

Nota Técnica WAA/SM n. 14/2020

SINASEFE NACIONAL. Portaria n. 983, de 18 de novembro de 2020, do Ministério da Educação. Análise.

Trata-se de análise solicitada pelo **Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE NACIONAL** acerca do conteúdo da Portaria n. 983, de 18 de novembro de 2020, do Ministério da Educação¹, que “*estabelece diretrizes complementares à Portaria nº 554, de 20 de junho de 2013, para a regulamentação das atividades docentes, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*”.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

1. Da legislação pertinente à regulamentação da atividade docente

A Constituição Federal promulgada em 1988 elevou a educação ao patamar de direito social fundamental, o que fez de modo a inclui-lo no título voltado à proteção dos direitos e das garantias fundamentais, *in verbis*:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 90, de 2015)

Adiante, a Constituição Federal dedica toda uma Seção a discorrer sobre o direito à educação, dispondo tratar-se de direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovido com a colaboração da sociedade:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Não se pode ignorar, por pertinente, que a Carta Constitucional de 1988 – promulgada após duas décadas de repressões perpetradas pelos governos ditatoriais militares em desfavor da população brasileira –, destinou-se a restabelecer a eficácia dos direitos basilares à compreensão de um Estado enquanto uma Democracia de Direito, isto é, o exercício pleno e irrestrito dos direitos fundamentais de primeira geração, mais conhecidos como os direitos de liberdade (de pensamento e expressão).

¹ Disponível: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-983-de-18-de-novembro-de-2020-289277573>>. Acesso em: 24/11/2020.

Para esta finalidade, a Constituição Federal elegeu a liberdade em suas mais diversas manifestações enquanto pilar do novo Estado Democrático de Direito, assegurando às universidades (entidades bastante afetadas pela ingerência estatal da Ditadura Militar²) a autonomia gerencial, o que fez nos seguintes termos:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996)

A autonomia didático-científica caracteriza-se como a garantia de que não haverá direcionamento político quanto ao conteúdo pedagógico. As autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial, por sua vez, são pressupostos para que a autonomia didático-científica se materialize, e asseguram às universidades a liberdade para que a sua organização seja o mais eficiente possível, além da prerrogativa de gestão de recursos conforme os próprios objetivos didáticos, científicos e culturais.

Especificamente no que diz respeito ao exercício da autonomia, cumpre destacar o teor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional, *in verbis*:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

² Memórias da Ditadura. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/universidades/>>. Acesso em: 24/11/2020.

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos; (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

II - ampliação e diminuição de vagas; (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

III - elaboração da programação dos cursos; (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

V - contratação e dispensa de professores; (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

VI - planos de carreira docente. (Redação dada pela Lei n. 13.490, de 2017)

(...)

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

(...)

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

É neste contexto de proteção constitucional ao direito de todos à educação, às liberdades fundamentais e à autonomia das universidades, que é extensível às instituições de alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa (art. 54, § 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que se insere a Lei n. 11.892/08, responsável pela instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, *in verbis*:

Art. 1º. Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e (Redação dada pela Lei n. 12.677, de 2012)

V - Colégio Pedro II. (Incluído pela Lei n. 12.677, de 2012)

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. (Redação dada pela Lei n. 12.677, de 2012)

Art. 2º. Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

§ 1º Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.

§ 2º No âmbito de sua atuação, os Institutos Federais exercerão o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais.

§ 3º Os Institutos Federais terão autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior, aplicando-se, no caso da oferta de cursos a distância, a legislação específica.

Os Institutos Federais de Ensino, desse modo, detêm idênticas prerrogativas quanto à autonomia, cumprindo-lhes deliberar sobre a pertinência e o conteúdo de uma normativa destinada a regulamentar a atividade docente, isto é, a orientar o planejamento, a execução e a avaliação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão em conformidade com a realidade e as necessidades localmente experimentadas.

