

Parecer APESJF – S.Sind. nº 04/2017.

Referência: Professor do Magistério da Educação Básica, Técnica e Tecnológica – Jornada de Trabalho – Cumprimento Integral dentro da Instituição de Ensino – Ofensa aos Princípios da Razoabilidade e da Eficiência.

Em reunião realizada no *Campus* Muriaé do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, professores registraram que, não raro, falas institucionais têm indicado a necessidade de os docentes cumprirem toda a sua jornada de trabalho dentro do estabelecimento de ensino. Afirmaram que, embora não seja comum em outros *campi* a prática acima destacada, especificamente em Muriaé dita advertência é veiculada de forma recorrente.

Pedem breve parecer sobre o tema.

Pois bem, no que tange ao questionamento em destaque, é válido de início registrar que o regime de trabalho dos professores pertencentes às carreiras do magistério federal encontra-se, na atualidade, disciplinado pela Lei nº 12.772/12, que assim dispõe em seu artigo 20:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente, a IFE poderá, mediante aprovação de órgão colegiado superior competente, admitir a adoção do regime de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral,

observando 2 (dois) turnos diários completos, sem dedicação exclusiva, para áreas com características específicas.

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Os docentes em regime de 20 (vinte) horas poderão ser temporariamente vinculados ao regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva após a verificação de inexistência de acúmulo de cargos e da existência de recursos orçamentários e financeiros para as despesas decorrentes da alteração do regime, considerando-se o caráter especial da atribuição do regime de 40 (quarenta) horas sem dedicação exclusiva, conforme disposto no § 1º, nas seguintes hipóteses:

I - ocupação de cargo de direção, função gratificada ou função de coordenação de cursos; ou

II - participação em outras ações de interesse institucional definidas pelo conselho superior da IFE.

De acordo com a norma transcrita, os professores do magistério federal encontram-se submetidos aos regimes de trabalho de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais, sendo, neste último caso, com ou sem dedicação exclusiva.

Ainda, segundo a Lei nº 12.772/12, incumbi aos professores, dentro da sua jornada de trabalho, desenvolver uma miríade de atribuições, que se distribuem entre ensino, pesquisa e extensão, além daquelas de natureza administrativa, decorrentes do exercício de direção, chefia, coordenação, assessoramento e assistência à própria instituição.

Anote-se, a propósito, o disposto no artigo 2º do sobredito diploma:

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.

§ 1º A Carreira de Magistério Superior destina-se a profissionais habilitados em atividades acadêmicas próprias do pessoal docente no âmbito da educação superior.

§ 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.

§ 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.

No que tange à pluralidade de atividades cometidas aos docentes, importa destacar, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais, a recente Resolução CONSU/IF Sudeste MG nº 13/2017.

É que, ao pressuposto de instituir o Plano de Trabalho Docente, a mencionada Resolução, além de distribuir as atividades dos professores entre (a) ensino, (b) pesquisa e inovação, (c) extensão, (d) gestão institucional e representação e (e) qualificação e capacitação, buscou listar, ainda que de forma ilustrativa, os encargos que lhes são comumente confiados em cada um desses segmentos.

Eis, no que importa, os seguintes excertos da norma em destaque:

Art. 14. Consideram-se atividades de ensino:

I - Aulas em disciplinas de cursos regularmente ofertados pela instituição, nos diversos níveis e modalidades da educação profissional, científica e tecnológica, presenciais ou à distância, desde que previstas no Projeto Pedagógico do Curso - PPC, bem como orientação profissional nas dependências de instituições que promovam o regime dual de curso, em parceria com o IF Sudeste MG;

II - Atividades de preparação e manutenção do ensino: ações didático-pedagógicas relacionadas ao estudo, planejamento e elaboração de materiais e de práticas pedagógicas, preparação de aulas teóricas e práticas, organização de material pedagógico, produção e correção dos instrumentos de avaliação e registro de atividades acadêmicas;

III - Atividades de apoio ao ensino: atividades vinculadas ao atendimento de alunos extraclasse (física ou virtualmente), reuniões pedagógicas (área, curso, departamento), conselhos de classe, reuniões de pais, participação em banca de Trabalhos de Conclusão de Curso - TCC, atendimento para alunos em regime de exercício domiciliar, orientação em olimpíadas do conhecimento e competições diversas, nivelamento sem constituição de turma, bem como organização, coordenação e/ou acompanhamento de visitas técnicas institucionais;

IV - Atividades de orientação: relacionadas à orientação direta de estágio, coordenação e participação como colaborador em

projetos de ensino, orientação acadêmica, orientação em monitorias de ensino e iniciação à docência, orientação de Trabalhos de Conclusão de Curso - TCC de nível técnico, de graduação e de pós-graduação, orientação e coorientação de mestrado e doutorado, participação na elaboração e revisão dos projetos pedagógicos dos cursos.

