



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00121/2021/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.004186/2021-32

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA - UFERSA.

ASSUNTOS: PROGRESSÃO DOCENTE.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER. GABINETE DA REITORIA. CONSULTA. SERVIÇO PÚBLICO. PROGRESSÃO DOCENTE. SEMESTRE REMOTO. COVID-19. CARGA HORÁRIA. CONFLITO DE NORMAS. RECONHECIMENTO. SUGESTÕES. OBRIGATORIEDADE. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo de consulta promovida pela Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD, em virtude de possível conflito de normas envolvendo progressão de docentes. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram devidamente encaminhados para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002^[1].

2. Os autos, encaminhados/recebidos a esta Procuradoria Federal em **08 de março de 2021**^[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/02, consta Memorando Eletrônico nº 4/2021 da Comissão Permanente de Pessoal Docente, de **12 de fevereiro de 2021**;

(b) às fls. 03/15, consta Resolução CONSEPE/UFERSA nº 003/2020, de **25 de setembro de 2020**;

(c) às fls. 16/37, consta Resolução CONSUNI/UFERSA nº 010/2014, de **24 de novembro de 2014**;

(d) às fls. 38/48, consta Resolução CONSEPE/UFERSA nº 005/2020, de **17 de dezembro de 2020**; e

(e) às fls. 49/51, consta Despacho do Gabinete da Reitoria com teor da consulta a ser dirimida por esta Procuradoria Federal.

3. Assim, o processo foi enviado a esta Procuradoria Federal para realização de manifestação jurídica, nos termos do artigo 38, § único, da Lei nº 8.666/1993.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3][4]}, 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 ao atendimento dos 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 ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB). Na consulta em apreço apenas há a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir dúvida sobre possível conflito de normas envolvendo progressão de docentes**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta promovida, nesses termos:

[...]

Ante o exposto, considerando as dúvidas contidas no Memorando Eletrônico nº 4/2021, e a possível contradição entre duas Resoluções dos Conselhos Superiores, solicitamos a esta ilustre Procuradoria Federal que responda os seguintes questionamentos:

1) A multiplicação por 1,5 da carga horária semestral em 2020.1 e 2020.2, inserida nos artigos das resoluções supracitadas, desobriga o docente da prestação mínima de 8 horas semanais, em conformidade com o art. 57 da Lei 9.394/1996?

2) É permitida a alteração promovida pela Resolução nº 003/2020 do CONSEPE em detrimento da Resolução nº 010/2014 do CONSUNI acerca da quantidade de horas para progressão de docente? Em caso negativo, deverá o CONSUNI retificar a proposta do CONSEPE?

[...]

7. O dilema das alterações normativas diante do quadro de pandemia, tendo em vista a expansão do COVID-19, repercute nas mais variadas áreas da sociedade, sobretudo, na Administração Pública, que tem a preocupação de protagonizar os meios da ação pública num quadro de incertezas de natureza sanitária, cujos reflexos nas relações jurídico-administrativas são totalmente inevitáveis. Assim, antes de responder aos questionamentos levantados pela Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD, cumpre tecer algumas ligeiras considerações relacionadas à pandemia.

8. No dia 11 de março do ano de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, oficialmente, como pandemia a situação da Covid-19 (*Vírus Chinês*). Aliás, essa declaração foi tardia, porquanto, por meio da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde já havia declarado "**Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)**"^{4.11}". No Brasil, com a **confirmação** do primeiro caso no dia 25 de fevereiro de 2020 - portanto, logo após o Carnaval - e com a expansão dos casos por todo o território nacional, diversas ações começaram a ser tomadas, sobretudo, o como isolamento social para conter a transmissão/expansão do vírus no território nacional ou, de modo mais restritivo às liberdades individuais, com uma severa reclusão no ambiente domiciliar (*lockdown*). Nesse contexto, sobretudo, diante das implicações financeiras decorrentes da pandemia, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 6/2020, **de 20 de março de 2020**, que decretou estado de calamidade em todo o território nacional, publicado no Diário Oficial da União em 20 de março de 2020, e, no âmbito estadual, foi editado o Decreto nº 29.534, de 19 de março de 2020, sendo que outros têm sido expedidos até hoje. Por evidente, tais medidas repercutiram em mudanças (transitórias) nas rotinas de toda a população e, claro, não restando imune toda a Administração Pública federal.