Veja-se, aliás, que o § 1º do art. 2º da norma acima transcrita utiliza a expressão “supervisão” das instituições e dos cursos, inserindo os Institutos Federais de Ensino na sistemática de supervisão ministerial aplicada às universidades, a

qual afasta a possibilidade de subordinação ao Ministério da Educação e reforça a autonomia concedida a estas instituições.

Faz-se imprescindível notar, também, que a administração dos Institutos Federais de Ensino é conjuntamente exercida pelo Colégio de Dirigentes e pelo Conselho Superior, cumprindo apenas a este, contudo, a competência deliberativa:

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.

§ 1º As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal.

§ 2º O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal.

§ 3º **O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.**

§ 4º O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior.

Desse modo, as deliberações acerca da regulamentação da atividade docente são legalmente atribuídas aos Conselhos Superiores, cuja composição observa ao princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da CRFB).

De outra parte, a Lei n. 12.772/12, ao estruturar o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal – PCCMF, estabelece que são atividades próprias dos cargos da Carreira de Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e do cargo isolado de Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico as seguintes:

Art. 2º. São atividades das Carreiras e Cargos Isolados do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal aquelas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão e as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além daquelas previstas em legislação específica.

(...)

A Lei n. 12.772/12 também dispõe sobre especificidades da vida funcional dos integrantes do PCCMF, a exemplo dos critérios para o ingresso nas carreiras e cargos isolados, estágio probatório, desenvolvimento funcional (progressão e promoção), composição da remuneração e modalidades de regime de trabalho.

Evidentemente que tais previsões excepcionam o conteúdo do Regime Jurídico Único e, também por esse motivo, interpretam-se de acordo com a estrita legalidade. Isto é, não se admite que norma destinada a regulamentar o conteúdo da Lei n.

12.772/12 disponha de forma não prevista, especialmente se a consequência lógica desta regulamentação implicar a restrição ou extinção de direito do servidor.

Isso porque a Administração Pública está subordinada à estrita legalidade sobre qual versam os arts. 5º, inciso II, e 37, *caput*, da Constituição Federal, o art. 2º da Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, e o art. 4º da Lei n. 8.429/92, que dispõe sobre a prática de atos de improbidade.

No tocante aos atos administrativos normativos, cabe salientar que, ainda que no exercício do poder regulamentar que deriva do art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, é vedado ao Ministro da Educação inovar, devendo tão somente, “*produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*”³. Ainda sobre a sujeição da Administração Pública à estrita legalidade, tem-se pacífica a jurisprudência pátria:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO ANTERIORMENTE DEMITIDO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NEGATIVA DE NOMEAÇÃO EM CARGO DO PODER PÚBLICO ESTADUAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. **Por força do disposto nos artigos 5º, II, 37, caput, e 84, IV, da Constituição Federal, no Brasil, a legalidade na Administração Pública é estrita, não podendo o gestor atuar senão em virtude de lei, extraindo dela o fundamento jurídico de validade dos seus atos.** 2. Incorre em abuso de poder a negativa de nomeação de candidato aprovado em concurso para o exercício de cargo no serviço público estadual em virtude anterior demissão no âmbito do Poder Público Federal se inexistente qualquer previsão em lei ou no edital de regência do certame. 3. Recurso ordinário provido. (STJ, RMS 30.518/RR, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 29/06/2012)

Estabelecidas as premissas em relação ao limite de atuação do Ministro da Educação enquanto membro do Poder Executivo que não detém autorização para inovar no ordenamento jurídico em atos administrativos de natureza regulamentar, passa-se a discorrer sobre o conteúdo da Portaria n. 983 do Ministério da Economia.

2. Da Portaria n. 983, de 18 de novembro de 2020, do Ministério da Educação

a. Preliminarmente: das considerações sobre a técnica de redação utilizada na Portaria n. 983/2020 do Ministério da Educação

Primeiramente, faz-se imprescindível notar que a redação dada à Portaria n. 983 do Ministério da Educação é pobre em técnica legislativa.

Veja-se que, tanto a Lei Complementar n. 95/98, quanto o Decreto n. 9.191/17, ao estabelecer as diretrizes aplicáveis à elaboração, à redação, à alteração e à consolidação das leis e dos atos normativos, determinam que as “*disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica*”.

³ Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 240.

A Portaria n. 983, contudo, ignora tais aspectos quando:

- Estabelece ementa com objeto equivocado, eis que faz menção ao estabelecimento de *“diretrizes complementares a Portaria n. 554, de 20 de junho de 2013, para a regulamentação das atividades docentes, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”* quando, em verdade, a referida portaria versa sobre objeto absolutamente diverso, isto é, destina-se a estabelecer *“as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção dos servidores pertencentes ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata o capítulo III da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2013”*⁴.

- Estabelece preâmbulo no qual indica o § 4º do art. 14 da Lei n. 12.772/12 como a base legal que fundamenta a sua validade quando, em verdade, este dispositivo não guarda relação com o conteúdo da Portaria n. 983, mas, diversamente, versa sobre o fundamento de validade da Portaria n. 554/2013:

Art. 14. A partir da instituição do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, o desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico ocorrerá mediante progressão funcional e promoção, na forma disposta nesta Lei.

(...)

§ 4º As diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção serão estabelecidas em ato do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa, conforme a subordinação ou vinculação das respectivas IFE e deverão contemplar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, cabendo aos conselhos competentes no âmbito de cada Instituição Federal de Ensino regulamentar os procedimentos do referido processo.

- Estabelece conteúdo manifestamente contraditório e ilógico ao convalidar a edição da Portaria n. 17, de maio de 2016, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC e, concomitantemente, revogá-la.

Contudo, há prevalência da hipótese de revogação da Portaria n. 17 porque, se analisado o conteúdo da Portaria 983, percebe-se que versa sobre o mesmo objeto; situação que atrai a regra que determina a prevalência da norma posterior *“quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”* (art. 2º, § 1º, da LINDB).

- Estabelece referências a alíneas de itens quando não há, no texto da Portaria e do seu Anexo, o uso dessa unidade básica de articulação.

A partir destes apontamentos – em especial no que diz com a invocação, como base legal à sua edição, de dispositivo legal que trata de matéria diversa

⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30686939/do1-2013-06-21-portaria-n-554-de-20-de-junho-de-2013-30686935>. Acesso em: 24/11/2020.

–, pode-se observar que não há compromisso da Administração Pública federal com os deveres que lhe são outorgados a partir do direito fundamental à educação e à autonomia das Instituições Federais de Ensino e, principalmente, que não há fundamento legal que valide a edição da Portaria n. 983.

b. Da Portaria n. 983/2020 do Ministério da Educação

Estabelecida a premissa de que a Portaria n. 983 não se destina a versar sobre diretrizes complementares à Portaria n. 554/2013, mas tem a finalidade de revogar – expressa e tacitamente – o conteúdo da Portaria n. 17/2016 no que dispõe sobre as “*diretrizes gerais para a regulamentação das atividades docentes no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*”, pode-se proceder com a análise comparativa das normativas, apontando as alterações e suas ilegalidades.

Anteriormente, contudo, faz-se pertinente registrar que a Portaria n. 17/2016 foi objeto de análise por esta assessoria jurídica, sendo apontadas diversas ilegalidades e incongruências em seu texto⁵.

b. 1. Da mediação pedagógica e das ações curricularizadas

A primeira inovação da Portaria n. 983 em relação à Portaria n. 17/2016 diz respeito à inclusão de dois conceitos afetos às atividades docentes:

- A **mediação pedagógica** é definida pela Portaria n. 983 como a “*atuação docente no processo de ensino a distância, com a promoção de espaços de construção colaborativa do conhecimento, a participação em processos avaliativos, a orientação e a correção de atividades, entre outras*”.

- As **ações curricularizadas** são definidas como os “*programas ou projetos de pesquisa ou extensão, previstas nos projetos pedagógicos dos cursos*”.