Art.18. Para efeito da elaboração do PID, o docente poderá declarar, isoladamente ou combinadas, as atividades de pesquisa e inovação elencadas abaixo:

I - Coordenação e participação como colaborador em projetos de pesquisa;

II - Orientação de alunos de Iniciação à pesquisa científica e/ou tecnológica;

III - Coordenação de grupos de pesquisa: coordenação e/ou participação de grupo de pesquisa cadastrado no diretório de grupos de pesquisas do CNPq;

IV - Orientação de tese de doutorado, dissertação de mestrado ou monografia de especialização;

V - Participação em banca examinadora de tese de doutorado e/ou dissertação de mestrado e/ou monografia de especialização;

VI - Participação em banca examinadora de qualificação de mestrado ou doutorado;

VII - Participação em banca examinadora de monografia de graduação e/ou trabalho de conclusão de curso - TCC de graduação ou de curso técnico;

VIII - Preparação de artigo técnico-científico a ser publicado em periódico indexado nacional ou internacional;

IX - Preparação de artigo técnico-científico a ser publicado em anais de eventos acadêmico- científicos locais, regionais, nacionais ou internacionais;

X - Preparação de artigo técnico-científico a ser publicado em periódico de circulação local ou nacional;

XI - Preparação de livro ou de capítulo de livro didático, cultural ou técnico; produção de relatório técnico, manual técnico e/ou didático com ISBN;

XII - Editoração de revistas científicas ou culturais locais, regionais, nacionais ou internacionais;

XIII - Editoração, organização e/ou tradução de livros e/ou periódicos acadêmicos, científicos ou técnicos;

XIV - Participação em conselho editorial local, regional, nacional ou internacional;

XV - Participação, como editor, membro de conselho e/ou parecerista de publicações acadêmico- científicas;

XVI - Tradução de artigo didático, cultural, artístico ou técnico (na área de atividade do docente);

- XVII - Participação em banco de avaliadores de pesquisa, comitê ou comissão científica;
- XVIII - Consultor ad hoc na análise de projetos, em seleção de editais;
- XIX - Consultor ad hoc, na condição de convidado, em eventos acadêmicos;
- XX - Coordenação ou participação em comissão organizadora de oficinas, seminários e outros eventos científicos, desportivos ou artístico-culturais locais, regionais, nacionais ou internacionais;
- XXI - Participação como conferencista convidado em eventos científicos, desportivos ou artístico-culturais locais, regionais, nacionais ou internacionais;
- XXII - Participação em eventos acadêmico-científicos locais, regionais, nacionais e internacionais;
- XXIII - Participação em visita ou missão internacional, devidamente autorizada pela instituição para desenvolver atividades acadêmicas;
- XXIV - Desenvolvimento e registro de propriedades intelectuais ou inovação tecnológica cadastradas no NITTEC, tais como elaboração, submissão e registro de patentes, registro de software, desenho industrial ou projeto piloto, entre outras;
- XXV - Desenvolvimento de aplicativos computacionais, registrados ou publicados em livros ou revistas indexadas;
- XXVI - Organização e/ou coordenação de pesquisa de campo institucional;
- XXVII - Coordenação de institutos nacionais de ciência e tecnologia.

Art. 21. Para efeito da elaboração do PID do docente, poderão ser declaradas, isoladamente ou combinadas, as atividades de extensão elencadas abaixo:

- I - Coordenação e participação como colaborador em programas e projetos de extensão;
- II - Coordenação de cursos e eventos de extensão;
- III - Publicação de pôsteres, resumos e/ou artigos resultantes de projetos de extensão, em periódicos de extensão;
- IV - Prestação de serviços: conjunto de ações, tais como consultorias, laudos técnicos e assessorias, vinculadas às áreas de atuação do IF Sudeste MG, que dão respostas às necessidades específicas da sociedade e do mundo do trabalho, priorizando iniciativas de diminuição das desigualdades sociais;
- V - Atividades resultantes de projetos e programas de extensão, tais como apresentações em eventos e publicações de caráter extensionista;
- VI - Organização e/ou coordenação de visitas técnicas institucionais de caráter extensionista;
- VII - Coordenação e/ou participação de grupos de estudos em atividades de extensão, desde que devidamente cadastrados nas Diretorias de Extensão dos campi;

