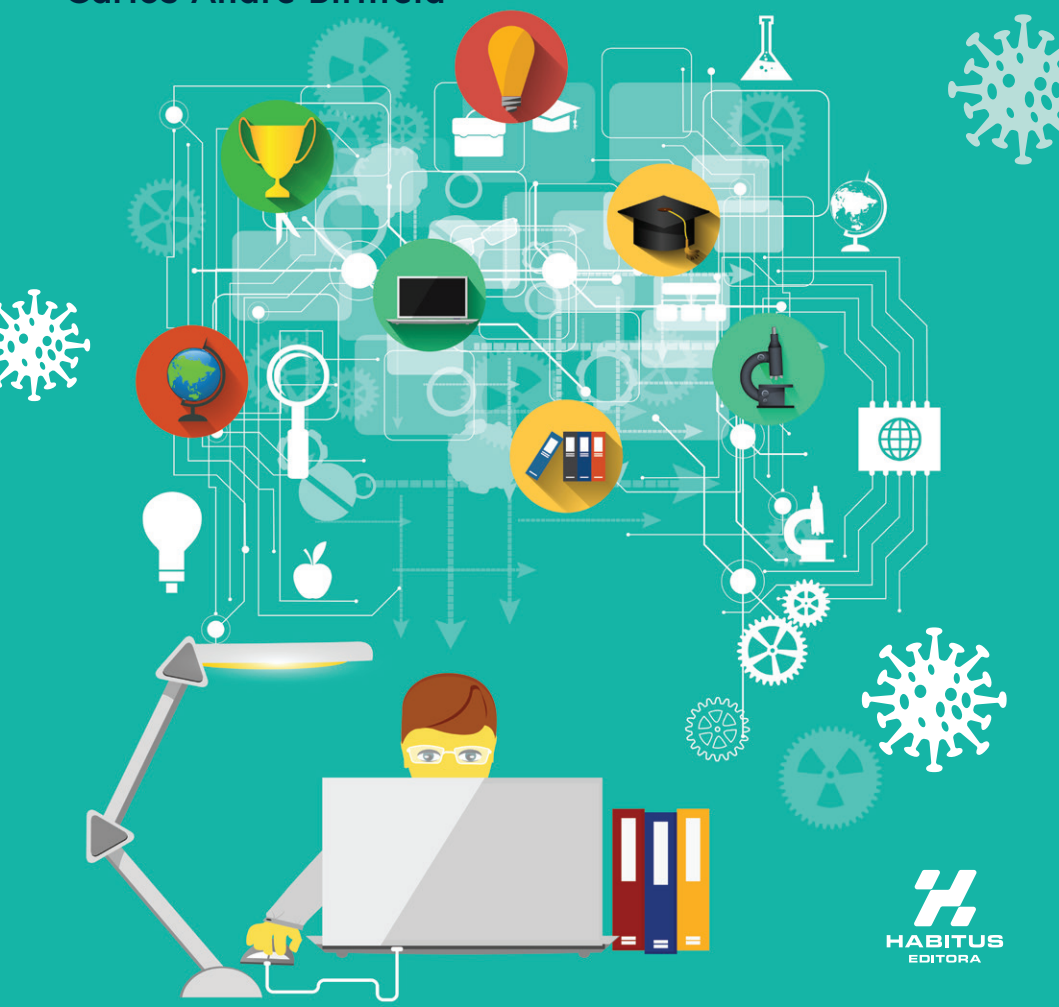


# EDUCAÇÃO REMOTA EM TEMPOS DE PANDEMIA E PÓS-PANDEMIA



LEGISLAÇÃO APLICÁVEL, AULAS REMOTAS E  
RETOMADA DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS  
NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Horácio Wanderlei Rodrigues  
Carlos André Birnfeld





Copyright© 2022 by Horácio Wanderlei Rodrigues & Carlos André Birnfeld

Produção Editorial: *Habitus Editora*

Editor Responsável: *Israel Vilela*

Capa e Diagramação: *Carla Botto de Barros*

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos Autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora.

## CONSELHO EDITORIAL:

**Alceu de Oliveira Pinto Junior**

UNIVALI

**Antonio Carlos Brasil Pinto** (*in memoriam*)

UFSC

**Cláudio Macedo de Souza**

UFSC

**Dirajaia Esse Pruner**

UNIVALI – AMATRA XII

**Edmundo José de Bastos Júnior**

UFSC- ESMESC

**Elias Rocha Gonçalves**

IPEMED – SPCE Portugal – ADMEE Europa – CREFAL Caribe

**Fernando Luz da Gama Lobo D'Eça**

IES – FASC

**Flaviano Vetter Tauscheck**

CESUSC-ESA-OAB/SC

**Francisco Bissoli Filho**

UFSC

**Geyson Gonçalves**

CESUSC – ESA OAB/SC

**Gilsilene Passon P. Francischetto**

UC (Portugal) – FDV/ES

**Horácio Wanderlei Rodrigues**

UFSC/ FURG

**Jorge Luis Villada**

UCASAL - (ARGENTINA)

**José Sérgio da Silva Cristóvam**

UFSC

**Juan Carlos Vezzulla**

IMAP (Portugal)

**Juliano Keller do Valle**

UNIVALI – ESA OAB/SC

**Lauro Ballock**

UNISUL

**Marcelo Gomes Silva**

UFSC – ESMPSC

**Marcelo Buzaglo Dantas**

UNIVALI

**Nazareno Marcineiro**

Faculdade da Polícia Militar de Santa Catarina

**Paulo de Tarso Brandão**

UNIVALI

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

R696e

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; BIRNFELD, Carlos André.

Educação remota em tempos de pandemia e pós-pandemia: legislação aplicável, aulas remotas e retomada das atividades presenciais na Educação Superior/ Horácio Wanderlei Rodrigues e Carlos André Birnfeld.

recurso digital

Formato: e.book

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89866-50-3

1. Educação Jurídica 2. Ensino do Direito 3. Curso de Direito 4. Pandemia

5. Projeto Pedagógico – Brasil I. Título

CDU 34.37

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e seus §§ 1º, 2º e 3º, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados aos autores.

[www.habituseditora.com.br](http://www.habituseditora.com.br) – [habituseditora@gmail.com](mailto:habituseditora@gmail.com)



Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

**Horácio Wanderlei Rodrigues  
Carlos André Birnfeld**

# **EDUCAÇÃO REMOTA EM TEMPOS DE PANDEMIA E PÓS-PANDEMIA:**

**LEGISLAÇÃO APLICÁVEL, AULAS REMOTAS E  
RETOMADA DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS  
NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**



**HABITUS**

**Florianópolis  
2022**

OS AUTORES . . . . .	6
----------------------	---

APRESENTAÇÃO . . . . .	9
------------------------	---

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS . . . . .	11
--	----

## CAPÍTULO 1

### COMPETÊNCIAS NORMATIVAS, LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIREITO TEMPORÁRIO NO ENSINO REMOTO . . . . . 12

1.1	Competências normativas . . . . .	12
1.2	Legislação editada . . . . .	18
1.2.1	Congresso Nacional . . . . .	18
1.2.2	Ministério da Educação (MEC). . . . .	18
1.2.3	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) . . . . .	19
1.2.4	Conselho Nacional de Educação (CNE). . . . .	19
1.3	Pareceres emitidos. . . . .	19
1.3.1	Conselho Pleno (CP) . . . . .	22
1.3.2	Câmara de Educação Superior (CES) . . . . .	23
1.4	Direito Temporário. . . . .	23

## CAPÍTULO 2

### DO PRESENCIAL AO REMOTO: LIMITES E POSSIBILIDADES . 33

2.1	Porque o ensino remoto não é Educação a Distância . . . . .	33
2.2	Panorama geral da possibilidade de substituição das atividades presenciais por atividades remotas. . . . .	45
2.3	O ensino remoto no tempo . . . . .	58
2.3.1	Os calendários acadêmicos em tempos de Covid-19. . . . .	58
2.3.2	A questão do “ano letivo” . . . . .	64
2.3.3	Afinal, até quando pode ir o ensino remoto? . . . . .	66

## CAPÍTULO 3

### DO PRESENCIAL AO REMOTO: ALGUMAS ESPECIFICIDADES 75

3.1	Especificidades das práticas profissionais e estágios . . . . .	76
3.2	Atividades curriculares de extensão . . . . .	90
3.3	Atividades complementares e outros componentes curriculares de graduação . . . . .	92
3.4	Procedimentos de avaliação . . . . .	93

3.4.1	Processo de avaliação e seus limites na adoção das aulas e atividades remotas . . . . .	94
3.4.2	Bancas de avaliação de trabalhos de conclusão de curso utilizando tecnologias de comunicação a distância . . . . .	100
3.5	Tratamento especial a partir de especificidades dos estudantes no contexto da pandemia . . . . .	101
3.5.1	Abono de faltas e regime de exercícios domiciliares . . . . .	102
3.5.2	Guarda religiosa do sábado(?) e prestação alternativa . . . . .	106
3.6	Prorrogação do prazo de implementação de novas Diretrizes Curriculares Nacionais . . . . .	109

## **CAPÍTULO 4**

### **RETORNO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS . . . . . 111**

4.1	Diretrizes gerais para o retorno à presencialidade das atividades de ensino na Educação Superior . . . . .	113
4.2	O retorno à presencialidade na Educação Superior e a possibilidade de atividades não presenciais . . . . .	121
4.3	Aulas e atividades presenciais suspensas: o quê, quanto, quando e como repor . . . . .	123
4.4	Como pode ser a Educação Superior ao final da pandemia . . .	135
4.4.1	A autonomia universitária permite exigir comprovante de vacinação? . . . . .	140
4.5	O ensino remoto pode permanecer após o final pandemia? . . .	142

### **REFERÊNCIAS . . . . . 149**

## OS AUTORES



### **HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES**

Doutor em Direito (Filosofia do Direito e da Política), Mestre em Direito (Instituições Jurídico-Políticas) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Especialista de Metodologia do Ensino do Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Realizou Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é Professor Visitante do PPGDJS da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Atua, também, desde 1996, como consultor para a criação e reestruturação de Cursos de Graduação e de Pós-Graduação na área do Direito. Na UFSC foi Professor Titular de Teoria do Processo do Departamento de Direito e Professor Permanente do PPGD, de 1991 a 2016, tendo sido Coordenador do Núcleo de Práticas Jurídicas, Chefe do Departamento de Direito e Coordenador do Curso de Graduação e do Mestrado Profissional em Direito e Acesso à Justiça. Nessa universidade também coordenou, em 1992, o projeto de implantação do Fórum da UFSC, primeira experiência, no mundo, de instalação de uma unidade jurisdicional no âmbito de uma Instituição de Educação Superior (IES), bem como foi o autor do projeto de Pós-Graduação Stricto Sensu Profissional em Direito (PPGPD), primeiro Mestrado Profissional implantado em uma universidade pública e o quarto do país no âmbito geral. Antes da UFSC, foi Professor Titular de Estudos dos Problemas Brasileiros (EPB) na UNISC, de 1983 a

1991, onde foi o primeiro Diretor da Faculdade de Direito eleito pelo voto direto de alunos e professores. É membro do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (IIDP) e sócio fundador do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Publicou mais de uma dezena de livros e mais de uma centena de artigos em coletâneas e revistas especializadas, principalmente sobre Educação e Pesquisa Jurídica, Direito Educacional, Direitos Humanos e Acesso à Justiça. No campo educacional cabe destacar as seguintes obras: *Diretrizes Curriculares do Curso de Direito* (2021), *Projeto Pedagógico do Curso de Graduação em Direito* (2021), *Educação Jurídica Ativa* (2020-2021) e *Cursos de Direito no Brasil* (2019-2020).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1611197174483443>



## CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

Doutor em Direito (Direito, Estado e Sociedade), Mestre em Direito (Filosofia do Direito e da Política) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Especialista em Administração Universitária (FURG). Atualmente é Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), onde atua como Professor Permanente do PPGDJS e exerceu, por dois mandatos, o cargo de Diretor da Faculdade

de Direito, tendo atuado diretamente na criação do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Justiça Social (PPGDJS) – Mestrado em Direito e Justiça Social – e da Especialização em Prática Jurídica Social – Residência Jurídica. Atuou, anteriormente, até 2010, na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), na qual fundou e coordenou a primeira Especialização em Direito (1999) e onde atuou

como Coordenador Geral da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Atua, desde 1996, como consultor *ad hoc*, para o MEC, na área do Direito Educacional, onde exarou mais de uma centena de trabalhos técnicos, tendo atuado, desde 2008, em auxílio à Supervisão das Instituições de Ensino Superior. É sócio fundador da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi) e da Associação de Professores de Direito Ambiental (APRODAB). Publicou mais de uma dezena de livros e artigos em coletâneas e revistas especializadas, principalmente sobre Direito Educacional e Ambiental. No campo educacional cabe destacar a obra *Manual Prático dos Critérios de Avaliação dos Cursos de Direito* (2001).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5222584645381724>



## APRESENTAÇÃO

A legislação temporária, editada para dar solução aos problemas ocorridos no contexto educacional decorrentes da Pandemia da Covid-19, apresentou às escolas e instituições educacionais duas possibilidades de encaminhamentos aplicáveis, de forma geral, a todos os cursos e níveis.

A primeira foi a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas, mantidos os calendários e horários regulares dos cursos. Na pós-graduação, essa alternativa também foi sugerida, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), aos programas de pós-graduação stricto sensu, para a realização das bancas de Mestrado e Doutorado, com a utilização de tecnologias de comunicação a distância.

A segunda possibilidade disponibilizada foi a suspensão do processo de ensino-aprendizagem durante o período da Pandemia da Covid-19. Essa alternativa esteve presente na legislação, de forma geral, até 28 de fevereiro de 2021.

A utilização da alternativa da suspensão das atividades gerou situações bem mais complexas, em termos de encaminhamentos para o futuro, do que a alternativa da substituição das atividades presenciais por atividades remotas. Embora o calendário possa ser encurtado (em termos de dias) para fechar o ano letivo, a necessidade de cumprimento das cargas horárias impõe que, de alguma forma, sejam previstas e realizadas atividades compensatórias, quer sejam presenciais, quer sejam não presenciais – neste caso síncronas ou assíncronas, com ou sem utilização de tecnologias de informação e comunicação.

Ademais, ficou evidente que a solução não passaria, na educação superior – tema específico deste livro –, pela adoção de uma alternativa ou estratégia única. As soluções foram e serão plurais, dependendo, entre outros fatores, da natureza das instituições e de sua capacidade gerencial, financeira e tecnológica. E sejam quais forem as soluções, não

há como desconsiderar a possibilidade de prejuízos ao processo pedagógico.

Nesse contexto, as escolhas – no passado, no presente e no futuro – não podem ter outro foco que não seja um conjunto de alternativas e estratégias que minimizem, ao máximo, esses prejuízos, considerando as peculiaridades de cada situação e realidade acadêmica e social.

A presente obra nasceu, nessa perspectiva, de reflexões já feitas pelos autores, durante a Pandemia, em artigos acadêmicos e palestras sobre a temática, aqui resgatadas e aprofundadas, após dois anos das primeiras normas pertinentes.

Assim, este livro foi escrito com dois objetivos principais. O primeiro foi sistematizar o Direito Educacional Temporário construído para reger as atividades educacionais ocorridas durante a Pandemia da Covid-19 e aquelas ocorridas após o seu término, nos processos de retomada das atividades presenciais e de reposição das cargas horárias e currículos não cumpridos em razão de opção ou determinação legal específica pela suspensão das atividades. Essa sistematização ajuda a compreender o período de vigência de cada medida e seus desdobramentos.

O segundo objetivo, vinculado ao primeiro, é ser um guia jurídico seguro para os administradores das IES na retomada das atividades presenciais e de reposição das cargas horárias e cumprimento dos currículos, indicando as possibilidades e os limites presentes na legislação.

Rio Grande, RS, verão de 2022.

**Horácio Wanderlei Rodrigues**  
**Carlos André Birnfeld**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AC** – Atividades Complementares
- AE** – Atividades de Extensão
- AP** – Atividades Práticas
- BNCC** – Base Nacional Comum Curricular (da Educação Básica)
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CES** – Câmara de Educação Superior (do CNE)
- CF** – Constituição Federal
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CP** – Conselho Pleno (do CNE)
- DCN** – Diretrizes Curriculares Nacionais (do Educação Superior)
- DEES** – Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira
- DOU** – Diário Oficial da União
- IES** – Instituição de Educação Superior
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC** – Ministério da Educação
- NPJ** – Núcleo de Práticas Jurídicas
- OCC** – Organização Curricular do Curso
- PPC** – Projeto Pedagógico do Curso
- RED** – Recursos Educacionais Digitais
- SEB** – Secretaria de Educação Básica (do MEC)
- SERES** – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (do MEC)
- TC** – Trabalho de Curso
- TCC** – Trabalho de Conclusão de Curso
- TIC** – Tecnologias de Informação e Comunicação

## **CAPÍTULO 1**

# **COMPETÊNCIAS NORMATIVAS, LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIREITO TEMPORÁRIO NO ENSINO REMOTO**

Este primeiro capítulo do livro possui um caráter mais panorâmico e conceitual. Nele se busca trazer uma visão geral das competências normativas, da legislação aplicável, fruto do exercício dessas competências, e, a partir delas, elucidar o conceito operacional de Direito Temporário adotado no trabalho.

O primeiro ponto – competência legislativa – é essencial para definir o fundamento de validade e a abrangência das normas aplicáveis à presente temática.

A partir dele é possível apresentar, de forma geral, o conjunto normativo produzido durante a Pandemia da Covid-19 para reger e orientar o funcionamento dos sistemas e instituições educacionais nesse período, indicando o objetivo específico de cada Lei, Medida Provisória, Decreto, Resolução, Portaria e Parecer editados. É o que se faz no segundo ponto.

O terceiro ponto envolve exatamente a elucidação conceito operacional de Direito Temporário adotado no trabalho, desenvolvido em diálogo com as normas antes apresentadas.

### **1.1 COMPETÊNCIAS NORMATIVAS**

A educação presencial (e alguma parte da própria EaD) sofreu, juntamente com a Pandemia, no ano de 2020, modificações com a potência de um *tsunami*.

Perscrutar as competências normativas relacionadas e esse contexto envolve exatamente a tarefa de encontrar, no universo jurídico, bases que tenham dado a vitalidade para que as normas que delinearam essa verdadeira revolução possam ter se assentado legitimamente no Direito Educacional brasileiro.

Nessa perspectiva, quanto às competências normativas, há, inicialmente, duas situações distintas que devem ser compreendidas:

- a. a autorização para substituição de aulas presenciais por aulas remotas no âmbito do sistema federal de ensino;
- b. o estabelecimento de regras de isolamento social e de funcionamento das Instituições de Ensino Superior (IES).

Para a primeira situação, é importante ressaltar que, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF), é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Fruto do exercício dessa prerrogativa, nasceu a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), a qual em seu artigo 9º, inciso VII, fixou, entre outras, a prerrogativa da União para “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”<sup>1</sup>.

Para a segunda, conforme assentado no STF (BRASIL, STF, 2020), a competência é comum entre os entes federativos, podendo os municípios, no seu âmbito territorial, estabelecerem normas mais restritivas – mas não menos restritivas – que os estados-membros e a União; e podendo, os estados-membros e o distrito federal, no seu âmbito territorial, definirem restrições maiores do que a União – mas não menores.

Por que isso importa? Porque seria possível ocorrer – que um determinado município ou estado-membro estabeleça, em função da Pandemia, a proibição de funcionamento presencial das IES, em seu território, sem que existam normas federais a autorizar a realização de ensino remoto.

Nessa situação, as IES integrantes do sistema federal de educação, sediadas em município ou estado-membro que tenha adotado a proibição, estarão impedidas de retomar suas atividades presenciais. E sem autorização para substituição das aulas presenciais por aulas remotas, por parte da União, estariam – em tese – igualmente impedidas de utilizar essa alternativa.

Tomando-se, a priori, as normas que serão analisadas nesta obra,

---

1. Importante frisar, nesse contexto, que o Direito Temporário analisado neste artigo se refere exclusivamente à educação superior no âmbito do sistema federal de educação, nos termos da legislação federal, e não de eventuais legislações estaduais e municipais.

que garantem a autorização ampla para o ensino remoto até o final do ano letivo de 2021, esse problema poderá ressurgir em 2022 – havendo decisões locais em razão de aumento de casos da Covid-19 que venham a proibir as atividades, se contrapondo às normas federais que autorizem a substituição<sup>2</sup>. Justo por isso convém retomar a temática das competências.

Como se viu, com relação às diretrizes e bases da educação nacional, a competência é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF). Não se pode deixar de mencionar, outrossim, que, conforme o artigo 24, inciso IX, da CF, a competência para legislar sobre educação é concorrente: entre União, Estados e Distrito Federal. Ressalte-se, todavia, que essa competência resta bastante reduzida, não só porque ao legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional boa parte da matéria foi absorvida pela competência privativa da União, ou porque o exercício da competência concorrente encontra importantes limites nos parágrafos 1º a 4º do mesmo artigo, mas também porque, o STF já assentou que não cabe aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, não se podendo admitir que a legislação estadual possa “adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal”. (BRASIL, STF, 2017).<sup>3</sup>

Especificamente no que diz respeito aos sistemas de ensino, o caput do artigo 211 da CF estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em re-

2. À guisa de exemplo, se fosse considerado o texto da Portaria MEC nº 544/2020, que garantiu a autorização para o ensino remoto para todo ano de 2020, este dilema estaria posto já a partir de março de 2021, momento em que foi revogada. Atualmente, não persiste o impasse tanto porque a Lei nº 14.040/2020, com redação dada pela Lei nº 14.218/2021, autorizou expressamente o expediente, tanto mais porque o Portaria MEC nº 1.030/2020, com redação dada pela Portaria MEC 1.038/2020, permitiu a continuidade do ensino remoto, de forma integral, ocorrendo suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais—opção esta que não havia no texto da Portaria MEC nº 544/2020. O detalhe é que nada impede, a priori, ao menos formalmente, o MEC de revogar essa norma.
3. Outrossim, salvo disposição específica de Constituições Estaduais, não se pode dizer categoricamente que exista competência normativa, em matéria educacional, dos municípios, não incluídos expressamente nos titulares das prerrogativas do artigo 24 da CF. Possuem, todavia, juntamente, com as demais unidades federativas, apenas competências administrativas (deveres) nesta matéria, nos termos do artigo 23, inciso V, da Constituição Federal, que inclui entre as atribuições de todos entes federativos “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”.

gime de colaboração. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo, em sua parte inicial, estabelece, de forma literal: “A União organizará o sistema federal de ensino”. Por exclusão, considerando o estabelecido nos parágrafos 2º e 3º, ainda do artigo 211 da CF, a atuação prioritária da União ocorrerá na educação superior.

Cabe, ainda, retomar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 9º – incisos II, VII e VIII –, define a competência da União para organizar o sistema federal de educação, editar normas gerais sobre pós-graduação e garantir processo nacional de avaliação da educação superior. E no inciso IX estabelece, expressamente, ser da União a competência para: “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. No mesmo compasso, o parágrafo 1º do artigo 80 prevê a União como titular nacional da prerrogativa de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância.

Assim, no contexto das competências normativas, considerando o exposto, é importante ressaltar que é da União a competência privativa para o estabelecimento das diretrizes e bases de todo o sistema educacional brasileiro. Inclusive, possui competência concorrente para legislar em matéria educacional, sendo, nesse sentido, responsável pelo estabelecimento das normas gerais nessa matéria. Ademais, relativamente ao que importa para este texto, é a União competente para reger, de forma privativa, o sistema federal de educação.

Nessa perspectiva, no contexto da União como ente da Administração Pública, convém aprofundar quais organismos internos estão aptos ao exercício de competências normativas infralegais.

Destaca-se, inicialmente, que nos termos do artigo 6º da Lei nº 4.024/1961 – com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.131/1995 – o Ministério da Educação “exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”.

No cumprimento dessas atribuições, conforme estabelece o mesmo

artigo 6º, em seu parágrafo 1º, o Ministério da Educação conta com a colaboração do Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE, nos termos do artigo 7º, parágrafo 1º, da mesma Lei, possui competência para:

- a. “manifestar-se sobre questões que envolvam mais de um nível ou modalidade de ensino” (alínea “b”);
- b. “emitir parecer sobre assuntos da área educacional” (alínea “d”);
- c. “analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional que envolvam mais de um nível ou modalidade educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino” (alínea “f”).

Essas competências são recepcionadas e aprofundadas pela LDB, que faz referência expressa, no parágrafo 1º, do artigo 9º, às funções normativas e de supervisão a serem exercidas permanentemente pelo CNE. Compete ao mesmo, nos termos do parágrafo 3º do artigo 39 da mesma Lei, estabelecer diretrizes curriculares nacionais, no que concerne a objetivos, características e duração, dos cursos de educação profissional tecnológica, de graduação e pós-graduação. Além disso, o CNE, conforme artigo 90 da mesma Lei, é titular da prerrogativa de resolver as questões suscitadas na transição entre o regime anterior e a própria LDB.

Convém, ainda, destacar que o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº14.040/2020, renumerado pela Lei nº 14.218/2021, estabeleceu que “O Conselho Nacional de Educação (CNE) editará diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta lei”. Tendo-se claro que se trata da única Lei Federal que estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, é inevitável perceber que o CNE foi fortalecido e prestigiado nesse contexto.

Destaque-se que o Conselho Nacional de Educação possui, além do Conselho Pleno (CP), duas Câmaras: a de Educação Básica (CEB) e a de Educação Superior (CES). Entre as competências da CES, definidas no artigo 9º, parágrafo 2º, da Lei nº 4.024/1961 – com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.131/1995 –, destacam-se, para os fins deste artigo, as seguintes competências:



- a. deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação (alínea “c”);
- b. “analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior” (alínea “h”);
- c. e “assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior” (alínea “i”).

Nos anos de 2020 e 2021, o CNE – considerando as competências legais que lhe são atribuídas – emitiu, a partir de seu Conselho Pleno, uma série de Pareceres: CNE/CP nº 5/2020, nº 6/2020, nº 9/2020, nº 10/2020, nº 11/2020, nº 15/2020, nº 16/2020, nº 19/2020 e nº 6/2021. Também editou as Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e nº 2/2021. No âmbito da respectiva Câmara de Educação Superior emitiu o Parecer CNE/CES nº 498/2020 e a Resolução CNE/CES nº 1/2020.

Há, ainda, no campo específico da competência normativa, a situação da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES). Criada em 1951 – no segundo governo Vargas – como organismo interno, relativamente autônomo no âmbito do Ministério da Educação, a CAPES foi guindada à condição de fundação pública, integrante da administração federal indireta, a partir da Lei nº 8.405/1992. A CAPES, nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º, inciso I, dessa Lei, possui, no âmbito da educação superior e do desenvolvimento científico e tecnológico, entre suas finalidades, subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação. A mesma norma delegou ao Poder Executivo a prerrogativa da formulação do respectivo Estatuto, sendo que o atualmente vigente foi aprovado pelo Decreto nº 8.977/2017.

No Estatuto, artigo 2º, parágrafo 1º, do inciso IV, encontra-se explícita a prerrogativa da CAPES para definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento dos cursos de mestrado e de doutorado no país, sendo que no seu artigo 26 encontram-se listadas as prerrogativas de seu Presidente, especialmente as constantes nos incisos II, III e IX, que constituíram fundamento da primeira manifestação da entidade, no início da Pandemia, a Portaria CAPES nº 36/2020, que dispôs sobre a suspensão

excepcional dos prazos para defesa de dissertação ou tese no âmbito dos programas de concessão de bolsas e afirmou a possibilidade dessas defesas ocorrerem utilizando tecnologias de comunicação a distância.

Fixado o conjunto de competências, é possível passar para o segundo ponto: a apresentação panorâmica das normas emanadas com base nessas competências.

## 1.2 LEGISLAÇÃO EDITADA

A Pandemia causada pelo novo Coronavírus teve impacto em praticamente todas as atividades humanas. E na educação esse impacto foi direto e imediato, com a paralisação, por decisão das próprias instituições ou em decorrência de determinações de autoridades públicas, de todas as atividades de ensino-aprendizagem, incluindo a educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e a educação superior.

Este livro visa elucidar os principais pontos constantes das normas editadas, as quais adotaram procedimentos temporários que atingem, de forma direta, a educação superior – especificamente no âmbito do sistema federal de educação – durante o período de duração da Pandemia da Covid-19. Neste espaço, entretanto, elas vão ser apenas listadas e classificadas com base no critério de sua origem.

### 1.2.1 CONGRESSO NACIONAL

- Lei nº 13.979/2020–Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus;
- Lei nº 14.040/2020 (originada da MP nº 934/2020), com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.218/2021 – estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas, inclusive a redução do número mínimo de dias letivos e a autorização para a realização de atividades pedagógicas não presenciais.

### 1.2.2 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

- Portaria MEC nº 544/2020 com as alterações introduzidas pela Portarias MEC nº 1.030/2020 e nº 1.038/2020 – permitia a suspensão de atividades e substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais; revogou e substituiu as Portarias MEC

nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020, que tinham esse mesmo objeto;

- Portaria MEC nº 1.030/2020, com as alterações introduzidas pela Portaria MEC nº 1.038/2020 – estabelece o retorno às aulas presenciais e a utilização excepcional de recursos digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, revogando a Portaria MEC nº 544/2020.

### 1.2.3 COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DO PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES)

- Portaria CAPES nº 36/2020 – dispôs sobre a suspensão excepcional dos prazos para defesa de dissertação ou tese no âmbito dos programas de concessão de bolsas da Capes e afirmou a possibilidade de defesas de tese utilizando tecnologias de comunicação a distância;
- Portaria CAPES nº 55/2020, com as alterações introduzidas pela Portaria CAPES nº 121/2020 – dispôs sobre a prorrogação excepcional dos prazos de vigência de bolsas de mestrado e doutorado no país da CAPES, no âmbito dos programas e acordos de competência da Diretoria de Programas e Bolsas no País, e sobre a exclusão da variável tempo de titulação em indicadores relativos à avaliação dos programas no quadriênio 2017-2020.

### 1.2.4 CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)

- Resolução CNE/CES nº 1/2020 – prorroga prazos para implementação de novas Diretrizes Curriculares Nacionais;
- Resolução CNE/CP nº 2/2020 – estabelece diretrizes nacionais orientadoras para a implementação da Lei nº 14.040/2020;
- Resolução CNE/CP nº 2/2021 – estabelece diretrizes nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades educacionais e para a regularização do calendário escolar.

## 1.3 PARECERES EMITIDOS

Temos ainda um conjunto de Pareceres emitidos pelo **Conselho Nacional de Educação**, aplicáveis no todo ou em parte à Educação Superior. Antes de listá-los é necessário esclarecer um ponto: Parecer não é norma; s, mesmo que homologado, justo porque seu conteúdo é uma

orientação, uma interpretação aplicada precisamente sobre uma norma (ou conjunto de normas jurídicas).

No Direito Educacional é, muitas vezes, o prenúncio de uma norma que pode existir, nada mais. Tanto é assim que quando os Pareceres do CNE visam criação efetiva de norma são acompanhados de uma minuta de Resolução, que não vale até ser devidamente editada como tal, o que somente pode ocorrer depois de formalmente homologado pelo Ministro da Educação.

Assim, em todas as situações em que o CNE deseja dar caráter normativo aos conteúdos dos Pareceres, junta a eles propostas de minutas de Resolução para serem homologadas conjuntamente com eles e depois editadas.

Nesse sentido, é oportuno ter claro que há uma distância importante no escopo dos instrumentos pelos quais o CNE se manifesta: as **Resoluções** são típicos atos administrativos normativos, enquanto os **Pareceres** são, quando muito (considerando que há quem sequer os considera atos administrativos), atos administrativos enunciativos, que expressam não uma norma, mas uma opinião, ainda que abalizada, a qual pode eventualmente até levar a uma norma, que há de ser veiculada por Resolução.

