



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO
SUCKOW DA FONSECA
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO CEFET/RJ

AV. MARACANÃ Nº. 229 - 2º ANDAR - MARACANÃ/RJ - CEP. 20271-110 TELEFONE E FAX (21) 2569-4279

PARECER n. 00419/2021/PROC/GAB/PFCEFETRJ/PGF/AGU

NUP: 23063.002646/2021-25

INTERESSADOS: CEFET-CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOLOGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: PARECER. MAGISTÉRIO DE ENSINO BÁSICO, TÉCNICO E TECNOLÓGICO (EBTT). DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS. PLANO INDIVIDUAL DOCENTE. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. LIMITES. SUPERVISÃO MINISTERIAL. PORTARIA MEC Nº 983/2020.

Trata-se de solicitação de análise jurídica Direção Geral do CEFET/RJ sobre o impacto da Portaria MEC nº 983/2020.

A consulta veio instruída com Requerimento Geral de Abertura, Pedido de esclarecimentos jurídicos da comissão estabelecida pelo CEPE para análise da PORTARIA No 983, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2020 feitos pelo CEPE ao seu presidente.

O exame desta Procuradoria é efetivado nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão.

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

O art. 207 da Constituição federal dispõe que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo na edição dos atos que necessitam para sua organização, observar ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão:

- o 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.

Como já dito em pareceres anteriores da PF-CEFET/RJ, o poder normativo (regulamentar) para a consecução dos misteres universitários, além de decorrer do art. 207 da Constituição, vem expressamente previsto na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação):

- o Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, **sem prejuízo de outras**, as seguintes atribuições:
 - o 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;
 - o (...)
 - o Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus **colegiados de ensino e pesquisa decidir**, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- o I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- o II - ampliação e diminuição de vagas;
- o III - elaboração da programação dos cursos;
- o IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- o V - contratação e dispensa de professores;
- o VI - planos de carreira docente.
- o 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 (...).

Contudo, como já decidido de forma reiterada pelo Supremo Tribunal Federal, o princípio da autonomia universitária não é irrestrito, porque não cuida de independência ou soberania, sendo impositivo que as universidades se submetam as regras gerais prevista na constituição e nas leis, como destacado de trecho do Acórdão da ADI 51-9, abaixo transcrito:

- o *"7. Não se suponha que a autonomia de que goza a universidade a coloque acima das leis e independente de qualquer liame com a administração(...);*
- o *10. De modo que, por mais larga que seja a autonomia universitária - "didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" -, ela não significa independência em relação à administração pública, soberania em relação ao Estado".*
- o *(Supremo Tribunal Federal, ADI 51-9, Rel. Paulo Brossard)*

Os atos administrativos que regulamentam leis não podem criar direitos e obrigações, pois tal situação é vedada pelo ordenamento jurídico, em especial o postulado do art. 5º, II da Constituição.

REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DOCENTES

O art. 14, § 4º da Lei 12.772/2012 destaca de forma expressa que as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho da carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, *que devem contemplar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão*, são da competência do Ministério da Educação e que aos conselhos no âmbito de cada IFE compete regulamentar os referidos procedimentos, em conformidade com as determinações do Ministério:

- o 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.
- o (...)
- o § 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.

O art. 2º da Lei 12.772/2012 destaca as atividades pertinentes às carreiras e a destinação das atividades acadêmicas comuns, **porém com atribuições próprias e distintas**, conforme classificadas em Magistério Superior ou de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico:

- o 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.
- o § 1º A Carreira de Magistério Superior destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação superior.
- o § 2º A Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação básica e da educação profissional e tecnológica, conforme disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e na Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.
- o § 3º Os Cargos Isolados de provimento efetivo objetivam contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento de competências e alcance da excelência no ensino e na pesquisa nas Instituições Federais de Ensino - IFE.

Nestes termos, conforme determinação legal, apenas as atividades desenvolvidas no âmbito do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico poderão ser consideradas encargos docentes do EBTT, sendo impertinente a possibilidade normativa de exercício de atividades específicas da carreira de Magistério Superior.

Destaco que o item 3 do anexo da Portaria MEC nº 983/2020 apenas ressalta a determinação legal acima disposta, de que as atividades de ensino da carreira de EBTT devem ser entendidas como aquelas **no âmbito da educação básica e da educação profissional tecnológica**:

- o 3. As atividades de ensino são aquelas diretamente vinculadas aos cursos e programas de pós-graduação ofertados pela instituição, em todos os níveis e modalidades de ensino (presencial e a distância), **no âmbito da educação básica e da educação profissional e tecnológica**, tais como:

Como já destacado, o art. 14, § 4º da Lei 12.772/2012 atribui ao MEC o dever de fixar as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho, cabendo aos conselhos da IFE apenas a regulamentação dos procedimentos pertinentes.

