



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Nota Técnica nº 1962/2018/NAC2/RS/Regional/RS

PROCESSO Nº 00222.100567/2017-27

INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPel)

Assunto: Consulta encaminhada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) solicitando posicionamento desta CGU a respeito da interpretação correta que se deve conferir à previsão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) acerca do mínimo de horas semanais em sala de aula.

Referência: Resposta à consulta efetuada por meio do Ofício GR/UFPEL nº 506/2017, de 17 de outubro de 2017.

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RS,

01. A presente Nota Técnica trata de consulta encaminhada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), por meio do Ofício GR/UFPEL nº 506/2017, de 17 de outubro de 2017, solicitando posicionamento desta CGU a respeito da interpretação correta que se deve conferir à previsão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) acerca do mínimo de horas semanais em sala de aula.

02. A consulta da UFPel decorre do fato do Conselho Coordenador de Ensino Pesquisa e Extensão (Cocepe) da Universidade estar elaborando uma Resolução sobre a distribuição da carga horária docente em atividades de ensino, em atendimento às recomendações apresentadas por esta CGU por meio do item 2.1.1.2 do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201410717, de 13 de agosto de 2015, conforme segue:

“Ausência de normatização dos limites mínimos e máximos de carga horária de aulas, segundo os regimes de trabalho, observadas a natureza e a diversidade de encargos, bem como da definição do processo de acompanhamento e avaliação das atividades do docente, na forma do artigo na forma do art. 10 da Portaria nº 475/87-MEC, de 26/08/1987.

Fato

Constatou-se que no âmbito da UFPEL não há normatização dos limites mínimos e máximos de carga horária de aulas, segundo os regimes de trabalho, observadas a natureza e a diversidade de encargos, bem como da definição do processo de acompanhamento e avaliação das atividades do docente, na forma do artigo na forma do art. 10 da Portaria nº 475/87-MEC, de 26/08/1987.

Para o Magistério Superior, o limite mínimo de carga horária de aulas não poderá ser inferior a oito horas semanais, em qualquer regime, nem o máximo poderá ser superior a 60%, no regime de 20 horas (12 horas), e 50% nos de 40 horas e de dedicação exclusiva (20 horas).

De acordo com informações prestadas pelos gestores não existem normativos que disciplinem a distribuição da carga horária dos docentes entre ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão. A distribuição da carga horária ao docente é atribuição regimental e que os critérios são utilizados no âmbito de cada departamento.

Em decorrência do exposto acima, analisaram-se os normativos internos da UFPEL e verificou-se que o conselho de estrutura superior não estabeleceu em regulamento os limites mínimos e máximos de carga horária de aulas e o processo de acompanhamento e avaliação das atividades dos docentes, em desacordo com o Art. 10º da Portaria n.º 475/87 – MEC, de 26/08/1987.

Causa

Ausência de ação por parte do CONSUN no sentido de estabelecer em regulamento, conforme o que determina o art. 10º da Portaria n.º 475/87-MEC, os limites mínimos e máximos de carga horária de aulas, bem como a definição do processo de acompanhamento e avaliação das atividades docentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GR/UFPEL n.º 009/2015, de 14/01/2015, a UFPEL informou que: “(...) não foi apontada a necessidade de alteração/complementação das informações contidas no relatório pelo Centro de Letras e Comunicação e pela Faculdade de Medicina. Quanto às recomendações, tão logo o Relatório Preliminar seja aprovado e encaminhado à UFPel, estaremos manifestando-nos a respeito”.

Análise do Controle Interno

A UFPEL informou que, no momento, não há mais informações a acrescentar com relação à presente constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer em regulamento os limites mínimos e máximos de carga horária de aulas conforme determina o Art. 10º da Portaria n.º 475/87- MEC, de 26/08/1987.

Recomendação 2: Estabelecer em regulamento o processo de acompanhamento e avaliação das atividades docentes, conforme determina o Art. 10º da Portaria n.º 475/87- MEC, de 26/08/1987.”