Sobressai, nesta inovação, a inserção de referência à atividade docente no ensino à distância, qualificada como “*mediação pedagógica*”. Há, contudo, imprecisão técnica, à medida que a “*mediação pedagógica*” não diz respeito à atuação do docente, mas às ferramentas utilizadas para o exercício desta atividade.

É nesse sentido o conteúdo do art. 1º do Decreto n. 9.057/17, que regulamenta a modalidade de ensino à distância sobre o qual versa o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, *in verbis*:

Art. 1º. Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades

⁵ Nota Técnica WAA/SM n. 23, de 16/09/2016. SINASEFE. Portaria SETEC/MEC n° 17, de 11 de maio de 2016. Diretrizes gerais para regulamentação das atividades docentes. Análise de legalidade. Suspensão da normativa.

educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Considerando o dispositivo supracitado, tem-se que a natureza da atividade desenvolvida pelos docentes, portanto, permanece inalterada – isto é, trata-se de atividades de ensino, de pesquisa e/ou de extensão – ainda que desenvolvidas através do ensino à distância, modalidade na qual a mediação pedagógica ocorre mediante o uso de meios e tecnologias da informação e comunicação.

Paralelamente, importa notar que a inserção de especificação da “mediação pedagógica” entre as atividades de ensino denota a inclusão das Instituições Federais de Ensino na prestação do ensino à distância, ainda que de natureza transitória no período equivalente à emergência sanitária decorrente da pandemia da COVID-19.

b. 2. Das atividades docentes

A Portaria n. 983 elenca como atividades docentes “*aquelas relativas ao ensino, à pesquisa, à extensão, e à gestão e à representação institucionais*”.

Observa-se, aqui, haver conformidade da Portaria n. 983 com o art. 2º da Lei n. 12.772/12 no que estabelece as atividades dos membros do PCCMF como “*aquelas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão e as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição*”.

Isso porque os atos de natureza administrativa não se qualificam como “legislação específica” para fins de complementar o conteúdo do art. 2º da Lei n. 12.772/12, motivo pelo qual, se não houvesse conformidade do teor da Portaria n. 983 com o conteúdo da Lei n. 12.772/12, ter-se-ia manifesta a sua ilegalidade.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, em observância ao princípio da autonomia, cumpre aos Conselhos Superiores das Instituições Federais de Ensino a competência para deliberar sobre a adequação das atividades desempenhadas pelos integrantes do PCCMF e a forma pela qual dar-se-á o cômputo destas horas, considerando o projeto pedagógico de cada instituição, ao art. 2º da Lei n. 12.772/12.

Refere-se ainda não ter sido observada, *a priori*, situação que importasse em restrição ilegal a direito dos servidores integrantes do PCCMF nos dispositivos da Portaria n. 983 que descrevem as atividades de ensino, de pesquisa, de extensão, de gestão e de representação institucional.

b.3. Das horas de sessenta minutos

A Portaria n. 983 prevê, ainda que não precisasse fazê-lo dada a obviedade da asserção, que “*a soma das atividades docentes totalizará a quantidade de horas previstas no seu respectivo regime de trabalho*”.

Para tanto, contudo, a Portaria n. 983 reprisa o conteúdo da Portaria n. 17/2016 ao estabelecer a asserção de que “*o tempo destinado às atividades docentes será mensurado em horas de 60 (sessenta) minutos*”.

Ocorre, contudo, que é preciso ter parcimônia em relação a esta determinação à medida que a métrica de horas mensuradas em 60 minutos não se aplica indiscriminadamente às atividades docentes, mas, de forma diversa, possui restrições relacionadas à autonomia das Instituições Federais de Ensino.

Isso porque é preciso diferenciar as seguintes situações:

- A métrica pertinente ao cômputo da jornada de trabalho sobre a qual versa o art. 20 da Lei n. 12.772/12;

- A métrica pertinente ao cômputo da carga horária mínima anual prevista pela Lei de Diretrizes e Bases enquanto direito dos estudantes;

- A métrica cabível para o cômputo das horas-aulas no âmbito da organização interna das Instituições Federais de Ensino.