Também é preciso ter claro que ambas as emanações (Pareceres ou Resoluções), quando homologadas, apresentam efeito vinculante para a administração pública e para o respectivo sistema de ensino. Neste compasso, é possível dizer que enquanto os **Pareceres** operam no contexto opinativo, fundado na parte ainda vigente da antiga LDB, a que se referem as já citadas alíneas “c”, e “d” do parágrafo 1º do artigo 7º da Lei nº 4.024/1961 (com redação dada pela Lei nº 9.131/1995), as **Resoluções** operam especificamente no contexto da função normativa explícita constante no artigo 9º parágrafo 1º da atual LDB, mesmo plano onde orbitam as prerrogativas do CNE para fixação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) da educação básica ou das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) dos cursos superiores.

Assim, se por um lado, é possível dizer que um Parecer, ainda que homologado, certamente não constitui norma, por outro lado, é preciso ter presente que ele tem vigência como ato administrativo enunciativo, de natureza vinculante e, neste sentido, opera em duas frentes: de um lado,

na interpretação da norma educacional existente; de outro, no condicionamento da conduta dos agentes públicos vinculados ao cumprimento na própria norma, nos termos do Parecer. Vincula especialmente o próprio Ministério da Educação, no contexto da produção de atos administrativos, que devem se coadunar com ele.

Nessa perspectiva, é absolutamente correto dizer que Pareceres – porque normas de fato não são – não podem ser considerados em qualquer cenário de potencial conflito de normas (sejam normas constitucionais, Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Resoluções e Portarias Normativas) e das respectivas ferramentas de solução, como a hierarquia, a especialidade e a precocidade no tempo – sendo preciso dizer que, justo porque não podem conflitar, não podem revogar normas.

Entretanto, não se pode olvidar que os Pareceres do CNE, após sua homologação, mantêm sua função vinculante, ao menos em relação à Administração Pública Federal, especialmente em relação aos atos do Ministério da Educação, notadamente as Portarias. Nessa perspectiva, o Parecer que caminhe em sentido diverso de uma Portaria Ministerial, ainda que não tenha o poder de revogá-la, obriga o Ministério, ao qual cabe o fiel cumprimento das normas educacionais (o que implica também no fiel cumprimento da interpretação que foi consolidada pelo Parecer), a afinar o conteúdo de seus atos administrativos com a mais adequada interpretação, feita pelo CNE, o qual, diferentemente do Ministro, conforme os dispositivos normativos já citados, apresenta taxativamente a prerrogativa legal de emitir Pareceres sobre a “aplicação da legislação referente à educação superior”.

Assim, ao mesmo tempo em que se pode dizer que o Parecer não revoga o ato, também se pode dizer que, na verdade, emitido por autoridade que deva obedecê-lo, o ato objeto do Parecer migra para o campo da nulidade, com base na Lei nº 4.717/1965, artigo 2º, alínea “d”, e parágrafo único, também alínea “d”, caracterizando a situação na qual “a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato passa a ser juridicamente inadequada ao resultado obtido”, fulminando, assim, pelo menos um dos requisitos de validade desse ato administrativo.

No mesmo compasso, quando o que estiver em jogo for o sentido da própria legislação – e a escolha de uma dentre várias interpretações

possíveis – o efeito do Parecer emitido pelo CNE, ao menos para a Administração Pública, é similar ao de uma decisão de interpretação de conformidade com a Constituição, vinculando a autoridade ao norte interpretativo escolhido.

### 1.3.1 CONSELHO PLENO (CP)

- Parecer CNE/CP nº 5/2020 – Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19. Homologado parcialmente pelo MEC.
- Parecer CNE/CP nº 6/2020 – Guarda religiosa do sábado na Pandemia da Covid-19. Homologado pelo MEC.
- Parecer CNE/CP nº 9/2020 – Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19. Homologado pelo MEC.
- Parecer CNE/CP nº 10/2020 – Prorrogação do prazo a que se refere o artigo 60 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, para implantação de instituições credenciadas e de cursos autorizados, em razão das circunstâncias restritivas decorrentes da Pandemia da Covid-19. Não homologado pelo MEC.
- Parecer CNE/CP nº 11/2020 – Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Homologado parcialmente pelo MEC.
- Parecer CNE/CP nº 15/2020 – Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Não homologado pelo MEC e reexaminado pelo Parecer CNE/CP nº 19/2020.
- Parecer CNE/CP nº 16/2020 – Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia.

Homologado pelo MEC.

- Parecer CNE/CP nº 19/2020–Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Homologado pelo MEC.
- Parecer CNE/CES nº 6/2021 – Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Homologado pelo MEC.

### 1.3.2 CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (CES)

- Parecer CNE/CES nº 498/2020 – Prorrogação do prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Homologado pelo MEC.

## 1.4 DIREITO TEMPORÁRIO

Neste livro utiliza-se a expressão **Direito Temporário** para indicar um determinado conjunto de normas, editado para regular uma situação delimitada em termos de espaço temporal. São normas que, passado o fato que motivou a sua edição, deixam de ter aplicação. Sua vigência é limitada ao período específico indicado na própria norma, que pode ser um número específico de dias – com data exata de início e fim – ou o período durante o qual persistirem os respectivos fundamentos de validade.

Tendo por foco a Pandemia da Covid-19 e as atividades da educação superior, o Direito Temporário aplicável inicia pela Lei nº 13.979/2020, aprovada em tempo recorde, antecipando a própria Pandemia<sup>4</sup>, tratan-

---

4. No Brasil, em 7 de fevereiro de 2020, quando a norma foi publicada, não havia nenhum caso computado, enquanto, no mundo eram contabilizadas 31.509 casos e 719 mortes (conforme dados da OMS, disponíveis em: <https://covid19.who.int/>). O trâmite da norma iniciou em 4 de fevereiro 2020, cinco dias após o reconhecimento da Covid-19 como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com o encaminhamento, ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo Federal, do Projeto de Lei nº 23/2020, tratando especificamente de “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus”, o qual, foi recebido e aprovado no mesmo dia na Câmara de Deputados, tendo sido remetido ao Senado Federal no dia seguinte (5 fev. 2020), no qual também foi também aprovado e já remetido à Presidência da República para sanção. A Presidência também precisou de apenas um dia para análise e sanção (6 fev. 2020), sendo que já no dia 7 de fevereiro de 2020 foi publicada no Diário Oficial e passou a ter

do especificamente de “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus”.

Com fundamento no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, que abriu possibilidades para um amplo espectro de medidas para as autoridades públicas, já no mês seguinte (março de 2020) vários governadores e prefeitos passaram a determinar, em seus territórios, suspensões de atividades que pudessem resultar em aglomerações coletivas, entre elas, as aulas presenciais<sup>5</sup>.

No mês subsequente, em 1º de abril de 2020, foi assinada e publicada a Medida Provisória Federal (MP) nº 934/2020 (convertida na Lei nº 14.040/2020 e posteriormente alterada pela Lei nº 14.218/2021), estabelecendo normas excepcionais sobre o ano letivo decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979/2020.

O conjunto normativo iniciado pela referida MP nº 934/2020<sup>6</sup> dispensou, nos anos letivos de 2020 e 2021, a obrigatoriedade do cumprimento do mínimo de dias letivo<sup>7</sup>, até então fixado em 200<sup>8</sup>, além de

---

vigência a Lei resultante do projeto: a Lei nº 13.979/2020, assinada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro e pelos então Ministros Sérgio Moro (Justiça) e Luiz Henrique Mandetta (Saúde), dando à luz o primeiro e principal marco regulatório sobre a Covid-19 no Brasil.

5. O primeiro governador a valer-se desse expediente foi Ibaneis Rocha, do Distrito Federal, por meio de Decreto publicado em 11 de março de 2020, mesmo dia em que Diretor-Geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, manifestou-se caracterizando a Covid-19 como Pandemia. Naquele dia o Brasil contabilizava 38 casos e nenhuma morte (a primeira ocorreu em 17 de março de 2020). No último dia daquele mês foram contabilizados 4256 casos e 136 mortes no Brasil e 820.314 casos e 40.514 mortes no mundo.
6. Em 27 de maio de 2020, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional, através do Ato nº 42/2020, prorrogou por sessenta dias a vigência da MP nº 934/2020. Posteriormente foi aprovada, em 18 de agosto de 2020, a Lei nº 14.040, com origem nessa MP. Essa Lei foi, em 13 de outubro de 2021, alterada pela Lei nº 14.218 com a finalidade de estender sua validade até o final do ano letivo de 2021.
7. Na prática suspendendo a vigência do caput do artigo 47 da LDB, para o a qual, “na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver”.
8. Embora esse impacto não deixe de revelar-se significativo à primeira vista, na própria Exposição de motivos da Medida Provisória, assinada pelo Ministro da Educação Weintraub e remetida integralmente ao Congresso Nacional, os argumentos revelam-se extremamente razoáveis, a começar pela percepção de que, no contexto da Covid-19, “um ano letivo de duzentos dias não poderia ser praticado”. Além disso, diz que “é importante observar que **o processo ensino aprendizagem não se desenvolve com base no número de dias letivos**, embora haja previsão legal neste sentido. **Na realidade, os alunos têm seus estudos organizados com base em horas aula**, assim como os salários dos professores são calculados também com base em horas aula” (grifamos). Nesse sentido, a exposição de motivos arremata, esclarecendo que, mais do que propriamente os dias letivos, a “hora aula é, portanto, a unidade que compõe a totalidade dos duzentos dias letivos exigíveis pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)”.



permitir, no contexto, abreviar a duração dos cursos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, reduzindo em 25% os respectivos estágios obrigatórios.

Destaca-se que não se encontrava, na Medida Provisória, qualquer dispositivo relativo à possibilidade de substituição das aulas presenciais por não presenciais, sendo mantidos intactos tanto o parágrafo 3º do artigo 47 da LDB, que estabelece ser “obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância”, como o parágrafo 1º do artigo 80, para o qual a EaD “será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”.

No processo de conversão, no qual a MP foi aperfeiçoada em vários pontos, sua resultante, a Lei nº 14.040, datada de 18 de agosto de 2020, fixou expressamente, no parágrafo 1º do artigo 3º, que “Poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida”.

Importante ressaltar que o caput do artigo 3º, que diz respeito tão somente à possibilidade temporária de redução dos dias letivos – vinculou expressamente essa possibilidade ao prazo do artigo 1º e, portanto, ao ano letivo de 2020 – o que permite deduzir que também a substituição das aulas presenciais (constante no parágrafo 1º do mesmo artigo) haveria de seguir esse prazo, não tivesse sido o mesmo prorrogado, justamente pela Lei nº 14.218/2021, que o estendeu até o “encerramento do ano letivo de 2021”.

Há um traço que não pode passar despercebido, especialmente quanto ao espectro de abrangência temporal do próprio Direito Temporário em questão: as normas são criadas num ambiente de indeterminação e carregam a esperança de um prazo final, não só para seus objetos, mas para a própria Pandemia:

Observe-se que no texto original da Medida Provisória, a valida-

---

Justo por isso propôs justamente a flexibilização do calendário escolar, permitindo apenas alteração dos dias letivos, deixando clara a diretriz de “garantir que o conteúdo curricular seja ministrado aos estudantes de forma integral e com qualidade de ensino, mantendo as oitocentas horas anuais, que poderão ser distribuídas em menos de duzentos dias letivos de efetivo trabalho escolar, desde que esteja em conformidade com os dispositivos e com os normativos das autoridades do sistema de ensino estadual, municipal ou distrital”.

de da norma foi vinculada, conforme o respectivo parágrafo único do artigo 1º, ao “ano letivo afetado pelas medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”. Essa lei, por sua vez, tendo por foco a efetiva indeterminação quanto ao tempo que viria a durar a Pandemia, não fixou qualquer prazo, delegando, todavia, tal prerrogativa ao Ministro da Saúde, que poderia fixá-lo, discricionariamente, desde que o prazo não ultrapassasse aquele declarado pela OMS (artigo 1º, parágrafos 2º e 3º) – o que de fato não chegou a fazer.

Ainda que a Pandemia houvesse acabado em maio de 2020 (por conta dos fatos ou da manifestação ministerial), de qualquer forma, a norma já havia produzido seus efeitos, para todo o ano letivo em curso, tendo claro que o conceito de ano letivo, fruto de deliberação acadêmica autônoma, não precisa corresponder necessariamente ao conceito de ano, no calendário gregoriano, nem quanto à duração, nem quanto à fixação do início e do fim.

Já na Lei nº 14.040/ 2020, resultante da conversão da MP nº 934/2020, o artigo 3º vincula a validade temporal ao “ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no artigo 1º desta Lei”. O artigo 1º, por sua vez refere-se ao “estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020”, que é o Decreto pelo qual o Congresso Nacional, a pedido do Presidente da República, reconhece a Pandemia de Covid-19 como situação de calamidade pública, com foco especial em dispositivos relacionados às finanças públicas. No artigo 1º desse Decreto os efeitos da calamidade pública são expressamente reconhecidos “até 31 de dezembro de 2020”. A Pandemia, como calamidade pública de âmbito nacional, teve seu fim ao apagar das luzes de 2020 – o referido Decreto perdeu a validade, não tendo sido reeditado, quiçá pelo amplo leque de possibilidades de descontrole para as contas públicas que carregava.

Nessa perspectiva, a depender apenas dos termos originais da Lei nº 14.040/2020, somente no ano letivo de 2020 poderia haver dispensa do cumprimento de um mínimo de dias letivos, assim como autorização legislativa para substituição das aulas presenciais pelo ensino remoto.

Já no final do ano seguinte – e, portanto, quase no fim do ano letivo

de 2021 – a Lei nº 14.218, de 13 de outubro de 2021, veio trazer segurança jurídica à questão, adicionando ao artigo 1º da Lei nº 14.040/2020 o seguinte parágrafo: “§ 2º As normas previstas nesta Lei não se vincularão à vigência do Decreto Legislativo referido no caput deste artigo e vigorarão até o encerramento do ano letivo de 2021.”

Não deixa de ser paradoxal que as leis que formalmente autorizaram o ensino remoto, no Brasil, para os anos letivos de 2020 e 2021, tenham nascido após o próprio ensino remoto ter se instalado, sendo a Lei relativa ao ano de 2020 publicada somente em agosto do mesmo ano e a Lei relativa ao ano de 2021 publicada somente em outubro do próprio ano<sup>9</sup>.

Seja como for, não há dúvidas que esse conjunto normativo dá suporte e fundamento, no direito brasileiro, ao ensino remoto, em todo o ano de letivo, tanto em 2020 como em 2021, e autoriza o não cumprimento do número mínimo de dias letivos em ambos os anos, possibilitando uma melhor reorganização dos calendários escolares, não só durante a Pandemia, mas também com foco no retorno das atividades acadêmicas presenciais.

De qualquer forma, convém resgatar que a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, que caracterizam o ensino remoto, nasceu regulada inicialmente por cinco sucessivas Portarias do MEC, cujo conteúdo foi se aperfeiçoando:

- a. Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020 (DOU de 18 mar. 2020), com validade de 30 dias, com aplicação restrita às disciplinas presenciais em andamento<sup>10</sup>;
- b. Portaria MEC 345, de 19 de março de 2020 (DOU de 19 mar. 2020), que alterou sensivelmente a Portaria MEC 343 de 17 de

---

9. No que se refere ao ano letivo de 2020, a autorização para o ensino remoto, entre março e agosto, se deu a partir de atos administrativos (Portarias) do MEC, que em tempos normais provavelmente seriam consideradas ilegais, embora implicitamente chancelados pelo CNE. No que se refere ao ano de 2021, melhor que a Lei nº 14.040/2020 tenha aberto portas para tanto, ao fixar, no artigo 6º, que o “retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino” e ao estabelecer, no então parágrafo único do artigo 1º, a prerrogativa do CNE para fixar diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto na lei. Seja como for, a Lei nº 14.218/2021, nasceu, ainda que tardiamente, com a explícita vocação de legitimar todo o contexto do ensino remoto, além de flexibilizar, em 2021, os dias letivos.

10. O parágrafo 1º do artigo 1º da Portaria MEC nº 343/2020, estabelecia que o prazo seria prorrogável, “a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital”. Essa menção às recomendações da área de saúde não foi incluída na Portaria nº 544/2020 e nas que a sucederam

março de 2020 e que teve por efeito reiniciar a contagem do prazo de 30 dias <sup>11</sup>;

- c. Portaria MEC 395, de 15 de abril de 2020 (DOU de 16 abr. 2020), que prorrogou o prazo por mais 30 dias<sup>12</sup>;
- d. Portaria MEC 473, de 12 de maio de 2020 (DOU de 13 maio 2020), que prorrogou o prazo por mais 30 dias<sup>13</sup>;
- e. Portaria MEC 544, de 16 de junho de 2020 (DOU de 17 jun. 2020), que, além de revogar as Portarias anteriores, aperfeiçoou derradeiramente a questão, estendendo até 31 de dezembro de 2020 os prazos anteriores, com aplicação ampliada às disciplinas presenciais ministradas ao longo do ano – abrangendo assim tanto o primeiro como o segundo semestre letivos<sup>14</sup>

Observe-se que o Direito Temporário, nos casos acima, tem sua validade definida nas próprias normas do MEC, iniciando com a sua publicação e prolongando-se por um período determinado.

Ao final do ano de 2020 sobreveio a Portaria MEC nº 1.030, em 1º de dezembro, afinada com a então redação da Lei nº 14.040/2020, pretendendo o retorno às aulas presenciais e dando caráter de excepcionalidade ao ensino remoto, a partir de 4 de janeiro de 2021. Essa Portaria, provavelmente pelo impacto da guinada empreendida, foi alterada uma semana depois, pela Portaria MEC 1.038, de 7 de dezembro de 2020, a qual, entre várias alterações, deu sobrevida ao ensino remoto, até 28 de fevereiro de 2021, nos termos da Portaria MEC nº 544/2020.

Essas alterações não mudaram, todavia, a essência da pretensão: o artigo 1º se manteve categórico no sentido de que “as atividades letivas realizadas por instituição de educação superior integrante do sistema fe-

11. Portaria MEC nº 343/2020 estabelecia, no parágrafo 1º do artigo 1º, ser de “até trinta dias, prorrogáveis”, o período de duração da autorização para substituição das disciplinas presenciais por remotas. O texto desse dispositivo manteve-se inalterado com a edição da Portaria MEC nº 345/2020. No entanto, como foi modificada a amplitude da Portaria original, a contagem do prazo de trinta dias deve iniciar a partir da data da edição e publicação da norma retificadora – 19 de março de 2020 – e não da data da legislação retificada. Dessa forma, o prazo original, de trinta dias, encerrou em 18 de abril de 2020.

12. Fixando em 18 de maio de 2020 o prazo de validade das autorizações temporárias estabelecidas.

13. Fixando em 17 de junho de 2020 o prazo de validade das autorizações temporárias estabelecidas.

14. A Portaria MEC nº 544/2020 havia estendido o prazo até o final do ano civil de 2020. Esse prazo foi posteriormente prorrogado, pela Portaria MEC nº 1.038/2020, para 28 de fevereiro de 2021.

deral de ensino [...] deverão ocorrer de forma presencial”.

No mesmo compasso o artigo 2º determinou que “os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais” poderiam ser utilizados em apenas dois possíveis contextos:

- a. nos termos do respectivo artigo 2º, de forma complementar, parcial, “em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da Pandemia de Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança<sup>15</sup>;
- b. nos termos do respectivo artigo 3º, de forma integral, nos casos de: “I – suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais; ou II – condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais<sup>16</sup>.”

É um contexto em que, literalmente, o MEC, afinado com a legislação vigente, deixa de capitanear a autorização para realização do ensino remoto, de forma integral, e passa a considerar essa possibilidade como situação de natureza excepcional, a depender da suspensão das atividades letivas a partir do juízo discricionário das autoridades públicas locais (que se presume, a priori, sejam municipais, estaduais ou distritais) ou, num contexto mais aberto ainda, de “condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas”<sup>17</sup>.

Por outro lado, convém destacar que, nos termos da Portaria, se mantida a situação da Pandemia em níveis que permitam às autoridades a liberação das atividades, com os devidos protocolos, o ensino remoto deixa de ser regra para tornar-se estratégia complementar ao ensino pre-

---

15. A redação original do artigo 2º referia-se à observância do Protocolo de Biossegurança instituído na Portaria MEC nº 572/2020. A Portaria MEC nº 1.038/2020 alterou esse texto, passando a referir-se, genericamente, a protocolos de biossegurança.

16. A redação original do artigo 3º não incluía essa hipótese, que foi trazida pela Portaria MEC nº 1.038/2020.

17. Essa hipótese, fruto da “reforma” da Portaria nº 1.030/2020, abriu consideravelmente o leque para a continuidade do ensino remoto, vinculando-o a condições objetivas de insalubridade não necessariamente enunciadas por autoridades públicas (que foi referida no inciso anterior). Em que pese se tenha claro que essas condições devam evidentemente ser comprovadas e fundamentadas, é inevitável perceber que se trata de substancial ampliação.

sencial, sem, todavia, contar com qualquer baliza em termos de percentual máximo – e cuja autorização para assim se manter há de se presumir deva decorrer da continuidade da própria Pandemia.

Trata-se, sem dúvida, de uma situação em que a duração das normas que permitem o ensino remoto é, por definição, simplesmente indefinida – senão, na melhor das hipóteses, a depender de uma complexidade de fatores e de atores.

Na prática, no ano de 2021, a Pandemia não só se manteve como atingiu patamares inéditos durante todo o primeiro semestre, período em que as autoridades locais não cogitaram autorizar as atividades letivas presenciais. Já no início do segundo semestre, em agosto, os números começaram a cair e algumas poucas autoridades chegaram a liberar as atividades dando, assim, luz ao cenário de indefinição antes preconizado. Com a publicação da já citada Lei nº 14.218/2020, em outubro, que categoricamente fixou a vigência dos dispositivos “até o encerramento do ano letivo de 2021”, a incerteza foi amenizada.

De qualquer forma, seja o Direito Temporário delimitado pelo tempo ou por outros fatores, tem seus efeitos eventualmente prolongados pelo tempo. O que ocorre no período estabelecido, nos termos das normas temporárias, permanece integralmente válido, de forma definitiva. É a situação das normas que permitem a substituição das aulas presenciais por aulas remotas e que possibilitam bancas integralmente realizadas através de tecnologias de comunicação a distância. Encerrada a vigência da norma temporal, mantém-se eternamente válidos os atos regularmente praticados sob a égide das respectivas normas, desde que enquadradas nas possibilidades expressamente autorizadas e devidamente publicizadas, nos termos da legislação vigente à época.

Enquadram-se, nessa situação, todas as atividades remotas realizadas durante o período de vigência da Portaria MEC nº 343/2020 – com as alterações e prorrogações das Portarias nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 –, assim como das Portarias MEC nº 544/2020 e nº 1.030/220 – ambas com as alterações introduzidas pela Portaria MEC nº 1.038/220 –, bem como as relacionadas às Portarias CAPES nº 36/2020 e nº 55/2020.

Há, também, as normas que estabelecem o período durante o qual as partes, às quais elas se dirigem, devem publicizar suas deci-

sões. Nesse contexto, estão aquelas que estabelecem prazos para a comunicação, aos órgãos competentes, da adoção de uma determinada possibilidade prevista no Direito Temporário. É o caso da utilização da possibilidade de substituição das atividades presenciais por atividades remotas, estabelecida nas Portarias MEC nº 544/2020 e MEC nº 1.030/2020, com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 1.038/2020. Aplicadas as alternativas nelas previstas, há um prazo de quinze dias, contados da data de início das atividades<sup>18</sup>, para a comunicação ao Ministério da Educação.

Trata-se de um contexto em que as autorizações trazidas pelo Direito Transitório combinam maior autonomia institucional com a necessidade de compartilhamento quase imediato das estratégias adotadas com o órgão autorizador. Descontadas poucas ressalvas<sup>19</sup>, e enfatizando claramente a responsabilidade pedagógica institucional que certamente há de envolver um complexo conjunto de ações, entre as quais estudar, debater, fundamentar e documentar as estratégias escolhidas, a Portaria MEC nº 544/2020, assim como a Portaria MEC nº 1.030/2020, com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 1.038/2020, que a sucedeu, permitiram substituir, por estratégias não presenciais<sup>20</sup>, a maior parte dos componentes curriculares presen-

18. A Portaria MEC nº 343/2020 estabelecia que tal prazo, como todos os demais nela estabelecidos, deveria ser contado da data da sua publicação. Entretanto, com as repetidas prorrogações do seu prazo de vigência, essa regra perdeu sentido. Já na sua vigência, tornou-se necessário considerar que o prazo específico deveria ser contado da data em que a IES iniciasse a substituição. Essa era a única interpretação que incluía, também, as instituições que eventualmente decidiram tardiamente pela utilização da autorização estabelecida. O texto das Portarias MEC nº 544/2020 e nº 1.030/2020 resolve definitivamente essa questão. Já a Portaria nº 1.038/2020 – que introduz alterações em ambas – inova ao estabelecer que a comunicação é apenas para fins estatísticos.
19. A norma faz, de fato, ressalvas específicas quanto a “práticas profissionais de estágios ou às práticas que exijam laboratórios especializados”, as quais devem “obedecer às Diretrizes Nacionais Curriculares aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação–CNE, ficando vedada a substituição daqueles cursos que não estejam disciplinados pelo CNE” (parágrafo 3º do artigo 1º), determinando ainda que essa substituição, quando houver, “deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e anexados ao projeto pedagógico do curso” (parágrafo 4º do artigo 1º). Outrossim, o parágrafo 5º do mesmo artigo 1º, determina que, quanto aos cursos de Medicina, a substituição há de ser restringir “apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso e ao internato, conforme disciplinado pelo CNE”.
20. O artigo 1º da norma inclui entre as estratégias não presenciais de substituição “atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação” ao lado de “outros meios convencionais”. Assim, não só tecnologias informatizadas, típicas da EaD, podem ser utilizadas, mas também outros meios distintos, como pode ser a remessa, física, de conteúdos e exercícios, nos moldes historicamente utilizados para o regime de exercícios domiciliares.

ciais – todas atividades presenciais de praticamente todos os componentes curriculares<sup>21</sup>, de todos os cursos superiores, os quais, ressalte-se, não cingem-se à graduação<sup>22</sup>, nem à modalidade presencial<sup>23</sup> –, tanto no ano letivo de 2020 como no de 2021<sup>24</sup>..

Há, ainda, as normas que estabelecem uma determinada possibilidade, delimitada no tempo, mas que exigirá a prática, no futuro, de ações compensatórias. É o caso das normas que estabelecem a possibilidade de suspensão do calendário escolar. Essa possibilidade estava prevista na Portaria MEC nº 343/2020, em seu artigo 2º, e foi mantida na Portaria MEC nº 544/2020 – também no artigo 2º –, tendo sido posteriormente excluída nas Portarias MEC nº 1.030/2020 e nº 1.038/2020.

Nesse caso, após o término do período regrado pelo Direito Temporário, haverá um outro período, no qual os atos não praticados terão de ser realizados, substituídos ou compensados, nos termos de outras normas transitórias complementares, de caráter regulamentar. A necessidade de regulamentação da forma de reposição integral das cargas horárias das aulas e atividades suspensas – sem o necessário cumprimento do número mínimo de dias letivos –, foi objeto dos Pareceres CNE/CP nº 5/2020, nº 9/2020, nº 10/2020, nº 11/2020, nº 15/2020, nº 16/2020, nº 19/2020 e nº 6/2021 e das Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e nº 2/2021.

21. Incluindo disciplinas teóricas ou práticas; Atividades Complementares, Trabalhos de Curso; Práticas Profissionais; Práticas de Laboratório; Qualificações; Defesas de Teses ou Dissertações; etc.

22. Abrangendo, ao teor do artigo 44 da LDB, além dos cursos de graduação, os cursos sequenciais de extensão e de pós-graduação) incluindo especialização; aperfeiçoamento; mestrado e doutorado).

23. Importante destacar que são abrangidos também os cursos na modalidade EaD, assim como as disciplinas em EaD dos cursos presenciais, ofertadas nos termos da Portaria MEC nº 2.117/2019. Observe-se que embora, à primeira vista, norma pareça dirigida a cursos presenciais porque refira-se a “aulas presenciais” ou “disciplinas presenciais”, não se pode olvidar que os próprios cursos EaD, assim como as disciplinas em EaD dos cursos presenciais, podem apresentar, conforme respectiva regulamentação, atividades presenciais, como avaliações, atividades práticas ou defesas de trabalhos, em conformidade com os ditames do próprio Projeto Pedagógico dos respectivos cursos. Nesta perspectiva, há que se ter claro que eventuais atividades presenciais, previstas em disciplinas que utilizam a modalidade EaD, também se encontram abrangidas pela permissão de substituição trazida pelas Portarias MEC nº 544/2020 e nº 1030/2020, tanto porque a norma não traz ressalva expressa quanto a isso, tanto mais porque não poderiam operar se não fosse assim.

24. Importante ressaltar que no segundo semestre do ano letivo de 2021 algumas autoridades locais liberaram as atividades presenciais de aula, dando ao ensino remoto a feição de instrumental complementar, não integral.



## **CAPÍTULO 2**

### **DO PRESENCIAL AO REMOTO: LIMITES E POSSIBILIDADES**

A legislação temporária, editada para dar solução aos problemas ocorridos no contexto educacional, decorrentes da Pandemia da Covid-19, apresentou às IES, de forma resumida, duas possibilidades de encaminhamentos, aplicáveis, de forma geral, a todos os cursos e níveis.

A primeira, já utilizada, na prática, em outros contextos<sup>25</sup>, foi a possibilidade da simples suspensão do processo de ensino-aprendizagem durante o período da Pandemia da Covid-19, com posterior reposição presencial das atividades, a qual deixou de encontrar suporte normativo específico após o 28 de fevereiro de 2021.

A segunda, até então inédita, foi a possibilidade da substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas. Essa opção, como se verá, foi bastante ampla abarcando, além das aulas, também grande parte dos demais componentes curriculares. Deixou de abarcar, em distintos contextos, apenas componentes práticos, como aqueles realizados em laboratórios ou através de estágios e atividades reais de prática profissional, que serão tratados em seção específica, que tratará, entre outros temas, do problema da avaliação.

O objeto desta seção do livro é especificamente a segunda possibilidade: o contexto geral da substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas – síncronas ou assíncronas – utilizando Recursos Educacionais Digitais (RED) e Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

#### **2.1 PORQUE O ENSINO REMOTO NÃO É EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

É importante iniciar a análise tendo claro que o ensino remoto embora partilhe, com a EaD, algumas técnicas, não se confunde com ela,

---

25. Como greves, em instituições públicas ou privadas.

nem em seu sentido pleno, nem no contexto da autorização do uso de EaD para cursos presenciais. E isso vale, especialmente para as respectivas normas de regência, que são completamente distintas. É um grave equívoco a utilização das normas que regulam a EaD, que possui normatização própria e específica, para o contexto do ensino remoto.

