

Brasília, 04 de maio de 2020,

Prezado Professor Antônio Gonçalves Filho,  
Presidente **Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior-ANDES-SINDICATO NACIONAL**

**REF: Análise da Portaria nº. 343, de 17 de março de 2020, da Instrução Normativa nº. 19, de 12 de março de 2020, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa nº. 21, de 16 de março de 2020, bem como do Ofício Circular SEI nº. 971/2020/ME.**

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta Assessoria Jurídica Nacional, apresentar análise preliminar acerca de alguns dos normativos editados em função da pandemia do Novo Coronavírus pelo Ministério da Economia e pelo Ministério da Educação, com medidas para mitigação da contaminação e tentativa de manutenção das atividades da Administração Federal.

A análise tem como foco a Portaria nº. 343, de 17 de março de 2020, que autoriza o ensino à distância, de forma excepcional, às instituições de ensino superior, além da Instrução Normativa nº. 19, de 12 de março de 2020, com as alterações promovidas pela Instrução Normativa nº. 21, de 16 de março de 2020, e do Ofício Circular SEI nº. 971/2020/ME, que tratam de medidas administrativas relativas a eventuais afastamentos para regime de teletrabalho e de suspensão de algumas atividades no âmbito do Poder Executivo Federal.

O importante, desde o início, é identificar que todas as medidas em questão são excepcionais e, em razão disso, possuem

aplicabilidade limitada ao período em que perdurar a pandemia, ao menos no estágio atual de necessário isolamento das pessoas, como forma prioritária de contenção do contágio.

Todavia, cumpre consignar que a adoção das medidas estabelecidas na Portaria nº 343/20 vão de encontro ao que está previsto no art. 47, § 3º, da Lei nº 9.394, de 20.12.96, que prevê no ensino superior a frequência obrigatória de alunos e professores, salvo nos cursos a distância.

Portanto, ao autorizar a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologia de informação e comunicação, a Portaria nº 343/20 viola expressamente essa disposição legal, e por sua vez o Princípio da Legalidade, insculpido nos arts. 5º, II e 37, da Constituição.

A implementação dessa medida certamente trará prejuízos à igualdade de condições como forma de assegurar o acesso ao direito fundamental básico à educação. Não há como garantir, em um país com desigualdades tão presentes, que os discentes e até mesmo os docentes tenham assegurados os mecanismos necessários (internet, computadores, tablets ou notebooks) que permitam um acesso efetivo ao ensino.

Além disso, também não há garantias da necessária infraestrutura de tecnologia adequada para essa modalidade de ensino, o que certamente várias IFEs não dispõem, além das qualificações necessárias do corpo docente para a formulação de cursos na modalidade.

Afinal, a modalidade de ensino à distância não se configura numa simples gravação em vídeo ou conversão em texto daquilo que seria trabalhado presencialmente, de modo que, sem a capacitação específica do docente para tanto, é possível que a simples determinação de conversão em ensino à distância seja danosa ao ambiente de aprendizado.

Há, ainda, as disciplinas que possuem uma maior carga de atividades práticas que serão fatalmente prejudicadas em eventual adoção

da modalidade a distância. Nesses casos, a oferta do curso ficaria inviabilizada se mantido o calendário regular, com mera adoção do ensino à distância, a gerar efetivos prejuízos aos docentes de tais disciplinas e, naturalmente, aos discentes.

Não é de se desconsiderar, ainda, que o momento atual pode levar aqueles que possuem filhos ou parentes infectados e, ainda, aqueles que estejam classificados como grupos de risco à contaminação do Novo Coronavírus, a um estado físico e/ou psíquico/psicológico de incapacidade de seguir com as atividades acadêmicas de modo regular, o que novamente atentaria contra o direito de efetivo acesso à educação.

Outra medida a ser analisada, ainda, é aquela apontada pelo Ministério da Economia na Instrução Normativa nº. 19, de 12 de março de 2020, alterada pela Instrução Normativa nº. 21, de 16 de março de 2020.

