

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 201900006022323

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: PROPOSTA (HORA EXTRA/AULAS COMPLEMENTARES)

DESPACHO Nº 21/2020 - GAB

EMENTA: PROFESSOR. REMUNERAÇÃO POR AULA COMPLEMENTAR. ART. 121 DA LEI ESTADUAL Nº 13.909/2001. JURISPRUDÊNCIA LOCAL DOMINANTE QUE RECONHECE O DIREITO A ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. ART. 7º, XVI, CF. CRITÉRIO DA *HORA-AULA* NÃO APLICÁVEL PARA DEMARCAÇÃO DA JORNADA LEGAL DE DOCENTE. ADOÇÃO DA *HORA-RELÓGIO* PARA DEFINIÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DO TEMPO EXCEDENTE, DA SUBTRAÇÃO DA *HORA-RELÓGIO* PELA *HORA-AULA*, COMO LAPSO AINDA NÃO TRABALHADO. CARACTERIZAÇÃO DE LABOR EXTRAORDINÁRIO. ALTERNATIVAS PARA

ATENUAR OS ÔNUS
FINANCEIROS DO ESTADO
NO CONTEXTO.
AFASTAMENTO DA HIPÓTESE
DE NOVAS CONTRATAÇÕES
TEMPORÁRIAS.
NECESSIDADE DE PESSOAL
PERMANENTE E PREVISÍVEL.
ALTERAÇÃO DA LEI
ESTADUAL Nº 13.909/2001
PARA AUMENTO DA CARGA
HORÁRIA E
CORRESPONDENTE
INCREMENTO
REMUNERATÓRIO.
RESTRIÇÕES: LRF, ART. 41
ADCT, LEI COMPLEMENTAR
Nº 159/2017.
CONTRABALANÇO QUE
SUGERE ECONOMIA COM A
MEDIDA. PARALELA ADOÇÃO
DE PROCEDIMENTO PARA
SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS
CONFLITOS SOBRE A
MATÉRIA.

1. Retornam estes autos iniciados com manifestação da Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação (**Parecer ADSET nº 166/2019**; [6930885](#)), com propostas dirigidas a estancar o cenário atual de numerosas ações judiciais, nas quais o Estado de Goiás vem sendo condenado ao pagamento do adicional por serviço extraordinário (art. 7º, XVI, da Constituição Federal) a professores dos seus quadros remunerados por aulas complementares, estas na forma do art. 121, § 2º, da Lei Estadual nº 13.909/2001.

2. Pela **Diligência nº 31/2019 ASGAB** ([8277057](#)), esta Assessoria do Gabinete buscou, em caráter preliminar, informações e esclarecimentos para uma segura compreensão da matéria.

3. Em atendimento, a Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria da Educação, no **Despacho nº 2588/2019 SGP** ([9752421](#)), trouxe elementos complementares sobre a questão, explicando peculiaridades da hora-aula dos docentes, além de reforçar o conceito de hora-atividade (art. 123 da Lei Estadual nº 13.909/2001).

3.1. Relatados, siga com motivação.

4. A narrativa e os dados trazidos pela Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação, além dos informes complementares da Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, evidenciam embaraços e confusão na sistemática empregada pela Administração para calcular e efetuar o pagamento das referidas aulas complementares. A questão da não inclusão da *hora-atividade* como parte da jornada legal estabelecida para os docentes, bem como o ponto relativo à avaliação da *hora-aula* para efeito de definição da carga horária dos professores, assinalam equívocos na operacionalização do pagamento das aulas complementares.

5. A Lei Estadual nº 13.909/2001 diz, com clareza, no seu art. 123¹, sobre a *hora-atividade*, e não suscita hesitações a respeito da sua consideração no total da jornada de trabalho do professor. Tal preceito normativo estadual guarda sintonia com o art. 2º, § 4º, da Lei Nacional nº 11.738/2008². Isso significa que o docente deste Estado em efetiva regência de classe tem sua carga horária compreendida com, em parte, atividades em sala de aula e, outra parcela (30%), com atividades extraclases, devendo o conjunto corresponder à jornada total do docente. Por corolário, qualquer aula, ou outro labor relacionado, que disso exceder, deve ser caracterizado, e pago, como serviço extraordinário, com o correspondente adicional constitucional.