Consequentemente, tratando-se “da carga horária docente” em acepção que equivale à jornada de trabalho, não há óbice à utilização da métrica de horas mensuradas em 60 minutos. Esta é, inclusive, a única acepção possível ao caso.

Idêntico raciocínio aplica-se quanto ao cômputo da carga horária mínima anual estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases – e em normas que derivam deste diploma para os fins de regulamentá-lo, especialmente relacionados ao ensino superior – enquanto direito subjetivo dos estudantes ao ensino. Em tais casos, a utilização da métrica das horas mensuradas em 60 minutos é a única acepção possível.

Diferentemente, contudo, ocorre em relação às horas-aulas. Em tais casos, a determinação de cômputo de horas de 60 minutos não encontra fundamento de validade à medida que a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional faz diferença entre as horas em sua acepção usual de sessenta minutos (cuja menção é feita quando há referência ao total de carga horária a ser cumprido em cada nível do ensino) e as horas-aula que consubstanciam exercício da autonomia didático-científica a partir da realidade localmente experimentada por cada Instituição Federal de Ensino.

Esta diferenciação é endossada pelo Conselho Nacional de Educação⁶, que detém competência normativa e de supervisão da atividade permanente nos termos do § 1º do art. 9º da Lei n. 9.394/96, nos seguintes pareceres:

Parecer CNE/CEB n. 8/2004⁷

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece a distinção entre hora e hora – aula. A hora é uma indicação precisa da vigésima quarta parte do dia, calculada com referência a dois períodos de 12 horas ou a um período único de 24 horas e se remete aos acordos internacionais celebrados pelo Brasil, pelos quais a hora

⁶ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12868-hora-aula>>. Acesso em: 25/11/2020.

⁷ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB08.pdf>>. Acesso em: 25/11/2020.

é constituída por 60 minutos.

O direito dos estudantes é o de ter as horas legalmente apontadas dentro do ordenamento jurídico como o mínimo para assegurar um padrão de qualidade no ensino e um elemento de igualdade no país. **Já a hora-aula é o padrão estabelecido pelo projeto pedagógico da escola, a fim de distribuir o conjunto dos componentes curriculares em um tempo didaticamente aproveitável pelos estudantes, dentro do respeito ao conjunto de horas determinado para a Educação Básica, para a Educação Profissional e para a Educação Superior.**

(...)

A LDB estabelece que no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, o efetivo trabalho letivo se constitui de 800 horas por ano de 60 minutos, de 2.400 horas de 60 minutos para o Ensino Médio e da carga horária mínima das habilitações por área na Educação Profissional. Esse é um direito dos estudantes. **Ao mesmo tempo, a LDB estabelece que a duração da hora-aula das disciplinas é da competência do projeto pedagógico do estabelecimento. O total do número de horas destinado a cada disciplina também é de competência do projeto pedagógico.**

(...)

Parecer CNE/CES n. 261/2006⁸

- A carga horária mínima dos cursos superiores (bacharelados, licenciaturas, tecnológicos e sequenciais de formação específica) é mensurada em horas (60 minutos), de atividades acadêmicas e de trabalho discente efetivo, o que é uma forma de normatizar os cursos superiores, resguardando os direitos dos alunos e estabelecendo parâmetros inequívocos tanto para que as instituições de educação superior definam as cargas horárias totais de seus cursos, quanto para que os órgãos competentes exerçam suas funções de supervisão e avaliação, adequando seus instrumentos aos termos deste Parecer.
- **A hora-aula é decorrente de necessidades acadêmicas das instituições de educação superior, não obstante também estar referenciada às questões de natureza trabalhista. Nesse sentido, a definição quantitativa em minutos do que consiste a hora-aula é uma atribuição das instituições de educação superior, desde que feita em prejuízo ao cumprimento das respectivas cargas horárias totais dos cursos.**

(...)

Parecer CNE/CP n. 2/2009⁹

A distribuição das cargas horárias das disciplinas em horários letivos, tradicionalmente, causa grande confusão quanto às cargas horárias efetivas dos cursos. Nunca é demais lembrar, entretanto, que a disciplinarização é um mero recurso didático-pedagógico utilizado pela Instituição Educacional para organizar as atividades de Ensino em

⁸ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_parecer261.pdf>. Acesso em: 25/11/2020.