VIII - Relatório, parcial ou final, de atividades locais, regionais, nacionais ou internacionais de extensão, aprovado nas instâncias competentes do IF Sudeste MG;

IX - Orientação de alunos em cumprimento de atividades e/ou de projetos de extensão;

X - Coordenação de núcleos de estudos interdisciplinares;

XI - Tutoria de empresas juniores;

XII - Atividades em cursos e eventos de extensão, devidamente comprovadas por instância responsável pela emissão dos certificados, aprovados em instâncias competentes no IF Sudeste MG e cadastrados na PROEX e ou nas Diretorias de Extensão ou órgão similar;

XIII - Preparação de trabalho a ser apresentado em eventos artístico-culturais (coreográfico, literário, musical, outros),

XIV - Atividades de assessoria, minicurso em congresso, consultoria, perícia ou sindicância, (manutenção de obra artística) devidamente comprovadas por instância responsável pela contratação do serviço, aprovado em instâncias competentes no IF Sudeste MG e cadastradas na PROEX e ou Diretorias de Extensão ou órgão similar;

XV - Participação em concertos, recitais e apresentações diversas como instrumentista, orchestrador, arranjador, compositor, regente ou solista;

XVI - Produção artística em mídia: documentários e/ou material didático, programa de televisão, rádio, vídeo ou videoconferência, gravação e edição de CD, DVD ou outras mídias;

XVII - Direção e montagem de espetáculos musicais, teatrais, dança e exposições apresentadas ao público;

XVIII - Outras atividades de natureza similar.

Art. 23. Os docentes que desenvolvem atividades de gestão institucional e representações de função social e classista poderão declarar em seu PID as cargas horárias correspondentes às atividades exercidas, a saber:

I - Diretorias sistêmicas, chefias e coordenadorias de ensino, pesquisa, extensão, planejamento e desenvolvimento institucional conforme definidas no organograma da reitoria ou dos campi do IF Sudeste MG;

II - Atividades de coordenação de curso nos diversos níveis e modalidades de ensino;

III - Atividades de chefia ou coordenação de laboratório de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e/ou inovação, devidamente registrado no campus e em funcionamento regular;

IV - Atividades referentes aos processos de cotação, compra e conferência de materiais de processos licitatórios, quando oriundos de demanda específica do docente;

V - Atividades não remuneradas de participação em comissões permanentes, comitês, fóruns e representações internas ou externas ao IF Sudeste MG;

VI - Representação acadêmica e participação em órgãos de formulação e execução de políticas públicas de ensino, ciência e tecnologia e de políticas sociais;

VII - Atividades de participação em comissões temporárias;

VIII - Atividades de representação interna, tais como colegiados, conselhos, núcleos e núcleos docentes estruturantes definidos em organograma ou regimento interno da reitoria ou dos campi do IF Sudeste MG;

IX - Atividades de representação externa, para a qual o docente deve ser eleito pela comunidade acadêmica ou indicado pela administração do IF Sudeste MG;

X - Representação na entidade sindical ou de associação de docentes que legalmente representa a categoria;

XI - Atividades de participação em banca examinadora de concurso público para professor efetivo, processos seletivos simplificados de docentes, bem como em bancas de seleção de estagiários;

XII - Participação em banca examinadora de seleção de doutorado, mestrado e especialização.

Art. 24. As atividades de qualificação correspondem aos cursos de graduação e de pós-graduação, em nível de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado, realizados em instituições públicas ou privadas, desde que em conformidade com o regulamento para qualificação em serviço (Anexo I da Resolução CONSU 09/2016, 29/03/2016).

E aí reside uma das particularidades da atividade docente.

Ao contrário do que ocorre com outros cargos e funções públicas, onde a permanência no ambiente institucional é imprescindível para que possa o servidor bem desempenhar o seu múnus, no magistério parte das atribuições que são cometidas aos professores podem (e não raro devem) ser executadas fora da repartição.

Com efeito, se, por um lado, as atividades administrativas, de regência de classe, orientação e atendimento dos alunos, reclamam a presença física do professor na Instituição Federal de Ensino, não é menos verdade que, por outro lado, parte da demanda de trabalho docente, tais como estudo, qualificação, preparação de aula, elaboração e correção de trabalhos e provas, produção de material didático, construção de trabalhos científicos, dispensam essa exigência.