Nesse sentido, retomando as normas citadas no capítulo anterior, a Portaria MEC nº 544/2020 – que substituiu o conjunto de documentos formado pelas Portarias MEC nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 – autorizava, em caráter excepcional, a substituição de componentes curriculares presenciais<sup>26</sup>, por aulas e atividades em meio digital<sup>27</sup>, denominadas, nesta obra, de aulas e atividades remotas.<sup>28</sup>

Quanto aos níveis e programas alcançados pela norma, a análise do texto da Portaria MEC nº 544/2020 indica que sua aplicação era genérica, para todos os cursos e programas do sistema federal de educação superior em funcionamento regular, como já ocorria nos termos da legislação por ela revogada. Isso inclui, no âmbito da educação superior, como já se viu, as atividades presenciais dos cursos de graduação e de pós-graduação, inclusive aquelas previstas em cursos regularmente oferecidos a distância, nos termos do artigo 1º da Portaria:

26. O texto do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 – como já ocorria na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – utiliza a expressão “**substituição das disciplinas presenciais**”, enquanto o preâmbulo dessa mesma Portaria utiliza a expressão “**substituição das aulas presenciais**”. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo utiliza a expressão “**componentes curriculares**”, de conteúdo bem mais amplo. Em termos de redação, o texto normativo deveria ter adotado, em todos os dispositivos, a expressão utilizada no parágrafo 1º do artigo 1º.
27. O texto do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 utiliza a expressão “por atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais”, enquanto o preâmbulo dessa mesma Portaria utiliza a expressão “**por aulas em meios digitais**”. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo utiliza a expressão “**atividades letivas ofertadas**”. Em termos de redação, no texto normativo em si, a expressão contida é “atividades letivas” – essa expressão inclui as aulas.
28. Essa substituição, nos termos do artigo 1º da revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com redação dada pela Portaria MEC nº 345/2020 – só era aplicável às disciplinas “em andamento” na data da edição na norma. Disciplinas previstas como presenciais no PPC e iniciadas posteriormente à data da publicação da Portaria retificadora – 19 de março de 2020 –, e antes da edição da Portaria nº 544/2020, estariam, a princípio, excluídas dessa possibilidade de substituição, considerada apenas a interpretação gramatical. Considerando, entretanto, as diferenças de calendários escolares existentes no país – e mesmo a existência, dentro de uma mesma instituição, de cursos e programas com datas de início diferenciadas – é necessário atribuir uma interpretação extensiva para esse dispositivo, que considere “em andamento” as disciplinas que já estavam com datas estabelecidas nos respectivos calendários escolares e com os processos de matrícula devidamente definidos. Essa interpretação se impõe para resguardar situações eventualmente ocorridas durante a vigência das Portarias revogadas. Desconhecer essa situação implicaria em ausência de tratamento isonômico – em sentido material – às diferentes realidades institucionais e, ainda, prejudicaria grupos específicos de alunos.

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em cursos regularmente autorizados, por atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

Cumpra-se ressaltar que na versão original da revogada Portaria MEC nº 343/2020 havia uma vinculação expressa da autorização para atividades remotas aos “limites estabelecidos pela legislação em vigor”. Como a corrigir um ato falho, essa vinculação foi retirada, com a supressão dessa expressão, dois dias depois, pela também revogada Portaria MEC nº 345/2020<sup>29</sup>, justo porque o fato é que, sobre o tema, não havia, de fato, qualquer legislação em vigor aplicável.

Destaca-se que, a priori, o que havia – e ainda há – é legislação que trata da Educação a Distância (EaD), em todos os níveis. A EaD é modalidade específica que encontra fundamento no artigo 80 da Lei nº 9.394 (LDB) e cujo respectivo parágrafo 1º é expresso em determinar que se trata de modalidade educacional que só pode ser “oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”. Além disso, ainda é possível fazer referência a normas autorizativas específicas para que cursos presenciais possam incluir carga parcial em EaD. Ambas as possibilidades com historicidade e disciplinamento próprio, que convém resgatar.

Como tal, a EaD é regida atualmente pela Resolução CNE/CES nº 1/2016, decorrente do Parecer CNE/CES nº 564/2015, e pelo Decreto nº 9.057/2017 (que substituiu o Decreto nº 5.622/2005, que por sua vez substituiu o Decreto nº 2.494/1998, que regulou a matéria originalmente)<sup>30</sup>.

29. A redação inicial do artigo 1º da Portaria MEC nº 343/2020 – editada em 17 e publicada em 18 de março de 2020 e revogada expressamente em 16 de junho de 2020 – continha, relativamente à autorização de substituição das aulas presenciais por aulas remotas, uma indicação restritiva, contida na expressão “nos limites estabelecidos pela legislação em vigor”. Este trecho específico do texto normativo foi suprimido dois dias depois pela Portaria MEC nº 345/2020 – editada e publicada em 19 de março de 2020 e revogada expressamente em 16 de junho de 2020.

30. Esse conjunto normativo que regula a EaD traz detalhes sobre o credenciamento, o qual deve se dar após criterioso processo administrativo, com necessidade de análise prévia, pelas autoridades educacionais, caso a caso, de cada pleito institucional de credenciamento. Oportuno ressaltar, outrossim, que as normas que regulam EaD não só admitem como determinam a realização de atividades presenciais, entre as quais a avaliação, práticas de laboratório e estágio. Nesta perspectiva, um curso EaD, no atual contexto normativo, não pode ser um curso integralmente à distância, requerendo, também, atividades necessariamente presenciais

Desde o advento da atual LDB, em 1996 – e até ano de 2001 –, é oportuno destacar que a EaD, como modalidade autônoma, pouco se desenvolveu.<sup>31</sup> Assim, na virada do milênio, no Brasil, certamente não era comum a EaD – e seria algo completamente estranho falar de EaD no ensino presencial,

Esse horizonte começa a mudar a partir da edição da Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE, ao tratar da Educação Superior, incluiu, expressamente, entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), mais precisamente no objetivo “4”, estabelecer “um amplo sistema interativo de educação à distância, **utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais**, regulares ou de educação continuada” (grifamos).

No mesmo compasso, do item 6, que tratava da “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais”, exatamente no item 6.2, que abrangia as respectivas “Diretrizes”, constava expressamente a necessidade de “**ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação**” Além disso, foi expressamente estabelecido que as “**tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade**”, constituindo-se em “**instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial**” (grifamos).

Nesta perspectiva – ainda que se tenha em conta a incipiência do contexto da própria EaD à época – a integração de tecnologias de EaD ao ensino presencial decorreria, independentemente de outros fatores, do imperativo legal explícito constante no PNE, fora da própria LDB. Esse imperativo começaria a ser cumprido a partir da Portaria MEC nº 2.253, de 18 de outubro de 2001 (assinada pelo Ministro Paulo Renato Souza, no governo Fernando Henrique Cardoso).

Essa Portaria, certamente a mais limitante e cuidadosa sobre o

31. Nesse período, as poucas experiências eram todas em instituições públicas e o total de alunos matriculados em cursos EaD no Brasil não chegava a seis mil, frente a mais de três milhões de matrículas no ensino presencial. Cursos em EaD representavam menos de 0,2%.

tema<sup>32</sup>, fundava-se explicitamente no artigo 81 da LDB, segundo o qual é “permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei”<sup>33</sup>. Segundo Pedro Demo, muitos iriam “dizer que esse artigo é o mais sábio da Lei exatamente porque permitiria na prática desconsiderá-la” (1997, p.26).

A Portaria MEC nº 2.253/2001 foi revogada pela Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004 (assinada pelo Ministro Tarso Genro, no governo Lula), a qual, sob o mesmo fundamento (artigo 81 da LDB), autorizou, para os cursos reconhecidos, a oferta de disciplinas “que utilizem modalidade semipresencial”, com a carga limitada a 20% da carga total do curso. Observe-se que o experimento de 2001 não só teve suas possibilidades ampliadas<sup>34</sup> como recebeu uma denominação específica: **modalidade semipresencial**, termo que era e é rigorosamente estranho à legislação relativa a EaD e ao próprio ensino presencial<sup>35</sup>.

32. A Portaria autorizava que Universidades e Centros Universitários pudessem instituir, nos cursos reconhecidos, disciplinas “que, em seu todo ou em parte utilizem método não presencial”, abrangendo até 20% da carga horária do curso. A Portaria exigia a formalização da alteração no Projeto Pedagógico, e comunicação imediata ao MEC a respeito delas, sendo expressamente prevista uma avaliação do MEC, da qual resultaria uma autorização para incorporação definitiva ao currículo ou determinação de interrupção da oferta. Havia dois cuidados interessantes: as avaliações deveriam ser presenciais e a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias. A oferta à distância, deveria, ainda, ser acompanhada da oferta de disciplina presencial idêntica, até que o curso tivesse renovação do reconhecimento. Outros tipos de instituições de ensino, como Faculdades isoladas, não poderiam sequer implementar a alteração sem autorização prévia do MEC.
33. Não há como deixar de ressaltar tratar-se de engenharia normativa sofisticada: a possibilidade de técnicas de EaD, no ensino presencial, não nascia fundada no artigo 80 da LDB, que trata da EaD, mas do artigo 81, que trata de cursos experimentais. Assim, a partir de 2001, o ensino presencial, passa a ter permitidas disciplinas experimentais com “método não presencial”, ainda sob forte controle estatal, mas com um limite percentual bem definido: 20% da carga horária total do curso. Para Fragale, “a portaria acabou criando um patamar numérico que, uma vez ultrapassado, transforma um curso presencial em não presencial, ou seja, à distância” (2003, p.20)
34. Foram mantidos dois cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais e a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias. Seriam necessários, além disso, encontros presenciais e atividades de tutoria) artigo 2º, Parágrafo único.). Foi mantida a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico e de comunicação ao MEC, mas deixou de haver a avaliação específica prévia por parte dele, ficando a mesma incorporada aos procedimentos de renovação de reconhecimento. Não havia privilégio: toda e qualquer instituição de ensino superior, desde Faculdades isoladas até Universidades, poderiam exercer essa prerrogativa, ainda que limitada a seus cursos reconhecidos. Não havia mais obrigação de ofertar disciplina presencial em paralelo.
35. Assim, seria possível falar em três modalidades de oferta de ensino fundadas na LDB: presencial – artigo 47, parágrafo 3º; EaD – artigo 80; e semipresencial – artigo 81, traduzindo-se esta última modalidade exatamente na possibilidade de agregar os 20% de atividades não presenciais aos cursos presenciais. Curiosamente, uma década após, o termo **ensino semipresencial** acabou se vulgarizando comercialmente, não para os cursos presenciais que obedeciam aos 20%, mas para os cursos EaD que continham aulas presenciais uma vez por semana.

Importante ressaltar que esse experimento trazido pelas Portarias foi, como tal, validado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer CNE/CES nº 281/2006<sup>36</sup>. Se houvesse alguma dúvida quanto a possibilidade de introdução de componentes EaD no ensino presencial, o legítimo intérprete da LDB para a Educação Superior, o CNE, não deixava dúvida: no exercício em que estava em jogo o contraponto do artigo 47, parágrafo 3º, com os artigos 80 e 81 da LDB e com o próprio PNE, embora sem citar nenhum deles, o CNE/CES considerou admissível a “modalidade dita semipresencial”.

Certamente pelo êxito que tenha alcançado nos anos anteriores<sup>37</sup>, à exemplo do que ocorreu com a meta da flexibilidade curricular, não se encontra entre as 14 metas do PNE seguinte, trazido pela Lei nº 13.005/2014, nenhuma meta relativa à Educação a Distância, menos ainda sobre a incorporação das respectivas técnicas ao ensino presencial. Mas a EaD não foi de todo ignorada por ele<sup>38</sup>.

36. O Parecer CNE/CES nº 281/2006, homologado pelo Ministro da Educação em 9 de julho de 2007, que tratava de consulta “sobre a oferta e equivalência de disciplinas à distância no ensino presencial”, feita pela Rede Brasileira de Ensino à Distância esclareceu que se tratava de oferta perfeitamente válida, desde que respeitado o limite “de 20% da carga horária total do curso”. Disse ainda que a sua “oferta prescinde de autorização própria, exigindo apenas a comunicação das modificações pertinentes nos projetos pedagógicos dos cursos à SESu/MEC.” reproduzindo, na resposta à consulta, o próprio texto da Portaria.
37. Para se ter uma ideia do êxito das metas relativas a EaD do PNE anterior, basta verificar a verdadeira explosão da modalidade que se operou no período entre os dois PNEs: tomando-se os dados do Censo da Educação Superior disponíveis no INEP, no ano de 2001, ano de início da vigência do PNE anterior, observa-se um total de nacional de apenas 5.359 matrículas em cursos de graduação à distância, todos em instituições públicas, num contexto em que o Brasil apresentava outras 3.030.754 de matrículas em cursos de graduação presenciais (sendo 939.225 em instituições públicas e 2.091.529 em instituições privadas). Naquele contexto, 99,82% das matrículas na Educação Superior eram presenciais e 100% da EaD era pública. Já no ano de 2014, ano de início da vigência do novo PNE, o Brasil apresentava 1.341.842 matrículas em cursos de graduação à distância (sendo 139.373 em instituições públicas e 1.202.469 em instituições privadas). No mesmo ano o Brasil apresentaria 6.486.171 matrículas em cursos de graduação presenciais (sendo 1.821.629 em instituições públicas e 4.664.542 em instituições privadas). Nesse contexto, 17,14% das matrículas na Educação Superior eram em cursos EaD e 89,61% da EaD era privada. Enquanto as vagas totais no Ensino superior haviam sido multiplicadas em pouco mais de 2,5 vezes, as vagas em cursos à distância haviam sido multiplicadas em mais de 250 vezes. Embora não existam estatísticas, no INEP, no período (nem hoje ainda), relativas ao percentual de carga à distância incorporado aos cursos presenciais, é possível intuir que a prática tenha sido significativa, especialmente no contexto privado; justamente porque as instituições que investiram no know-how para operar à distância, naturalmente devem ter procurado aproveitar ao máximo o respectivo investimento.
38. O novo PNE, trazido pela Lei nº 13.005/2014, em sua meta 12, que trata da expansão da matrícula na Educação Superior, não deixou de tangenciar o tema em seus objetivos, como ocorre no objetivo 12.15, que trata de “institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação” e no objetivo 12.20, que trata da ampliação do financiamento estudantil (FIES) para “estudantes regularmente matriculados em **cursos superiores presenciais ou a distância**, com avaliação positiva”. Faz

Passados 12 anos, a Portaria MEC nº 4.059/2004 foi revogada pela Portaria MEC nº 1.134, de 10 de dezembro de 2016 (assinada pelo Ministro Mendonça Filho, no governo Michel Temer), a qual, sob o mesmo fundamento (artigo 81 LDB), permitiu que todos os cursos superiores autorizados (não mais apenas os cursos reconhecidos) introduzissem “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na respectiva organização pedagógica, mantidas as demais exigências<sup>39</sup>, inclusive a limitação da carga a 20% do total do curso.<sup>40</sup>

A Portaria MEC nº 1.134/2016, após dois anos de vida, foi revogada pela Portaria MEC 1.428, de 28 de dezembro de 2018 (assinada pelo Ministro Rossieli Soares e publicada em 31 de dezembro de 2018, último dia do governo Michel Temer), a qual, ainda sob o fundamento do ensino experimental, autorizou as instituições que apresentassem pelo menos um curso superior reconhecido a introduzir “oferta de disciplinas na modalidade a distância” na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores presenciais, no limite de até 40% da sua carga horária total<sup>41</sup>.

o mesmo na meta 14, que trata da expansão da pós-graduação stricto sensu, referindo-se expressamente, no objetivo 14.4, à expansão da oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, “utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância”, quicá nos mesmos moldes em que o antigo PNE incitara o uso dessas tecnologias na graduação. Outrossim, no mesmo compasso preconizado para a graduação, o objetivo 14.7 trata da expansão “de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação”.

39. Foram mantidos os quatro cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias; seriam necessários encontros presenciais e; seriam necessárias atividades de tutoria, atividades essas que, desta feita implicariam “na existência de profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico”) artigo 2º, Parágrafo único). Foi mantida também a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico, mas não mais de comunicação ao MEC, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.
40. Destaca-se aqui que o expediente denominado anteriormente **modalidade semipresencial**, mas que já fora denominado **não presencial** (originalmente, na Portaria MEC 2.253/2001), sem quase nada mudar suas características, e ainda fundado no ensino experimental, passou a ser referido como **modalidade a distância**. Além disso, as suas possibilidades foram ampliadas: agora cursos ainda não reconhecidos, mas já autorizados, poderiam fazer a introdução de disciplinas à distância em seu currículo. Embora mudada a denominação, tratava-se do mesmo expediente já chancelado pelo CNE. Por outro lado, importante destacar aqui que nesse momento ainda não era tecnicamente possível a criação de qualquer curso com 20% das disciplinas na **modalidade a distância**, justo porque as normas autorizavam o expediente apenas para cursos “autorizados”.
41. A Portaria MEC nº 1.428/2018, publicada no apagar das luzes do governo Michel Temer trouxe consigo, além da consolidação das experiências anteriores, inclusive com a manutenção da denominação EaD, a clara intenção de premiar, com maiores prerrogativas neste campo, ainda considerado experimental, instituições com comprovado alto desempenho nos indicadores educacionais, mantendo um relativo cuidado com instituições cuja qualidade não era, por qualquer motivo, ainda aferível, inclusive proibindo-o para instituições novas, que demorariam alguns



Por derradeiro, sobreveio a atualmente vigente Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019 (assinada pelo Ministro Abraham Weintraub, no governo Bolsonaro), revogando, após um ano de vigência, a Portaria MEC nº 1.428/2018. A nova Portaria, entretanto, não mais estava escudada sob o fundamento do ensino experimental (artigo 81, LDB), mas do próprio artigo 80 da LDB, o qual estabelece que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Essa mudança de fundamentos preconiza um cenário no qual os **experimentos** de EaD no ensino presencial teriam sido pretensamente exitosos, justificando sua incorporação definitiva às práticas do ensino. De outra banda, dá luz a um cenário que Roberto Fragale considerava lamentável já não ter se desenhado desde 2001, quando o próprio PNE recomendava “a busca de uma clara articulação entre ensino presencial e não presencial” (FRAGALE, 2003, p.20).

Outrossim, a Portaria MEC nº 2.117/2019, também consolidando experiências anteriores<sup>42</sup>, do ponto de vista dos cursos abrangidos, am-

---

anos para ter qualquer de seus cursos reconhecido. Trouxe, no compasso da **maior-liberdade/maior-responsabilidade**, um aumento considerável quanto a carga a ser abrangida: 40%, simplesmente o dobro do até então autorizado. O percentual autorizado abrangeria, a princípio, 20% da carga total do curso. Todavia esse limite poderia ser ampliado para até 40% (salvo nas áreas da saúde e engenharias, para as quais a ampliação era proibida) contanto que a instituição apresentasse quatro indicadores concomitantes de qualidade e experiência: credenciamento institucional para EaD; pelo menos um curso reconhecido que opere em ambas modalidades (presencial e à distância) com conceito (CC) igual ou superior a 4 (quatro); conceito de curso (CC) igual ou superior a 4 (quatro) no curso objeto de ampliação de carga EaD e; inexistência em processo de supervisão em curso no MEC. Foram mantidas três exigências anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias e; deveria haver mediação de tutores e profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso – PPC. Uma exigência anterior foi alterada: deixa de haver menção expressa à necessidade de encontros presenciais, restando em seu lugar a obrigação de que as atividades acadêmicas presenciais fossem realizadas exclusivamente na sede do curso. Uma importante exigência foi agregada: as atividades práticas deveriam ser presenciais, o que trouxe mais sintonia das “disciplinas em EaD”, com os “cursos em EaD”, visto que essa exigência, ao lado da necessidade de avaliações presenciais. Além disso, foram incorporadas diretrizes de publicidade: necessidade de informação prévia aos estudantes, inclusive nos processos seletivos; necessidade de descrição, no plano de ensino da disciplina, das atividades realizadas a distância, juntamente com a carga horária definida para cada uma, com explicitação da forma de integralização da carga horária destinada às atividades on-line. Foi mantida a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

42. A Portaria MEC 2.117/2019, repete, com clareza e sensíveis aperfeiçoamentos, pelo menos cinco determinações anteriores: a de que a oferta das disciplinas com carga em EaD não possa encurtar o ano letivo de 200 dias (artigo 2º parágrafo 6º); a de que a realização



pliou a extremos a experiência da EaD nos cursos presenciais: em 2001 eram apenas os cursos reconhecidos, a partir de 2016 os cursos autorizados, com um leve recuo em 2018, que exigira que a instituição tivesse pelo menos um curso reconhecido. Agora, em regra, todos os cursos, autorizados, reconhecidos e até mesmo os meramente propostos, antes mesmo de autorização, podem apresentar carga não presencial<sup>43</sup>, ampliada, de forma genérica, para o percentual de 40%<sup>44</sup>, tendo como única

de atividades acadêmicas presenciais seja feita exclusivamente na sede do curso (artigo 3º); a exigência de alteração no Projeto Pedagógico (artigo 2º e artigo 4º, parágrafo único); as determinações relativas à necessidade de disponibilizar informação aos estudantes e no sistema MEC a respeito da opção pela inclusão do percentual não presencial (artigo 2º parágrafo 5º, artigo 4º, artigo 5º, artigo 6º); assim como a determinação de mediação do processo de ensino-aprendizagem por docentes, tutores e profissionais da educação com formação e qualificação em nível compatível com o previsto no PPC e no plano de ensino da disciplina, com métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC (artigo 4º). Por outro lado, todavia, a Portaria não repete as exigências de que as avaliações devam ser presenciais, tampouco se pronuncia sobre as práticas de laboratórios. Se estaria a dispensar avaliações presenciais e permitir práticas à distância, ainda que isto não seja permitido nem nos cursos EaD? A resposta só pode ser negativa. Observe-se que o artigo 1º da Portaria, ao referir-se a “oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância–EaD em cursos de graduação presenciais”, estabelece que a oferta deve se dar “com observância da legislação educacional em vigor”. Como o único dispositivo vigente sobre a tema é a própria Portaria, a referência à legislação só poderia à legislação de EaD, que exige avaliações e práticas de laboratório presenciais. De qualquer forma, trata-se de situação que uma redação mais clara e explícita ajudaria.

43. De qualquer forma, é criada uma amarra especial para a opção da utilização de carga à distância: a instituição, seja nos projetos de curso onde pleiteie autorização (artigo 7º), seja nos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso, (artigo 8º), deverá apresentar conceito igual ou superior a 3, concomitantemente, nos itens Metodologia; Atividades de tutoria; Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA; e Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC, constantes nos instrumentais de avaliação. Essa ampliação opera em moldes similares aos de 2016, sem os recuos de 2018, com a recomendável possibilidade de permitir que os próprios projetos de autorização de curso já expressem a opção pela carga não presencial (evitando o já referido constrangimento do **duplo projeto**). Observa-se, por outro lado, uma outra opção para os fins colimados em 2018: a amarração em padrões de qualidade específicos, desta feita não mais em critérios gerais prévios de qualidade institucional, mas em padrões inerentes ao próprio curso, ditados pelos instrumentais de avaliação.
44. Há, todavia, uma ressalva quanto aos 40% atualmente permitidos—ela se encontra no parágrafo 3º do artigo 2º, *in verbis*: “§ 3º—As atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40% de que trata o caput”. A técnica normativa é horrível: faz referência a atividades “extracurriculares”. Observe-se que toda atividade constante no currículo de um curso, seja atividade complementar, de estágio, prática, ou de laboratório, ou mesmo trabalho de conclusão é, necessariamente, “curricular”, justo porque faz parte do currículo. Se não fizesse parte do currículo, não seria, obviamente, atividade do curso. Se o a intenção fosse abranger esses componentes, melhor seria se a redação tivesse feito referência a “os demais componentes curriculares”, explicitando adequadamente o único sentido que o texto pode ter. Menos mal que a Portaria, ainda que trate nomine equivocadamente os demais componentes curriculares, estabeleça que somente quando eles “utilizarem metodologias EaD” devam ser computados no limite de 40%. Pior seria caso se referisse a “todos os componentes curriculares além da sala de aula”, o que jogaria automaticamente os Estágios, as Atividades Complementares, a Extensão e os Trabalhos de Curso para o cômputo da EaD, o que levaria a um efeito contrário do pretendido pela norma. Esses componentes, como se viu, no item 2.1, não tem, a priori, a natureza de EaD, o que, todavia,

exceção os cursos de medicina, proibidos de utilizar qualquer percentual em EaD por disposição expressa da norma (artigo 1º, parágrafo único)<sup>45</sup>.

Destaca-se, por derradeiro, que o CNE corroborou a validade dessa Portaria, referindo-se expressamente “à possibilidade de cursos proverem 40% de seus conteúdos a distância, conforme dispõe a Portaria MEC nº 2.117/2019” no Parecer CNE/CES nº 5/2020.

Nesse contexto, no âmbito da Pós-Graduação Stricto Sensu – mestrado e doutorado –, a Portaria CAPES nº 275/2018 estabelecia a aplicação aos cursos presenciais stricto sensu, no que coubesse, as mesmas regras aplicáveis à graduação, relativamente às atividades a distância. Ela referia expressamente a aplicação, nessa matéria, da Portaria MEC nº 1.134/2016, substituída pela Portaria MEC nº 1.428/2018, que foi substituída, por sua vez, pela antes citada Portaria MEC nº 2.117/2019. A Portaria CAPES nº 275/2018 foi, entretanto, revogada pela Portaria CAPES nº 90/2019, que contém um único dispositivo que relativo a essa matéria:

Art. 6º A oferta de disciplinas<sup>46</sup> esparsas a distância não caracteriza, *per se*, os cursos como a distância, pois **as instituições de ensino podem introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos presenciais reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em parte, utilizem método não presencial**, com base na Lei nº 9.394, de 1.996. (grifamos)

A redação foi menos feliz que a da norma revogada, posto que de fato, se for interpretada gramaticalmente a expressão “com base na

---

não impede, de fato, que possam materializar-se no universo da EaD, se para tal configurados no Projeto Pedagógico, observados os limites legais.

45. Por disposição inédita, os cursos de medicina passaram a ser simplesmente proibidos de utilizar carga em EaD, em qualquer percentual. Não deixa de ser um embaraço especial a esses cursos, os quais, bem ou mal, já poderiam ter incluído em seus projetos até 20% de carga não presencial desde 2001, podendo ter ampliado esta carga para 40%, conforme o desempenho institucional, em 2018. Certamente melhor seria deixar esse tipo de vedação às próprias DCNs do curso, o que a própria norma remete, no parágrafo 2º do artigo 2º. Isso leva a muitas perguntas, para as quais não se pretende aqui as respostas: Por que apenas para a medicina a vedação? Teria sido especialmente ruim a experiência somente para a medicina? Seriam técnicas não recomendáveis de ensino para um médico, por que envolve vidas futuras? Também não seriam para engenheiros, cujas edificações também podem matar? Ou enfermagem? Ou psicologia? Por outro lado, sociologia ou ética, a distância, comprometeria a formação de um médico, mas não de um advogado ou de um engenheiro?
46. Deve-se interpretar a expressão “**disciplina**” constante do texto legal de forma ampla, no sentido de “**componentes curriculares**”. Há um certo vício no Direito Educacional, ainda marcado por uma certa lógica conteudista, de utilizar **disciplina** para se referir aos diversos conteúdos e atividades que compõem um currículo no âmbito da educação superior. Na sua aplicação prática, entretanto, o que ocorre é a interpretação extensiva.

Lei nº 9.394, de 1.996”, é preciso destacar que essa lei, sem fazer qualquer menção à possibilidade de EaD nos cursos presenciais, cinge-se a indicar obrigatoriedade de credenciamento específico para EaD (artigo 80) e a obrigar, sem qualquer ponderação, a frequência de alunos e professores nesses cursos (parágrafo 3º do artigo 47).

Nessa perspectiva, a partir exclusivamente do texto da LDB não haveria, a priori, qualquer base para introdução de componentes não presenciais na pós-graduação. Na Portaria CAPES nº 275/2018 ainda havia um vínculo expresso com o ato administrativo normativo que regulava o contexto da graduação – na época, expressamente, a Portaria MEC nº 1.134/2016, atualmente revogada, que admitia um percentual de até 20% em EaD. Ocorre que a matéria, na graduação, atualmente, é regida pela Portaria MEC nº 2.117/2019, que permite um percentual de até 40%, mas vincula essa possibilidade a indicadores de qualidade específicos do processo de avaliação dos próprios cursos de graduação. Indicadores esses que, como tais, não existem no sistema CAPES. Nesse sentido, fosse vigente ainda a Portaria CAPES nº 275/2018, seria impossível de aplicar. Fosse objetivo da CAPES deixar clara a possibilidade de EaD na pós-graduação, ideal seria tê-lo feito através de Portaria específica, emitida pela própria CAPES, disciplinando a matéria e fixando os respectivos percentuais.

Por outro lado, saindo da interpretação meramente gramatical, é inolvidável que o artigo 6º da Portaria CAPES nº 90/2019 tem por objetivo efetivamente permitir que as IES possam “introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos presenciais reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em parte, utilizem método não presencial”. E isso não é pouco. É de fato a abertura para a possibilidade do uso **método não presencial** na pós-graduação dita presencial. Há um único condicionante: a disciplina não poderá ser totalmente em EaD, pois a permissão normativa é expressamente dirigida a **parte** de uma disciplina. Por outro lado, como não há fixação de percentual mínimo para essa parte em EaD, a priori, ela poderia ser de 40%, mas nada impediria que fosse de 90%.

Entende-se, todavia, que é prudente que o percentual não ultrapasse 40%. Embora a norma não remeta expressamente aos percentuais

de graduação, é inevitável perceber que se trata que essa fixação carregue consigo boa dose de razoabilidade – notadamente porque preserva um contexto no qual a maior parte da carga da disciplina ainda obedece ao formato presencial.

Ainda assim, recomenda-se fortemente que a CAPES reveja o texto em questão, não só por conta da antinomia formal que carrega, ao ancorar-se em normas que não constituem atracadouro seguro, mas também porque seria melhor fixar um percentual máximo, a fim de evitar abusos. Além disso, a revisão permitiria que o percentual pudesse ser vinculado ao curso inteiro – e não apenas a cada uma das disciplinas. Essa última revisão permitiria maior sintonia com as possibilidades de EaD atualmente vigentes no âmbito da graduação.

De qualquer forma, no atual contexto do ensino remoto, o texto da Portaria MEC nº 544/2020 (e das que lhe precederam e sucederam) autorizou, a toda a educação superior, em todos os níveis (portanto incluindo graduação e pós-graduação), a substituição de aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas em todo o respectivo período de vigência, de forma ampla e com pouquíssimas limitações.

Pretender incluir qualquer restrição à essa autorização, que não provenha da própria norma, especialmente a legislação específica da EaD, não é só uma solução ilegal, mas uma solução ruim<sup>47</sup>

47. A atribuição de sentido amplo ao texto legal, é a que melhor coaduna com seus objetivos – afora o dado elementar já apontado: não havia nenhuma legislação anterior que pudesse ser automaticamente aplicável – especialmente a da própria EaD. É importante considerar, nessa matéria, que o objetivo da flexibilização legal foi permitir que o processo de ensino-aprendizagem tivesse prosseguimento durante o período da Pandemia. Limitar essa flexibilização, na graduação, à porcentagem já autorizada em norma específica – 40% do total da carga horária do curso –, excluiria, a priori, do alcance da norma as instituições que já utilizam esse percentual máximo na organização de seus cursos. Além disso é preciso lembrar que a Portaria MEC nº 2.117/2019, que trata da autorização para que cursos de graduação presenciais pudessem ofertar disciplinas na modalidade EaD, no limite de 40% não trouxe uma autorização genérica: trouxe uma opção que pressupõe requisitos específicos, que nem todas as instituições cumpriram e, além disso, trouxe a necessidade de comunicação prévia aos estudantes, antes mesmo do início das aulas, o que seria absolutamente contraditório com uma norma que pretendia se dirigir justamente às aulas em andamento, portanto já iniciadas. Assim, constitui equívoco – como rapidamente percebeu o MEC, qualquer vinculação das normas relacionadas ao ensino remoto com a possibilidade de incorporação de percentuais de EaD nos cursos presenciais, que, como se viu, tem história e dinâmica próprias. Da mesma forma, implicaria em excluir dessa flexibilização a pós-graduação, que não teria qualquer suporte legal para operar suas disciplinas em formato 100% não presencial, trazendo um grande prejuízo aos milhares de pós-graduandos de todo o país que teriam de interromper seus estudos.

## 2.2 PANORAMA GERAL DA POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS POR ATIVIDADES REMOTAS

A Portaria MEC nº 544/2020, no parágrafo 2º do artigo 1º, atribuiu às IES a ampla autonomia para a definição das componentes curriculares nos quais pode ocorrer a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas e para a forma de realização das avaliações, bem como lhes atribuiu a responsabilidade pela disponibilização dos recursos necessários.

§ 2º Será de **responsabilidade** das instituições a **definição dos componentes curriculares** que serão substituídos, a **disponibilização de recursos aos alunos** que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas, bem como a **realização de avaliações** durante o período da autorização de que trata o caput. (grifamos).