6. E o fato de a *hora-aula* poder ser estabelecida em quantidade menor que a *hora-relógio*, atributo da autonomia pedagógica dos estabelecimentos escolares (art. 12, III, da Lei Nacional nº 9.394/96-LDB³), não deve desnaturar a lógica de cálculo do serviço extraordinário, o qual deve ter por referencial a carga horária legal do docente, sendo esta última definida pela *hora-relógio*. A propósito, o Conselho Nacional de Educação, por sua Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), no Parecer nº 18/2012, deu os seguintes esclarecimentos:

“(…) Para efeito do que diz a lei, as variações na forma de contratação nas redes ou sistemas de ensino e as variações da organização curricular ou dos tempos e espaços escolares são levados em conta de modo que a realidade local não seja distorcida e que seja obedecida a proporcionalidade com a regra geral, explicitada no parágrafo anterior.

*De um modo ou de outro, o que importa é considerar que **cada professor é contratado para trabalhar um determinado número de horas, independentemente da forma como o sistema ou rede de ensino se organiza para atender às necessidades de seus alunos.** Como afirma o Parecer CNE/CEB nº 8/2004, formulado pelo então Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, ao qual voltaremos mais adiante, não há qualquer problema que determinado sistema componha jornadas de trabalho de professores com duração da hora-aula em 60, 50 ou 45 minutos, desde que as escolas e a própria rede estejam organizadas para prestar aos estudantes a totalidade da carga horária a qual eles fazem jus. Assim, poderá haver jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 60 minutos; jornada de trabalho de 40 horas*

semanais, com aulas de 50 minutos; ou jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 45 minutos de duração.

(...)

Logo, para cumprimento do disposto no § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, não se pode fazer uma grande operação matemática para multiplicar as jornadas por minutos e depois distribuí-los por aulas, aumentando as aulas das jornadas de trabalho, mas apenas e tão somente destacar das jornadas previstas nas leis dos entes federados, 1/3 (um terço) de cada carga horária. Nesse sentido a lei não dá margem a outras interpretações. Dito de outra forma: independentemente do número de aulas que os alunos obterão durante um período de 40 horas semanais, a Lei nº 11.738/2008 se aplica a cada professor individualmente. Por exemplo, numa jornada de 40 horas semanais, o professor realizará 26,66 horas de atividades com educandos e 13,33 horas de atividades extraclasse. Os sistemas têm a liberdade de organizar seu tempo e o tempo de composição da jornada de trabalho de cada professor, desde que não ultrapasse o teto de 40 horas semanais, como determina o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008. A aplicabilidade da lei, portanto, está na jornada de trabalho do professor.

(...)

Assim, **a hora-aula, compreendida do ponto de vista do direito dos estudantes e a hora de trabalho, como base da jornada de trabalho do professor, remetem a unidades e conceitos diferentes.** A rigor, nem mesmo uma definição temporal é necessária para uma hora-aula. Tome-se, por exemplo, uma tele-aula, na qual o educando tem acesso por meio da internet. Ele, o estudante, irá aproveitá-la nos momentos em que houver essa possibilidade. Poderá levar três horas para assisti-la ou poderá levar cinquenta minutos. O fato é que ele terá esta aula para si.

(...)

De acordo com a Lei nº 11.738/2008, portanto, ao professor deve ser assegurada uma composição da jornada de trabalho que comporte, no máximo, 2/3 (dois terços) de cada unidade que compõe essa jornada, ou seja, cada hora de interação com os estudantes. E, em decorrência, no mínimo 1/3 (um terço) destas horas destinadas a atividades extraclasse. **Assim, em uma jornada de 40 horas semanais, independentemente da unidade de tempo que as compõem para os estudantes (60 minutos, 50 minutos e 45 minutos) 26,66 destas serão destinadas à interação com educandos e as demais 13,33 para atividades extraclasse.** Senão, como explicar que alguns sistemas que adotam aulas de 45 ou 50 minutos de duração considerem esses tempos para a jornada do professor, mas considerem a hora (60 minutos) para a duração do Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC)?

(...)

Este tempo, que deve ser computado naquele destinado ao professor em sala de aula, pode ser utilizado para os deslocamentos do professor, para que organize os estudantes na sala e assegure a ordem e o silêncio necessários, para controle de frequência. Também pode ser

utilizado para que o professor possa, eventualmente, amenizar o desgaste provocado pelo uso contínuo da voz e outras providências que não se enquadram na tarefa de ‘ministrar aula’ e, também, nas finalidades dos tempos destinados para estudos, planejamento e avaliação definidos tanto pela LDB quanto pela Lei nº 11.738/2008. Assim, somente podem ser computadas nas horas de atividades com estudantes. (...)” (grifei)

7. Por pertinente, interessante, ainda, a transcrição do seguinte Acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. JORNADA DE TRABALHO. ART. 2º, § 4º, DA LEI N. 11.738/2008. RESERVA DE UM TERÇO DA CARGA HORÁRIA PARA DEDICAÇÃO ÀS ATIVIDADES COMPLEMENTARES. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. O STF, no julgamento da ADI 4.167, declarou a constitucionalidade da norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse.

