão de interesse público, por ordem judicial ou por suspeita da prática de irregularidade, crime ou afronta à ordem pública.**

§ 1º **O acesso ao conteúdo de comunicações eletrônicas e arquivos de computador em razão de interesse público ou por suspeita da prática de irregularidade, crime ou afronta à ordem pública somente poderá ocorrer mediante a justificativa formalizada, devidamente fundamentada e submetida à prévia autorização da autoridade máxima da Unifesspa, que determinará as condições em que o acesso poderá ocorrer.**

§ 2º Entende-se por acesso ao conteúdo o ato de se tomar conhecimento do conteúdo de comunicações eletrônicas (excluídos os cabeçalhos usados para fins de controle de transmissão e recepção) ou arquivos, não sendo portanto consideradas acesso ao conteúdo as atividades administrativas automatizadas de cópia (backup e restauração), bem como aquelas de análise automatizada de conteúdo para detecção de conteúdo indesejado como vírus e spam, por exemplo. Destaquei.

17. Assim podemos concluir que: **I) não encontra amparo legal a disponibilização de contas de e-mail institucional do domínio UNIFESSPA (@unifesspa.edu.br) para instituições e órgãos que não façam parte da estrutura desta IFES**, como Sindicatos, associações e demais entidades representantes de servidores e estudantes, mesmo que sem fins lucrativos, haja vista a natureza privada de tais entidades e, portanto, divergente da natureza e finalidade pública da IFES, tal como já explicitado nos itens anteriores; **II) em relação à participação do SINDUNIFESSPA e da demais associações de classe nos grupos de discussão de e-mail da UNIFESSPA (TAE e Docentes), não há como impor qualquer limitação**. Contanto que disponham de conta própria, isto é, sem o domínio @unifesspa.edu.br, não há como considerar ilegal a participação de tais entidades nesses grupos de discussão, até mesmo porque **há interesses comuns entre Sindicato e servidores, sobretudo, de caráter informativo que amparam essa participação**. O servidor que não tiver interesse em receber mensagens do sindicato ou julgá-la ofensiva é quem deve tomar as medidas necessárias ao não recebimento da mensagem ou buscar a devida reparação por eventual dano sofrido.

3. CONCLUSÃO.

18. Ante o exposto, esta Procuradoria Federal conclui que: **I) não encontra amparo legal a disponibilização de conta de e-mail institucional do domínio UNIFESSPA (@unifesspa.edu.br) para instituições que não façam parte da sua estrutura desta IFES (Sindicatos, associações e demais entidades representantes de servidores e estudantes, mesmo que sem fins lucrativos), haja vista a natureza privada de tais entidades; II) em relação à participação do SINDUNIFESSPA e da demais associações de classe nos grupos de discussão de e-mail da UNIFESSPA (TAE e docentes), não há como impor qualquer limitação, cabendo ao servidor que não tiver interesse em participar da lista tomar as medidas necessárias ao não recebimento da mensagem ou buscar a devida reparação por eventual dano sofrido.**

À consideração superior.

Marabá, 31 de agosto de 2021.

(Assinado eletronicamente)
JOSÉ JÚLIO GADELHA

PROCURADOR FEDERAL
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UNIFESSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23479011237202138 e da chave de acesso 38d9e10e

Notas

1. [^] *Disponível em: https://governancadigital.unifesspa.edu.br/images/conteudo/Norma_sobre_o_uso_dos_recursos_de_TIC_da_Unifesspa/Norma_uso_recurso_1 em 30 de agosto de 2021.*

Documento assinado eletronicamente por JOSE JULIO GADELHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 712125647 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE JULIO GADELHA. Data e Hora: 31-08-2021 02:55. Número de Série: 41713912365895823761769185430. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