O texto da Portaria trouxe novidades em relação ao seu equivalente nas primeiras Portarias. Destaque-se:

- a. a expressão “**disciplinas**” – constante no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 343/2020 – foi substituída, na Portaria MEC nº 544/2020, pela expressão “**componentes curriculares**”; essa substituição, em termos de uniformidade textual – e para não gerar divergências interpretativas – deveria ter sido também introduzida no caput do artigo 1º do novo texto normativo;
- b. a expressão “**ferramentas**” – também constante no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 353/2020 – foi substituída, na Portaria MEC nº 544/2020, pela expressão “**recursos**”.

Ao substituir “**disciplinas**” por “**componentes curriculares**”, reconheceu que cursos e programas possuem um leque de formas de oferecimento de conteúdos e de desenvolvimento de competências que não cabem no âmbito da expressão utilizada na Portaria revogada. A título de exemplo, os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) não se conformam, necessariamente, como disciplinas: com a alteração introduzida, as orientações e defesas ficaram indubitavelmente abrangidas pela autorização normativa. Mas não só elas: o leque atual de possibilidades de **componentes curriculares não disciplinares**, como já demonstrou Birnfeld (2019), é bastante amplo: inclui, além do TCC, entre outras, atividades de extensão, de pesquisa, complemen-

tares, práticas simuladas, etc.

A substituição da expressão “**ferramentas**”, por “**recursos**”, amplia também o âmbito das obrigações a serem assumidas pelas IES. A expressão **ferramentas** é utilizada em sentido mais instrumental – ferramentas pedagógicas e digitais. Já a expressão **recursos** possui sentido mais amplo – recursos materiais e humanos necessários.

No mesmo sentido andou o parágrafo 1º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1030/2020, que substituiu a Portaria MEC nº 544/2020. Em ambos os casos o texto normativo caminhou no sentido de ampliar as alternativas. Isso implica que as escolhas passaram integralmente para as IES, no exercício de sua autonomia. Embora a expressão “**responsabilidade das instituições**” constante no parágrafo 1º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1030/2020 (e antes no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020) possa ser lida como um espaço de liberdades criativas é preciso ressaltar que essa autonomia não se encontra isenta de um grande conjunto de responsabilidades pelas escolhas adotadas.

Não se trata de mera substituição de componentes curriculares, mas de substituição responsável, considerada em função dos objetivos do Projeto Pedagógico (PPC) de cada curso, do respectivo perfil de egresso, das habilidades e competências desejadas de cada curso. A grande questão deixa de ser “**o que substituir?**”, passando a ser “**o que substituir, mantendo a qualidade e eficácia do projeto pedagógico em função de seus objetivos?**”.

É importante lembrar que no espaço temporal que separou a edição das duas Portarias sobreveio, em 18 de agosto de 2020, a Lei nº 14.040. Com ela o número de dias letivos foi flexibilizado para a Educação Superior, mas não as cargas horárias previstas nos currículos de cada curso. Essa Lei estabeleceu, expressamente:

Art. 3º As instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, nos termos do caput e do § 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, desde que:

I – seja mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada

curso; e

II – não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.

**§ 1º Poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida. (grifamos).**

Cabe destacar, relativamente à referida Lei, que ela permite expressamente o uso de Tecnologias da Comunicação e Informação (TICs) “para fins de integralização da respectiva carga horária exigida”. Essa possibilidade de integralização (que está no parágrafo 1º), assim como a própria possibilidade de redução do número de dias letivos (caput) tem por pressuposto não só a manutenção da carga horária, mas também a ausência de prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão – o que igualmente aponta para a atuação responsável no exercício dessas prerrogativas.

No mesmo compasso, o parágrafo 1º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1030/2020 (e antes o parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020) agrega também o dever de “disponibilização de recursos aos alunos que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas”, o que abriga um ainda amplo espectro de possibilidades, os quais vão desde um programa de videoconferências adequado, acompanhado de suporte para transmissão veloz, até uma plataforma digital que permita ao aluno interagir no processo de ensino-aprendizagem, contendo um conjunto de informações disponíveis (textos, links, vídeos, áudios, etc.), assim como exercícios teóricos e/ou práticos interativos – comuns nos cursos em EaD.

Ressalta-se, outrossim, que, na autonomia para substituir ou não substituir, de forma absoluta, as atividades presenciais, encontra-se a possibilidade da substituição parcial, que envolve, na prática, a adoção da opção pela substituição das atividades presenciais que a instituição considerar possível e oportuna, reservando para encontros presenciais algumas atividades nas quais a instituição não veja eficiência pedagógica, se realizadas a distância, bem como para as quais não detenha as tecnologias necessárias para o bom desenvolvimento a distância ou mesmo, principalmente, para aquelas que se incluam nas já referidas

exceções das possibilidades de substituição. Convém não esquecer, todavia, que a possibilidade de realização de atividades presenciais, encontra-se, no contexto da Covid-19, dependente de permissão das autoridades locais.

Ainda assim, a existência da substituição, total ou parcial, deve ser devidamente comunicada ao Ministério da Educação, sendo que a instituição não pode deixar de manter em seu acervo acadêmico permanente toda a documentação respectiva (conforme Decreto 9.235/2017, artigo 104, Portaria MEC nº 315/2018, e Portaria AN/MJ nº 92/2011). Esse dever de documentação é especialmente explicitado pelo parágrafo 3º do o artigo 2º da Portaria MEC nº 1.030/2020 (como antes fora no parágrafo 4º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020), que se refere a “planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso”, para a substituição dos componentes práticos que menciona.

Além de consequências pedagógicas e administrativas, há também consequências efetivamente práticas. Ter optado, por exemplo, pela substituição das aulas presenciais, por aulas remotas síncronas, utilizando programas de videoconferência, significou manter calendários e horários letivos, pagamentos de horas-aulas integrais, nos mesmos parâmetros, aos docentes – que continuaram cumprindo, frente aos alunos, exatamente os mesmos horários letivos que cumpririam nas aulas presenciais. Nesse contexto, a equação financeira contratual (especialmente quando medida em horas-aula ou créditos-horas) se mantém praticamente inalterada, permitindo manter a cobrança integral de mensalidades e os pagamentos aos docentes. Do ponto de vista desses últimos, o único eventual ponto de inovação contratual, gira em torno dos direitos de imagem das aulas que eventualmente tenham sido gravadas. Para professores e alunos, entretanto, ainda subsiste a necessidade de equipamentos adequados para acompanhar o processo de ensino-aprendizagem. Não há como deixar de mencionar que esse custo não deixa de ser compensado pela economia gerada pela desnecessidade de deslocamento físico – que além de economizar dinheiro, também economiza tempo.

A adoção de modelos assíncronos, como comumente ocorre nos



cursos que utilizam EaD, gerou e gera outro conjunto de consequências, especialmente em cursos privados, no contexto em que a carga horária em que o professor horista estará visualmente com o estudante seja alterada. O estudante poderá reclamar de continuar pagando o mesmo valor por menor atenção docente, demandando diminuição da mensalidade. E o professor, de outro lado, poderá se ver num contexto no qual, embora com menos presença física perante o aluno, veja sua carga horária, na prática, aumentar, em função de um novo conjunto de atividades que lhe é agregada, demandando aumento de remuneração. É importante lembrar que se está falando de substituição temporária de atividades presenciais em cursos e aulas originariamente presenciais, pagos como tais e remunerados como tais.

Relativamente à Educação Superior, o Parecer CNE/CP nº 5/2020 contém um conjunto de indicações aplicáveis durante a duração da Pandemia. Para tais indicações serem aplicadas no processo de substituição das atividades presenciais por atividades não presenciais ou semipresenciais, visando reduzir a necessidade de atividades de reposição quando do retorno da vida escolar presencial, o CNE recomenda:

- adotar a substituição de disciplinas presenciais por aulas não presenciais;
- adotar a substituição de atividades presenciais relacionadas à avaliação, processo seletivo, TCC e aulas de laboratório, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;
- regulamentar as atividades complementares, de extensão e o TCC;
- organizar o funcionamento de seus laboratórios e atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;
- adotar atividades não presenciais de práticas e estágios, especialmente aos cursos de licenciatura e formação de professores, extensíveis aos cursos de ciências sociais aplicadas e, onde couber, de outras áreas, informando e enviando à SERES ou ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou

laboratoriais a distância;

- adotar a oferta na modalidade à distância ou não presencial às disciplinas teórico-cognitivas dos cursos da área de saúde, independente do período em que são ofertadas;
- supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;
- definir a realização das avaliações de forma remota;
- adotar regime domiciliar para alunos que testarem positivo ou que sejam do grupo de risco;
- organizar processo de capacitação de docentes para o aprendizado à distância ou não presencial;
- implementar teletrabalho para professores e colaboradores;
- proceder o atendimento ao público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades públicas e com esquite em referências internacionais;
- divulgar a estrutura de seus processos seletivos de forma remota totalmente digital;
- reorganização dos ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;
- realização de atividades on-line síncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- oferta de atividades on-line assíncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- realização de testes on-line ou por meio de material impresso entregues ao final do período de suspensão das aulas; e
- utilização de mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar os estudos e projetos.

Grande parte dessas indicações já vinham sendo implementadas pelas IES, que, nos limites das primeiras quatro Portarias do MEC sobre o tema<sup>48</sup>, optaram por substituir “as aulas presenciais por aulas em meios digitais”. Isso, todavia, não vale para as recomendações quanto

48. Portarias MEC nº 343/2020, com redação alterada pela Portaria MEC nº 345/2020 e com validade prorrogada pelas Portarias MEC nº 395/2020 e nº 473/2020.

às atividades formativas de natureza prática (notadamente estágios e práticas de laboratórios e profissionais), cuja substituição foi expressamente proibida por essas Portarias – e posteriormente autorizada, com limites, pela Portaria MEC nº 544/2020. A questão das atividades práticas será tratada em tópico específico.

Antes, todavia, convém ressaltar que as possibilidades do ensino remoto não encontram fundamento apenas nas Portarias do MEC. Tal como se vem afirmando, certamente o marco normativo mais importante para o ensino remoto – e que legitima derradeiramente as próprias Portarias do MEC – é a Lei nº 14.040, de 5 de agosto de 2020, a qual, no parágrafo 1º do artigo 3º, tratando do contexto da Pandemia no âmbito da educação superior, expressamente consolidou a possibilidade do desenvolvimento de “atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida”, criando, inclusive com efeitos retroativos, um adequado contrabalanço (ainda que temporário) ao disposto parágrafo 3º do artigo 47 da LDB.

É também a Lei nº 14.040/2020 que, no então parágrafo único do artigo 1º – posteriormente renumerado para parágrafo 1º, pela Lei nº 14.218, de 2021 -, reafirma o papel crucial do CNE, conferindo-lhe expressas prerrogativas para editar “diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta Lei”. No preciso exercício desse mister, o CNE editou a Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, publicada em 11 de dezembro do mesmo ano, com a expressa finalidade de instituir “Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040/2020”, a qual constituiu-se no ponto culminante da matéria, especialmente para o âmbito da Educação Superior. Seu texto, como projeto, já se encontrava apenas ao Parecer CNE/CP nº 19, de 8 de dezembro de 2020, homologado por Despacho do Ministro de Estado da Educação de 9 de dezembro de 2020 e publicado no DOU de 10 de dezembro de 2020.

Essa Resolução, além de regular os conteúdos da Lei nº 14.040/20, opera em sintonia com as últimas Portarias do MEC que trataram do tema, legitimando assim o rumo tomado pelas autoridades adminis-

trativas.

Além disso, formalizando e dando força normativa às diretrizes já presentes nos demais Pareceres do CNE que trataram da temática, cuida da questão de forma bem mais aprofundada e específica, dando maior detalhamento das possibilidades do ensino remoto, especialmente na educação superior, objeto do presente livro, reservando um capítulo específico para tanto, nos seguintes termos:

### CAPÍTULO III

#### DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 24. Na Educação Superior, o processo educativo visa ao desenvolvimento de competências previstas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e nos projetos pedagógicos e currículos dos cursos das instituições de ensino.

Parágrafo único. As Instituições de Educação Superior (IES) possuem autonomia para definir seus calendários acadêmicos, desde que respeitada a pertinente legislação, e observadas as DCNs e as regras estabelecidas em seus regimentos internos ou estatutos.

Art. 25. **No período de estado de calamidade pública, em caráter excepcional, as IES ficam dispensadas da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, de acordo com o art. 3º, caput, da Lei nº 14.040/2020 e os Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, desde que observadas as DCNs e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso, e que não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.**

Art. 26. Podem ser desenvolvidas **atividades pedagógicas não presenciais** vinculadas aos **conteúdos curriculares de cada curso**, por meio do **uso de tecnologias da informação e comunicação**, para fins de integralização da respectiva carga horária.

§ 1º O cumprimento do caput deste artigo está subordinado à **manutenção do disposto nas DCNs para cada curso, observada a carga horária indicada ou referenciada.**

§ 2º A flexibilidade de que trata o caput deste artigo e seu § 1º deverá ensejar a execução, por parte da IES, de **planejamento do ano letivo de 2020, no sentido de organizar os objetivos de aprendizagem previstos**, inclusive os decorrentes de atividades práticas, extensão e estágios.

§ 3º **As IES**, no âmbito de sua autonomia e observada o disposto nos

Pareceres CNE/CP nº 5 e CNE/CP nº 11/2020 e na Lei nº 14.040/2020, **poderão:**

I – adotar a substituição de **disciplinas presenciais por aulas não presenciais**;

II – adotar a **substituição de atividades presenciais relacionadas a avaliação, processo seletivo, Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e aulas de laboratório**, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;

III – regulamentar as atividades complementares de extensão, bem como o TCC;

IV – organizar o funcionamento de seus laboratórios e atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;

V – **adotar atividades não presenciais de etapas de práticas e estágios**, resguardando aquelas de imprescindível presencialidade, enviando à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ou ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais a distância;

VI – **adotar a oferta na modalidade a distância ou não presencial às disciplinas teórico-cognitivas dos cursos**;

VII – supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;

VIII – definir a realização das **avaliações na forma não presencial**;

IX – adotar **regime domiciliar** para alunos que testarem positivo para Covid-19 ou que sejam do grupo de risco;

X – organizar processo de capacitação de docentes para o aprendizado a distância ou não presencial;

XI – implementar teletrabalho para coordenadores, professores e colaboradores;

XII – proceder ao atendimento ao público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades públicas e com espeque em referências internacionais;

XIII – divulgar a estrutura de seus processos seletivos na forma não presencial, totalmente digital;

XIV – reorganizar os ambientes virtuais de aprendizagem e outras

tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;

XV – **realizar atividades on-line síncronas**, de acordo com a disponibilidade tecnológica;

XVI – **ofertar atividades on-line assíncronas**, de acordo com a disponibilidade tecnológica;

XVII – **realizar avaliações e outras atividades de reforço ao aprendizado, on-line ou por meio de material impresso** entregues ao final do período de suspensão das aulas;

XVIII – utilizar mídias sociais de longo alcance (*WhatsApp, Facebook, Instagram* etc.) para estimular e orientar estudos e projetos; e

XIX – utilizar mídias sociais, laboratórios e equipamentos virtuais e tecnologias de interação para o desenvolvimento e oferta de etapas de atividades de estágios e outras práticas acadêmicas vinculadas, inclusive, à extensão.

§ 4º Na possibilidade de atendimento ao disposto no parágrafo anterior, as IES **deverão organizar novos projetos pedagógicos curriculares, descrevendo e justificando o conjunto de medidas adotadas, especialmente as referentes às atividades práticas e etapas de estágio e outras atividades acadêmicas**, sob a responsabilidade das coordenações de cursos (**grifamos**).

Esse conjunto normativo (Lei nº 14.040/20, que consolidou a possibilidade do ensino remoto, e Resolução CNE/CP nº 2/2020, que fixou as respectivas diretrizes) tem o mérito de legitimar e trazer segurança jurídica plena aos procedimentos adotados pelas IES no contexto da substituição de atividades presenciais por atividades remotas, desde o início das substituições, constituindo-se em guia seguro para a verificação da regularidade das mesmas.

Destaque-se que no ano seguinte, mantido o espírito, o CNE voltou a regulamentar a matéria por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que tem por objetivo expresso “Instituir Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar”, sendo que os seguintes dispositivos tratam da educação superior, em capítulo específico:

Art. 7º **Em caráter excepcional vinculado à duração das medidas de contenção referentes à persistência de contágio da Covid-19**, as Instituições de Educação Superior (IES) **ficam dispensadas da obrigato-**

**riedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico**, de acordo com os Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, e a Resolução CNE/CP nº 2/2020 desde que observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e, quando for o caso, as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que seja mantida a carga horária prevista na organização curricular de cada curso, e que não haja prejuízo aos conhecimentos e práticas essenciais para o exercício da profissão<sup>49</sup>.

**Art. 8º Podem ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos componentes curriculares de cada curso de Educação Superior, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.**<sup>50</sup>

§ 1º O cumprimento do caput deste artigo está subordinado à manutenção do disposto nas respectivas DCNs estabelecidas para cada curso, observada a carga horária indicada ou referenciada<sup>51</sup>.

§ 2º A flexibilidade de que trata o caput deste artigo e seu § 1º deve ensejar a execução, por parte da IES, do que foi planejado em anos anteriores, no sentido de organizar os objetivos de aprendizagem previstos, inclusive os decorrentes de atividades práticas, extensão e estágios<sup>52</sup>.

§ 3º As IES, no âmbito de sua autonomia e observada o disposto nos Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2020, CNE/CP nº 11/2020 e CNE/CP nº 19/2020 e na Resolução CNE/CP nº 2/2020, poderão:

I – adotar a substituição de disciplinas/componentes curriculares presenciais por atividades não presenciais;

II – adotar a substituição de atividades presenciais relacionadas com a avaliação, processo seletivo, Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e aulas de laboratório, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;

III – regulamentar as atividades complementares de extensão, bem como o TCC; IV – organizar o funcionamento de seus laboratórios e de atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;

V – adotar atividades não presenciais de etapas de práticas e estágios,

49. Aqui o CNE, dias antes da Edição da Lei nº 14.218/2021, que faria formalmente essa prorrogação, houve por bem reinterpretar a legislação posta, estendendo, analogamente, ao ano de 2021, o que a Lei Federal autorizara para o ano anterior. Verdade que o Parecer que deu origem à Resolução era ainda do mês anterior.

50. Redação idêntica à do caput do artigo 25 da Resolução CNE/CP nº 2/2020.

51. Redação idêntica à do parágrafo 1º do artigo 25 da Resolução CNE/CP nº 2/2020.

52. Redação idêntica à do parágrafo 2º do artigo 25 da Resolução CNE/CP nº 2/2020.

resguardando aquelas de imprescindível presencialidade, enviando à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ou, quando for o caso, ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas/componentes curriculares, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais a distância;

VI – adotar, na modalidade a distância ou não presencial, a oferta de disciplinas/componentes curriculares teórico-cognitivos dos cursos;

VII – supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;

VIII – definir a realização das avaliações na forma não presencial;

IX – implementar teletrabalho para coordenadores, professores e colaboradores;

X – proceder ao atendimento do público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades e com amparo em referências internacionais;

XI – divulgar a estrutura de seus processos seletivos na forma não presencial, totalmente digital;

XII – reorganizar os ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;

XIII – realizar atividades on-line síncronas e assíncronas, de acordo com a disponibilidade tecnológica;

XIV – realizar avaliações e outras atividades de reforço do aprendizado, on-line ou por meio de material impresso entregue;

XV – utilizar mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar estudos e projetos;

XVI – utilizar mídias sociais, laboratórios e equipamentos virtuais e tecnologias de interação para o desenvolvimento e oferta de etapas de atividades de estágios e outras práticas acadêmicas vinculadas, inclusive, a extensão<sup>53</sup>.

53. A redação é muito similar à do parágrafo 3º do artigo 25 da Resolução CNE/CP nº 2/2020. Poucas alterações. Foram suprimidos os incisos IX e X. O inciso IX tratava da possibilidade de “adoção de regime domiciliar para alunos que testarem positivo para Covid-19 ou que sejam do grupo de risco”. O inciso X tratava da possibilidade de “organizar processo de capacitação de docentes para o aprendizado a distância ou não presencial”. Foram fundidos, no novo inciso XIII, os antigos incisos XV e XVI, mantido o conteúdo (possibilidade de “realizar atividades on-line síncronas e assíncronas, de acordo com a disponibilidade tecnológica”) Foi alterado o conteúdo do inciso XVII, que tratava da possibilidade de “realizar avaliações e outras atividades de reforço ao aprendizado, on-line ou por meio de material impresso entregues ao final do período de suspensão das aulas”, o qual foi renumerado como inciso XIV, sendo suprimida a



§ 4º Na possibilidade de atendimento ao disposto no parágrafo anterior, as IES deverão organizar novos projetos pedagógicos curriculares, descrevendo e justificando o conjunto de medidas adotadas, especialmente os referentes às atividades práticas e etapas de estágio e outras atividades acadêmicas, sob a responsabilidade das coordenações de cursos<sup>54</sup>.

**Art. 9º No caso do disposto no caput do art. 7º, a IES poderá antecipar a conclusão dos cursos superiores de Medicina, Farmácia, Enfermagem, Fisioterapia e Odontologia,** desde que o estudante, observadas as normas editadas pelo respectivo sistema de ensino e pelos órgãos superiores da instituição, cumpra, no mínimo:

I – 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária do internato do curso de Medicina; ou

II – 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária dos estágios curriculares obrigatórios dos cursos citados no caput deste artigo.

Parágrafo único. Fica o Poder Executivo autorizado a ampliar, ouvido o CNE, a lista de cursos referida no inciso II deste artigo, para outros cursos superiores da área da saúde, desde que diretamente relacionados ao combate à pandemia da Covid-19.

[...]

Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, mantidas as disposições dos Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2020, CNE/CP nº 11/2020, CNE/CP nº 19/2020, e da Resolução CNE/CP nº 2/2020. (grifamos)

É Importante ter claro que a Resolução CNE/CP nº 2/2021, focada expressamente no “retorno às atividades presenciais”, mais do que seguir cumprindo a missão de fixar diretrizes normativas para o contexto da Covid-19, nasceu em sintonia com o artigo 6º Lei nº 14.040/2020, para o qual o retorno “observará as diretrizes das autoridades sanitárias e a regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino”.

É preciso dizer que, na prática, quanto ao ensino remoto, a Resolução CNE/CP nº 2/2021 acabou por situar-se num limbo: embora alguns de seus dispositivos estejam focados no retorno às atividades presenciais, a boa parte deles é idêntica ou similar aos da Resolução CNE/

---

expressão “entregues ao final do período de suspensão das aulas”, permitindo sua entrega durante o referido período. Ressalta-se, todavia, que ao teor do respectivo artigo 12, a Resolução CNE/CP nº 2/2021 não revogou a Resolução CNE/CP nº 2/2020, sendo integralmente mantidas as anteriores diretrizes.

54. Redação idêntica a do parágrafo 4º do artigo 25 da Resolução CNE/CP nº 2/2020.

CP nº 2/2020 – e, nesse sentido, permissiva da continuidade do próprio ensino remoto num contexto de acirramento da Pandemia – que foi o que efetivamente ocorreu em 2021, especialmente no primeiro semestre.

Nesse compasso, traz normas complementares para o sistema educacional federal superior – no contexto do próprio ensino remoto e para além dele – entre as quais se destaca:

- a. a própria possibilidade da manutenção do ensino remoto enquanto perdurar a Pandemia (artigos 8º e 11);
- b. a possibilidade do não cumprimento do mínimo de 200 dias letivos enquanto perdurar a Pandemia (artigo 7º);
- c. a possibilidade da antecipação da conclusão dos cursos superiores de Medicina, Farmácia, Enfermagem, Fisioterapia e Odontologia, com redução da carga prática (internato e estágio) para até 75% enquanto perdurar a Pandemia.

## 2.3 O ENSINO REMOTO NO TEMPO

Há pelo menos três horizontes que merecem enfrentamento, na relação entre o ensino remoto e o tempo.

O primeiro refere-se ao fato de que, junto com normas que destinam, especificamente a regular a substituição do ensino presencial pelo remoto, há outras normas que simplesmente procuram redimensionar o próprio tempo acadêmico, como é o caso da que dispensa o cumprimento do número mínimo de dias letivos – que se relaciona diretamente com os calendários acadêmicos.

O segundo, de alguma forma relacionado ao primeiro, envolve o próprio conceito de ano letivo – o qual, como se verá, não se confunde com o ano civil.

E o terceiro horizonte, de caráter mais pragmático, envolve a investigação sobre até quando efetivamente vai a própria possibilidade de ensino remoto substituir o ensino presencial.

### 2.3.1 OS CALENDÁRIOS ACADÊMICOS EM TEMPOS DE COVID-19

No primeiro semestre de 2020, enquanto a possibilidade da imple-

mentação do ensino remoto se consolidava por força de atos administrativos, em paralelo, no plano legislativo, o Poder Executivo editou, já em 1º de abril, a Medida Provisória nº 934, cujo escopo foi estabelecer “normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”.

Curiosamente, entre os dispositivos da Medida Provisória, não estava o próprio ensino remoto, mas tão somente a permissão, em caráter excepcional, para que em 2020 o mínimo de 200 dias letivos previsto na LDB não precisasse ser cumprido. Seu texto, com algumas alterações, foi convertido, no segundo semestre do mesmo ano, na Lei nº 14.040/2020, que relativamente à educação superior prescreve:

**Art. 3º As instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, nos termos do caput e do § 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, desde que:**

**I – seja mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso; e**

**II – não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.**

§ 1º Poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida.

§ 2º Na hipótese de que trata o caput deste artigo, **a instituição de educação superior poderá antecipar a conclusão dos cursos superiores de medicina, farmácia, enfermagem, fisioterapia e odontologia**, desde que o aluno, observadas as normas a serem editadas pelo respectivo sistema de ensino e pelos órgãos superiores da instituição, cumpra, no mínimo:

**I – 75 % (setenta e cinco por cento) da carga horária do internato do curso de medicina; ou**

**II – 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária dos estágios curriculares obrigatórios dos cursos de enfermagem, farmácia, fisioterapia e odontologia.**

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a ampliar, ouvido o CNE, a lista de cursos referida no inciso II do § 2º deste artigo, nos mesmos termos previstos nesta Lei, para outros cursos superiores da área da saúde, desde que diretamente relacionados ao combate à pandemia da Covid-19. [...]

**Art. 6º O retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino. [...].**

§ 3º Será assegurado, observado o disposto no caput deste artigo, o acesso dos estudantes da educação básica e da educação superior em situação excepcional de risco epidemiológico decorrente da pandemia da Covid-19 a atendimento educacional adequado à sua condição em termos equivalentes ao previsto no art. 4º-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, garantidos aos estudantes das redes públicas programas de apoio, de alimentação e de assistência à saúde, entre outros. (grifamos).

Como se vê, o caput do artigo 3º da Lei nº 14.040/2020 dispensou, expressamente, as IES do cumprimento do número mínimo de dias letivos, em que pese o inciso I, do mesmo artigo, tenha mantido a exigência expressa do cumprimento da carga horária estabelecida na matriz curricular de cada curso. Em compasso similar, o inciso II condicionou, de forma ampla, o exercício dessa prerrogativa, pelas IES, ao não prejuízo aos conteúdos necessários para o exercício profissional<sup>55</sup>.

Observe-se, assim, que a dispensa do cumprimento do mínimo de dias letivos relaciona-se estritamente com a facilitação da organização do calendário escolar frente ao calendário gregoriano – não trazendo nenhuma possibilidade de flexibilização quanto à qualidade do ensino.

O ano já estava a transcorrer, a translação da terra prosseguia intocada, enquanto o ano letivo foi de fato paralisado pelas autoridades. Em algumas instituições já não havia mais tempo para um calendário de 200 dias que se encerrasse em 2020 – e menos ainda para um semestre letivo de 100 dias que se encerrasse no primeiro semestre do ano gregoriano.

55. O que certamente é difícil de aferir. A rigor, isso envolve o cumprimento das DCNs de cada curso, notadamente daqueles dispositivos que delimitam o perfil do egresso e as habilidades e competências.

Nessa perspectiva, o espírito da norma foi de permitir às IES essa margem de (re)organização, utilizando-se dos expedientes já autorizados pelo MEC para, com menos semanas letivas, recompor suas atividades, desde que garantisse cumprimento de carga exigida e da qualidade da aprendizagem.

No plano geral, no pano de fundo, o advento do ensino remoto era a chave o encurtamento do tempo: as tecnologias de informação e comunicação, colocando o processo de ensino-aprendizagem em ambiente virtual, permitiriam não só reiniciar as aulas, mas também recuperar, em paralelo, a carga horária total, sem necessidade de expansão do período letivo<sup>56</sup>.

Como a Pandemia no Brasil, no ano de 2021, ao contrário de recrudescer, avançou, o artigo 6º da Lei nº 14.040/2020 ganhou plena efetividade. Além disso, quase ao final do ano, em outubro, ganhou, um reforço explícito do legislador: a Lei nº 14.218/2021 alterou expressamente a Lei nº 14.040/2020, indicando, no parágrafo 2º, do artigo 1º, que “As normas previstas nesta Lei não se vincularão à vigência do Decreto Legislativo referido no caput deste artigo e vigorarão até o encerramento do ano letivo de 2021”.

Importante ressaltar que, antes mesmo desse segundo esforço legislativo, o CNE, na condição de intérprete da legislação educacional, com poderes normativos, já havia enfrentado essa questão, inicialmente por meio do Parecer CNE/CP nº 6, de 6 de julho de 2021<sup>57</sup> e, a seguir, com a Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que institui “Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas

56. Vale aqui algo de quem viveu isso: os autores da presente obra, que transitaram em diferentes cenários educacionais (um em instituição pública, outro em privada). Não são dados estatísticos. É depoimento: o cenário, no primeiro semestre de 2020, era variado. Todas as instituições, em algum momento, especialmente a partir de março, já haviam suspendido suas atividades letivas, por conta da Pandemia. Como não havia clareza sobre a duração da Pandemia, de um lado, algumas instituições, que acreditavam na sua curta duração, simplesmente suspenderam as aulas, enquanto outras organizaram-se rapidamente para utilizar as prerrogativas autorizadas pelo MEC, tendo retomado as aulas, em formatos não presenciais, em até um mês. Muitas IES em posição intermediária, entre os extremos. O grau de disponibilidade tecnológica para a aventura era também variado. Em todos os casos, havia certamente aulas perdidas e em muitas a eventual recuperação do período perdido comprometeria significativamente o compasso entre o ano letivo e o gregoriano. Para todos, todavia, as possibilidades de o uso de TICs e o alívio no calendário, em conjunto, se revelaram fundamentais para a retomada.

57. Homologado por Despacho do Ministro de Estado da Educação de 4 de agosto de 2021, publicado no DOU de 5 de agosto de 2021.

no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar”.

Assim, no vazio normativo, o CNE exerceu plenamente seus poderes para, no artigo 7º da Resolução CNE/CP nº 2/2021 estabelecer, no âmbito da Educação Superior, “em caráter excepcional vinculado à duração das medidas de contenção referentes à persistência de contágio da Covid-19”, a possibilidade do não cumprimento do mínimo de 200 dias letivos para 2021, nos exatos termos em que a Lei nº 14.040/2020 houvera fixado para 2020.

O detalhe importante a ser ressaltado é que, passado o ano letivo de 2020, não havia mais, naquele momento, autorização legal expressa para o encurtamento do número de dias letivos as IES, passando essa autorização a encontrar âncora tão somente no artigo 7º Resolução CNE/CP nº 2/2021<sup>58</sup>.