2. O ofício do professor abrange, além das tarefas desempenhadas em classe, a preparação das aulas, as reuniões entre pais e mestres e as pedagógicas, entre outras práticas inerentes ao exercício do magistério.

3. O cômputo dos dez ou quinze minutos que faltam para que a ‘hora-aula’ complete efetivamente uma ‘hora de relógio’ não pode ser considerado como tempo de atividade extraclasse, uma vez que tal intervalo de tempo não se mostra, de forma alguma, suficiente para que o professor realize as atividades para as quais foi o limite da carga horária idealizado.

4. Recurso especial não provido.” (grifei em REsp 1569560/RJ, Redator para acórdão Ministro Og Fernandes, data de julgamento 21/6/2018)

8. E sobre o tempo faltante entre a hora-aula e a hora-relógio, consta do voto vencedor do referido julgamento:

“(...

Tal íterim não se mostra, de forma alguma, suficiente para que o professor realize nenhuma das atividades para as quais foi o limite idealizado. Frise-se, ainda, que esses minutos necessitam ser utilizados pelo professor com o seu deslocamento, organização dos alunos e até recuperação do desgaste causado em sua voz, entre outros aspectos inerentes ao exercício do magistério. Tais práticas, embora não se enquadrem propriamente como desempenho relacionado à interação com educandos, tampouco se encaixam naquelas que lastrearam a reserva de 1/3 da carga horária do professor para atividade extraclasse.”

9. No que mais interessa ao caso destes autos cabe extrair dos excertos que o referido lapso excedente à *hora-aula*, quando cotejada com a *hora-relógio*, não pode, sob qualquer aspecto, ser considerado como tempo de labor não realizado pelo professor. Trata-se de período que, embora não respeitante à atividade típica de docência em classe, e sequer computável para efeito de atividade extraclasse (art. 123 da Lei nº 13.909/2001), representa trabalho consumado pelo exercício do cargo de docente, e assim deve ser avaliado.

10. A jurisprudência local dominante sobre a matéria, apresentada no **Parecer ADSET nº 166/2019**, revela-se, portanto, coerente e, mais que isso, sem expectativas de reversão. Aliás, o incidente de uniformização de jurisprudência ali mencionado (processo nº 5493319.16.2018.8.09.0000) já foi definitivamente julgado⁴, ocasião em que rejeitada a pretensão do Estado de Goiás.

11. Assim, passando ao exame das propostas indicadas pela Procuradoria Setorial para minorar os prejuízos do Estado de Goiás nas ditas circunstâncias, cabe inferir que o aumento das contratações temporárias de professores não é a providência mais acertada. A medida significaria inobservância aos estritos critérios que motivam esses ajustes excepcionais, os quais devem ser destinados apenas a hipóteses em que realmente transitória for a necessidade de contratar e, ainda, somente para suprir lacuna funcional decorrente de circunstâncias imprevistas e eventuais. Os dados indicam que a necessidade da força de trabalho docente complementar, neste caso, é permanente, e que o correspondente déficit funcional efetivo não se assinala como imprevisível e eventual. Assim, ilegítimos seriam os contratos temporários.

12. No que respeita à sugestão de modificação do Estatuto legal dos docentes para aumento de sua carga horária, com consequente incremento remuneratório, a medida requer prévia avaliação da Secretária de Estado da Educação (autoridade representante dos interesses do órgão do qual é titular), a qual deve manifestar-se quanto à conveniência da proposição. Na sequência, ainda deve haver a análise pela Secretaria de Estado da Administração, pela Junta de Programação Orçamentária e Financeira - JUPOF (art. 65, IV, da Lei Estadual nº 20.491/2019) e pela Secretaria de Estado da Economia (considerados os reflexos financeiros), tocando, por fim, à Secretaria de Estado da Casa Civil se posicionar.