Nesse caso, as medidas têm aplicabilidade a todo o Poder Executivo Federal, em razão da expressa menção ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, no texto normativo. As medidas ali adotadas, como se nota, são medidas de restrição de viagens e de reuniões, bem como a previsão da adoção do regime de teletrabalho e a sua regulamentação.

Quanto a esta regulamentação, é, inicialmente, razoável e inserta no poder discricionário da Administração a determinação de suspensão de viagens internacionais e, eventualmente, de viagens nacionais de autoridades ou servidores, ante o fato de que o isolamento tem se mostrado, em todo o mundo, a medida mais eficaz de combate à contaminação, neste momento. O mesmo se aplica à restrição de reuniões e à determinação da sua realização por meio de videoconferência, quando possível.

A adoção, ainda, das medidas de determinação de teletrabalho para servidores e empregados públicos com sessenta anos ou mais, imunodeficientes ou com doenças crônicas preexistentes, responsáveis pelo

cuidado de alguém com suspeita ou infectado pelo COVID-19, para as servidoras gestantes ou lactantes ou para os pais e mães, nos estados em que estejam suspensas as atividades escolares em escolas ou creches, não parece transbordar, também, a razoabilidade ou os limites da discricionariedade administrativa.

A ausência de razoabilidade pode ser discutida, porém, no caso em que a norma autoriza o regime de teletrabalho a apenas um dos pais de filhos que estejam com atividades escolares suspensas ou no qual autoriza a eventual adoção de jornada em turnos alternados de revezamento, apenas em razão do fato de que a manutenção da atividade laboral, no momento atual, implica risco à saúde do próprio servidor. Ora, se é geral a determinação de isolamento, para minoração dos efeitos da contaminação, é no mínimo questionável a determinação de manutenção no trabalho de alguns servidores, eis que, ainda que menor, ainda há risco de contágio.

Nas mesmas instruções normativas há, ainda, alguns formulários criados para o controle daqueles servidores que estão afastados presencialmente dos trabalhos. Tais documentos configuram declarações de condição específica, com a finalidade inicial de mera formalização dos regimes de teletrabalho e, para esta finalidade, se mostram também razoáveis. Há, porém, que se manter observação sobre a eventual utilização das declarações para quaisquer outras finalidades, no momento atual ou posteriormente, eis que elas não podem configurar fundamento para qualquer restrição de direitos do servidor.

Nesse mesmo sentido, então, segue a análise do Ofício Circular SEI nº. 971/2020/ME. A elaboração de relatórios gerenciais que possam informar a quantidade de servidores que adotaram o regime de teletrabalho, nas modalidades previstas nas Instruções Normativas nº. 19 e 21, é medida de razoabilidade do ponto de vista da gestão administrativa.

Apesar disso, é fundamental que seja observado se, juntamente com a mera medida de gestão, há uma tentativa de estabelecimento algum tipo de medida de controle indevido sobre os

servidores públicos que, no momento, apenas se afastam das suas lotações para eventual trabalho remoto em razão da situação excepcional de saúde pública, de modo que vedada qualquer utilização dos dados colhidos para fins de penalização de servidores ou de restrição posterior de direitos.

Nesse sentido, há iniciativas, como a adotada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, que podem acender uma luz de alerta. Lá se observou, especialmente desde 27 de abril de 2020, uma coleta de informações que, para além dos dados gerenciais previstos no Ofício Circular já mencionado, buscam reunir informações que apontam para um interesse da Universidade em questão de retomar as atividades em modalidade a distância.

As novas informações que a Universidade solicitou à comunidade acadêmica buscam aferir o grau de acesso a tecnologias, por docentes e discentes, por meio de formulário que seria, posteriormente, enviado ao Ministério da Economia – sendo resguardado, contudo, o sigilo quanto à identificação dos servidores.

Nesse ponto, é importante que se observe que a Universidade pode promover a mencionada consulta, até mesmo em exercício da sua autonomia constitucional. Seria necessário o fornecimento de amplo acesso, porém, ao teor da decisão que fundamentou essa nova pesquisa, que vai além da já prevista pelo próprio Ministério da Economia, até mesmo para que se tornem públicos os objetivos e as motivações do ato em questão.