03. O art. 57 da LDB, Lei n.º 9.394/1996 assim estabelece: “Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.”

04. Ocorre que na Universidade surgiram duas interpretações divergentes:

a) Parte do corpo docente e a Associação dos Docentes da Universidade Federal de Pelotas (Seção Sindical do Andes – SN) entende que “por mínimo de oito horas semanais de aulas, deve-se compreender oito horas-aula (que na UFPel é de 50 minutos)”;

b) Os consultores jurídicos da Universidade “*têm indicado que a hora mencionada no referido artigo somente pode ser entendida como hora de 60 minutos*”.

05. Ressalta-se que, de acordo com o entendimento firmado pelos consultores jurídicos da UFPel, seria necessária a permanência em sala de aula de nove vírgula seis horas-aula semanais, o que ensejou o encaminhamento da demanda dos gestores da Universidade para consulta sobre o posicionamento desta CGU sobre o tema.

A – Da normatização

06. No âmbito do Ministério da Educação, órgão superior ao qual as instituições de ensino se vinculam, os procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula encontram-se regulamentados pela Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução CES CNE nº 3, de 2 de julho de 2007, que dispõe, no § 2º do art. 1º:

“A definição quantitativa em minutos do que consiste a hora-aula é uma atribuição das Instituições de Educação Superior, desde que feita sem prejuízo ao cumprimento das respectivas cargas horárias totais dos cursos.”

07. No art. 3º, a Resolução dispõe sobre a carga horária dos cursos superiores:

“A carga horária mínima dos cursos superiores é mensurada em horas (60 minutos), de atividades acadêmicas e de trabalho discente efetivo.”

B – Acórdãos e Decisões do Tribunal de Contas da União (TCU)

08. Em pesquisa às decisões do TCU, verifica-se que o assunto atinente ao cumprimento do art. 57 da LDB foi tratado com maior especificidade em recente trabalho de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip com vistas a avaliar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte dos professores e dos profissionais de saúde da Fundação Universidade de Brasília-FUB, do Hospital Universitário de Brasília-HUB, da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ e do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho-HUCFF.

09. O referido trabalho resultou no Acórdão nº 2729/2017-Plenário que, nos itens 9.3.3 e 9.4.3, determinou às instituições de ensino auditadas que:

“Estabeleça mecanismos de controle voltados ao cumprimento do disposto no art. 57 da Lei 9.394/1996, no sentido de que os docentes estão obrigados ao mínimo de oito horas semanais

em sala de aula.”

10. O relatório que fundamenta o Acórdão nº 2729/2017-P em nenhum momento adentra na questão da duração da hora-aula, considerando o conceito de “crédito”, utilizado pelas universidades, como equivalente a hora-aula, conforme se verifica nos seguintes parágrafos, dentre outros:

“15. No decorrer dos trabalhos, foram solicitadas às universidades informações relativas à quantidade de créditos (horas-aula semanais) por período letivo atribuídos aos professores ativos nos últimos cinco anos. No entanto, ao receber as informações prestadas, esta equipe verificou alta incidência de professores com mais de 40 créditos por período letivo (alguns casos com mais de cem créditos), bem como professores com menos de oito créditos por período letivo, em desacordo com o disposto no artigo 57 da Lei 9.394/1996, o qual estabelece o mínimo de oito horas semanais em sala de aula.

(...)

25. No entanto, ao receber as informações prestadas (evidências 24 e 29), esta equipe verificou alta incidência de professores com mais de 40 créditos por período letivo (alguns casos com mais de cem créditos), bem como professores com menos de oito créditos por período letivo, em desacordo com o disposto no artigo 57 da Lei 9.394/1996.”

11. Diante disso, conclui-se que o TCU não possui entendimento diverso do contido na Resolução CES CNE nº 3/2007 acerca do conceito de hora-aula, tratando o cumprimento do art. 57 da LDB com base na hora-aula definida em cada instituição.