13. Todavia, numa visão primária, observo que a medida do item acima afigura colidir com as restrições fiscais que atrelam o Estado de Goiás na atual conjuntura. Atos deste ente federado que venham a traduzir aumento de despesa pública sujeitam-se às condicionantes da Lei Complementar Nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e ao disposto no art. 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵ da Constituição Estadual. Também há as barreiras determinadas no art. 8º da Lei Complementar Nacional nº 159/2017⁶, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RFF), no qual o Estado de Goiás teve seu ingresso franqueado, conforme decisão liminar na ACO 3262 (Supremo Tribunal Federal)⁷. Não obstante, a sugerida alteração da Lei Estadual nº 13.909/2001 serviria

para reduzir os custos do Estado de Goiás com o pagamento de adicional de serviço extraordinário aos professores, o qual, como já exposto, é inevitável e fundamenta-se suficientemente no art. 7º, XVI, da Constituição Federal. Fazendo um contrabalanço entre despesas atuais suportadas pelo ente estatal com a satisfação de tal verba extra (hoje ainda acrescidas dos dispêndios pela sucumbência judicial em massa do Poder Público), com os dispêndios resultantes da proposta de modificação da legislação estadual, o saldo indicia haver economia no total de recursos públicos empregados na hipótese de escolha pela última providência. Sendo assim, não haveria genuíno aumento de despesa pública, fator que pode legitimar a superação das restrições ditadas pelo art. 41 do ADCT, pela LRF (art. 22, parágrafo único) e pela Lei Complementar Nacional nº 159/2017.

14. De qualquer modo, para a tencionada mudança legal, deverá ficar demonstrado que o Estado obedecerá o limite legal prudencial, em relação a despesas com pessoal. Para isso, o processo correspondente deve ser instruído com dados indicativos de que as despesas deste ente federado não superem o limite de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, e no que tange ao Poder Executivo, a baliza de 49% (quarenta e nove por cento) da receita corrente líquida, providências a cargo das Secretarias de Estado da Economia e da Administração. Eventual ato subsequente de efetiva ordenação da despesa deve dar-se mediante Declaração do respectivo Ordenador de que o incremento ocorre com adequação à lei orçamentária anual e compatibilidade ao plano plurianual (art. 16, I e II, §1º-LRF), sob pena de sua responsabilização.

15. E sem embargo de todo o exposto, essencial que, paralelamente ao alcance das providências orientadas nas linhas anteriores, busque-se resultado consensual para a controvérsia relativa ao direito a adicional por serviço extraordinário pela realização de aulas complementares por professores da rede estadual. Nesse sentido, a Lei Complementar Estadual nº 144/2018⁸, no seu art. 16⁹. Desse modo, a Secretaria de Estado da Educação deve valorar a possibilidade, segundo o art. 6º, I, da Lei Complementar Estadual nº 144/2018 e a Portaria nº 440/2019-GAB/PGE¹⁰, de submeter a questão à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), de modo que sejam adotadas medidas conciliatórias para a resolução dos conflitos acerca da matéria.

16. Orientada a matéria, devolvam-se os autos à **Procuradoria Setorial da Secretaria da Educação**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Parecer ADSET nº 166/2019** e do presente Despacho) à **Chefia da Procuradoria Administrativa**, para replicar aos demais integrantes da Especializada, bem como à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 “Art. 123. O professor em efetiva regência de classe terá o percentual de 30% (trinta por cento) de sua jornada de trabalho a título de horas-atividade, benefício consistente em uma reserva de tempo destinada a trabalhos de planejamento das tarefas docentes, assistência, atendimento individual dos alunos, pais ou responsáveis, formação continuada, a serem cumpridos preferencialmente na unidade escolar.

Parágrafo único. Pelo menos um terço do tempo destinado às horas-atividade será cumprido obrigatoriamente na unidade escolar em que o professor estiver lotado ou em local destinado pela direção escolar, com o fim de participar de atividades de planejamento coletivo, formação continuada e outras atividades pedagógicas.”

2 “**Art. 2o** O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

(...)

§4º. Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos .”

3 *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*

4 *Trânsito em julgado em 27/11/2019.*

5 *O artigo 41 do ADCT não foi alcançado pela decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADI 6129/GO. Nesse sentido, o Despacho nº 1599/2019-GAB desta Procuradoria-Geral (9588752; processo nº 201916448039703).*

6 “Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

[...]” (grifei)

7 *Na parte dispositiva da decisão, houve determinação ao ente estatal para que se adéque, desde logo, aos ditames da citada Lei Complementar, sob pena de revogação da tutela de urgência concedida. Assim, é condição eficaz do provimento liminar a obediência às vedações consignadas no transcrito art. 8º.*

8 *Institui a Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), e estabelece medidas para a redução da litigiosidade no âmbito administrativo e perante o Poder Judiciário.*

9 *“Art. 16. Os procedimentos de conciliação e mediação serão utilizados de maneira prioritária para a resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública estadual e observarão as regras da Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e dos artigos 165 a 175 da Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, no que couber.*

§ 1º Nos processos administrativo e judicial é dever da Administração e dos seus agentes propagar e estimular a conciliação e a mediação como meio de solução pacífica das controvérsias.”

10 *Procuradoria-Geral do Estado.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.