9. Nesse contexto de imprevisibilidade do panorama atual e de modificações da maneira como as atividades são realizadas em todos os segmentos sociais, o que, inevitavelmente, geram diversos embaraços acerca de situações jurídicas e direitos daqueles que são vinculados à Administração Pública, a UFERSA editou, através da Resolução CONSEPE/UFERSA Nº 003/2020, de 25 de setembro de 2020, a regulamentação da retomada das atividades acadêmicas dos cursos de graduação referente ao semestre 2020.1, excepcionalmente, de forma remota, considerando as medidas de isolamento social decorrentes da pandemia da Covid-19.

10. É necessário notar que há circunstâncias fáticas que, em tese, justificavam essa modalidade de ensino (remota), adotada de maneira excepcional, que são substancialmente diferentes das vivenciadas de maneira presencial, como são feitas, em um cenário normal, com o convívio estudantil. Dessa maneira, foi necessário alterar, temporariamente, diversas relações jurídicas relacionadas a prestações de serviços - e até mesmo de atos envolvendo as atividades dos servidores. Uma delas é computação de carga horária das atividades de ensino, precisamente nos semestres 2020.1 e 2020.2, nestes termos:

RESOLUÇÃO CONSEPE/UFERSA nº 003/2020, de 25 de setembro de 2020

Art. 9º. A carga horária das atividades de ensino, respeitando a excepcionalidade e a particularidade das atividades acadêmicas desenvolvidas enquanto durar o isolamento social e as atividades que forem realizadas remotamente, deve ser registrado considerando que:

I - Fica autorizado ao docente registrar, na carga horária declarada no RID, o valor multiplicado por 1,5 (um e meio) para cada hora/aula de atividade acadêmica remota ministrada ao discente na graduação e pós-graduação. O valor obtido será considerado "em regra de 3" na para pontuação no Grupo I das Resoluções CONSUNI/UFERSA Nº 010/2014 e Nº 005/2017;

[...]

RESOLUÇÃO CONSEPE/UFERSA nº 005/2020, de 17 de dezembro de 2020.

Art. 8º. A carga horária das atividades de ensino, respeitando a excepcionalidade e a particularidade das atividades acadêmicas desenvolvidas enquanto durar o isolamento social e as atividades que forem realizadas remotamente, deve ser registrada, considerando que:

I- Fica autorizado ao docente registrar, na carga horária declarada no RID, o valor multiplicado por 1,5 (um e meio) para cada hora/aula de atividade acadêmica remota ministrada ao discente de graduação.

[...]

11. Como exposto, a carga horária das atividades de ensino deverá ser registrada com valor multiplicado por 1,5 (um e meio) para cada hora/aula de atividade acadêmica remota ministrada na graduação. A dúvida da CPPD reside, então, no possível conflito desse procedimento com o artigo 6º da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 010/2014, de 24 de novembro de 2014, neste termos:

RESOLUÇÃO CONSUNI/UFERSA Nº 010/2014, de 24 de novembro de 2014.

Art. 6º A CPPD deverá analisar o desempenho do docente considerando o teor da documentação listada no Artigo 5º desta resolução.

[...]

§2º. Para fins de concessão da promoção ou progressão é obrigatória a prestação de, no mínimo, **08 (oito) horas-aulas semanais, em cada semestre do período avaliado, haja vista o disposto no art. 57 da Lei 9.394/1996.** Caso não haja o cumprimento dessa carga-horária em determinado semestre dentro do interstício, o docente deve realizar a adição de mais semestres na contagem até atingir 4 (quatro) semestres com a devida carga horária. (Redação dada pela Resolução CONSUNI/UFERSA Nº 006/2017).

12. Observa-se, aqui, um conflito normativo real, **de maneira que não há regime de compatibilidade entre essas regulamentações e o artigo 57 da Lei nº 9.394/1996, nestes termos: "Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas", caso seja interpretado como mecanismo para reduzir o número mínimo de disciplinas mínimas por semestre.** A Resolução CONSUNI/UFERSA nº 010/2014 determina que é obrigatória a prestação de, no mínimo, 08 (oito) horas-aulas semanais, em cada semestre do período avaliado, para fins de concessão da promoção ou progressão. As Resoluções CONSEPE/UFERSA nº 003/2020 e 005/2020, com base na modificação da modalidade de trabalho que excepcionalmente foi adotada e nas diferenças entre o ensino remoto e presencial, adotaram a medida de multiplicar por 1,5 (um e meio) para cada hora/aula de atividade acadêmica remota ministrada na graduação, aliás, na tentativa de corrigir as distorções e, **em tese, bem em tese mesmo,** tornar mais justos os registros de trabalho prestado durante esse período. O que importa, aqui, é saber e essa medida foi acertada ou, pelo menos, equilibrada, tendo em vista o cenário adverso acarretado pela Covid-19. Pois bem. Ao contrário do que se poderia imaginar, o ensino remoto não é, nem de longe, mais trabalho, pelos seguintes motivos: **(a)** os professores, de modo geral, ministram até mesmo menos tempo em aula expositiva; **(b)** a disponibilidade de trabalho em plataformas digitais, sem sombra de dúvida, facilita na disponibilidade material; **(c)** o engajamento dos alunos, ainda que não possa ser o mesmo, não interfere na dinâmica de trabalho dos professores; e **(d)** não há sacrifício de tempo ou recursos com deslocamentos, o que representa menor custo que a eventual aquisição de *webcam*, isso quando a