⁹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pcp002_09.pdf>. Acesso em: 25/11/2020.

função dos resultados de Aprendizagem de seus alunos e da Constituição de Competências Profissionais, enquanto capacidade de articular, mobilizar e colocar em ação conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções, para responder aos requerimentos e desafios profissionais de maneira eficiente e eficaz, como cidadão trabalhador. A disciplinarização não pode ser encarada como um fim em si mesma. Ela é, essencialmente, uma atividade-meio. **Assim, uma IES poderia prever em seu projeto pedagógico trabalhar com aulas de 40, 50, 60 ou 90 minutos. Isto não faz a menor diferença, desde que não comprometa a carga horária final do curso, quanto aos mínimos exigidos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e demais normas legais. Isto significa que a distribuição das atividades discentes ao longo do período letivo é de competência exclusiva da própria IES, segundo sua organização didática, nos termos do seu projeto pedagógico. O conjunto formativo, bem como a carga horária final do curso, por outro lado, devem se manter dentro da norma legal, obedecendo aos mínimos curriculares definidos. (...)**

Não se pode confundir, portanto, I) a carga horária semanal do professor (equivalente à jornada de trabalho prefixada em concurso público), II) as diretrizes dadas pela LDB no que tange à carga horária mínima anual que é direito dos estudantes (horas letivas, equivalentes a 60 minutos) e III) as horas-aulas estabelecidas pelas Instituições Federais de Ensino para os fins de organização do seu projeto pedagógico.

O Parecer n. 18/2012¹⁰, do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica do MEC, reforça essa diferenciação:

O importante é que todos saibam que **a questão do direito dos estudantes, aos quais a LDB assegura 800 (oitocentas) horas anuais lecionadas em 200 (duzentos) dias letivos, não se confunde com os direitos dos professores naquilo que diz respeito às suas jornadas de trabalho.**

Aos estudantes, a escola ou o sistema de ensino deve assegurar o total de horas de aulas determinado pela LDB e, para tanto, devem prover a contratação ou redimensionamento das cargas horárias de quantos profissionais sejam necessários para assegurar aos estudantes este direito.

(...)

Ao professor, por outro lado, é garantida a contratação com base em um determinado número de aulas, independentemente da duração de cada aula para efeito do que assegura ao estudante a LDB. Portanto, cada professor deve cumprir um determinado total de aulas semanais, organizadas em:

- atividades de interação com educandos;
- atividades extraclasse.

¹⁰ Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11795-pceb018-12&Itemid=30192. Acesso em 26/11/2020.

Considerando que o número de “horas-relógio” exigido para fins de organização da jornada de trabalho no que diz respeito ao cômputo da carga horária de cada regime e pela LDB para fins de carga mínima anual de ensino não se confundem com – e nem retiram – a prerrogativa de cada instituição definir a duração da hora-aula, não se admite lícita a utilização do item “2.2” da Portaria n. 983 nesta última hipótese.

E, uma vez que a fixação da duração da hora-aula pelas Instituições Federais de Ensino importa em unidade de tempo de trabalhado, mostra-se evidente que, se a intenção da previsão trazida pela Portaria n. 983/2020 for a de promover a transformação da carga horária do professor em minutos para então convertê-los em horas-aula – ou seja, considerando como atividade docente apenas o estrito tempo da duração das mesmas –, a prática é desprovida de base normativa e incompatível com a natureza do trabalho docente.

Isso significa, conclusivamente, que a utilização de métrica inferior a 60 minutos pelas Instituições Federais de Ensino para fins de fixação das suas horas-aula não implica em redução da atividade docente, que permanece sendo prestada pelo docente que se encontra em disponibilidade do ente público.