Tal providência tem a finalidade, de um lado, de garantir que a decisão em questão advém de determinação da administração universitária, no exercício da sua autonomia, e não de uma determinação superior do Executivo Federal. De outro, busca-se garantir maior segurança ao formato de tratamento das informações prestadas por docentes e discentes, as quais não podem, sob pena de responsabilização dos agentes administrativos, promover a identificação dos servidores – especialmente por se tratar de mera medida de consulta.

O que causa espanto, em qualquer dos casos, é que a Administração se utilize de formulários que permitam justamente a identificação pormenorizada de docentes ou discentes (ao requerer a indicação de matrícula SIAPE e de informações específicas de lotação), para a realização de uma pesquisa com suposto interesse unicamente gerencial, mas cuja motivação, objetivos e limitação não foram amplamente divulgados anteriormente.

Importante que, no caso específico da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sequer há a obrigatoriedade de envio de quaisquer elementos colhidos a partir da pesquisa realizada ao Ministério da Economia, tendo em vista a autonomia universitária. A única hipótese de obrigatoriedade do envio dos dados, que violaria o art. 207, da Constituição Federal, seria se a pesquisa ora realizada tivesse sido determinação expressa do mencionado Ministério, a qual houvesse sido acolhida pela Administração Universitária.

Nesse cenário, se estaria a falar de violação à autonomia conferida à Universidade, em alguma medida. A questão é que, na realidade, parece inexistir qualquer determinação do Poder Executivo nesse sentido, motivo pelo qual o envio de dados de identificação de docentes e discentes, que dizem respeito ao acesso a tecnologias em seus ambientes domiciliares, ultrapassa a fronteira da razoabilidade, figurando-se como arbitrária decisão de controle e divulgação de dados que, *a priori*, não são de interesse público.

A falta de informações claras quanto à finalidade dos dados requeridos associada à possibilidade de identificação de servidores e alunos aponta para um cenário de incertezas quanto às possibilidades de utilização equivocada das informações. Eventual utilização dos dados no sentido de promover qualquer prejuízo aos servidores ou discentes torna potencialmente responsáveis os agentes administrativos que participarem da coleta, da sedimentação, do tratamento ou do envio dos dados em questão, motivo pelo qual se mostra aconselhável a manutenção do sigilo quanto à identificação daqueles que tenham respondido o mencionado formulário.

Da mesma forma, se observa que a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro editou ato com a intenção de regulamentar a modalidade de Teletrabalho, sob a justificativa de adoção de medidas de prevenção de disseminação do coronavírus, por intermédio da Portaria nº 1.283/2020. De acordo com essa portaria, a realização de atividades de teletrabalho passará a ser obrigatória para todos os servidores, enquanto perdurar o estado de emergência, consoante Plano de Trabalho elaborado pelo servidor e/ou equipe e o chefe imediato.

Os servidores que se enquadrem no grupo de risco ou que exerçam atividades essenciais para a Universidade não serão obrigados a exercer a atividade de teletrabalho, enquanto que aqueles que exercem atividades que não sejam realizáveis de maneira remota, deverão ser afastados pela chefia superior, mediante apresentação de justificativa dessa impossibilidade. Aqui, vale a pena atentar que os servidores com filhos em idade escolar ou inferior e que necessitem da assistência de um dos pais, também estarão desobrigados de realizar o trabalho remoto. Importante que, tanto nesse caso, a desobrigação se estenda para ambos os pais, e não somente para um deles, independentemente da realidade profissional do outro.

Por óbvio, a Universidade possui autonomia para regulamentar a realização de atividades de forma remota, desde que não transborde dos princípios inerentes à Administração Pública. No caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, houve a previsão de que os servidores em trabalho remoto deverão encaminhar declaração com o cumprimento das metas fixadas no Plano de Trabalho ao final de cada mês. Dentro da autonomia universitária e dos parâmetros que a gestão pública tem ao seu dispor em um momento delicado como o da pandemia, parece razoável a exigência dessa forma de prestação de contas e controle de atividades. Porém, aqui também se frisa que isso não deve ser utilizado de forma persecutória ou tendente a restringir qualquer direito dos servidores.