A regulamentação feita dentro do âmbito das IFES não pode inovar em relação à lei ou a portaria de diretrizes do MEC.

A Portaria nº 983/2020 dispõe que os docentes, nos cargos de gestão que especifica, poderão ser dispensados das atividades de aula:

- o 7.8. Os docentes em cargo de reitor, pró-reitor, diretor-geral e diretor de campus avançado poderão ser dispensados das **atividades de aula**.

Não cabe a regulamentação específica de cada IFE ampliar tal diretriz para dispensar os docentes em cargos de gestão de toda e qualquer atividade de ensino.

Importante destacar que a Portaria MEC nº 983/2020 define a carga horária semanal mínima que deverá ser fixada pelo regulamento das instituições, para as aulas em disciplinas de cursos de EBTT ofertados pela instituição, com efetiva participação de alunos matriculados:

- o 7.1. A carga horária semanal do docente deverá ser distribuída entre as atividades previstas no item 2, respeitados os limites a serem fixados pela instituição, tendo como referência os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.
- o 7.2. O regulamento das instituições fixará, na composição da carga horária de aulas de que trata a alínea "a" do item 3:
- o I - o **mínimo** de quatorze horas semanais para os docentes em regime de tempo integral; e
- o II - o **mínimo** de dez horas semanais para os docentes em regime de tempo parcial

Chamo a atenção de que o item 3 fala em "mínimo" de horas.

O item 7.6 da Portaria MEC nº 983/2020 autoriza fixação de limite de carga horária das atividades docentes conforme metas institucionais estabelecidas na legislação vigem e demais compromissões institucionais:

- o 7.6. O regulamento das instituições para fixação dos limites de carga horária das atividades docentes observará as metas institucionais estabelecidas na legislação vigente e demais compromissões institucionais.

ANÁLISE ESPECÍFICA

Pela análise desta Procuradoria, a Portaria MEC nº 983/2020 estabelece nortes e diretrizes, regulamentando a Lei nº 13.005/2014, bem como em face da revogação expressa da Portaria SETEC nº 17/2016, pelo art. 4º da Portaria MEC nº 983/2020, sendo que cabe ao regulamento interno das IFES especificar ainda mais, de acordo com a sua realidade local e no âmbito de sua autonomia.

Cuida-se da chamada tutela administrativa — materializada, na esfera federal, no instituto da **supervisão ministerial** — que é a “atividade exercida pelo Estado, por intermédio dos órgãos encartados em sua Administração Direta, incidente sobre entidade da Administração Indireta, disciplinada pela lei e sujeita a regime de direito público, com o objetivo de controlar e fiscalizar sua atuação no tocante à consecução das finalidades públicas que justificaram sua criação”^[1].

A descentralização administrativa é uma forma de organização vinculada ao princípio da legalidade. Há necessidade de lei para criar ou autorizar que se crie pessoa jurídica e se lhe atribua competência para desempenhar atividades originalmente afeitas ao ente político. Em consequência, as características, os instrumentos e os limites da tutela devem ser previstos em lei, não sendo extraídos implicitamente da relação jurídica entre os entes envolvidos. Enquanto a relação de hierarquia admite a existência de uma subordinação geral, contemplando a utilização de instrumentos mais amplos implícitos na relação jurídica, a tutela é dependente de expressa autorização e delineamento pelo legislador. Há uma relação *hierárquica* entre um ministério e uma secretaria de sua estrutura; *não há hierarquia*, por outro lado, entre ministérios e entidades descentralizadas, como autarquias. Essas razões inspiram a doutrina a pontificar, com acerto, que a relação de controle administrativo das entidades descentralizadas não se presume, mas deve ser verificada nos limites da lei.

Assim, tendo em vista o caráter de estabelecer diretrizes contido na Portaria MEC nº 983/2020, não vislumbro intervenção indevida na autonomia do CEFET/RJ através da referida Portaria. Sendo possível ao CEFET/RJ, contudo, detalhar ainda mais a rotina e carga horária de professores sob o regime EBTT, descendo aos detalhes a regulamentação específica que corresponda de maneira eficiente e justa à realidade local da Instituição, como obediência ao princípio da autonomia universitária.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2021.

DANIELA GONÇALVES DE CARVALHO
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23063002646202125 e da chave de acesso 9625f484

Notas

- ¹ - *MOTTA, Fabrício. Administração direta e indireta. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de Direito Administrativo. Vol.2: Administração Pública e servidores públicos. São Paulo: Thomson Reuters, 2014.*