O Parecer n. 261/2006 do Conselho Nacional de Educação, anteriormente invocado, é específico quanto ao tema:

É importante se ter consciência de que “hora” e “hora-aula” não são sinônimos. Hora é um segmento de tempo equivalente ao período de 60 (sessenta) minutos. Hora-aula é o mesmo que hora de atividade ou de trabalho escolar efetivo, sendo esse, portanto, um conceito estritamente acadêmico, ao contrário daquele, que é uma unidade de tempo. **Deve-se salientar que, como já exposto em manifestação deste Conselho, “hora de atividades” e “hora de trabalho escolar efetivo” são conceitos importantes para sacramentar a noção de que aula não se resume apenas à preleção em sala. E mais, na hora escolar brasileira, tornou-se prática consagrada destinar-se, a cada hora, dez minutos aos chamados “intervalos”. Esse esquema de 50 + 10, em verdade, se enraíza no próprio racionalismo pedagógico, fazendo parte da atividade educativa.**

Paralelamente, tem-se inequívoco que, neste ponto, a Portaria n. 983 representa afronta ao art. 75 da Lei n. 8.112/90 no que determina que *“o serviço noturno, prestado em horário compreendido entre 22 (vinte e duas) horas de um dia e 5 (cinco) horas do dia seguinte, terá o valor-hora acrescido de 25% (vinte e cinco por cento), computando-se cada hora como cinquenta e dois minutos e trinta segundos”*.

Trata-se, pois, de previsão eivada de vício de legalidade.

b. 4. Da carga horária docente

Na sequência, a Portaria n. 983 dispõe que o total da carga horária semanal dos docentes deverá totalizar:

I - quarenta horas para docentes em regime de tempo integral, com ou sem dedicação exclusiva; ou

II - vinte horas para docentes em regime de tempo parcial.

Novamente, portanto, a Portaria n. 983 repete o conteúdo da Lei n. 12.772/12 (art. 20), situação que não poderia ser diversa em atenção à legalidade.

Ocorre que, adiante, a Portaria n. 983 apresenta inovação no ordenamento jurídico, inclusive em relação à sua predecessora que, embora versasse de forma análoga, o fazia de modo menos restritivo, ao dispor sobre o modo pelo qual as instituições de ensino devem distribuir a carga horária semanal dos seus docentes, o que faz de forma a impactar diretamente na autonomia didático-científica, nos seguintes termos:

7.2. O regulamento das instituições fixará, na composição da carga horária de aulas de que trata a alínea "a" do item 3:

I - o mínimo de quatorze horas semanais para os docentes em regime de tempo integral; e

II - o mínimo de dez horas semanais para os docentes em regime de tempo parcial.

Ao estabelecer (elevado) tempo mínimo para as atividades de ensino na especificação "*aulas em disciplinas de cursos dos diversos níveis e modalidades da educação básica e da educação profissional, científica e tecnológica, ofertados pela instituição com efetiva participação de alunos matriculados*" (em especial no que diz com os docentes em regime de tempo parcial), a Portaria n. 983 promove teratológica ingerência sobre a autonomia didático-científica das instituições de ensino, prática que, constitucional e infraconstitucionalmente, é vedada ao Poder Executivo.

Veja-se que, se os docentes destinarem o mínimo de horas semanais previstas na portaria para as atividades de "*aulas em disciplinas de cursos*", com dedicação da mesma carga horária para as atividades acessórias que lhes são imprescindíveis, tem-se impositiva a conclusão no sentido de que a Portaria n. 983 determina preterição indevida na tríade para a qual existem as Instituições Federais de Ensino, isto é, o exercício das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão.

Não bastasse tamanha ingerência, faz-se imprescindível notar que o legislador brasileiro, ao modernizar as carreiras e cargos isolados do PCCMF através da recente Lei n. 12.772/12, não estabeleceu qualquer limitação quanto ao tempo mínimo a ser dedicado em atividades de "*aulas em disciplinas de cursos*", não cumprindo ao Ministro da Educação, ainda que no eventual exercício do poder regulamentar, fazê-lo.

A título complementar, faz-se pertinente observar que a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, ao dispor especificamente sobre a educação superior, estabelece que, "*nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas*" (art. 57).