Aproximadamente dois meses depois o legislador, por meio da Lei nº 14.218/2021, veio a alterar formalmente o prazo de abrangência da Lei nº 14.040/2020 (e, portanto, da possibilidade do não cumpri-

58. Isso não quer dizer que CNE tenha, entre suas competências, a prerrogativa de fixação do número mínimo de dias letivos das IES. Obviamente que não tem, não só porque não há dispositivo legal algum que tenha fixado essa competência, mas também porque há um texto legal vigente, que já faz isso, expressamente: o artigo 47 da LDB, que fixou o patamar mínimo em 200 dias. O que ocorre aqui é o singelo fato de que a Lei nº 14.040/2020 criou um Direito Temporário que, enquanto durar, se sobrepõe ao disposto na LDB. Direito Temporário esse que foi criado em 2020, em função de uma Pandemia iniciada em 2020, mas que avançou no ano seguinte—com potencial de avançar mais. Essa mesma Lei em seu 6º estabeleceu que “**o retorno às atividades escolares regulares** observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as **regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino**”. Não bastasse isso, a mesma lei, parágrafo único de artigo 1º (posteriormente renumerado para parágrafo 1º) elegeu expressamente o próprio Conselho Nacional de Educação (CNE) como titular da competência para editar “**diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta Lei**”. Em conjunto com essa competência opera a competência normativa CNE referida expressamente no parágrafo 1º do artigo 9º da LDB, além da competência para “analisar questões relativas à aplicação da legislação educacional”, referida nos artigos 7º, parágrafo 1º, f); 9º, parágrafo 1º, g) e 9º parágrafo 2º, h; da Lei nº 4.024/1961, com redação dada pela Lei nº 9.131/1995. No exercício dessas prerrogativas—e diante de um cenário no qual foi prorrogado (pela vida) o contexto da Pandemia, que deu origem a Lei nº 14.040/2020, houve por bem o CNE—e no exercício das suas competências legais, diante da efetiva lacuna, explicitar o entendimento de que as normas projetadas para esse contexto em 2020, também haveriam de ser estendidas, por mais tempo, enquanto o mesmo contexto de Pandemia se mantivesse. Não cabe aqui perscrutar se a opção do CNE (e do MEC—que homologou o Parecer que deu origem à norma) decorreu de um exercício hermenêutico decorrente da condição de intérprete da legislação ou tão somente do exercício da prerrogativa normativa expressamente conferida pela Lei nº 14.040/2020. Seja como for, não há como duvidar da validade e, principalmente, da legitimidade do texto da Resolução CNE/CP nº 2/2021, fruto de um Parecer devidamente homologado pelo MEC. Não bastasse isso, convém não esquecer que se está a tratar de atos administrativos que, como tais, gozam do atributo da presunção de legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade.

mento dos dias letivos), para até o final do ano letivo de 2021.

Convém não deixar de mencionar que a obrigação do pleno cumprimento da carga horária dos cursos – que constitui requisito para o encurtamento do ano letivo – recebeu uma excepcionalidade: o parágrafo 2º, do artigo 3º, e seus incisos contêm uma exceção que permite, especificamente para alguns cursos da área de saúde (medicina, farmácia, enfermagem, fisioterapia e odontologia), uma redução de até 75% em componentes práticos específicos (internato ou estágio). Trata-se de uma especificidade destinada a inserir no mercado de trabalho, de forma antecipada, novos profissionais da área de saúde, considerando a necessidade de enfrentamento da Pandemia da Covid-19.

Essa possibilidade restringe-se, inicialmente, aos cinco cursos enumerados, sendo aberta possibilidade de que o MEC, ouvido o CNE, amplie esse leque<sup>59</sup>. Em sentido inverso, não havendo ampliação expressa da possibilidade de redução<sup>60</sup>, os demais cursos se mantêm obrigados ao cumprimento da carga total.

Essa antecipação da formatura fica, entretanto, a critério de cada IES. A norma – Lei nº 14.040/2020, artigo 2º, parágrafo 2º – é expressa no sentido que a IES “**poderá** antecipar a conclusão dos cursos superiores”. Não contém, nesse sentido, um direito subjetivo do aluno à colação antecipada de grau, até porque a fixação do calendário acadêmico (e com ele os períodos de colação de grau) encontra-se na órbita da autonomia institucional.

Convém destacar que também a possibilidade de antecipação de formaturas e diminuição da carga horária prática daqueles cursos foi tratada pelo CNE, em termos idênticos ao Lei nº 14.040/2020, desta feita no artigo 9º da Resolução CNE/CP nº 2/2021, que manteve a permissão do expediente, à exemplo da possibilidade do não cumprimento dos dias letivos, “em caráter excepcional vinculado à duração das medidas de contenção referentes à persistência de contágio da Covid-19”.

---

59. A Lei nº 14.040/2020 traz a autorização para eventual ampliação dos cursos beneficiados, nos seguintes termos: “Art. 3º [...]. “§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a ampliar, ouvido o CNE, a lista de cursos referida no inciso II do § 2º deste artigo, nos mesmos termos previstos nesta Lei, para outros cursos superiores da área da saúde, desde que diretamente relacionados ao combate à pandemia da Covid-19.”

60. Essa possibilidade, entretanto, não foi utilizada até a conclusão desta obra.

Para ambas as excepcionalidades, enquanto o CNE vinculou sua possibilidade à manutenção do contexto da Pandemia, o legislador vinculou expressamente a autorização até o encerramento do ano letivo de 2021. Justo por isso, convém, inicialmente, aclarar o próprio conceito de ano – o que se fará no tópico seguinte.

### 2.3.2 A QUESTÃO DO “ANO LETIVO”

Pequeno tema, mas de grande importância, especialmente para aplicação do presente Direito Temporário, é o significado da expressão “ano letivo”, notadamente porque o parágrafo 2º do artigo 1º da Lei nº 14.040/2020, com redação dada pela Lei nº 14.218/2021, fixou a validade das normas até o “encerramento do ano letivo de 2021”.

A realidade imposta pela Pandemia da Covid-19 fez com que a legislação educacional temporária permitisse às IES a suspensão de suas atividades por quase um ano. E, em especial no âmbito das instituições públicas, foram observadas várias suspensões de atividades letivas por prazo que ultrapassou um semestre.

Importante entender que as IES que adotaram, por um período, a possibilidade da suspensão das atividades acadêmicas, o fizeram, na forma autorizada na legislação, como alternativa à substituição dessas mesmas atividades. Na prática, essas instituições paralisaram, por um determinado período, suas atividades acadêmicas, sem substituí-las por atividades remotas, fossem síncronas ou assíncronas. Estava em jogo, de um lado a esperança de um retorno, e de outro, o desenvolvimento de ferramentas, a capacitação dos profissionais, assim como o próprio debate político-pedagógico sobre essas alternativas.

Na situação dessas instituições, mesmo com a utilização de atividades remotas assíncronas, complementares à retomada das atividades presenciais e do oferecimento de atividades remotas síncronas, não se torna possível cumprir as cargas horárias e conteúdos se houver uma equivalência entre final de ano letivo e final de ano civil.

Nesse sentido, a expressão “encerramento do ano letivo de 2021” não pode ser interpretada como se o encerramento do ano letivo de 2021 tivesse de ocorrer até 31 de dezembro de 2021. Isso é impossível. A reposição das cargas horárias e currículos, mesmo com a abreviação do



número letivos e a utilização das REDs e TICs, é inviável em IES que suspenderam suas atividades por um longo período. Essa reposição exige calendários especiais que adentrarão, no mínimo, o ano de 2022.

Mas não é só uma questão de praticidade. De um ponto de vista jurídico, a LDB, em seu artigo 47, deixa claro que **o ano letivo regular independe do ano civil**. Além disso, o parágrafo único do artigo 24, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, é expresso no sentido de que “As Instituições de Educação Superior (IES) possuem autonomia para definir seus calendários acadêmicos, desde que respeitada a pertinente legislação, e observadas as DCNs e as regras estabelecidas em seus regimentos internos ou estatutos.”

Assim, ano letivo é aquele, como tal, fixado no calendário acadêmico da instituição. No contexto, o “ano letivo de 2021” é o período necessário para o cumprimento das cargas horárias e currículos dos cursos e que, não fosse a Pandemia, poderiam ter sido, originalmente, cumpridos no ano civil de 2021. Nessa perspectiva, assim como o ano letivo de 2020 poderia se estender a 2021, também o ano letivo programado para 2021 pode se estender pelo ano civil de 2022.

Nesse sentido, destaque-se o artigo 2º da Resolução CNE/CP nº 2/2021, em especial seu parágrafo 2º:

Art. 2º A volta às aulas presenciais deve ser imediata nos diferentes níveis etapas, anos/séries e modalidades, após decisão das autoridades competentes, observando os protocolos produzidos pelas autoridades sanitárias locais e pelos órgãos dos respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Tomadas as medidas de segurança determinadas e regulamentadas pelas autoridades locais, os sistemas de ensino, as Secretarias de Educação e suas instituições escolares, conforme as circunstâncias, definirão o calendário de retorno.

§ 2º O **reordenamento curricular deve possibilitar a reprogramação dos calendários escolares de 2021 e 2022, cumprindo** de modo contínuo os **objetivos de aprendizagem** e desenvolvimento de cada fase, etapa, ano/série, nível e modalidade. (grifamos).

O Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, através desse dispositivo inserido na Resolução CNE/CP nº 2/2021, editada com base no Parecer CNE/CP nº 6/2021 – devidamente homologada pelo Ministro da Educação –, reconhece que a necessidade de “reprogramação

dos calendários escolares de 2021 e 2022”. E essa reprogramação inclui, quando necessário, que o ano letivo de 2021 avance no ano civil de 2022 para que os seus objetivos de aprendizagem sejam atingidos.

Esse entendimento implica, também, que a Lei 14.040/2020, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei nº 14.218/2020, se mantém integralmente aplicável até que o ano letivo de 2021 esteja concluído. E essa conclusão não ocorrerá, certamente, em uma mesma data para todas a IES e regiões do país.

Portanto, essa Lei não possui vigência temporal uniforme; sua vigência cessará integralmente apenas quando a última IES brasileira tiver concluído o ano letivo de 2021, mesmo que isso ocorra apenas em 2022.

### 2.3.3 AFINAL, ATÉ QUANDO PODE IR O ENSINO REMOTO?

O Direito Temporário, que vimos tratando desde o início da presente obra, trata principalmente da possibilidade excepcional de substituição das atividades acadêmicas presenciais por atividades remotas. Atividades essas realizadas, nos precisos termos do parágrafo 1º do artigo 3º da Lei nº 14.040/2020 e do artigo 8º de Resolução CNE/CP nº 2/2020, por meio do “uso de tecnologias da informação e comunicação”. Além disso, como já se viu, abrange as permissões para encurtamento do ano letivo, antecipação de formaturas de cursos específicos e possibilidade de redução das respectivas cargas horárias práticas.

Esse Direito Temporário tem, ainda, pelo menos duas características importantes: de um lado, alterações no Direito Educacional de caráter excepcional e, de outro, a vinculação dessa excepcionalidade às condições sanitárias – vinculadas ao direito à saúde. A primeira delas é a mais importante para fins do presente estudo, justo porque, sem a Pandemia (e suas normas) o que resta é o artigo 47 da LDB, intacto a exigir, na educação superior, um ano letivo com, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, no qual, ao teor do respectivo parágrafo 3º, “é obrigatória a frequência de alunos e professores”.

Importante retomar o conjunto normativo excepcional que se sobrepôs a esses dispositivos. Inicia pelas Portarias MEC nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020. Passa pelo Pare-

cer CNE/CP nº 5/2020 e culmina, no primeiro semestre de 2020, na Portaria MEC nº 544/2020.

Esse primeiro conjunto, criado às pressas<sup>61</sup>, diante da Pandemia, fixou, paulatinamente, a possibilidade de substituição de atividades acadêmicas presenciais por atividades mediadas pelo uso de tecnologias de informação e comunicação.

Num primeiro momento, há que se ressaltar, que as Portarias MEC nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 trouxeram uma permissão por prazo de trinta dias, sucessivamente prorrogado, culminando em um prazo total iniciado em 18 de março e esgotado em 17 de junho de 2020. Na sequência, a Portaria MEC nº 544/2020 estendeu esse prazo até 31 de dezembro de 2020.

Todavia, relativamente a esse tema, talvez o mais importante a se destacar é que o Congresso Nacional, na análise da MP nº 934/2020, incluiu no texto final da Lei nº 14.040/2020 uma norma ausente do texto original da Medida Provisória. Esse texto – parágrafo 1º do artigo 3º – estabelece que **“poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária exigida”** (grifamos).

Se até então não havia base legal para se contrapor ao parágrafo 3º do artigo 47 da LDB, ainda vigente, a exigir, ainda, a frequência de alunos e professores em cursos que não fossem EaD, esse dispositivo permitiu restaurar a coerência do quadro normativo, no contexto do Direito Temporário aplicável. Inevitável dizer que legitimou, definitivamente, o que já estava nas Portarias e o que o CNE, por meio de Pareceres, já havia chancelado.

---

61. E, como se viu no capítulos anterior, com inúmeros descompassos iniciais. Importante dizer, quanto às Portarias MEC, que se tratava inicialmente de um conjunto normativo de duvidosa legalidade, justo porque, enquanto, por ato administrativo, eram abertas possibilidades de interação até então restritas a EaD, frente a esse ato, permanecera intocado um dispositivo legal em sentido oposto: o parágrafo 3º do artigo 47 da LDB, a exigir frequência de alunos e professores, no ensino presencial. Essa situação restou amenizada, não só pelo inusitado contexto da Pandemia, mas porque o CNE, detentor de condição de intérprete autêntico da legislação educacional, por meio do Parecer CNE/CP nº 5/2020 não só legitimou o conteúdo das primeiras Portarias como abriu as portas para que a última delas avançasse em contextos até então não cogitados, notadamente o das atividades curriculares práticas.

Mas fez mais que isso: abriu as portas para que o próprio CNE, tivesse homologado, em 10 de dezembro de 2020, o Parecer CNE/CP nº 19/2020 – fruto do reexame do não homologado Parecer CNE/CP nº 15/2020 – o qual trouxe a versão definitiva da Resolução CNE/CP nº 2/2020 que, trazendo Diretrizes Nacionais para a implementação da própria, constituiu-se na primeira emanção normativa do CNE sobre o tema.

Importante destacar que, por um lado, considerando que o escopo da Lei é, explicitamente, estabelecer “normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020”, há que se considerar que a norma opera retroativamente, no mínimo, até a referida data<sup>62</sup>, legitimando assim, plenamente, todas as condutas das IES que adotaram (entre 20 mar. 2020 e 31 dez. 2020) o ensino remoto para substituir o presencial. Por outro lado, o prazo final para o uso direto, pelas IES, de todas as possibilidades da Lei nº 14.040/2020, a priori, esgotou-se, em 31 de dezembro de 2020, juntamente com a vigência do Decreto Legislativo nº 6, encerrada em 31 de dezembro de 2020.

Foi nesse contexto que nasceram as outras duas Portarias do MEC sobre o tema, as quais, inclusive, serviram para revogar a Portaria MEC nº 544/2020, e que balizam, no âmbito do Ministério da Educação, esse novo contexto normativo, afinado com a legislação e com o estabelecido pelo CNE. A primeira delas é Portaria MEC nº 1.030/2020, merecendo destaque as seguintes normas nela contidas:

**Art. 2º Os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais deverão ser utiliza-**

62. Interessante destacar que as primeiras Portarias, sobre o tema (Portarias MEC nº 343/2020 e nº 345/2020), datam, respectivamente, de 17 de março e de 19 de março. Posteriormente, como se viu, foram prorrogadas (pelas Portarias MEC nº 395, de 16 de abril e nº 473, de 12 de maio de 2020). Foram revogadas pela Portaria MEC 544/2020, editada em junho, que regulou a matéria já sob a égide do Parecer CNE/CP nº 5, homologado em 1º de junho, no qual CNE ampliou o leque de possibilidades de substituição. Não se pretende, todavia, inquirar as duas primeiras Portarias de nulidade, em função de terem nascido um pouco antes do Decreto Legislativo que marca a abrangência da lei. Primeiro porque atos administrativos gozam de presunção de legitimidade – e essa – como tal, nunca foi atacada. Segundo porque novos atos, já no período garantido pela lei, foram editados, renovando a manifestação da Administração Pública. Terceiro, porque nenhum dos seus efeitos (uso da autorização para substituição de aulas por ensino remoto) se deu antes de 20 de março, estando, portanto, as práticas institucionais (iniciadas, na melhor das hipóteses, em abril), garantidas pela Lei nº 14.040/2020, a qual, aliás, trazendo norma dirigida explicitamente às IES, não fez qualquer condicionante explícito à possibilidade de uso das TICs.

**dos de forma complementar, em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 estabelecidas no Protocolo de Biossegurança instituído na Portaria MEC nº 572, de 2020.**

[...].

**Art. 3º No caso de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais, as instituições de educação superior poderão utilizar os recursos previstos no art. 2º de forma integral.** (grifamos)

Destaque-se, inicialmente, que a Portaria MEC nº 1.030/2020, revogando a Portaria MEC nº 544/2020, fixou, no artigo 1º, a data de 4 de janeiro de 2021 para a cessação da autorização geral para utilização do ensino remoto de forma integral, indicando a retomada das aulas e atividades presenciais. Nos termos do respectivo artigo 2º os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais somente poderiam ser utilizados apenas em caráter excepcional, parcial, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da Pandemia de Covid-19 decorrentes de Protocolo de Biossegurança. A partir dessa data, a substituição total das atividades remotas por presenciais só poderia ocorrer havendo “suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais”.

Posteriormente, em 7 de dezembro de 2020, a Portaria MEC nº 1.038/2020 **ressuscitou**<sup>63</sup> a Portaria MEC nº 544/2020, prorrogando a autorização para as aulas remotas e utilização do EaD até 28 de fevereiro de 2021 e estabelecendo que as aulas presenciais deveriam ser retomadas a partir de 1º de março de 2021. Com esse novo texto legal, os artigos 2º e 3º da Portaria MEC nº 1.030/2020 passaram a ter a seguinte redação:

**Art. 2º Os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação**

---

63. A Portaria MEC nº 544/2020 havia sido expressamente revogada pelo artigo 5º Portaria MEC nº 1.030/2020. Estranhamente ela – já expressamente revogada – é então modificada pela Portaria MEC nº 1.038/2020, que, no artigo 3º, I, também cuidou de revogar o próprio artigo 5º Portaria MEC nº 1.030/2020. O ato de **ressuscitar** teve, de qualquer forma, vida curta, pois, ao teor dos artigos 3º, II e 4º, I, da Portaria MEC nº 1.038/2020, a Portaria MEC nº 544/2020 foi novamente revogada, desta vez, a partir de 1º de março de 2021.

e comunicação ou outros meios convencionais **poderão ser utilizados em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança.**

[...].

Art. 3º As instituições de educação superior poderão utilizar os recursos previstos no art. 2º de forma integral, nos casos de:

I – suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das **autoridades locais**; ou

II – **condições sanitárias locais** que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais. (grifamos).

Observe-se que a Portaria MEC nº 1.038/2020, editada na sequência, em 7 de dezembro, entre outras pequenas alterações, modificou o artigo 1º da Portaria MEC nº 1.030/2020, definido como nova data de sua vigência o dia 1º de março de 2021, transferindo a revogação da Portaria MEC nº 544/2020 para o dia 28 de fevereiro de 2021, configurando esta como data limite para a utilização ampla da possibilidade de substituição das atividades presenciais por atividades remotas síncronas ou assíncronas. Além disso, acrescentou, entre as hipóteses que ensejariam a possibilidade da manutenção integral das atividades remotas as “condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais”, afinando o assim o texto ministerial com a Resolução do CNE que nasceria três dias depois.

Nesse sentido, em conformidade com as Portarias MEC, a substituição das atividades presenciais por atividades remotas síncronas ou assíncronas somente pode ocorrer – findo o prazo de 28/02/2021– nas situações em que as autoridades locais estabeleçam limites ao funcionamento regular das IES ou mesmo não autorizem o seu retorno presencial, bem como naquelas em que as condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais”.

Oportuno destacar que a Portaria MEC nº 1.038/2020, ao estender o prazo do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 para 28 de fevereiro de 2021, abrangeu tanto das situações de substituição por ensino remoto quanto as situações de suspensão das atividades acadêmicas presenciais.

De qualquer forma, as duas Portarias do MEC ora vigentes, em que pese destinarem-se a regular a retomada do ensino presencial, na prática, ainda mantêm portas para a manutenção do ensino remoto. Nesse compasso, o artigo 3º da Portaria MEC nº 1.030/2020, com redação dada pela Portaria MEC nº 1.038/2020, não só mantém essa possibilidade a partir possibilidade de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais (inciso I) como acrescenta uma regra, (inciso II) estendendo essa possibilidade também para quando ocorrerem condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais.

A abertura dessas portas excepcionais, pelo MEC, se encontra em plena sintonia com o artigo 6º da Lei nº 14.040/2020, o qual trouxe expressamente a diretriz de que “o **retorno às atividades escolares regulares** observará as **diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino**” (grifamos). Encontra, também, sintonia, especialmente, a partir da Portaria MEC nº 1.038/2020, com parte do conteúdo da Resolução CNE/CP nº 2/2020, cujo escopo explícito é de fixar “diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020” e que, no cumprimento desse desiderato, tratou da questão nos seguintes termos:

Art. 31. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, distrital e municipal, bem como nas secretarias de educação e nas instituições escolares públicas, privadas, comunitárias e confessionais, as atividades pedagógicas não presenciais de que trata esta Resolução poderão ser utilizadas em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança.

Parágrafo único. As atividades pedagógicas não presenciais poderão ser utilizadas de forma integral nos casos de:

I – suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais; e

II – condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais.

Esse texto, com sensíveis aperfeiçoamentos, foi reproduzido pela Resolução CNE/CP nº 2/2021, *in verbis*:

Art. 11. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, bem como nas secretarias de educação e nas instituições de Educação Básica e de Educação Superior, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, **as atividades pedagógicas não presenciais** de que trata esta Resolução **poderão ser utilizadas para o cumprimento do aprendizado vinculado ao planejamento curricular**<sup>64</sup>, visando a integralização da carga horária das atividades pedagógicas, quando necessário ao atendimento das medidas **para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e as condições de contágio, estabelecidas em protocolos de biossegurança**.

Parágrafo único. As atividades pedagógicas não presenciais poderão, ainda, ser **utilizadas de forma integral ou parcial**<sup>65</sup> nos casos de **suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais**, ou de **condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar quando da efetividade das atividades letivas presenciais**<sup>66</sup>. (grifamos).

Não deixa de ser sintomático o fato de que o conteúdo da Resolução CNE/CP nº 2/2020, que fixou diretrizes decorrentes da Lei nº 14.040/2020, tratando de medidas relativas ao contexto da Pandemia tenha sido reproduzido na Resolução CNE/CP nº 2/2021, que trata, paradoxalmente, de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

É justamente o sinal de que a Pandemia, em 2021, não recrudescu, gerando a necessidade de prorrogação da validade dos ditames, sob pena de comprometer a própria continuidade das atividades de ensino superior. Esse foi também o contexto da Lei nº 14.218/2021, que explicitou a fixação desse cenário normativo até o fim do ano letivo de 2021.

Nesta perspectiva, à guisa de síntese, convém ressaltar que, nos termos das normas pertinentes, de forma ampla, geral e integral, até o encerramento do ano letivo de 2021, se mantém:

64. O texto do artigo 31 da Resolução CNE/CP nº 2/2020 não fazia referência ao planejamento curricular, e trazia expresso o “caráter excepcional” da utilização.

65. O texto do artigo 31 da Resolução CNE/CP nº 2/2020 fazia referência apenas à possibilidade de uso integral.

66. O texto do parágrafo único do artigo 31 da Resolução CNE/CP nº 2/2020 referia-se, além da hipótese de “suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais”, a condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais, não ficando claro se eram relacionadas à comunidade escolar.



- a. a possibilidade de realizar atividades curriculares não presenciais para integralização das cargas horárias dos currículos dos cursos;
- b. a possibilidade de não cumprimento do mínimo de dias letivos;
- c. possibilidade de antecipação da conclusão dos cursos superiores de medicina, farmácia, enfermagem, fisioterapia e odontologia;
- d. possibilidade excepcional da redução da carga prática para – 75 % (setenta e cinco por cento), do internato do curso de medicina; e dos estágios curriculares obrigatórios dos cursos de enfermagem, farmácia, fisioterapia e odontologia.

Encerrado o ano letivo de 2021, todavia, se mantém aberta–não mais de forma geral, mas a depender de condições específicas – a possibilidade de aplicação, total ou parcial, de todo o conjunto normativo excepcional que autoriza não só o ensino remoto, mas também o encurtamento dos dias letivos e a redução da carga prática de alguns cursos, por meio de exatas três portas, conforme Resolução CNE/CP nº 2/2021:

- a. cumprimento de protocolos de biossegurança relacionados às atividades escolares<sup>67</sup>;
- b. determinações de autoridades públicas que impeçam ou limitem o ensino presencial;
- c. condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar.

Destaque-se que a abertura de qualquer dessas portas, todavia,

---

67. Quanto aos protocolos de biossegurança, a Portaria MEC nº 572, DE 1º de julho de 2020, determinou em seu artigo 1º, que as instituições integrantes do sistema federal de ensino deverão integrar esforços para o desenvolvimento de ações destinadas a retomar suas atividades com segurança, respeito à vida e às comunidades, observando os seguintes objetivos: I–promover a divulgação, no ambiente escolar, das regras e orientações para colocação, uso, retirada e descarte correto e seguro de máscaras e medidas de prevenção ao contágio; II–atuar de forma integrada com serviço de segurança e de medicina do trabalho; III–incentivar a implementação de medidas de prevenção e controle, por toda a comunidade escolar, para evitar ou reduzir ao máximo a transmissão de micro-organismos; e IV–estimular ações para manutenção de um ambiente seguro e saudável para alunos, servidores e colaboradores. O artigo 2º, nesse compasso, recomendou as IES constituam comissão local para definição e adoção de protocolos próprios. O artigo 3º instituiu o Protocolo de Biossegurança para Retorno das Atividades nas Instituições Federais de Ensino, o qual está disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério da Educação (<http://portal.mec.gov.br/coronavirus>), e que pode, o qual no que couber, ser utilizado pelos demais sistemas de ensino.

não necessariamente restaura, de forma integral, a aplicação dos padrões normativos vigentes até o encerramento do ano letivo de 2021. E aplicá-los não será fácil, justamente por tratar-se de um contexto (novamente) inédito.

Observe-se, por um lado, que o ensino presencial pode – não sendo totalmente proibido, nos contextos acima – ser autorizado, nos mesmos contextos, a operar com restrições, de forma que não sobreviva uma autorização geral para o ensino remoto, mas uma autorização para seu uso parcial, complementar.

É o complexo contexto do retorno às atividades presenciais, que será tratado na última seção. Por ora, apresentado esse contexto panorâmico, é importante aprofundar algumas especificidades quanto ao ensino remoto.

## **CAPÍTULO 3**

### **DO PRESENCIAL AO REMOTO: ALGUMAS ESPECIFICIDADES**

Tendo sido apresentado na seção anterior o panorama geral das possibilidades da substituição das aulas e atividades presenciais por atividades remotas, resta ingressar em especificidades que requerem atenção mais detalhada, envolvendo, além das aulas, outros componentes, atividades curriculares e procedimentos acadêmicos de natureza especial, assim como a respectiva possibilidade de substituição por atividades remotas – síncronas ou assíncronas – utilizando Recursos Educacionais Digitais (RED) e Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Iniciar-se-á pelos componentes práticos, notadamente através de estágios, atividades profissionais reais e práticas de laboratórios, que recebem disciplinamento específico, mais restritivo no contexto do ensino remoto. A seguir, trata-se-á da questão da extensão, que partilha com os estágios o fato de que se trata de interação prática que opera em diálogo com comunidades que se situam além do ambiente institucional. Ainda no contexto dos componentes curriculares, reserva-se tópico específico para atividades complementares e outros componentes curriculares.

A presente seção inclui, também, o necessário aprofundamento de uma atividade curricular indispensável, que perpassa os demais componentes e que ocupa espaço especial no processo de ensino-aprendizagem: a avaliação – o que envolve, naturalmente, as bancas dos trabalhos de cursos de graduação e pós-graduação.

Encerra a presente seção a abordagem, no contexto da Pandemia, dos procedimentos acadêmicos que envolvem tratamento especial, excepcional, aos estudantes em função de particularidades específicas suas, abrangendo o abono de faltas, o regime de exercícios domiciliares e a questão da guarda religiosa.

### 3.1 ESPECIFICIDADES DAS PRÁTICAS PROFISSIONAIS E ESTÁGIOS

A Portaria MEC nº 544/2020 – como ocorria na Portaria MEC nº 343/2020, com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – diferenciava formação prática de formação teórico-cognitiva para fins de aplicação, pelas IES, da substituição de atividades presenciais por atividades remotas. Ela, entretanto, foi bem mais flexível, ampliando muito as possibilidades no âmbito das práticas realizadas através de estágios ou em laboratórios.<sup>68</sup>

Essa flexibilidade não nasceu do acaso. Ocorre que, em 28 de abril de 2020, o CNE já havia emitido o Parecer CNE/CP nº 5/2020, o qual foi homologado parcialmente, um mês depois, em 29 de maio do mesmo ano, através de Despacho do Ministro da Educação publicado no DOU de 1º de junho de 2020.

Como já se assentou, uma nova Portaria do MEC certamente não poderia operar em desconformidade com o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação – autêntico intérprete da legislação educacional – e nesse Parecer o CNE explicitamente incluiu, entre as recomendações relativas à educação superior, a adoção de “atividades não pre-

68. A posição do Ministério da Educação, no período de vigência da Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 –, era diametralmente oposta à assumida com a publicação da Portaria nº 544/2020, levando, inclusive, a SERES/MEC a publicar, em 23 de maio de 2020, um comunicado alertando as IES sobre essa matéria, nos seguintes termos: “Visando dar cumprimento ao princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) vem, perante a comunidade acadêmica, reforçar a vedação de substituição de atividades práticas, atividades profissionais, de estágios e laboratório por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos termos da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Conforme se depreende da interpretação conjunta do artigo 82 da Lei nº 9.394/1996 e pelo artigo 1º da Lei nº 11.788/2008, o estágio é ato educativo escolar supervisionado, necessariamente desenvolvido no ambiente de trabalho, razão pela qual o parágrafo 3º do artigo 1º da Portaria nº 343/2020, ainda que tenha flexibilizado a oferta das aulas teóricas, excetua a possibilidade do desenvolvimento do estágio por meio de tecnologias de informação e comunicação. A SERES está ciente das dificuldades vivenciadas pelo setor educacional em decorrência da Pandemia da Covid-19, contudo, entende que a experiência prática no mercado é fundamental para a formação do aluno. Por esse motivo, o estágio e as atividades práticas, mesmo agora, não podem ser ofertados por meios e tecnologias de informação e comunicação e nem substituídos por aulas ou atividades teóricas. Assim, a SERES/MEC, ao veicular tal comunicado, pretende, de forma preventiva e educativa, reforçar a proibição contida no artigo 1º, parágrafo 3º, da Portaria nº 343/2020, informando que a prática de estágio paralísada pela Pandemia da Covid-19 deverá ser objeto de reposição futura, ao fim do período de emergência, a título exemplificativo, pela programação de atividades escolares no contraturno ou em datas programadas no calendário original, como dias não letivos, podendo se estender para o ano civil seguinte.”

senciais de práticas e estágios, especialmente aos cursos de licenciatura e formação de professores, extensíveis aos cursos de ciências sociais aplicadas e, onde couber, de outras áreas, informando e enviando à SE-RES ou ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais à distância”<sup>69</sup>.

Nesse compasso, a matéria foi objeto do artigo 1º, parágrafos 3º, 4º e 5º da Portaria MEC nº 544/2020. A Portaria MEC nº 1.030/2020, que a revogou, manteve o conteúdo, com sensíveis alterações, em seu artigo 2º, parágrafos 2º, 3º e 4º, nos seguintes termos:

§ 2º No que se refere às **práticas profissionais de estágios** ou às **práticas que exijam laboratórios especializados**, a aplicação da excepcionalidade de que trata o caput deve obedecer às Diretrizes Nacionais Curriculares aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação–CNE, **ficando vedada a aplicação da excepcionalidade àqueles cursos que não estejam disciplinados pelo CNE.**

§ 3º A aplicação da excepcionalidade nas práticas profissionais ou nas práticas que exijam laboratórios especializados de que trata o § 2º deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados no âmbito institucional pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso

§ 4º Especificamente para o curso de Medicina, fica autorizada a excepcionalidade de que trata o caput **apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso**, conforme disciplinado pelo CNE. (grifamos).