própria UFERSA não tenha disponibilizado aos docentes. Dessa forma, a medida adotada decorreu de outros fatores, notadamente, pela assunção de nova realidade e não propriamente por uma excessiva carga de trabalho. A questão é tão evidente que muitos docentes até desejarão a manutenção do trabalho remoto, haja vista a liberdade [ainda maior] concedida a eles na definição do lugar de trabalho e, às vezes, também de horários.

13. Quanto aos questionamentos levantados na consulta, aliás, extremamente importantes, cumpre responder, de modo breve, nos seguintes termos:

(a) primeira pergunta - a resposta é negativa. O dilema não é nem propriamente na multiplicação das aulas por 1,5 (um vírgula cinco), **que repercute positivamente no quadro geral carga horária do docente**, o problema é considerar tal multiplicação para reduzir uma carga horária definida em lei, isto é, como o parâmetro legal não estabeleceu uma distinção entre aula presencial ou remota, sobretudo, **por meio de fator de multiplicação**, para o atendimento do requisito mínimo de carga horária, não há como não exigir as 08 (oito) horas semanais de aulas, ainda que elas representem 12 (doze) horas semanais no quadro geral da carga horária do docente. Pensar o contrário, **é simplesmente não exigir o comprometimento dos docentes com o atendimento do mínimo imposto por lei em horas semanais de aulas.** Afinal, **exigir menos de 02 (duas) disciplinas**, a toda evidência, é praticamente conceder aos professores desnecessidade de comprometimento com aulas nos cursos de graduação. Para além disso, essa medida representaria a clara possibilidade de surgimento de nova demanda administrativa, a saber, a contratação de mais professores substitutos, porquanto muitos docentes deixariam de ministrar disciplinas e, como se sabe, isso necessariamente iria alterar a distribuição da grade de disciplinas nos cursos de graduação;

(b) segunda pergunta - a resposta é positiva. Se a matéria disciplinada pelo CONSUNI compreende uma competência dela, por lógico, a alteração pretendida pela UFERSA, conforme o parâmetro definido pelo CONSEPE, deveria ter sido objeto de Resolução do CONSUNI, aqui, impor-se-ia o paralelismo das formas, aliás, mais que isso, o regime adequado de competências. Todavia, **esse não pode ser o entendimento defendido**, pois a matéria representada nas Resoluções questionadas é nitidamente da competência do CONSEPE, nestes termos:

Estatuto da UFERSA

Art. 24. Compete ao CONSEPE:

[...]

III - Elaborar **normas complementares**, com base no Regimento e na legislação, sobre matéria de **ensino**, pesquisa, extensão, e de outros assuntos de sua competência;

[...]

14. Por fim, é preciso ventilar que a área administrativa possa ter que revisar as posições sugeridas neste breve parecer em função de ulteriores determinações das culminâncias administrativas da PGF/AGU. Para o momento, e diante da *guerra* contra o *vírus chinês*, as sugestões acima têm a preocupação com a regularidade dos atos administrativos razoáveis, mas sem prejuízo da imposição de eventuais glosas diante das circunstâncias de cada caso.

3. CONCLUSÃO.

15. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela imperiosa observância do artigo 57 da Lei nº 9.394/1996, de maneira que o fator de multiplicação, conforme regulado pelas resoluções questionadas pela Comissão Permanente de Pessoal Docente, ainda que repercuta no quadro geral da carga horária do docente, não pode interferir no número mínimo de oito horas semanais de aulas.

16. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, quinta-feira, 27 de abril de 2021.

Márcio Ribeiro

Procurador Federal^[6]

[1] Eis o dispositivo:

À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

[...]

[2] Para fins de observância ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[4.1] BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 28 abr. 2021.

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091004186202132 e da chave de acesso f62cdd70

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 618370740 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 29-04-2021 12:40. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.