Isso significa que, ainda que se fizesse lícito ao Poder Executivo estabelecer algum parâmetro mínimo para as "*aulas em disciplinas de cursos*" no âmbito

da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, certamente não haveria razoabilidade na previsão que definisse horas mínimas semanais diversas – e absolutamente descoladas – da mínima prevista na lei em questão.

Consequentemente, são manifestamente ilegais as disposições da Portaria n. 983 afetas à composição da carga horária docente.

b.5. Do plano individual de trabalho e relatório individual de atividades

Adiante, a Portaria n. 983 estabelece que os docentes devem apresentar um Plano Individual de Trabalho para cada semestre letivo e, ao seu final, um Relatório Individual de Atividades Desenvolvidas (sendo este passível de utilização “*para fins de distribuição da carga horária e disciplinas, bem como avaliação docente com vistas à progressão funcional, estágio probatório, participação em editais institucionais de capacitação, pesquisa, extensão, remoção, redistribuição, entre outros*”).

Reitera-se, conforme amplamente exposto nos tópicos supra, cumprir aos Conselhos Superiores das Instituições Federais de Ensino, no exercício da prerrogativa afeta à autonomia didático-científica, dispor sobre a elaboração da programação dos cursos, das pesquisas, das atividades de extensão e dos planos de carreira docente. Desse modo, resta defeso ao Ministro da Educação o exercício de tais prerrogativas em situações nas quais não exista determinação legal para tanto.

b.6. Das disposições finais

Por fim, mas não menos relevante, a Portaria n. 983 determina às instituições de ensino integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica a promoção das seguintes providências:

10. O detalhamento das atividades docentes deverá ser regulamentado pelo órgão superior máximo de cada instituição, observadas as orientações deste Anexo.

10.1. O regulamento institucional deverá conter, minimamente:

I - o detalhamento das atividades docentes elegíveis previstas no item 2;

II - os limites de carga horária para cada tipo de atividade;

III - a sistemática e as responsabilidades para o planejamento, a gestão e o acompanhamento das atividades docentes; e

IV - a sistemática, os prazos e as responsabilidades para a elaboração, a aprovação, a contabilização e a avaliação dos planos e relatórios individuais das atividades desenvolvidas.

Embora o detalhamento das atividades docentes consubstancie atribuição outorgada aos Conselhos Superiores das Instituições Federais de Ensino, é indubitável que não lhes incumbe a adoção de quaisquer providências que sejam ilegais e que contrariem a sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, a exemplo das previstas na Portaria n. 983 do Ministério da Educação.

Conclusões

Considerando todo o exposto, faz-se pertinente concluir que a Portaria n. 983, de 18 de novembro de 2020, do Ministério da Educação consubstancia ato administrativo desprovido de técnica normativa e dotado de vícios de legalidade.

Isso porque, ao emitir a referida Portaria, o Ministro de Estado ignora o sistema constitucional de proteção ao direito fundamental à educação, às liberdades fundamentais e à autonomia das universidades, que é extensível às instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Salienta-se que as prerrogativas inerentes à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, a serem exercidas pelos Conselhos Superiores em atenção à necessidade de gestão democrática do ensino, reservam aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a competência para a regulamentar as atividades dos servidores pertencentes às Carreiras e Cargos Isolados do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a realidade e as necessidades localmente experimentadas, bem como às Leis n^{os} 11.892/08 e 12.772/12.

À medida que a Portaria n. 983 afronta a autonomia dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sugere-se à entidade consulente a atuação ostensiva junto ao Ministério da Educação para o fim de retificar ou suspender o conteúdo do ato administrativo, providência esta que não elide a eventual propositura de ação judicial – devendo-se, nesse caso, dispensar especial atenção à forma de elaboração dos pedidos da demanda, a fim de que a superveniência de novo ato administrativo com o mesmo conteúdo não implique a perda do objeto e extinção da medida judicial.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 27 de novembro de 2020.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Inês Rambo
OAB/RS 52.887