Inicialmente deve-se destacar que, nos termos das Portarias supracitadas, a possibilidade de substituição das práticas formativas que ocorrem através de estágios ou outras formas de atividades práticas profissionais e em laboratórios – por aulas e atividades remotas – aplica-se, exclusivamente, aos cursos superiores que possuam DCNs devidamente aprovadas e editadas pelo CNE. Cursos novos e experimen-

---

69. O transcurso de um mês entre o Parecer e sua homologação sinaliza que havia pontos de tensão ou discordância entre o CNE e o MEC. O principal deles, todavia, não era a questão dos estágios, mas o item 2.16, que tratava sobre avaliações e exames no contexto da situação de Pandemia e onde havia sugestão de que avaliações e exames nacionais e estaduais considerassem a possibilidade de reorganização dos calendários, o qual, aliás, foi o único tópico explicitamente não homologado, na inusitada homologação parcial feita pelo MEC. De qualquer forma, com a homologação, o Parecer obrigou o MEC a mudar sua postura em relação ao tema.

tais, ainda sem DCNs definidas pelo CNE, estão expressamente proibidos de utilizarem a inovação normativa trazida pela Portaria MEC nº 544/2020 e mantida pela Portaria MEC nº 1.030/2020, que a revogou.

O dispositivo que tratou especificamente do Curso de Medicina, no que se refere às disciplinas teórico-cognitivas oferecidas do primeiro ao quarto ano, não oferece maior margem de interpretação: elas podem ser substituídas por aulas e atividades remotas. Quanto ao internato<sup>70</sup> – que ocorre nos dois últimos anos do curso –, foi ele excluído do texto legal na Resolução Portaria MEC nº 1.030/2020. Sua presença no texto da revogada Portaria nº 544/2020 abria margem para a substituição, nesse componente curricular, de atividades presenciais por atividades remotas.

As manifestações públicas (CURI, 2020; NISKIER; CURI; COELHO, 2020) de representantes da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e do Presidente do CNE, no período de vigência da Portaria nº 544/2020, indicavam que a possibilidade de substituição, de atividades presenciais por atividades remotas, no âmbito do internato, estava restrita à parcela de aulas e atividades teórico-cognitivas contida nesse período do curso. E essa parcela está limitada, nos termos do parágrafo 6º do artigo 24 da Resolução CNE/CES nº 3/2014 – DCNs do Curso de Medicina – em cada uma das áreas de estágio definidas nas DCNs, em no máximo 20% da respectiva carga horária. O texto da Portaria MEC nº 1.030/2020, ao excluir expressamente a referência ao internato, elimina, em tese, qualquer possibilidade de substituição nesse âmbito.

A dúvida trazida, com a edição da Portaria MEC nº 544/2020, residiu no alcance do conteúdo do parágrafo 3º, excetuada a parte final. Esse dispositivo – em sentido contrário ao que dispunha a Portaria MEC nº 343/2020 por ela revogada<sup>71</sup> – autorizava, expressamente, a “substituição” das “práticas profissionais de estágios” e das “práticas que exijam laboratórios especializados” por atividades remotas.

70. Na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – o parágrafo 4º proibia qualquer substituição no âmbito do internato. Esse dispositivo restringia, expressamente, a possibilidade de substituição **“apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso”** (grifamos).

71. Na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – o parágrafo 3º proibia expressamente a substituição de disciplinas presenciais por aulas remotas nas “práticas profissionais de estágios e de laboratório”.

Já o parágrafo 2º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1.030/2020 – que expressamente revogou a Portaria MEC nº 544/2020 e não foi modificada pela Portaria MEC nº 1.038/2020 – traz no seu texto a expressão “excepcionalidade”. A mesma expressão é repetida no parágrafo 3º do artigo referido. Nesse sentido, a Portaria vigente parece querer indicar, de forma clara, que “substituição” não é mais regra, mas “excepcionalidade”. Nesse sentido, a abundante utilização da expressão “substituição”, na Portaria MEC nº 544/2020, contrasta com a completa inexistência da mesma na Portaria MEC nº 1.030/2020, com redação dada pela Portaria MEC nº 1.038/2020, onde todas as possibilidades de ensino remoto são tratadas como “excepcionalidade”, sempre vinculadas a necessários protocolos sanitários que as indiquem, de forma complementar ou integral.

Em ambos os contextos, de qualquer forma, é preciso ter claro que quaisquer atividades acadêmicas que já ocorressem, regular e cotidianamente, nos termos do PPC, de forma remota, podem e devem ser mantidas exatamente na forma em que já vinham sendo realizadas, salvo se, por qualquer outro motivo, fossem, desde o início, irregulares. Se nelas já não havia presencialidade, portanto não há o que ser substituído, nem se trata de exceção. Para tanto, é importante ter claro que o ensino presencial, pelo menos há mais de vinte anos, já convive com a possibilidade de componentes não presenciais – e que não se caracterizam, necessariamente, sequer como EaD<sup>72</sup>.

---

72. A Lei nº 10.172/2001, que instituiu o PNE (2001-2011), ao tratar da EDUCAÇÃO SUPERIOR (4), entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), referiu-se expressamente à necessária “flexibilidade” que deveria caracterizar a Educação Superior, tanto nas diretrizes curriculares (objetivo 11), como na própria formação dos estudantes (objetivo 13). No mesmo compasso, o Parecer CNE/CES nº 575/2001, que tratou da “carga horária de cursos superiores”, ao referir-se ao caput do artigo 47 da Lei nº 9.394/96, disse que o conceito de trabalho acadêmico efetivo “compreende atividades acadêmicas para além da sala de aula, como atividades em laboratório, biblioteca e outras”. Outrossim, no Parecer CNE/CES 583/2001, que teve por finalidade orientar a própria Câmara de Educação Superior quanto aos parâmetros para a fixação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação, o CNE sinaliza claramente que o processo educacional, a ser fixado para todos os cursos nacionais, não deverá cingir-se à sala de aula, nem a espaços de frequência conjunta de alunos e professores. Segundo o Parecer, as Diretrizes devem “assegurar a flexibilidade e a qualidade da formação oferecida aos estudantes”. Entre os princípios orientadores, garantia às instituições de ensino de “ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas”; bem como estímulo a “práticas de estudo independente, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno”; encorajamento do “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar” e o fortalecimento da “articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão”.

Merece destaque o fato de que as práticas simuladas não estão incluídas no contexto normativo do parágrafo 2º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1.030/2020, que mantém o conteúdo do parágrafo 3º do artigo 1º da revogada Portaria MEC nº 544/2020. Ao fazer referência expressa às “práticas profissionais de estágios ou às práticas que exijam laboratórios especializados”, esse dispositivo restringe a sua aplicação às práticas reais. Não estando, as práticas simuladas, contidas no âmbito da norma restritiva, a elas aplica-se a regra geral do caput, qual seja, a da possibilidade ampla de substituição (ou de excepcionalidade).

As atividades práticas simuladas são aquelas nas quais o aluno não age no mundo real, mas em situações de simulação da realidade. Nos Cursos de Direito, isso ocorre, por exemplo, nos júris simulados, bem como em todas as demais situações de processos simulados nos quais os alunos elaboram documentos e atuam em casos escolhidos ou criados para essa finalidade. Relativamente a essa modalidade de atividades de formação prática, não houve, em nenhum momento, qualquer proibição de substituição por atividades remotas – e nunca houve a proibição de que pudessem ser incluídas no currículo como componentes não conformados como disciplinas.

Diversamente, nas atividades práticas reais os alunos interagem com situações da vida profissional efetivamente existentes e contemporâneas e é sobre elas que incidia inicialmente a proibição de substituição. Tais atividades podem ser estágios – quando cumprirem todas as exigências da Lei nº 11.788/2008 – ou outras atividades reais voltadas à formação profissional, mas não enquadradas nessa categoria jurídica específica, como aquelas que ocorrem em laboratórios ou mesmo em órgãos de vocação extensionista das próprias IES.

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 11.788/2008 (Lei de Estágios): “Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior [...]”.

Esse texto legal traz, para elucidação da matéria, outro elemento decisivo: “desenvolvido no ambiente de trabalho”. Se o estágio se realiza em ambiente digital de trabalho – como no *home office* definido pela



concedente e nas situações de **teletrabalho** – e cumpre, integralmente, as demais exigências contidas na legislação aplicável, não há nenhuma necessidade de sua suspensão ou substituição. Essas atividades podem ser consideradas e contabilizadas como carga horária de estágio regular, nos termos estabelecidos no Projeto Pedagógico do Curso (PPC). Se é verdade que cabe às IES supervisionar os estágios também é verdade que não lhes cabe pretender decidir, no âmbito de instituições estranhas à sua esfera, particulares ou públicas, sobre como devam operar. O poder-dever de supervisão certamente não inclui a prerrogativa de comandar os empreendimentos alheios, muito menos a respectiva forma de operação.

Para a área de Direito, se tem o estágio supervisionado nas situações em que o aluno atua, a título de exemplos, junto a escritório de advocacia, departamento jurídico de empresa, Defensoria Pública, Ministério Público ou Poder Judiciário – parte concedente. Também ocorre quando o aluno estagiar no departamento jurídico da IES, por ele supervisionado, e orientado por professor do curso.

Já as atividades junto ao Serviço de Assistência ou Assessoria Jurídica capitaneadas pelo próprio Curso de Direito não configuram necessariamente estágio – pelo menos em sentido estrito<sup>73</sup>. Nele não há termo de compromisso e nem parte concedente. Há, na verdade, um laboratório de práticas reais, pertencente à estrutura da própria instituição, desenvolvidas através de atividades de extensão – prestação de serviço à comunidade.

Relativamente aos “planos de trabalhos específicos”, necessários para a “aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratório especializados” – parágrafo 3º do artigo 2º da Portaria MEC nº 1030/2020, que repete o conteúdo do parágrafo 4º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 –, as situações em que se fizeram ou fazem necessários são melhor identificadas olhando para

73. Em sentido estrito porque a Lei de Estágios, em seu artigo 2º, parágrafo 3º, estabelece: “As atividades de extensão, de monitorias e de iniciação científica na educação superior, desenvolvidas pelo estudante, somente poderão ser equiparadas ao estágio em caso de previsão no projeto pedagógico do curso.” Ou seja, é possível que o PPC equipare as de extensão a estágio, mas isso não é obrigatório e nem necessário. Só o é em cursos nos quais há a necessidade de cumprimento de uma carga horária mínima de estágio – nesse caso, a equiparação pode ser necessária para o cumprimento formal da exigência presente nas DCNs no respectivo curso – o que não é, ao menos atualmente, o caso dos cursos de Direito, nos quais é obrigatória carga de prática jurídica, mas não necessariamente sob a forma de estágio.

a realidade de cada curso em particular. Importante lembrar, antes de avançar, que esses planos deveriam e devem ser aprovados pelos colegiados competentes no âmbito da respectiva IES e apensados aos PPCs – ou seja, esses planos constituíram e constituem alteração temporária dos Projetos Pedagógicos dos Cursos – e devem ser permanentemente mantidos em arquivo.

No caso específico dos Cursos de Direito, existe o Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ), no qual há atividades de formação prática que são presencias, como o atendimento de partes que ocorre nos Serviços de Assistência Jurídica mantidos pelas respectivas IES. Esse atendimento, sendo previsto no PPC e regrado no Regulamento do NPJ como presencial, só pode ser substituído por atividade remota ou simulada – em parte – mediante expressa alteração desses documentos – ou decisão que crie Direito Temporário interno aplicável, enquanto mantido o contexto da Pandemia.

Em sentido diverso, se o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) e a devida regulamentação estabeleciam um serviço de atendimento digital, já em funcionamento antes da Pandemia e da edição das normativas em análise, a alteração é dispensável. Da mesma forma, a necessidade de alteração do PPC não alcança a prática dos atos que, pela sua própria natureza, eram realizados de forma remota, tais como: acompanhamento de processos, audiências por videoconferência e todos os demais realizados, no processo eletrônico, através de Tecnologias de Informação e Comunicação.

Também não há necessidade de alterar o PPC nos casos em que o ambiente de trabalho já ocorria em *home office* ou por meio de **tele-trabalho**, bem como nas situações em que ele foi transferido, pela concedente, para esses ambientes. Recomendável, entretanto, que tenha ocorrido a assinatura de um aditivo ao termo de estágio para incluir essa situação, em especial para adequar o plano de trabalho do estagiário, se ela já não estava prevista no texto original.

Ainda no que tange ao tema desta seção – as práticas profissionais – cumpre ressaltar uma sensível alteração no texto da Portaria MEC nº 1.030/2020 feita pela Portaria MEC nº 1.038/2020, a qual diz respeito a alteração do parágrafo 5º do artigo 2º, estabelecendo expressamente

que a comunicação ao MEC da utilização excepcional de recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais, que pode ser feita tanto para as atividades práticas como para as demais, é apenas para fins estatísticos.

Nos termos da legislação criada para o período de duração da Pandemia da Covi-19, e pensando na necessária reposição das práticas reais que foram suspensas nos termos autorizado pelas diversas normativas editadas, fundamental que as IES, mesmo que de forma transitória, tenham alterado os PPCs dos seus cursos para implementação de modificações que incluam atividades remotas – EaD síncrono ou assíncrono – tanto para o contexto da Pandemia como para a retomada gradual das atividades presenciais.

Segundo Rodrigues (2020) essa alteração deve ter sido realizada, visando garantir segurança jurídica ao ocorrido nos períodos letivos atingidos pela Pandemia da Covid-19, permitindo:

- a) tornar expresso o reconhecimento das situações de *home office*, *teletrabalho* e outras formas de atividades remotas, como atividades de formação prática válidas – quer como estágios, quer como laboratórios (em sentido amplo, incluindo todas as atividades reais de formação profissional não enquadradas na Lei de Estágios);
- b) permitir a substituição de parte das atividades de formação prática real por atividades de formação prática simulada, respeitados eventuais limites mínimos e/ou máximos estabelecidos nas respectivas DCNs e na legislação educacional aplicável;
- c) construir, como sugerido no Parecer CNE/CES nº 5/2020, projetos de extensão voltados à formação prático-profissional a serem desenvolvidos à distância e que possam ser oferecidos aos alunos como forma de cumprimento das cargas horárias de atividades reais de formação prática;
- d) possibilitar – adotadas as propostas das letras “a”, “b” e “c” – a reposição da carga horária de atividades de formação prática não cumpridas nos anos de 2020 e 2021. (grifos do autor).

Ainda, segundo Rodrigues (2020):

As IES que não tomarem as indispensáveis providências, no âmbito interno, modificando seus PPCs e demais regulamentações relativas às atividades de formação prática – visando cumprir especificamente as exigências legais em termos de preparação prático-profissional –, estarão deixando de introduzir as adaptações ne-

cessárias para que seus alunos, matriculados nos últimos períodos, possam concluir seus cursos.

Implantar essas modificações – considerando que não há nenhuma garantia de quando serão retomadas integralmente às atividades presenciais – é questão de respeito aos direitos do corpo discente e, também, de sobrevivência institucional.

Essa perspectiva é reforçada pelo texto do artigo 3º, inciso I, da Lei nº 14.040/2021 que, como se viu, traz como pressuposto do próprio ensino remoto a não existência de “prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão”, o que evidentemente abrange os conteúdos práticos, talvez mais ainda que os teóricos.

O Parecer CNE/CP nº 5/2020 trata, em especial, da situação das atividades práticas e de extensão e dos estágios supervisionados – centrado principalmente na realidade das licenciaturas. Em uma análise um pouco mais detida, verifica-se que o Parecer citado encaminha algumas sugestões buscando viabilizar a sua manutenção – pelo menos em parte – e uma reposição que não se prolongue demasiadamente no tempo.

Quanto às atividades práticas, estágios ou extensão, estão vivamente relacionadas ao aprendizado e muitas vezes localizadas nos períodos finais dos cursos. Se o conjunto do aprendizado do curso não permite aulas ou atividades presenciais, seria de se esperar que, aos estudantes em fase de estágio, ou de práticas didáticas, fosse proporcionada, nesse período excepcional da pandemia, uma forma adequada de cumpri-lo à distância.

[...].

[...] acredita-se que as atividades de aprendizado podem ser vinculadas a programas de extensão que irão contribuir para a formação de profissionais de nível superior especializado. Na sua formação integral, objetivam o bem-estar e a valorização do ser humano, o desenvolvimento de competências, habilidades socioemocionais e técnicas, bem como sua aproximação com o futuro ambiente de trabalho e aplicação dos conhecimentos acadêmicos de forma concreta.

A ideia central presente do Parecer CNE/CP nº 5/2020 é no sentido de que as práticas profissionais de formação docente e os estágios dos cursos de licenciatura devam ser direcionados para aulas e atividades a distância. E aponta no sentido de vincular essas atividades a programas de extensão – atendendo demandas de estudantes e de suas famílias durante a Pandemia da Covid-19 e propiciando, além da

necessária formação docente, também o cumprimento do papel social das IES junto à sociedade.

Segundo o CNE, a implantação da formação prática, nesse período, mediante projetos pautados em atividades de extensão, viabilizará a realização das atividades práticas reais e dos estágios obrigatórios, garantindo a possibilidade de conclusão dos cursos superiores no tempo de integralização estabelecido na legislação, e contribuirá também para:

- metodologias e estratégias de ensino aprendizagem;
- formação e capacitação docente;
- educação em direitos humanos;
- educação ambiental e sustentabilidade;
- desenvolvimento humano;
- educação em saúde;
- organizar ações de responsabilidade social imprescindíveis neste momento de prevenção à propagação da Covid-19;
- estimular os acadêmicos matriculados na disciplina de estágio obrigatório nos cursos de bacharelado, licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica a elaborar materiais digitais;
- fomentar a participação de acadêmicos como protagonistas no planejamento e avaliação das atividades extensionistas;
- aplicar o conhecimento acadêmico para o benefício da comunidade; e
- colaborar com ações preventivas à propagação da Covid-19.

Alguns desse itens são bastante específicos da formação profissional docente, inerente aos cursos de licenciatura, como já havia sido salientado anteriormente. É compreensível essa situação, em especial por ter sido o Parecer exarado pelo Conselho Pleno do CNE e abranger o sistema educacional como um todo.

Retomando o que já se assinalou, o texto destaca, considerando esse direcionamento para as licenciaturas, que é possível **“transportar essa iniciativa para cursos nas áreas de ciências sociais aplicadas, entre outras”**. E prossegue:

O processo de ingresso na oferta para atividades práticas não presenciais dependerá de projeto pedagógico curricular específico para a disciplina, informando as metodologias, infraestrutura e meios de

interação com as áreas e campos de estágios e os ambientes externos de interação onde se darão as práticas do curso. Essa documentação, bem como a informação da prática adotada, deverá ser transmitida à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Esse texto, presente no Parecer CNE/CP nº 5/2020, é importante no sentido de indicar a necessidade de procedimentos específicos para a adoção da recomendação exarada. Primeiramente é necessária a existência de “projeto pedagógico curricular específico para a disciplina”. Antes de prosseguir, é primordial destacar que esse texto gera problemas interpretativos, por no mínimo dois elementos:

- a. projeto pedagógico e currículo são atinentes ao curso como um todo, e não a disciplinas específicas;
- b. práticas reais e estágios supervisionados, podem constar dos PPCs como atividades ou como disciplinas.

Considerando o objetivo do documento do CNE, é necessário, de um lado, entender a expressão “**projeto pedagógico curricular**” como equivalente a **plano de trabalho**<sup>74</sup>; e, de outro, ampliar o sentido da categoria “**disciplina**” para nela incluir também as atividades práticas reais e os estágios supervisionados, mesmo quando não inseridos nas matrizes curriculares sob a forma de disciplinas<sup>75</sup>. A interpretação deve ser teleológica e não gramatical. Feito esse esclarecimento, resta salientar que adotado o procedimento sugerido pelo CNE, a instituição deverá:

- a. planejar a atividade de prática real ou de estágio supervisionado que será realizada de forma não presencial – pautada em atividades de extensão –, informando no plano de trabalho as metodologias, a infraestrutura, os meios de interação com as áreas e campos de estágios e os ambientes externos de convívio.

74. Nesse sentido a Portaria MEC nº 544/2020, parágrafo 4º do artigo 1º, ao estabelecer: “A aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratórios especializados [...] deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso.” A Portaria MEC nº 1.030/2020, no parágrafo 3º do artigo 2º manteve esse conteúdo, trocando “substituição de”, por “excepcionalidade nas”: “A aplicação da excepcionalidade nas práticas profissionais ou nas práticas que exijam laboratórios especializados [...] deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados no âmbito institucional pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso.”

75. Nesse sentido a Portaria MEC nº 544/2020, no parágrafo 2º do artigo 1º, ao utilizar a expressão “componentes curriculares” em substituição a “disciplina”. A Portaria MEC nº 1.030/2020 manteve, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, inciso I, a expressão “componentes curriculares”.

vio onde se darão as práticas do curso;

- b. informar a prática adotada e enviar à SERES a documentação<sup>76</sup> – plano de trabalho – relativa à mesma.

Em 7 de julho de 2020 o Conselho Pleno do CNE emitiu o Parecer CNE/CP nº 11/2020 no qual adiciona novos elementos relativamente à questão das atividades práticas e dos estágios, nos seguintes termos:

Para além do disposto no Parecer [CNECP nº 5/2020], consideramos, de forma esquemática, os seguintes pontos, como relevantes às obrigações das IES:

- Identificar espaços de trabalho, de oferta de estágio ou de atividades práticas, que integrem, na organização de suas atividades, práticas a distância, relacionadas, por exemplo, a prestação de serviços, desenvolvimento de projetos técnicos, atendimento aos clientes, entrega de projetos, petições, pareceres ou demais produtos ofertados de formas remota;
- Considerar, para fins de abrangência, as grandes áreas da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), como integradora dos cursos identificados no parecer, assim indicadas:
  - Área de Ciências Sociais Aplicadas;
  - Área de Ciências Humanas;
  - Área de Linguística, Letras e Artes;
  - Área de Ciências Exatas e da Terra;
  - Área de Engenharias;
  - Área Multidisciplinar;
  - Área de Ciências da Saúde;
  - Área de Ciências Biológicas;
  - Área de Ciências Agrárias.
- Em relação às áreas acima indicadas, considerar as seguintes abrangências:

---

76. A Portaria MEC nº 544/2020, no parágrafo 4º do artigo 1º, não faz essa exigência. As exigências contidas, nessa matéria, na norma editada após a homologação e publicação do Parecer CNE/CP nº 5/2020, são: cumprir as DCNs do curso, elaborar e aprovar – nos colegiados competentes no âmbito da IES – planos de trabalho específicos e apensar esses planos aos PPCs. Segundo o parágrafo 6º do artigo já referido, a comunicação ao MEC é apenas a informação genérica, indicando a utilização da autorização de substituição de aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas; no mesmo sentido o texto original da Portaria MEC nº 1.030/2020, em seu artigo 2º, parágrafo 5º. Já a Portaria MEC nº 1.038/2020 alterou a redação desse dispositivo da Portaria MEC nº 1.030/2020, que passou a ser: “Para fins estatísticos, as instituições deverão comunicar ao Ministério da Educação caso utilizem-se dos recursos de que trata o caput, mediante ofício, em até quinze dias após o início destas.”

Área de Ciências da Saúde: com exceção dos Cursos de Medicina, considerar, a partir de critérios técnicos definidos e redigidos pela coordenação do curso, as etapas do estágio possíveis de serem ofertadas a distância, especialmente relacionadas às orientações e interações entre discentes, preceptores, orientadores e tutores, possíveis de ser fornecidas remotamente com suporte de ambientes virtuais, laboratórios virtuais e interações virtuais com espaços de trabalho reais. As etapas definidas devem ser consideradas em relação às horas e conteúdos de aprendizado declarados pela coordenação do curso e devidamente avaliadas como atividades não presenciais.

Pode-se admitir que estágios em clínicas com atendimento remoto profissional, como psicoterápico, entre outras atividades, poderão ensinar, com os critérios já indicados, estágios remotos às etapas remotas praticadas.

Essas ações deverão ensinar registros em anexo, adequados no Projeto Pedagógico de Curso (PPC) dos cursos da área de saúde, quanto à descrição e temporalidade da ação e sua pertinência e justificativa frente a organização do curso.

Cursos de Medicina poderão, em observância ao disposto no item 2.15 do Parecer CNE/CP nº 5/2020: *“adotar a oferta na modalidade a distância ou não presencial, às disciplinas teórico-cognitivas dos cursos da área de Ciências da Saúde, independente do período em que são ofertadas”*.

Cursos de Medicina, em acordo com o disposto acima, do Parecer CNE/CP nº 5/2020, poderão, em relação ao internato, considerar como atividades teórico-cognitivas o máximo de 20% (vinte por cento) de tempo dos 70% (setenta por cento) das horas totais destinadas ao internato, de acordo com o artigo 24, § 6º, da Resolução CNE/CES nº 3, de 20 de junho de 2014, que institui as DCNs de Medicina:

[...]

As demais áreas deverão observar o disposto no Parecer CNE/CP nº 5/2020, devendo, no entanto, acrescentar relatório técnico do coordenador do curso com a justificativa da oferta de estágios, atividades práticas e laboratoriais, considerando as etapas, horas e procedimentos adotados.

De qualquer forma, a adoção dessa proposta e dos procedimentos indicados deve considerar, em todas as situações, os limites estabelecidos na legislação vigente, em especial as restrições, exigências e procedimentos constantes – dentro de seus prazos de vigência – das Portarias MEC nº 544/2020 e nº 1.030/2020, ambas com as alterações introduzidas pela Portaria MEC nº 1.038/2020.



As Resoluções CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, e CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, tratam dessa matéria nos termos a seguir destacados. Considerando a transcrição integral dos artigos pertinentes das mesmas na seção anterior, são destacados aqui apenas os dispositivos que tratam especificamente das atividades práticas, de extensão e de estágios, mais precisamente os constantes no artigo 26 da CNE/CP nº 2/2020 (e no artigo 8º da CNE/CP nº 2/2021):

Art. 26. Podem ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

[...].

§ 2º A flexibilidade de que trata o caput deste artigo e seu § 1º deverá ensejar a execução, por parte da IES, de planejamento do ano letivo de 2020, no sentido de organizar os objetivos de aprendizagem previstos, inclusive os decorrentes de **atividades práticas, extensão e estágios**.

§ 3º As IES, no âmbito de sua autonomia e observada o disposto nos Pareceres CNE/CP nº 5 e CNE/CP nº 11/2020 e na Lei nº 14.040/2020, **poderão:**

[...];

IV – organizar o funcionamento de seus **laboratórios e atividades preponderantemente práticas** em conformidade com a realidade local;

V – **adotar atividades não presenciais de etapas de práticas e estágios**, resguardando aquelas de imprescindível presencialidade, enviando à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ou ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às **interações práticas ou laboratoriais a distância**;

[...];

VII – supervisionar **estágios e práticas profissionais** na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;

[...]; e

XIX – utilizar mídias sociais, laboratórios e equipamentos virtuais e tecnologias de interação para o desenvolvimento e oferta de etapas de **atividades de estágios e outras práticas acadêmicas vinculadas**,

**inclusive, à extensão<sup>77</sup>.**

§ 4º Na possibilidade de atendimento ao disposto no parágrafo anterior, **as IES deverão organizar novos projetos pedagógicos curriculares, descrevendo e justificando o conjunto de medidas adotadas, especialmente as referentes às atividades práticas e etapas de estágio e outras atividades acadêmicas**, sob a responsabilidade das coordenações de cursos. (grifamos).

Como pode ser visto, o texto das Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e CNE/CP nº 2/2021 dá força normativa a boa parte das diretrizes já presentes nos Pareceres destacados na presente seção, sendo dispensados novos comentários. Cabe apenas salientar que as normas editadas também absorvem, em parte, os conteúdos das Portarias do MEC que trataram dessa matéria, bem como da Lei nº 14.040/20.

### 3.2 ATIVIDADES CURRICULARES DE EXTENSÃO

A Resolução CNE/CES nº 7/2018, que estabelece as diretrizes para a extensão na educação superior brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – aprovado pela Lei nº 13.005/2014, em seu artigo 3º, ressaltando o fato da extensão constituir “atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa” conceituou a mesma como “processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa”.

A mesma Resolução, em seu artigo 4º, estabeleceu que as atividades de extensão devem compor, no mínimo, 10% (dez por cento) do total da carga horária curricular estudantil dos cursos de graduação, integrando, como tal, a matriz curricular de cada curso. Essa Resolução, que entrou em vigor em dezembro de 2018, fixou prazo de até três anos para sua implantação por todas IES, o qual, em função da Pandemia, foi prorrogado por mais um ano pela Resolução CNE/CES nº 1/2020.

Neste contexto, há duas situações a serem consideradas. De um lado, há IES que, legitimamente, até o presente momento, não imple-

77. Inciso XVI do parágrafo 3º do artigo 8º da Resolução CNE/CP nº 2/2021.

mentaram a extensão como componente curricular de seus cursos – tanto porque não o quiseram fazer, tanto mais porque o prazo a que estarão obrigadas ainda não venceu. De outro, há IES que já implementaram, não só porque tinham autonomia para tanto, mas também porque o prazo referido na Resolução CNE/CES nº 7/2018 é um prazo máximo. Estas últimas merecem, naturalmente, atenção, eis que já possuem componentes curriculares de extensão com eventual possibilidade de serem substituídos por atividades remotas – síncronas ou assíncronas – utilizando Recursos Educacionais Digitais (RED) e Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

Saliente-se, inicialmente, que, em conformidade com o conceito acima exposto, há de fato muitas formas de fazer extensão. Uma delas é, sem dúvida a oferta de serviços profissionais especializados à comunidade externa<sup>78</sup>, que merece destaque porque se caracterizam, iniludivelmente, como práticas profissionais. Nesta perspectiva, aplicam-se a essas atividades de extensão tudo o que foi tratado no tópico anterior relativamente às práticas profissionais.

Quando não caracterizados como práticas profissionais, por outro lado, os componentes curriculares de extensão<sup>79</sup> devem ser tratados, a priori, segundo a regra geral, válida para todos os componentes curriculares<sup>80</sup>, na qual se encontra uma autorização geral para a substituição das atividades presenciais por atividades remotas, a partir da qual, cada instituição, num contexto de autonomia e responsabilidade, pode fazer a devida substituição, tal como já tratado exaustivamente no capítulo anterior.

Não é outra, aliás, a orientação que decorre do Parecer CNE/CP

---

78. São exemplos disso os denominados Escritórios Modelos, no âmbito dos Núcleos de Práticas Jurídicas dos cursos de Direito, assim como as denominadas Empresas Jr, comuns aos cursos de Administração e Ciências Contábeis, mas não exclusivas destes. Na verdade, tal expediente, que é possível na maioria dos cursos superiores – se materializa comumente em muitos e poderia se materializar em mais. O que é comum a todos é a prestação de serviços à comunidade externa por meio de estudantes, devidamente assistidos e supervisionados por profissionais aptos a tanto.

79. Como, por exemplo, são os projetos que envolvem difusão de conhecimento às comunidades, orientações para saúde, bem-estar, para exercício da cidadania, etc.

80. Constante no artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 e nos artigos 2º e 3º da Portaria MEC nº 1.030/2020, com as redações dadas pela Portaria MEC nº 1.038/2020, tendo-se claro que nenhuma dessas Portarias faz referência expressa à palavra “extensão” ou a algum tratamento específico que deva ser dado aos componentes curriculares extensionistas.

nº 5/2020, bem como das Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e CNE/CP nº 2/2021, que, mencionando expressamente a extensão, se limitam a mencionar sua inclusão no planejamento e na possibilidade de substituição por atividades remotas e a pugnar pela devida regulamentação. Tudo isso se coaduna com o disposto na Lei nº 14.040/20, com redação dada pela Lei nº 14.218/2021, a qual, como se viu, traz, tão somente, uma ampla e genérica possibilidade das IES desenvolverem atividades pedagógicas não presenciais, vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

### 3.3 ATIVIDADES COMPLEMENTARES E OUTROS COMPONENTES CURRICULARES DE GRADUAÇÃO

As Atividades Complementares são, no presente século, componentes curriculares efetivamente comuns à generalidade dos cursos superiores de graduação, sendo reguladas de forma específica por cada respectiva DCN e regulamentadas das formas mais diversas no âmbito de cada IES e de cada curso. Em comum o fato de envolver a abertura para que o discente, com relativa liberdade, componha ele mesmo uma parte do leque de experiências de aprendizado<sup>81</sup>.