C – Tratamento em outras universidades públicas no Estado do RS

12. Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o cumprimento do mínimo de horas imputado pelo art. 57 da LDB é considerado em horas-aula, conforme se verifica em https://www.ufrgs.br/caar/?page_id=9925

13. Observa-se que o cumprimento do disposto na Resolução CES CNE nº 3/2007 consta da Resolução nº 11/2013 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – Cepe da UFRGS, que, na Seção II “Da Carga Horária e Hora-aula”, define:

“Art. 36 - A carga horária de uma Atividade de Ensino será integralizada por até três dos seguintes componentes:

I - atividade coletiva: a quantidade de horas definidas para a Atividade de Ensino, desenvolvidas em contato com um professor e que abrange a totalidade de discentes de uma turma de forma coletiva;

II - atividade individual: a quantidade de horas definidas para a Atividade de Ensino, desenvolvidas em contato com um professor e destinadas a um discente de forma individual;

III - atividade autônoma: a quantidade de horas dedicadas pelo discente, sem contato direto com o professor; ao desenvolvimento de tarefas necessárias para a compreensão dos conteúdos abordados e o cumprimento dos objetivos da Atividade de Ensino.

Art. 37 - Atividades coletivas são medidas em hora-aula, caracterizada como um período de 50 (cinquenta) minutos.

Art. 38 - Atividades individuais e atividades autônomas são medidas em períodos de 60 (sessenta) minutos.”

14. Assim, a Instituição define a hora-aula como um período de 50 minutos, ao qual atribui o nome de crédito. Dessa forma, se um professor está ministrando, naquele semestre, uma disciplina de quatro créditos, ele está cumprindo carga horária semanal de quatro horas na graduação.

15. Já na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Resolução nº 020/2015 da Pró-Reitoria de Planejamento define a hora-aula como 60 minutos, tanto para cursos diurnos quanto para noturnos.

16. Na Universidade Federal do Rio Grande (Furg), verifica-se no Sistema de Informações Acadêmicas, onde consta a relação de disciplinas e turmas ofertadas, que a hora-aula tem duração de 50 minutos, além da Resolução COEPE nº 032/81, que define a hora-aula noturna também como de 50 minutos.

D – Posicionamento da Coordenação Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante (CGESUP) da CGU:

17. Considerando que o teor da LDB não nos permite concluir quanto à duração da hora-aula mencionada no art. 57; que os normativos do Ministério da Educação (MEC) delegam a definição da duração da hora-aula às Instituições de Educação Superior; e que as demais universidades federais do Estado não possuem uma unanimidade na normatização a respeito da duração da hora-aula, esta CGU-Regional/RS encaminhou consulta à Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante da Secretaria Federal de Controle Interno (CGSUP/SFC) para que a mesma se pronunciasse acerca da duração da hora-aula com vistas ao cumprimento do disposto no art. 57 da Lei nº 9.394/1996.

18. Instada a se posicionar acerca da divergência de entendimento encaminhada pela UFPEL, a CGESUP assim se manifestou:

“Inicialmente, cabe destacar que os termos “horas semanais de aulas” e “horas-aula” não deveriam ser entendidos como coisas similares. O primeiro está intimamente ligado aos conceitos de “jornada de trabalho” e “carga horária” que se traduzem no período de tempo que o empregado (no presente caso, o servidor) permanece à disposição do empregador (ou da Universidade). O segundo, por sua vez, decorre de necessidades de organização acadêmica das

Instituições de Educação Superior, conforme definido pela Resolução CNE/CES nº 3, de 2 de julho de 2007:

‘Art. 1º A hora-aula decorre de necessidades de organização acadêmica das Instituições de Educação Superior.

§ 1º Além do que determina o caput, a hora-aula está referenciada às questões de natureza trabalhista.

§ 2º A definição quantitativa em minutos do que consiste a hora-aula é uma atribuição das Instituições de Educação Superior, desde que feita sem prejuízo ao cumprimento das respectivas cargas horárias totais dos cursos.’

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional utiliza em diferentes momentos os termos ‘horas’, ‘horas-aula’, ‘horas de trabalho efetivo’, e conforme aduz o Parecer CNE/CES Nº 261/2006, do Conselho Nacional de Educação: *‘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’.*

Cabe ainda ressaltar que a carga horária dos professores da carreira do magistério superior tem sido definida utilizando-se o conceito “horas” (horas de trabalho), e não ‘horas-aula’ nos mais diversos normativos, listados a seguir.