Bem verdade, em linhas gerais, não dispõem as Instituições Federais de Ensino de estrutura física e aparato material que forneça aos docentes a condição especial indispensável ao satisfatório desenvolvimento de toda essa gama de atividades, o que nos conduz à irrefreável conclusão que, em se tratando de magistério, a requisição de que toda a jornada de trabalho seja cumprida dentro do estabelecimento de ensino esbarra nos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência.

Isso porque, pelo princípio da razoabilidade exige-se da Administração um atuar prudente, moderado, adequado e coerente, tendo-se sempre em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade almejada.

Na dicção de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO¹:

Enuncia-se com este princípio [da razoabilidade] que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiam a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe seja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrado queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, 20ª edição, pp. 97/98.

Ainda, segundo o aludido doutrinador:

Sobremodo no Estado de Direito, repugnaria ao senso normal dos homens que a existência de discricção administrativa fosse um salvo conduto para a administração agir de modo incoerente, ilógico, desarrazoado e o fizesse precisamente a título de cumprir uma finalidade legal, quando - conforme se viu - a discricção representa, justamente, margem de liberdade para eleger a conduta mais clarividente, mais percuciente ante as circunstâncias concretas, de modo a satisfazer com a máxima precisão o escopo da norma que outorgou esta liberdade. Também não se poderiam admitir medidas desproporcionadas em relação às circunstâncias que suscitaram o ato - e, portanto, assintônicas com o fim legal - não apenas porque conduta desproporcional é, assim mesma, comportamento desarrazoado, mas também porque representaria um extravasamento de competência².

Portanto, o princípio da razoabilidade está diretamente imbricado com o interesse e a finalidade pública que fundamentam os atos administrativos.

De fato, "se com a outorga da discricção administrativa pretende-se evitar a prévia adoção em lei de uma solução rígida, única - e por isso incapaz de servir adequadamente para satisfazer, em todos os casos, o interesse público estabelecido na regra aplicanda -, é porque através dela visa-se a obtenção da medida ideal, ou seja, da medida que, em cada situação, atenda de modo perfeito à finalidade da lei. É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Donde, se padecer deste defeito, será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade."³.

Ora, se em razão da razoabilidade deve a Administração observar uma coerência lógica nas suas decisões, qualquer pronunciamento que pregue a presença permanente dos professores na Instituição de Ensino fatalmente arrostará esse princípio.

² Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. Malheiros, 20ª edição, p. 97.

³ Celso Antônio Bandeira de Mello. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. Malheiros, 20ª edição, pp. 97/98.

É que, não dispondo as Instituições de meios para oferecer aos docentes o ambiente necessário à realização de todas as tarefas que lhe são confiadas em razão do concernente cargo, a decisão em voga estaria dissociada de critérios racionais, sensatos e coerentes capazes de legitimá-la. Tratar-se-ia, na espécie, de providência arbitrária e, portanto, passível de invalidação.

Para além disso, a decisão questionada ofenderia o postulado da eficiência, assim consagrado no artigo 37, *caput*, da 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:*

Ora, “*eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória e os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige muito mais do que mera adequação. Ela exige satisfatoriamente na promoção dos fins atribuídos à administração. Escolher um meio adequado para promover um fim, mas que promove o fim de modo insignificante, com muitos efeitos negativos paralelos ou com pouca certeza, é violar o dever de eficiência administrativa. O dever de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à Administração Pública*”.⁴

Daí a lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁵, para quem “o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a **Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público**”.

E, por conta disso, além de impor ao agente público um atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar, o princípio da eficiência exige da “*Administração Pública direta e*

⁴ Humberto Ávila. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Revista de Direito Público, ano 1, nº 1, abr/jun 2003, p. 127.

⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. Atlas, 15ª edição, p. 83.

indireta [...] a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos”.

Pois bem, nesse contexto, impor aos docentes o desempenho de todas as suas atribuições nas dependências físicas da instituição, sabendo, de antemão, que tal providência virá acompanhada de manifesto prejuízo ao seu rendimento funcional e à excelência do serviço prestado, é negar, em absoluto, o princípio da eficiência.

No caso, dita medida em nada contribuiria para a presteza, perfeição e rendimento exigidos do serviço público, vulnerando, assim, o postulado acima indicado.

Desse modo, padece do vício de inconstitucionalidade qualquer determinação que, de forma canhestra, imponha aos docentes o cumprimento integral da sua jornada de trabalho dentro do ambiente institucional.

É o que nos parece.

Juiz de Fora, 06 de novembro de 2017.

Ricardo de Castro Pereira
OAB/MG 93.253

Leonardo de Castro Pereira
OAB/MG 92.697