As Portarias do MEC que tratam do ensino remoto simplesmente não as mencionam expressamente, de forma que devem ser tratadas, a priori, segundo a regra geral, válida para todos os componentes curriculares<sup>82</sup>, na qual se encontra uma autorização geral para a substitui-

81. O Parecer CNE/CES nº 583/2001, que trouxe orientação comum à construção de todas as diretrizes curriculares, determinou que as diretrizes a serem estabelecidas pelo próprio Conselho para quaisquer cursos deveriam contemplar dispositivos específicos sobre Estágios e Atividades Complementares. Por consequência, as DCNs que foram sendo criadas para cada curso não deixaram de incluir disposições específicas, fazendo das Atividades Complementares um componente curricular tão comum aos cursos como os estágios curriculares. A Resolução CNE/CES nº 2/2007, ao tratar da carga mínima de vários cursos superiores, também referiu-se, no Parágrafo único do artigo 1º, conjuntamente, a Estágios e Atividades Complementares, fixando o teto máximo de 20% da carga total do curso para esses componentes, em conjunto—o que deu ao componente uma função estratégica para as IES, na equação de custos da matriz curricular, justo pelo fato de que envolve atividades formativas com relativa liberdade para o aluno e que demandam menos compromisso institucional, justamente porque, a depender da regulamentação interna, o estudante pode escolher experiências pedagógicas fora da própria instituição e mesmo da Educação Superior, como cursos de idiomas, por exemplo.

82. Constante no artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 e nos artigos 2º e 3º da Portaria MEC nº 1.030/2020, com redações dadas pela Portaria MEC nº 1.038/2020, tendo-se claro que nenhuma dessas Portarias faz referência expressa a “Atividades Complementares”.

ção das atividades presenciais por atividades remotas, a partir da qual, cada instituição, num contexto de autonomia e responsabilidade, pode fazer a devida substituição, tal como já foi tratado exaustivamente no capítulo anterior.

Ocorre que se trata de componente curricular normalmente ancorado na escolha do estudante, que eventualmente, nos termos da regulamentação interna, pode vir a optar por atividades que não são ofertadas pela IES para sua posterior validação pelas mesmas. Quando for assim, evidente que não cabe sequer a discussão da substituição, justo porque a validação, a priori, independe do formato da atividade – sendo comum, inclusive antes da Pandemia, a participação dos estudantes em seminários virtuais externos, normalmente validados pela IES. Cabe, quando muito, alguma alteração na norma interna caso a IES houvesse estabelecido algum percentual de atividades complementares que deveriam ser obrigatoriamente presenciais.

Por outro lado, em se tratando de escolhas do aluno que envolvam atividades ofertadas ou supervisionadas pela própria IES, valem as respectivas normas que tratam da possibilidade de substituição.

Não é outra, também, a orientação que decorre do Parecer CNE/CP nº 5/2020, bem como das Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e CNE/CP nº 2/2021, que, mencionando expressamente as Atividades Complementares, se limitam a pugnar pela devida regulamentação. Tudo isso se coaduna com o disposto na Lei nº 14.040/20, com redação dada pela Lei nº 14.218, de 2021, a qual, como se viu, traz tão somente uma ampla e genérica possibilidade das IES desenvolverem atividades pedagógicas não presenciais, vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

### 3.4 PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO

Esta seção destina-se a sistematizar os Pareceres e normas editados, durante a Pandemia da Covid-19, e que tratam da questão da avaliação. Inclui, por esse motivo, a Portaria da CAPES que tratou das bancas remotas. Também foi integrada a este espaço do livro uma breve

nota sobre a questão da guarda religiosa, objeto de Parecer específico emitido pelo Conselho Nacional de Educação.

### **3.4.1 PROCESSO DE AVALIAÇÃO E SEUS LIMITES NA ADOÇÃO DAS AULAS E ATIVIDADES REMOTAS**

O Parecer CNE/CP nº 5/2020, visando evitar um aumento da evasão escolar, recomenda que as avaliações e exames cobrem apenas os conteúdos efetivamente oferecidos aos estudantes, considerando a excepcionalidade do processo de ensino-aprendizagem desenvolvido durante o período de substituição ou suspensão das atividades presenciais.

Também sugere um conjunto de instrumentos de avaliação que pode ser utilizado pelas instituições e docentes, tanto no período de aulas e atividades não presenciais, quanto no retorno às aulas e atividades presenciais. Essa proposição inclui:

- criar questionário de autoavaliação das atividades ofertadas aos estudantes no período de isolamento;
- ofertar, por meio de salas virtuais, um espaço aos estudantes para verificação da aprendizagem de forma discursiva;
- elaborar, após o retorno das aulas, uma atividade de sondagem da compreensão dos conteúdos abordados de forma remota;
- criar, durante o período de atividades pedagógicas não presenciais, uma lista de exercícios que contemplam os conteúdos principais abordados nas atividades remotas;
- utilizar atividades pedagógicas construídas (trilhas, materiais complementares etc.) como instrumentos de avaliação diagnóstica, mediante devolução dos estudantes, por meios virtuais ou após retorno das aulas;
- utilizar o acesso às videoaulas como critério avaliativo de participação através dos indicadores gerados pelo relatório de uso;
- elaborar uma pesquisa científica sobre um determinado tema com objetivos, hipóteses, metodologias, justificativa, discussão teórica e conclusão;
- criar materiais vinculados aos conteúdos estudados: cartilhas, roteiros, história em quadrinhos, mapas mentais, cartazes; e
- realizar avaliação oral individual ou em pares acerca de temas estudados previamente.

Essa lista de atividades avaliativas sugeridas pelo CNE é bastante rica e deve ser considerada pelas IES, ao lado de outras que as próprias instituições e seus docentes já venham desenvolvendo. Não há, nesse campo, nenhum choque entre a proposta constante do Parecer CNE/CP nº 5/2020 e a legislação vigente, seja a permanente, seja a temporária. É importante lembrar, entretanto, que esse item do Parecer não foi inicialmente homologado pelo Ministro da Educação, tendo sido devolvido ao CNE para reexame.

Em nova manifestação, através do Parecer, de CNE/CP nº 9/2020 – que teve por objeto do reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020 – o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação repetiu exatamente a mesma lista de sugestões de atividades avaliativas. O novo Parecer teve sua homologação publicada, no DOU, em 9 de julho de 2020.

A Resolução CNE/CP nº 2, editada em 10 de dezembro de 2020, trata da avaliação tanto no Capítulo III, relativo especificamente à Educação Superior, como no Capítulo IV, que trata globalmente do tema da avaliação. Selecionamos abaixo dispositivos de ambos, aplicáveis ao contexto da avaliação da Educação Superior, nos termos a seguir destacados:

### CAPÍTULO III

#### DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 24. Na Educação Superior, **o processo educativo visa ao desenvolvimento de competências** previstas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e nos projetos pedagógicos e currículos dos cursos das instituições de ensino.

Parágrafo único. As Instituições de Educação Superior (IES) possuem autonomia para definir seus calendários acadêmicos, desde que respeitada a pertinente legislação, e observadas as DCNs e as regras estabelecidas em seus regimentos internos ou estatutos.

Art. 25. No período de estado de calamidade pública, em caráter excepcional, as IES ficam dispensadas da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, de acordo com o art. 3º, caput, da Lei nº 14.040/2020 e os Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, desde que observadas as DCNs e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso, **e que não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.**

Art. 26. Podem ser desenvolvidas **atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso**, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

[...]

§ 3º **As IES**, no âmbito de sua autonomia e observada o disposto nos Pareceres CNE/CP nº 5 e CNE/CP nº 11/2020 e na Lei nº 14.040/2020, **poderão**: [...]

II – adotar a **substituição de atividades presenciais relacionadas a avaliação**, processo seletivo, **Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)** e aulas de laboratório, **por atividades não presenciais**, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias; [...]

VIII – definir a realização das **avaliações na forma não presencial**;

IX – adotar **regime domiciliar** para alunos que testarem positivo para Covid-19 ou que sejam do grupo de risco; [...]

XVII – **realizar avaliações e outras atividades de reforço ao aprendizado, on-line ou por meio de material impresso** entregues ao final do período de suspensão das aulas<sup>83</sup>; [...]

## CAPÍTULO IV

### DAS AVALIAÇÕES

Art. 27. As avaliações do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e do **Ensino Superior** devem ter foco prioritário nos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de competências essenciais que devem ser efetivamente cumpridos no replanejamento curricular das escolas, respeitada a autonomia dos sistemas de ensino, das instituições e redes escolares, e das instituições de ensino superior.

§ 1º Fica **facultada a avaliação formativa e/ou diagnóstica do processo de aprendizagem**, promovida no âmbito de cada instituição escolar, em todos os níveis, etapas, formas e modalidades de educação e ensino, conforme suas necessidades, durante o período de isolamento e no processo de retorno gradual às atividades presenciais quando autorizadas pelas autoridades locais.

§ 2º Fica **facultada a recuperação da aprendizagem presencial ou não presencial**, promovida no âmbito de cada instituição escolar, em todos os níveis, etapas, formas e modalidades de educação e ensino, conforme critérios definidos pelos gestores escolares, de acordo com o seu replanejamento pedagógico e critérios de avaliação adotados pela instituição escolar.

83. Conforme artigo 8º, parágrafo 3º, inciso XIV, da Resolução CNE/CP nº 2/2021, o material não precisa ser necessariamente entregue ao final do período de suspensão das aulas



§ 3º Em face da situação emergencial, **cabe aos sistemas de ensino, secretarias de educação e instituições escolares promover a redefinição de critérios de avaliação para promoção dos estudantes**, no que tange a mudanças nos currículos e em carga horária, conforme normas e protocolos locais, sem comprometimento do alcance das metas constitucionais e legais quanto ao aproveitamento para a maioria dos estudantes, aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, e à carga horária, na forma flexível permitida por lei e pelas peculiaridades locais.

§ 4º **No retorno às atividades presenciais**, quando autorizadas pelas autoridades locais, recomenda-se aos sistemas e instituições de ensino, em sua forma própria de atuação educacional:

I – **realizar uma avaliação formativa e diagnóstica de cada estudante** por meio da observação do desenvolvimento em **relação aos objetivos de aprendizagem e habilidades que se procurou desenvolver** com as atividades pedagógicas não presenciais e identificar as lacunas de aprendizagem;

II – observar os critérios e mecanismos de avaliação diagnóstica definidos pelos sistemas de ensino, secretarias de educação e escolas públicas, privadas, comunitárias e confessionais, considerando as especificidades do currículo proposto pelas respectivas redes ou escolas;

III – garantir critérios e mecanismos de avaliação ao final do ano letivo de 2020, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos pelas escolas e redes de ensino, de modo a minimizar a retenção e o abandono escolar;

IV – **priorizar a avaliação de competências e habilidades**, alinhadas à BNCC, com ênfase em leitura, escrita, raciocínio lógico-matemático, comunicação e solução de problemas, projetos de pesquisa para um grupo de alunos, avaliação da leitura de livros indicados no período de isolamento, entre outras possibilidades;

[...];

VII – observar a possibilidade de um *continuum* curricular 2020-2021, conforme disposto nesta Resolução para os alunos que não se encontram em final de ciclo, de modo a evitar o aumento na quantidade de alunos retidos no final do ano letivo de 2020; e

VIII – utilizar os resultados das avaliações formativa e diagnóstica que deverão orientar **programas de recuperação da aprendizagem presencial ou não presencial**, promovida em cada escola e/ou rede de ensino, conforme critérios definidos pelos gestores escolares de acordo com o seu replanejamento pedagógico e curricular no retorno às aulas. (grifamos).

Considerando que essa parte da Resolução CNE/CP nº 2/2020 aplica-se, no que couber, tanto à educação básica quanto à educação superior, a referência à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Básica, constante do inciso IV do artigo 4º, deve ser interpretada de forma a incluir, também, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) da Educação Superior.

Mas não se trata apenas de uma questão de analogia ou interpretação extensiva desse dispositivo. A seriedade com a qual devia ser encarado o processo avaliativo, antes da Pandemia, em nada mudou com seu advento. Ainda mais quando se tem em conta a necessária relação da avaliação de cada estudante com as habilidades e competências preconizadas no PPC e nas DCNs do curso no qual se inseriu. Para Birnfeld (2001), trata-se de questão que envolve, além de uma responsabilidade perante o sistema educacional, a possibilidade até de uma responsabilidade civil institucional por um sistema de avaliação frágil, que não capacite o estudante minimamente para o mercado de trabalho<sup>84</sup>.

84. Birnfeld (2001, p. 390-392) chega a essa conclusão, a partir de uma indagação assumidamente provocativa, entrelaçando o Direito Educacional com o do Consumidor: o que um aluno compra quando paga por um curso jurídico? É certo que, ao final do curso, ele pretende receber da instituição um diploma. Mas certamente não é isso que ele compra (ou pelo menos não é o que deveria comprar). Compra, na verdade, a sua própria qualificação para atuar no mercado de trabalho. Há nesse produto uma dimensão muito especial: trata-se de um produto que é feito para ficar impregnado em seu próprio ser. Compra, assim, a possibilidade concreta de adquirir conhecimentos, habilidades e competências necessárias ao desempenho das profissões jurídicas preconizadas pelo PPC. Mas não compra só isso: há uma segunda dimensão desse produto: a certificação institucional de que garante que ele, após ser submetido a vários processos avaliativos, nos quais foi aprovado, efetivamente demonstrou ter adquirido os conhecimentos, habilidades e competências preconizadas. Para Birnfeld, a instituição assume, sempre, dois compromissos jurídicos distintos, a materializarem-se, de forma geral e a cada componente curricular do curso. De um lado, fornecer meios para aprendizado. De outro, verificar e atestar que o aprendizado foi alcançado. O primeiro trata-se de uma típica obrigação de meios: cumprida sempre que a possibilidade de aprendizado de conhecimentos, competências habilidades sejam de fato disponibilizada, ainda que o aluno não os incorpore. O segundo compromisso envolve, por outro lado, uma típica obrigação de fim: aferir o aprendizado do estudante, obrigação é cumprida quando seja devidamente avaliado o estudante, quanto a efetiva aquisição dos conhecimentos, habilidades e competências. Para o autor, na primeira obrigação, de meio, há um dever similar ao do médico, ao realizar uma cirurgia para tratamento de saúde. Cumpre ao médico disponibilizar, em sintonia com os melhores conhecimentos e técnicas, os meios para que se realize a cura ou tratamento, que pode ocorrer ou não, em função de uma série de variáveis relacionadas ao próprio paciente. Tendo sido os meios disponibilizados adequadamente, independentemente do resultado positivo, a obrigação é cumprida. A segunda obrigação, todavia, encontra similar, na medicina, no campo da perícia médica, que se traduz num juízo tecnicamente fundamentado sobre a efetiva saúde do paciente: nela responde o médico pelos seus erros de avaliação, por dar por apto, quem não apresentava condições para tal. O exemplo trazido é efetivamente ilustrativo: a situação de um jogador de futebol que, contraindo séria lesão contrata um médico para fazer tratamento e este prescreve a melhor técnica disponível, fazendo o devido acompanhamento, inclusive recomendando maior tempo de fisioterapia e afastamento da atividade profissional. Descontente pela demora, o jogador abandona o tratamento e obtém, de outro médico, do

Nesse compasso, é preciso ter claro que, ao mesmo tempo em que o contexto da Pandemia propicia possibilidades para realização de avaliações a distância – no mais ampliado contexto de toda a história do próprio Direito Educacional brasileiro<sup>85</sup> –, onde pode se revelar mais difícil a fiscalização do próprio desempenho individual do estudante<sup>86</sup>, as IES estão autorizadas, pelo parágrafo 4º, do artigo 27, a, no retorno às aulas presenciais, realizar avaliações individuais dos estudantes e, a partir delas, utilizar estratégias de recuperação do aprendizado não demonstrado.

Afora essa possibilidade, que torna-se menos exequível a medida que a Pandemia perpassa mais de um ano letivo<sup>87</sup>, é preciso lembrar que a própria decisão de utilizar meios digitais é prerrogativa institucional, ínsita na responsabilidade que recai sobre a IES, que pode – por não dispor de meios onde possa garantir a fidedignidade da avaliação do aprendizado efetivamente obtido por cada estudante – optar por mantê-la, no todo ou em parte, presencial, embora se tenha claro, nesse caso, que a mesma vá depender dos protocolos sanitários das autoridades locais.

---

clube, um atestado de que se encontra apto, tendo em vista uma perícia realizada sem maiores cuidados. O atleta acaba jogando e agrava irremediavelmente sua lesão. O primeiro médico está isento de responsabilidade, ainda mais porque o próprio atleta contribuiu para o agravamento da sua situação, tanto quanto uma reprovação deve ocorrer por insuficiência do desempenho do próprio estudante. Já o segundo médico, que liberou o atleta para a atividade sem maiores cuidados, tanto quanto um professor (ou instituição) que pretenda dar por apto o estudante que não demonstre as habilidades necessárias, estão descumprindo sua obrigação de avaliar. E por esse descumprimento, há de responder, não só perante os órgãos de controle, mas também, em outras esferas, perante o atleta/estudante.

85. Algo que estranho inclusive aos próprios cursos em EaD. Na primeira norma que regulamentou a EaD no Brasil, o Decreto nº 2.494/1998, o artigo 7º fixava taxativamente a necessidade de exame presencial. No Decreto nº 5.622/2005, que o sucedeu, no parágrafo 1º do artigo 1º, foi estabelecida a obrigatoriedade de momentos presenciais para: avaliações de estudantes; estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso. No Decreto nº 9.057/2017, que o sucedeu e que atualmente regula a matéria, no artigo 4º são mencionadas como atividades presenciais: as tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, nos termos previstos nos respectivos projetos pedagógicos.
86. Na verdade, esse talvez seja o ponto nevrálgico: e o motivo pelo qual a própria regulamentação da EaD não permitia (e não permite) a avaliação à distância? Justo porque está em jogo identificar que aquele estudante, individual e presencialmente identificado, seja quem está a demonstrar o seu aprendizado. E não um colega, de boa vontade. Nem, tampouco, outra pessoa, contratada para tal.
87. Em realidade, já seria pouco exequível em se considerando que um expediente dessa monta implica em alterar todos os regulamentos internos que tratam de aferição de notas e da própria progressão no curso. Envolveria voltar no tempo, num contexto que sempre operou num tempo contínuo, precisamente demarcado por etapas bem delimitadas em calendário próprio, onde já foram dadas por concluídas disciplinas e lançadas notas, que inclusive já podem ter levado à diplomação.

### 3.4.2 BANCAS DE AVALIAÇÃO DE TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO UTILIZANDO TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO A DISTÂNCIA

Na seara da Pós-Graduação Stricto Sensu, é importante destacar, inicialmente, a Portaria CAPES nº 36/2020. Esta Portaria contém um conjunto de recomendações, no âmbito dos programas de concessão de bolsas da CAPES, que pode ser apresentado da seguinte forma:

- a. suspensão, por sessenta dias, contados da publicação da Portaria, dos prazos de defesa presencial de dissertações e teses – já vencido;
- b. possibilidade dessas defesas ocorrerem com a utilização de tecnologias de comunicação a distância, quando admissíveis pelos respectivos Programas e nos termos da sua regulamentação pelo MEC;
- c. recomendação às IES, que não possuem previsão de defesas não presenciais em seus Programas, que adotem, em caráter excepcional, as providências necessárias para viabilizá-las.

Em síntese, a CAPES recomenda, nessa Portaria, a suspensão das bancas presenciais, a realização de bancas por videoconferência e a adequação das normas internas das instituições para incluir a possibilidade de bancas remotas<sup>88</sup>.

No âmbito geral da educação superior – e não apenas da pós-graduação stricto sensu –, a Portaria MEC nº 544/2020, ao utilizar, no parágrafo 2º do artigo 1º, a expressão **“componentes curriculares”** –

88. Como a recomendação tem por motivo determinante, expresse, “a necessidade de adotar medidas destinadas a mitigar a disseminação do chamado Coronavírus”, a princípio essa possibilidade cessaria com o término da Pandemia. No mesmo compasso, no Decreto nº 9.057/2017, que atualmente regula a EaD, em todos os níveis de ensino, mais precisamente no artigo 4º, são mencionadas como atividades presenciais: as tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, nos termos previstos nos respectivos projetos pedagógicos. Assim, cessada a situação da Pandemia, não há suporte normativo para a realização de bancas de defesa à distância, estando a própria CAPES, limitada pelo referido Decreto. Questão interessante envolve a possibilidade da participação remota, de parte dos membros da banca, o que já é feito pelas normas internas de alguns programas, juntamente (ou não) com a exigência de Parecer prévio escrito. Trata-se de medida na qual, além da economia de tempo e dinheiro, permite ampliar a qualificação da banca, oportunizando a presença de membros externos mais qualificados ou especializados, que sem esse expediente, poderia ser inviabilizada. Como a exigência normativa é de “defesa” presencial, estando o orientando presente, assim como seu orientador, que comumente preside os trabalhos, não se vê óbice nesse expediente, que efetivamente opera no vazio normativo – vazio esse que, preenchido com os princípios da eficiência e da qualidade, dá validade a essas normas.

e não mais “**disciplinas**”, como ocorria na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – passou a albergar, integralmente, a autorização para a realização das bancas remotas, guardada apenas a necessidade de adequação dos documentos internos da IES (PPC, regimentos e regulamentos).

Essa autorização se manteve íntegra na Portaria MEC nº 1.030/2020, conforme pode ser constatado no texto de seu artigo 2º, parágrafo 1º e respectivos incisos.

Art. 2º Os recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais deverão ser utilizados de forma complementar, em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 estabelecidas no Protocolo de Biossegurança instituído na Portaria MEC nº 572, de 2020.

§ 1º **Será de responsabilidade das instituições**, nas hipóteses a que refere o caput:

I – a **definição dos componentes curriculares que utilizarão os recursos educacionais digitais**;

II – a disponibilização de recursos aos alunos que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas; e

III – a realização de avaliações. (grifamos).

O texto da atual Portaria, ao estabelecer a responsabilidade das IES na definição dos componentes curriculares nos quais serão utilizados os recursos digitais e sobre a realização de avaliações, inclui, plenamente, a manutenção das defesas na forma remota.

Relativamente à questão temporal, a Portaria MEC nº 1.030/2020, com redação dada pela Portaria MEC nº 1.038/2020, ao estender a autorização para substituição até 28 de fevereiro de 2021, inclui não apenas as atividades de todos os cursos superiores, de graduação e de pós-graduação lato e stricto sensu. Com igual abrangência opera a possibilidade de extensão, para além dessa data, fundada nas hipóteses do artigo 2º e do artigo 3º, incisos I e II, da referida norma.

### 3.5 TRATAMENTO ESPECIAL A PARTIR DE ESPECIFICIDADES DOS ESTUDANTES NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Neste espaço do texto serão tratados os temas “abono de faltas” e

“regime de exercícios domiciliares”, bem como da “guarda do sábado” por parte de algumas religiões e “prestação alternativa”.

### 3.5.1 ABONO DE FALTAS E REGIME DE EXERCÍCIOS DOMICILIARES

Inicialmente é preciso ressaltar que o instituto jurídico do abono de faltas tem melhor residência no contexto do Direito do Trabalho. Lá tem o significado, ora de um ganho adicional, ora da possibilidade de manter a remuneração pelo dia trabalhado, ainda que ausente ao mesmo, em função de uma determinada justificativa socialmente importante. É o contexto de um contrato, com contraprestações recíprocas, o mundo do *quid pro quo*, no qual, excepcionalmente, as razões sociais justificadas impõem ao empregador ônus remuneratório e ao empregado o bônus correlato.

No âmbito do Direito Educacional é importante ter claro que a presença do estudante não constitui contraprestação alguma, nem mesmo nos contratos que orbitam no ensino privado. A presença – assim como a ausência – está relacionada com o processo de ensino-aprendizagem e constitui também critério de avaliação da participação do estudante no mesmo. Nesse sentido, tem sede histórica no Direito Educacional um instituto específico destinado a equilibrar as ausências justificadas, que é o regime de exercícios domiciliares, no qual as ausências justificadas do estudante lhe dão direito à compensação, por outros meios, da aprendizagem perdida nos dias ausentes. Do ponto de vista contratual, o estudante ausente por motivos justificados tem o direito àquilo que faz sentido para sua própria condição: a nova possibilidade de aprendizado. Disso ele é credor. Não se pode pretender que seja credor do direito de não estudar, de não acompanhar o aprendizado.

Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 1.044/1969 permite que, conforme o respectivo artigo 1º, “alunos de qualquer nível de ensino, portadores de afecções congênicas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados”, realizem, nos exatos termos do artigo 2º, “como **compensação da ausência às aulas**, exercícios domiciliares com acompanhamento da escola, sempre que **compatíveis com o seu estado de saúde** e as **possibilidades**

**do estabelecimento”** (grifamos). No mesmo sentido, a Lei nº 6.202/1975, em seu artigo 1º, estende essa prerrogativa às gestantes, a “partir do oitavo mês de gestação e durante três meses”.

Por outro lado, a Lei nº 10.861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, em seu artigo 6º, criou, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, cuja composição, nos termos do artigo 7º, inciso IV, inclui “1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior”. Para esse único representante, o parágrafo 5º do mesmo artigo determinou que as IES “deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas”. Embora não se possa digladiar com a Lei posta, não há como deixar de ressaltar que dar a esse estudante o abono de faltas, ao invés de exercícios domiciliares, em nada lhe ajuda, do ponto de vista pedagógico. Melhor que se trata de um único representante por ano.

A princípio, as hipóteses até aqui tratadas haveriam de ser as únicas, conforme o Parecer CNE/CES nº 224/2006<sup>89</sup>, a elidir o parágrafo 1º do artigo 47 da LDB, que exige a frequência dos estudantes.

Há, todavia, pelo menos outra possibilidade: no parágrafo 4º do artigo 60, da Lei nº 4.375/1964, com redação alterada pelo Decreto-Lei nº 715/1969, foi estabelecido que qualquer “convocado **matriculado em Órgão de Formação de Reserva** que seja obrigado a **faltar a suas atividades civis**, por força de **exercício ou manobras**, ou reservista que seja chamado, para fins de **exercício de apresentação das reservas ou cerimônia cívica, do Dia do Reservista**, terá suas **faltas abonadas para todos os efeitos**” (grifamos)<sup>90</sup>. Trata-se de uma outra hipótese de

89. O curioso é que, no corpo do referido Parecer, como tal aprovado, a relatora, professora Marilena Chauí, houve por bem transcrever expressamente as orientações então “constantes do site do MEC/SESu – Secretaria de Educação Superior sobre o assunto”, segundo as quais, afora as hipóteses até aqui trabalhadas, “não existem outras exceções”.

90. Essa Lei (e essa hipótese) é de fato mencionada atualmente no sítio do MEC, também no tópico “Perguntas Frequentes” (<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/perguntas-frequentes>). Todavia, além dela, há, no site, referência às hipóteses do Decreto nº 85.587/1980, revogado pelo Decreto nº 90.600/1984, este revogado pelo Decreto nº 2.354/1997, por sua vez revogado pelo Decreto nº 4.502/2002, que atualmente rege a matéria, qual seja o “Regulamento para o Corpo de Oficiais da Reserva do Exército-R-68” –, sendo que nele, ressalte-se, não há qualquer hipótese de abono de falta para os militares.

abono, desta vez abrangendo muito mais do que um indivíduo por ano, para a qual valem, com mais sentido, as críticas antes esboçadas.

Em ambas as hipóteses de abono, de qualquer forma, há uma característica comum: o “abono” cinge-se às faltas, tendo por objeto, a priori, apenas um bônus a ser considerado na aferição da frequência mínima para aprovação<sup>91</sup>. Não abrange, portanto, a avaliação do aprendizado. É razoável, todavia, compreender que, à exemplo dos exercícios domiciliares, caso a falta tenha se dado em momento de avaliação, deva ser dada outra oportunidade para a sua realização. O que não seria razoável é entender que o estudante tenha direito a “abono” da prova ou, de outra banda, que não tenha direito a realizá-la em outra data.

Nesse contexto, cumpre indagar sobre como devem ser tratadas essas hipóteses no que contexto da Pandemia de Covid-19, tendo claro que nenhuma norma federal dispensou as IES de exigir nem de aferir a frequência no contexto do ensino remoto.

Quanto ao “abono” da frequência, a questão é simples: nada mudou e sobrevive, sem dúvida, o direito do estudante a ter abonadas suas faltas nas hipóteses legais – as quais, por sua natureza, envolvem situações em que o estudante está desenvolvendo outras atividades que são incompatíveis com a atenção a aula, ainda que virtual.

Quanto às hipóteses dos exercícios domiciliares (e na situação da avaliação do estudante quando houver abono) o raciocínio é similar, mas a resposta, nem tanto. Para entender essa questão, é importante destacar que a legislação foi silente quanto a forma da compensação das atividades letivas perdidas, deixando ao prudente arbítrio das IES,

91. O CNE, por meio do Parecer CNE/CES 282/2002, homologado em 21/10/2002, que teve por objeto a “Análise de Estatutos de Universidades e de Regimentos de IES não universitárias” fixou em 75% a frequência mínima obrigatória a ser exigida pelos mesmos, optando, expressamente, por recepcionar, “à falta de regulamentação posterior à LDB, o regime legal anterior, que dispunha sobre frequência mínima discente de 75% para garantir aproveitamento.” O regime legal anterior era o da Resolução nº 4/1986 do extinto Conselho Federal de Educação (CFE) a qual fixou a mesma em, no mínimo, 75%, considerando “que só a efetiva presença dos estudantes é capaz de proporcionar o ambiente adequado ao aprendizado criando o clima propício à reflexão, ao questionamento e à postura crítica indispensável à formação de profissionais de nível superior” e que “a liberalidade quanto à frequência contida em Regimentos de instituições educacionais compromete a qualidade do ensino”. Essa Resolução tinha por fundamento exposto o artigo 29 da Lei nº 5.540/1968, que, embora exigisse frequência, silenciava sobre o percentual mínimo, diferentemente do texto da primeira LDB (Lei 4.024/1964), que, no artigo 38, inciso VI, o fixava expressamente em “75% das aulas dadas”.



no âmbito da regulamentação interna e, nos termos desta, aos respectivos professores. O leque de formatos que podem ser utilizados é amplo, desde que respeitada uma única característica: realizar-se longe da IES, no domicílio do beneficiário.

Assim, o próprio regime de exercícios domiciliares, num contexto não pandêmico, pode ser realizado utilizando-se de algumas técnicas também admissíveis no contexto do ensino remoto, em várias situações, cujo melhor exemplo pode ser a situação do grave traumatismo de membros inferiores: o estudante, que apenas não pode se deslocar, mas goza de plenas faculdades mentais, realiza as atividades letivas planejadas institucionalmente, em casa, em sua cama, durante o próprio período de convalescença, provavelmente com o uso do computador.

Todavia, fixar o olhar nesse exemplo, pode levar à falsa compreensão de que não caibam exercícios domiciliares durante o ensino remoto. Mas ele cabe – não só porque decorre de imperativo legal, mas porque há situações que extrapolam esse contexto.

Entre essas situações está exatamente a própria Covid-19: o abatimento, a prostração, a febre e os demais sintomas que levam a internação ou ao recolhimento domiciliar certamente não são compatíveis com o desenvolvimento de atividades acadêmicas. Muito menos a internação em UTI. Cabe, nessa perspectiva, o direito do estudante ao regime de exercícios domiciliares, ainda que ele resolva tão somente a dilação do prazo para o desenvolvimento de atividades remotas consideradas para aferição da frequência de todos os estudantes. Se tais atividades serviram também para a avaliação, melhor ainda. No contexto em que, todavia, a aferição de frequência seja feita nos mesmos moldes do ensino presencial (como é o caso das aulas expositivas síncronas, por meio de instrumentais de teleconferência), certamente caberá a atribuição de atividades específicas compensatórias dessas ausências.