O Decreto 94.664/1987, ao tratar do regime de Trabalho, estabeleceu:

‘Art. 14. O Professor da carreira do Magistério Superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

*I - dedicação exclusiva, com obrigação de prestar **quarenta horas semanais de trabalho** em dois turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada;*

*II - tempo parcial de **vinte horas semanais de trabalho.**’ (grifo nosso)*

A Portaria MEC 475/87, que regulamentou o decreto, dispôs:

‘Art. 10. Serão estabelecidos em regulamento, pelo Conselho Superior competente da IFE, para cada carreira de Magistério:

I - os critérios para concessão, fixação e alteração dos regimes de trabalho dos docente;

II - os limites mínimos e máximos de carga horária de aulas, segundo os regimes de trabalho, observadas, a critério do Conselho, a natureza e diversidade de encargos do docente;

III - o processo de acompanhamento e avaliação das atividades dos docentes.

*§ 1º - Para o Magistério Superior, o limite mínimo a que se refere o inciso II, não poderá ser inferior a **8 (oito) horas semanais**, em qualquer regime, nem o máximo poderá ser superior a 60%, no regime de 20 horas, e 50% nos de 40 horas e de dedicação exclusiva.’ (grifo nosso)*

Posteriormente, a Lei 12772/2012 estabeleceu:

‘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**.*’ (grifo nosso)

Finalmente, o Decreto nº 9235, de 15/12/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, tratou a questão da seguinte forma:

‘Art. 93. O exercício de atividade docente na educação superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional.

*Parágrafo único. O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de **quarenta horas semanais de trabalho** na mesma instituição, nele reservado o tempo de, pelo menos, **vinte horas semanais para estudos, pesquisa, extensão, planejamento, gestão e avaliação**.*’ (grifo nosso)

Assim, não obstante ser facultado às Universidades o estabelecimento de parâmetros para definição da unidade de medida “hora-aula” devido a necessidades de organização acadêmica e dos projetos pedagógicos, esse conceito não se imiscui acerca da jornada de trabalho (ou carga horária) mínima semanal dos docentes, prevalecendo nesse sentido a letra da Lei, no nosso entender. Independentemente da duração da “hora-aula” definida pelas instituições de ensino, que comumente varia entre 40 e 50 minutos, o limite mínimo semanal de aulas a que cada professor está obrigado é de 8 horas-relógio, sob pena de haver professores de determinada Universidade Federal trabalhando mais ou menos que os de outra Universidade, caso essa situação não seja equalizada.

Diante do exposto, a opinião desta CGESUP se coaduna com a interpretação dada pelos Consultores Jurídicos da UFPel, no sentido de que o vocábulo ‘horas’ apresentado no artigo 57 da LDB deve ser entendido em seu sentido estrito, ou seja, 1 hora = 60 minutos (consequentemente, 8 horas = 480 minutos). Coaduna, também, com o exposto no Ofício GR/UFPEL nº 506/2017, de 17/10/2017, em que a UFPel afirma que *‘este último entendimento leva a concluir que é necessário estabelecimento de proporcionalidade, isto é, oito horas (8h) semanais de aula equivaleriam a nove vírgula seis horas-aula (9,6 h/a) semanais*’.

S.M.J., esta é a contribuição desta Coordenação, considerando ainda a escassez de jurisprudência firmada pelos Tribunais sobre o tema.”

19. Diante do exposto, propomos que seja encaminhada a presente Nota Técnica à UFPel a fim de que possa subsidiar a normatização dos limites mínimos e máximos de carga horária de aulas na Universidade.

Porto Alegre/RS, 31 de julho de 2018.

Zoraia Sonza Pinheiro

Chefe de Serviço da CGU-Regional/RS

De acordo. Às providências cabíveis, de acordo com a presente Nota Técnica.

CARLOS ALBERTO RAMBO

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Sul



logotipo

Documento assinado eletronicamente por **ZORAIA SONZA PINHEIRO, Chefe de Serviço**, em 31/07/2018, às 14:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



logotipo

Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ALBERTO RAMBO, Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Sul**, em 31/07/2018, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



QRCode Assinatura A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 0808874 e o código CRC BF51B873