Aqueles que de fato se enquadrem nas situações excepcionais do trabalho remoto ou que exerçam atividades que não sejam acessíveis

# MAURO MENEZES

## & A D V O G A D O S

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares  
 Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes  
 Cíntia Roberta Fernandes • Moacir Martins • Leandro Madureira • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger  
 Andréa Magnani • Laís Pinto • Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin  
 Rafaela Posserra • Milena Pinheiro • Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Hugo Moraes • Anne Motta  
 Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Andreia Mendes • Lucas Capoulade • Juliana Cazé  
 Bruna Costa • Sílvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho • Julia Araujo • Raquel Santana  
 Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida • Everton Figueiredo • Manuela Fleury  
 Anna Clara Balzachi • Grauther Sobrinho • Maria Eduarda Gomes • Francine Vilhena

remotamente deverão ser respeitados e mantidos em afastamento, enquanto aqueles que exercerão as atividades remotas também deverão ter a observação das condições necessárias para tanto. As informações prestadas por um e por outro somente poderão ser utilizadas para análise e gestão da atividade, em prol do interesse público, mas jamais para justificar o lançamento de faltas, exclusão de dias de trabalho, corte de salários ou qualquer outra medida que não preserve a remuneração dos envolvidos.

A pandemia do Coronavírus alterou, substancialmente, o modo de viver nos próximos meses de toda a humanidade. As medidas adotadas por governos em todo o mundo têm como finalidade lidar com os desafios de um novo vírus altamente contagioso, com letalidade relevante quando adquirido por pessoas classificadas nos grupos de risco.

Portanto, tal situação não pode ser utilizada como pretexto para a formatação de ferramentas de controle que ultrapassem os limites da razoabilidade e que tenham qualquer outro objetivo além de informar a alta administração dos órgãos e entidades acerca do comportamento atual dos seus servidores, como forma, unicamente, de buscar soluções de continuidade à atuação estatal em meio à crise atual de saúde pública, na medida das possibilidades.

De forma geral, ainda, se faz necessário observar que tanto a Portaria nº. 343, de 17 de março de 2020, quanto as Instruções Normativas nº. 19 e 21 e o Ofício Circular SEI nº. 971/2020/ME esbarram, no tocante às instituições federais de ensino, na autonomia universitária garantida pelo art. 207, da Constituição Federal.

Isso porque, dada a autonomia de gestão administrativa garantida às universidades, a eventual aplicabilidade de medidas de gestão determinadas pelo governo federal demanda autorização específica da gestão superior universitária, que deve possuir autonomia até mesmo para rejeitar a aplicabilidade de determinadas medidas dentro de cada entidade universitária.



---

**MAURO MENEZES**  
& A D V O G A D O S

---

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares  
 Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes  
 Cíntia Roberta Fernandes • Moacir Martins • Leandro Madureira • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger  
 Andréa Magnani • Laís Pinto • Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin  
 Rafaela Posserra • Milena Pinheiro • Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Hugo Moraes • Anne Motta  
 Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Andreia Mendes • Lucas Capoulade • Juliana Cazé  
 Bruna Costa • Sílvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho • Julia Araujo • Raquel Santana  
 Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida • Everton Figueiredo • Manuela Fleury  
 Anna Clara Balzachi • Grauther Sobrinho • Maria Eduarda Gomes • Francine Vilhena

Assim, por mais que os atos analisados possam ser editados pelo Poder Executivo Federal, ante a discricionariedade das medidas de gestão, a sua aplicabilidade às instituições federais de ensino superior não se dá de forma imediata. A manifestação de cada administração superior universitária é, portanto, condição fundamental e necessária para que quaisquer das medidas ora discutidas sejam aplicáveis, sob pena de vulneração da autonomia universitária garantida pela norma constitucional.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Leandro Madureira Silva  
OAB/DF nº 24.298

Rodrigo Peres Torelly  
OAB/DF nº 12.557

Danilo Prudente Lima  
OAB/DF nº 42.790

Assessoria Jurídica Nacional