Em qualquer situação é preciso ter claro que, tanto a compensação das ausências como na recuperação das avaliações, devem ocorrer nos termos e nos limites das autorizações para o próprio desenvolvimento do ensino remoto, garantindo-se a qualidade do aprendizado e da res-

pectiva avaliação.

Por derradeiro, é preciso ter claro que o regime de exercícios domiciliares, especialmente nas hipóteses do Decreto-Lei nº 1.044/1969, cinge-se a situações que envolvam “distúrbios agudos ou agudizados”. Isso, certamente, não é o caso do simples risco de contrair Covid-19, nem da testagem positiva, assintomática, para o vírus.

Ocorre que o Parecer CNE/CP nº 5/2020, expressamente recomendou, entre as medidas institucionais possíveis, a adoção do “regime domiciliar para alunos que testarem positivo ou que sejam do grupo de risco”. No mesmo sentido, a Resolução CNE/CP nº 2/2020, no artigo 26, parágrafo 3º, inciso IX, criou, expressamente, a possibilidade de “adotar regime domiciliar para alunos que testarem positivo para Covid-19 ou que sejam do grupo de risco”. A Resolução CNE/CP nº 2/2021, que tratou do retorno às atividades presenciais, embora não tenha repetido expressamente essa possibilidade, deixou claro, em seu artigo 12, que continua em vigor a Resolução CNE/CP nº 2/2020.

Assim, por derradeiro, é inevitável reconhecer que, além das hipóteses de exercícios domiciliares constantes na legislação supracitada, o CNE trouxe mais duas possibilidades:

- a. estudantes que testarem positivo para Covid-19, ainda que assintomáticos – certamente para evitar o contágio dos colegas e professores;
- b. estudantes que sejam de grupo de risco – conforme enquadramento respectivo como tais pela área médica.

### 3.5.2 GUARDA RELIGIOSA DO SÁBADO(?) E PRESTAÇÃO ALTERNATIVA

A temática da guarda religiosa do sábado põe em potencial rota de colisão a liberdade de crença religiosa, individual e inviolável, e o Direito Educacional, mais precisamente no campo da autonomia institucional para elaboração de suas normas internas e calendários acadêmicos.

O CNE, instado a se manifestar, por mais de uma vez<sup>92</sup>, já havia dito que “não há amparo legal ou normativo para o abono de faltas a

92. Parecer CNE/CES nº 336/2000 e Parecer CNE/CES nº 224/2006.

estudantes que se ausentem regularmente dos horários de aulas por motivos religiosos”, tal como constou expressamente no Parecer CNE/CES nº 224/2006.

Pretendendo equacionar essa questão, a Lei nº 13.796, de 3 de janeiro de 2019, incluiu, na LDB, os dispositivos abaixo:

**Art. 7º-A Ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, de qualquer nível, é assegurado, no exercício da liberdade de consciência e de crença, o direito de, mediante prévio e motivado requerimento, ausentar-se de prova ou de aula marcada para dia em que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades, devendo-se-lhe atribuir, a critério da instituição e sem custos para o aluno, uma das seguintes prestações alternativas, nos termos do inciso VIII do caput do art. 5º da Constituição Federal:**

**I – prova ou aula de reposição**, conforme o caso, a ser realizada em data alternativa, no turno de estudo do aluno ou em outro horário agendado com sua anuência expressa;

**II – trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa**, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino.

**§ 1º A prestação alternativa deverá observar os parâmetros curriculares e o plano de aula do dia da ausência do aluno.**

**§ 2º O cumprimento das formas de prestação alternativa de que trata este artigo substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive regularização do registro de frequência.**

**§ 3º As instituições de ensino implementarão progressivamente, no prazo de 2 (dois) anos, as providências e adaptações necessárias à adequação de seu funcionamento às medidas previstas neste artigo.**

**§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao ensino militar a que se refere o art. 83 desta Lei. (grifamos).**

Se por um lado é verdade que muitas instituições, internamente, já haviam, em sua autonomia, garantido essa conciliação – notadamente algumas confessionais<sup>93</sup> –, também é verdade que o dispositivo traz significativo impacto para todos os sistemas de ensino. Impactos talvez ainda

---

93. Segundo o Parecer CNE/CP nº 6/2020 há cerca de 10 (dez) instituições de ensino superior adventistas ou judaicas, sendo que somente essas comunidades alcançam cerca de 18.000 (dezoito mil) estudantes da Educação Superior, tendo-se claro que não são as únicas crenças que guardam o sábado. Assim, há que se contabilizar centenas de milhares de estudantes (senão milhões) que se encontram em outras instituições, públicas ou privadas cuja fé impõe a guarda do sábado.

não considerados em sua plenitude, justamente por conta do singelo fato de que o prazo para implantação se esgotou ainda dentro da Pandemia de Covid-19, num contexto em que o ensino remoto pode ter servido para equacionar parte dos problemas – mas certamente não todos.

Provocado pela Divisão Sul-Americana da Igreja Adventista do Sétimo Dia e Confederação Israelita do Brasil, o Conselho Pleno do CNE emitiu, em 19 de maio de 2020, o Parecer CNE/CP nº 6 recomendando que, na aplicação do disposto no Parecer CNE/CP nº 5/2020, “haja conciliação com o direito de guarda do sábado pelas religiões que assim o fazem e que sejam oferecidos, conforme legislação, meios de cumprimento de prestação alternativa”. A homologação do Parecer foi publicada, no DOU, em 16 de novembro de 2020.

É preciso ter claro, outrossim, que o denominado “direito de guarda do sábado” não se restringe a esse dia, necessariamente. Para os adventistas, por exemplo, ele abrange desde o pôr-do-sol de sexta-feira até o pôr-do-sol do sábado. E não se trata apenas de um problema relacionado à frequência às atividades acadêmicas, mas à efetiva orientação religiosa impeditiva da prática de qualquer atividade no período<sup>94</sup>.

Nesse compasso, a dimensão do problema, no âmbito do ensino remoto não é pouca, sendo muito similar ao contexto presencial, notadamente nas instituições que cingiram o ensino remoto às atividades síncronas – e que, no âmbito de sua autonomia, fixaram os respectivos calendários escolares de forma a colidir com os interesses religiosos de alguns estudantes.

Tal como determinado pela legislação – e corroborado pelo CNE no Parecer supra referido – é obrigação institucional, mesmo em tempos de ensino remoto, a conciliação do direito de crença com a condição de estudante, sendo obrigatório o oferecimento de alternativa a este, em caso de potencial colisão, que pode, a juízo da instituição, envolver a prática da atividade educacional em outra data, nos limites legais, ou, ainda, a atribuição, ao estudante, da obrigação do desenvolvimento de trabalho escrito proporcionalmente adequado, com data de entrega compatível

94. Mais do que apenas um dia pré-definido, como ocorre com a tradição judaico-cristã, em algumas religiões de origem africana a iniciação comumente envolve um período (uma ou duas semanas) nos quais o fiel deve permanecer no ambiente religioso, focado no processo de iniciação.

com a realidade da crença estudantil.

Num certo sentido, *mutatis mutandis*, essa questão pode ser equacionada nos mesmos termos em que opera o regime de exercícios domiciliares, embora devam ser observados os parâmetros legais específicos supra referidos que delimitam melhor as prerrogativas do estudante.

### **3.6 PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS**

Em 6 de agosto de 2020 a Câmara de Educação Superior do CNE emitiu o Parecer CNE/CES nº 498, propondo a prorrogação, por um ano, de todas as Diretrizes Curriculares de Cursos que tivessem seus prazos de implantação vencendo nos anos de 2020 e 2021. O Parecer incluiu também a prorrogação para implementação das Diretrizes de Extensão da Educação Superior Brasileira.

A homologação do Parecer CNE/CES nº 498 foi publicada, no DOU, em 28 de dezembro de 2020. Em 29 de dezembro de 2020 foi editada a Resolução CNE/CES nº 1, nos termos do anexo aprovado e homologado.

Trata-se, em essência, da compreensão do CNE de que, em tempos de Pandemia, não seria fácil nem a discussão final, nem a efetiva implementação, das significativas alterações nos currículos dos cursos que provavelmente decorreriam dessas normas.

No caso específico da implementação das Diretrizes de Extensão da Educação Superior Brasileira, a prorrogação teve um significado muito maior, não só porque se trata de diretriz comum à todos os cursos superiores, mas porque o próprio CNE, por meio da Resolução CNE/CES nº 7/2018, deu ao componente curricular uma conformação aparentemente presencial, notadamente no respectivo artigo 9º, segundo o qual, “nos cursos superiores, na modalidade a distância, as atividades de extensão devem ser realizadas, presencialmente, em região compatível com o polo de apoio presencial, no qual o estudante esteja matriculado [...]”.

Verdade seja dita, essa conformação presencial é explícita, na norma, tão somente para os cursos a distância, talvez pela pressuposição de que cursos presenciais são formados, a priori, por atividades presenciais

ou pela perspectiva que a atuação na comunidade externa seja naturalmente presencial. Esses dois pressupostos, todavia, não são verdadeiros. Por um lado, já se viu que cursos presenciais podem ter carga não presencial de até 40%, nos termos da Portaria MEC nº 2.117/2019. Por outro, a própria Pandemia demonstrou que é possível, por intermédio de TIC, interagir e atuar na comunidade externa. Afora isso, não são poucos os projetos de extensão das IES que, antes mesmo do advento da norma do CNE, já operavam dessa forma.

Esse contexto remete à necessidade de aprofundamento do significado do conceito de presença (ou mesmo frequência) – que será tratado na última seção.

## CAPÍTULO 4

### RETORNO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS

Segundo o Parecer CNE/CP nº 5/2020, a suspensão das atividades escolares presenciais por um longo período poderá acarretar:

- dificuldade para reposição de forma presencial da integralidade das aulas suspensas ao final do período de emergência, com o comprometimento ainda do calendário escolar de 2021 e, eventualmente, também de 2022;
- retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento;
- danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, como stress familiar e aumento da violência doméstica para as famílias, de modo geral; e
- abandono e aumento da evasão escolar.

No âmbito dessas consequências, todas de grande importância, a indicada em primeiro lugar na lista apresentada é aquela que guarda interesse específico para este livro. Autorizado o não cumprimento dos dias letivos – pela MP nº 934/2020, convertida na Lei nº 14.040/2020, alterada pela Lei nº 14.218/2020 –, mas mantida a obrigatoriedade das cargas horárias e sem prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício profissional, apresenta-se então a dificuldade em reorganizar os calendários e atividades para a integral reposição do processo de ensino-aprendizagem.

Dentre os desafios a serem enfrentados na reorganização dos calendários escolares, considerando as especificidades das diversas situações e realidades, em especial em um país com as diferenças regionais e sociais brasileiras, destacam-se, segundo o Parecer CNE/CP nº 5/2020:

- como garantir padrões básicos de qualidade para evitar o crescimento da desigualdade educacional no Brasil?
- como garantir o atendimento das competências e dos objetivos de aprendizagens previstos [nas Diretrizes Curriculares Nacionais] e

nos currículos escolares ao longo deste ano letivo?

- como garantir padrões de qualidade essenciais a todos os estudantes submetidos a regimes especiais de ensino que compreendam atividades não presenciais mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação?
- como mobilizar professores e dirigentes dentro das escolas para o ordenamento de atividades pedagógicas remotas?

Posteriormente, através do Parecer CNE/CP nº 11/2020, o CNE, buscando reduzir – no limite do possível – os impactos da Pandemia da Covid-19 na área educacional, sugere:

1. Apoiar a tomada de decisões para o retorno às aulas presenciais;
2. Oferecer diretrizes que orientem o planejamento dos calendários e dos protocolos específicos dos estabelecimentos de ensino, definidos pelas autoridades locais e regionais;
3. Oferecer sugestões e recomendações de cunho organizacional e pedagógico que podem ser desenvolvidos pelas escolas e sistemas de ensino.

Em 6 de julho de 2021 o Conselho Pleno do CNE emitiu Parecer CNE/CP nº 6, com o objetivo de estabelecer diretrizes nacionais orientadoras para o retorno à presencialidade das atividades de ensino-aprendizagem e a regularização dos calendários escolares.

O Parecer CNE/CP nº 6/2021 inicia destacando os Pareceres e Resoluções já editados anteriormente e segue com um longo diagnóstico onde são apresentadas uma série de estudos realizados sobre a questão educacional no âmbito da Pandemia da Covid-19, desenvolvidos por diferentes instituições e países, e finaliza afirmando:

Com o objetivo de apoiar o retorno seguro às aulas presenciais, este parecer destaca a importância das orientações apresentadas pelos pareceres do CNE, homologados no ano de 2020 – o Parecer CNE/CP nº 5/2020, Parecer CNE/CP nº 9/2020, Parecer CNE/CP nº 11/2020, e o Parecer CNE/CP nº 19/2020, bem como, em especial, a Resolução CNE/CP nº 2/2020 – para subsidiar o planejamento de retorno efetivo às aulas presenciais, com prioridade aos seguintes aspectos:

1. Respeito aos protocolos sanitários locais e prioridade ao processo de vacinação dos profissionais de educação;
2. Reorganização dos calendários escolares considerando a flexibilização dos 200 (duzentos) dias letivos como definido no artigo 31 da



Resolução CNE/CP nº 2/2020;

3. Busca ativa de estudantes;

4. Avaliações diagnósticas para orientar a recuperação das aprendizagens;

5. Replanejamento curricular considerando o contínuo curricular 2020-2021-2022;

6. Manutenção das atividades remotas intercaladas com atividades presenciais quando necessário;

7. Adoção de estratégias de aprendizagem híbrida e uso de tecnologias para complementar as aulas presenciais;

8. Formação continuada de professores;

9. Articulação entre os três níveis de governo para assegurar o acesso dos estudantes às atividades remotas e melhoria da conectividade/ acesso às tecnologias; e

10. Revisão dos critérios de promoção.

Esse Parecer foi acompanhado de uma proposta de Resolução, tendo sido homologado pelo Ministro da Educação em Despacho publicado no DOU de 5 de agosto de 2021. Na mesma data foi editada a Resolução CNE/CP nº 2/2021, que “Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.”

Nessa perspectiva, esta seção do livro busca sistematizar os Pareceres e normas que foram produzidos com o objetivo de orientar o retorno às atividades presenciais no âmbito da Educação Superior.

Objetiva, também, apresentar respostas relativamente àquela que se apresenta como a principal questão nessa retomada: a recuperação das atividades suspensas, parcial ou integralmente, durante a Pandemia da Covid-19, e os prazos definidos para que isso ocorra.

#### **4.1 DIRETRIZES GERAIS PARA O RETORNO À PRESENCIALIDADE DAS ATIVIDADES DE ENSINO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

A parte final do Parecer CNE/CP nº 5/2020 oferece um conjunto de orientações a ser seguido pelos sistemas de ensino e pelas IES. Pela importância que reveste essa parte do documento, a opção é pela sua

transcrição integral.

A reposição de carga horária de forma presencial se dará pela programação de atividades escolares no contraturno ou em datas programadas no calendário original, como dias não letivos, podendo se estender para o ano civil seguinte.

Por atividades pedagógicas não presenciais entende-se o conjunto de atividades realizadas com mediação tecnológica ou não a fim de garantir atendimento escolar essencial durante o período de restrições para realização de atividades escolares com a presença física de estudantes na unidade educacional da educação básica ou do ensino superior.

Além disso, o CNE orienta que cada sistema de ensino ao normatizar a reorganização dos calendários escolares para as instituições ou redes de ensino a eles vinculados deve considerar:

1. Que a reorganização do calendário escolar deve assegurar formas de alcance das competências e objetivos de aprendizagem relacionados à BNCC e/ou proposta curricular de cada sistema, rede ou instituição de ensino da educação básica ou superior por todos os estudantes;
2. Que a reorganização do calendário escolar deva levar em consideração a possibilidade de retorno gradual das atividades com presença física dos estudantes e profissionais da educação na unidade de ensino, seguindo orientações das autoridades sanitárias;
3. Que as instituições ou redes de ensino devem destinar, ao final da suspensão das aulas, períodos no calendário escolar para:
  - a. realizar o acolhimento e reintegração social dos professores, estudantes e suas famílias, como forma de superar os impactos psicológicos do longo período de isolamento social. Sugere-se aqui a realização de um amplo programa de formação dos professores para prepará-los para este trabalho de integração. As atividades de acolhimento devem, na medida do possível, envolver a promoção de diálogos com trocas de experiências sobre o período vivido (considerando as diferentes percepções das diferentes faixas etárias) bem como a organização de apoio pedagógico, de diferentes atividades físicas e de ações de educação alimentar e nutricional, entre outros;
  - b. realizar uma avaliação diagnóstica de cada criança [estudante] por meio da observação do desenvolvimento em relação aos objetivos de aprendizagem e habilidades que se procurou desenvolver com as atividades pedagógicas não presenciais e construir um programa de recuperação, caso necessário, para que todas as crianças [os estudantes] possam desenvolver,

de forma plena, o que é esperado de cada uma ao fim de seu respectivo ano letivo. Os critérios e mecanismos de avaliação diagnóstica deverão ser definidos pelos sistemas de ensino, redes de escolas públicas e particulares, considerando as especificidades do currículo proposto pelas respectivas redes ou escolas.

- c. organizar programas de revisão de atividades realizadas antes do período de suspensão das aulas, bem como de eventuais atividades pedagógicas realizadas de forma não presencial;
- d. assegurar a segurança sanitária das escolas, reorganizar o espaço físico do ambiente escolar e oferecer orientações permanentes aos alunos quanto aos cuidados a serem tomados nos contatos físicos com os colegas de acordo com o disposto pelas autoridades sanitárias;
- e. garantir a sistematização e registro de todas as atividades pedagógicas não presenciais, durante o tempo de confinamento, para fins de comprovação e autorização de composição de carga horária por meio das entidades competentes;
- f. garantir critérios e mecanismos de avaliação ao final do ano letivo de 2020, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos pelas escolas e redes de ensino, de modo a evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar.

Ao normatizar a reorganização dos calendários escolares para as instituições ou redes de ensino, considerando a reposição de carga horária presencialmente, deve-se considerar a previsão de períodos de intervalos para recuperação física e mental de professores e estudantes, prevendo períodos, ainda que breves, de recesso escolar, férias e fins de semana livres.

Os sistemas de ensino deverão considerar a impossibilidade, em algumas escolas, de realização de atividades presenciais de reposição no contraturno para a reposição de carga horária presencialmente, devendo para isso justificar as dificuldades encontradas.

Ao deliberar sobre a possibilidade de realização de atividades pedagógicas não presenciais, para fins de cumprimento de carga horária mínima exigida por lei e reduzir a necessidade de realização de reposição presencial, o sistema de ensino deve observar:

1. o cômputo desta carga horária apenas mediante publicação pela instituição ou rede de ensino do planejamento das atividades pedagógicas não presenciais indicando:
  - os objetivos de aprendizagem da BNCC [das DCNs, no caso da Educação Superior] relacionados ao respectivo currículo e/ou

proposta pedagógica que se pretende atingir;

- as formas de interação (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) com o estudante para atingir tais objetivos;
  - a estimativa de carga horária equivalente para o atingimento deste objetivo de aprendizagem considerando as formas de interação previstas;
  - a forma de registro de participação dos estudantes, inferida a partir da realização das atividades entregues (por meio digital durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas aos planejamentos de estudo encaminhados pela escola e às habilidades e objetivos de aprendizagem curriculares; e
  - as formas de avaliação não presenciais durante situação de emergência ou presencial após o fim da suspensão das aulas.
2. previsão de formas de garantia de atendimento dos objetivos de aprendizagem para estudantes e/ou instituição de ensino que tenham dificuldades de realização de atividades pedagógicas não presenciais;
  3. realização, quando possível, de processo de formação pedagógica dos professores para utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas; e
  4. realização de processo de orientação aos pais e estudantes sobre a utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas.

O principal problema no texto da seção “diretrizes para a reordenação dos calendários escolares” é que ele é dúbio sobre a sua abrangência. Ao utilizar, em muitos momentos, as expressões “crianças” e “escolas”, pode ser interpretado como direcionado apenas à educação básica – educação infantil e ensinos fundamental e médio – quando, na realidade, as diretrizes são direcionadas também à educação superior.

O mesmo ocorre, em pelo menos dois outros momentos do Parecer CNE/CP nº 5/2020, quando indica a necessidade de cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e omite a obrigatoriedade de cumprimento, na Educação Superior, das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs).

Cabe, portanto, esse esclarecimento no sentido de que as orienta-

ções e sugestões contidas no documento do CNE são gerais, para todos os sistemas e níveis da educação, com exceção daquelas contidas em seções próprias, destinadas a níveis ou modalidades específicos, situação na qual o título da seção já indica essa vinculação.

A Resolução CNE/CP nº 2, editada em 10 de dezembro de 2020, que instituiu Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040/2020, tratou do retorno às atividades escolares nos termos a seguir destacados, no que é aplicável à Educação Superior.

**Art. 28. O retorno às atividades escolares regulares deve ocorrer de acordo com as diretrizes das autoridades sanitárias combinadas às regras estabelecidas pelos respectivos sistemas de ensino** e instituições escolares das redes públicas, privadas, comunitárias e confessionais.

§ 1º No ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública, devem ser mantidos os programas públicos suplementares de atendimento aos estudantes da Educação Básica e os programas públicos de assistência estudantil da *Educação Superior*.

§ 2º É assegurado o acesso dos estudantes da Educação Básica e da *Educação Superior* em situação excepcional de risco epidemiológico decorrente da pandemia da Covid-19 ao atendimento educacional adequado à sua condição em termos equivalentes ao previsto no art. 4º-A da LDB, garantidos aos estudantes das redes públicas programas de apoio, de alimentação e de assistência à saúde, entre outros.

**Art. 29. Cabe às secretarias de educação e gestores de instituições escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, oferecer programas visando à formação da equipe escolar na administração logística da instituição, à formação de professores alfabetizadores e de professores para as atividades não presenciais, e ao uso de métodos inovadores e tecnologias de apoio aos docentes.**

**Art. 30. Ficam os sistemas de ensino, as secretarias de educação e as instituições escolares responsáveis pela comunicação e ampla divulgação dos calendários, protocolo e esquemas de reabertura das atividades presenciais, o modo de operacionalização das atividades não presenciais, e a forma do alcance dos resultados almejados e definidos, tendo em conta suas peculiaridades.**

Parágrafo único. A comunicação e a divulgação podem ser realizadas por meio eletrônico, em sítios oficiais dos órgãos públicos, desde que produzam efeito profícuo no público em geral e, em especial, em estudantes e famílias.

**Art. 31. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, distrital e municipal, bem como nas secretarias de educação e nas instituições escolares públicas, privadas, comunitárias e confessionais, as atividades pedagógicas não presenciais de que trata esta Resolução poderão ser utilizadas em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança.**

Parágrafo único. As atividades pedagógicas não presenciais poderão ser utilizadas de forma integral nos casos de:

**I – suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais; e**

**II – condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais. (grifamos).**

A Resolução CNE/CP nº 2/2021, trata de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar da Educação Superior. Cabe destacar, nos aspectos gerais, os seguintes dispositivos:

**Art. 1º O retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem, em todos os níveis, etapas, anos/séries e modalidades da educação nacional, é ação educacional prioritária, urgente e, portanto, imediata, consideradas as disposições dos Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2021, CNE/CP nº 11/2020, e CNE/CP nº 19/2020, e da Resolução CNE/CP nº 2/2020, devendo observar os seguintes aspectos, em consonância com o princípio constitucional do pacto federativo e com as diretrizes estaduais, distrital e municipais estabelecidas para o enfrentamento da pandemia:**

**I—os referenciais e protocolos sanitários estabelecidos pelos organismos de saúde federais, estaduais, distrital e municipais, sob a responsabilidade das redes e instituições escolares de todos os níveis, estabelecendo o resguardo das condições de aprendizado de estudantes, professores, gestores escolares e demais profissionais da educação e funcionários;**

**II—as determinações dos setores responsáveis pela saúde pública sobre as condições adequadas e procedimentos de biossegurança sanitária a serem adotados pelas redes de ensino e instituições escolares públicas, privadas, comunitárias e confessionais;**

**III—o bem-estar físico, mental e social dos profissionais da educação;**

**IV—a realização de procedimento avaliativo diagnóstico sobre o padrão de aprendizagem abrangendo estudantes por ano/série, de modo a or-**

ganizar programas de recuperação, na forma remota e/ou presencial, com base nos resultados de avaliação diagnóstica; e

V–a participação das famílias dos estudantes no processo de retorno presencial, esclarecendo as medidas adotadas e compartilhando com elas os cuidados e controles necessários decorrentes da pandemia da Covid-19.

**Art. 2º A volta às aulas presenciais deve ser imediata nos diferentes níveis, etapas, anos/séries e modalidades, após decisão das autoridades competentes, observando os protocolos produzidos pelas autoridades sanitárias locais e pelos órgãos dos respectivos sistemas de ensino.**

§ 1º Tomadas as medidas de segurança determinadas e regulamentadas pelas autoridades locais, os sistemas de ensino, as Secretarias de Educação e suas instituições escolares, conforme as circunstâncias, definirão o calendário de retorno.

§ 2º O reordenamento curricular deve possibilitar a **reprogramação dos calendários escolares de 2021 e 2022, cumprindo de modo contínuo os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de cada fase, etapa, ano/série, nível e modalidade.**

§ 3º Devem ser **especialmente planejadas as atividades dos professores, presenciais e não presenciais, em função do retorno dos estudantes ao ambiente escolar.**

§ 4º O retorno às aulas presenciais deve contemplar as especificidades e as necessidades de cada fase, etapa e nível, bem como de cada modalidade de educação e ensino, devendo ser especificamente planejadas as atividades das escolas indígenas, quilombolas, do campo e de ribeirinhos, considerando suas características próprias, o respeito a suas culturas e políticas de superação, das dificuldades de acesso, bem como as de jovens e adultos em situação de privação de liberdade, atendidas a legislação e normas pertinentes.

§ 5º **Deve ser oferecido atendimento remoto aos estudantes de grupo de risco ou que testem positivo para a Covid-19.**

**Art. 3º** No retorno às atividades presenciais, os sistemas de ensino, as Secretarias de Educação e as instituições escolares devem oferecer ações de acolhimento aos profissionais de educação, aos estudantes e respectivas famílias.

§ 1º No processo de retorno às atividades presenciais, as redes e instituições escolares deverão promover a formação continuada dos professores, visando prepará-los para o enfrentamento dos desafios impostos durante o retorno.

§ 2º As atividades de acolhimento devem envolver a promoção

de diálogos com trocas de experiências sobre o período vivido, considerando as diferentes percepções das diferentes faixas etárias, bem como a organização de apoio pedagógico, de diferentes atividades físicas e de ações de educação alimentar e nutricional, entre outras.

§ 3º A formação continuada dos professores deve incluir a preparação para a implementação dos protocolos de biossegurança, bem como estratégias e metodologias ativas não presenciais e à implementação de recursos tecnológicos, com ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias apropriadas para desenvolvimento do currículo.

[...].

Art. 11. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, bem como nas secretarias de educação e nas instituições de Educação Básica e de Educação Superior, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, **as atividades pedagógicas não presenciais de que trata esta Resolução poderão ser utilizadas para o cumprimento do aprendizado vinculado ao planejamento curricular, visando a integralização da carga horária das atividades pedagógicas, quando necessário ao atendimento das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e as condições de contágio, estabelecidas em protocolos de biossegurança.**

Parágrafo único. **As atividades pedagógicas não presenciais poderão, ainda, ser utilizadas de forma integral ou parcial nos casos de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais, ou de condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar quando da efetividade das atividades letivas presenciais.** (grifamos).

Sobre essa norma importante destacar que ela coloca como ação educacional prioritária o retorno das atividades de ensino-aprendizagem à presencialidade. Ressalta, entretanto, a necessidade de respeitar as diretrizes estaduais, distrital e municipais estabelecidas para o enfrentamento da Pandemia pelas autoridades competentes, considerando as condições sanitárias locais.

Considerando essa orientação, cabe destacar o parágrafo único do artigo 11, que autoriza a utilização integral ou parcial de atividades não presenciais quando houver a suspensão das atividades presenciais por parte das autoridades locais, ou condições locais que tragam a possibilidade de contágio quando da realização de atividades educacionais presenciais.

Essa autorização é importante, mas extremamente subjetiva no



que diz respeito ao elemento “condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar”. A questão que sobrevive é: quem decide que essas condições se fazem presentes, não havendo ato legal das autoridades federativas locais?

Não há como deixar de destacar que o maior detalhamento do texto, na Resolução CNE/CP nº 2/2021, em relação ao similar que constava na Resolução CNE/CP nº 2/2020, com a menção expressa à “comunidade escolar” aponta para um ato a ser emitido pelo dirigente da mesma – uma autoridade escolar – e não federativa.

## 4.2 O RETORNO À PRESENCIALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A POSSIBILIDADE DE ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS

A Resolução CNE/CP nº 2/2021 trata de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar da Educação Superior, nos seguintes termos:

Art. 7º Em caráter excepcional vinculado à duração das medidas de contenção referentes à persistência de contágio da Covid-19, as Instituições de Educação Superior (IES) ficam dispensadas da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, de acordo com os Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, e a Resolução CNE/CP nº 2/2020 desde que observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e, quando for o caso, as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que seja mantida a carga horária prevista na organização curricular de cada curso, e que não haja prejuízo aos conhecimentos e práticas essenciais para o exercício da profissão.

Art. 8º Podem ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos componentes curriculares de cada curso de Educação Superior, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

§ 1º O cumprimento do caput deste artigo está subordinado à manutenção do disposto nas respectivas DCNs estabelecidas para cada curso, observada a carga horária indicada ou referenciada.

§ 2º A flexibilidade de que trata o caput deste artigo e seu § 1º deve ensejar a execução, por parte da IES, do que foi planejado em anos

anteriores, no sentido de **organizar os objetivos de aprendizagem previstos, inclusive os decorrentes de atividades práticas, extensão e estágios.**

§ 3º As IES, no âmbito de sua autonomia e **observado o disposto nos Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2020, CNE/CP nº 11/2020 e CNE/CP nº 19/2020 e na Resolução CNE/CP nº 2/2020, poderão:**

I–adotar a **substituição de disciplinas/componentes curriculares presenciais por atividades não presenciais;**

II–adotar a **substituição de atividades presenciais relacionadas com a avaliação, processo seletivo, Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e aulas de laboratório, por atividades não presenciais,** considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;

III–regulamentar as atividades complementares de extensão, bem como o TCC;

IV–**organizar o funcionamento de seus laboratórios e de atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;**

V–adotar **atividades não presenciais de etapas de práticas e estágios, resguardando aquelas de imprescindível presencialidade,** enviando à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ou, quando for o caso, ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, **os cursos, disciplinas/componentes curriculares, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais a distância;**

VI–adotar, na modalidade a distância ou não presencial, a oferta de **disciplinas/componentes curriculares teórico-cognitivos dos cursos;**

VII–supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;

VIII–definir a realização das **avaliações na forma não presencial;**

IX–implementar teletrabalho para coordenadores, professores e colaboradores;

X–proceder ao atendimento do público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades e com amparo em referências internacionais;

XI–divulgar a estrutura de seus processos seletivos na forma não presencial, totalmente digital;

**XII–reorganizar os ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;**

**XIII–realizar atividades on-line síncronas e assíncronas, de acordo com a disponibilidade tecnológica;**

**XIV–realizar avaliações e outras atividades de reforço do aprendizado, on-line ou por meio de material impresso entregue;**

**XV–utilizar mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar estudos e projetos;**

**XVI–utilizar mídias sociais, laboratórios e equipamentos virtuais e tecnologias de interação para o desenvolvimento e oferta de etapas de atividades de estágios e outras práticas acadêmicas vinculadas, inclusive, a extensão.**

§ 4º Na possibilidade de atendimento ao disposto no parágrafo anterior, as IES deverão organizar novos projetos pedagógicos curriculares, descrevendo e justificando o conjunto de medidas adotadas, especialmente os referentes às atividades práticas e etapas de estágio e outras atividades acadêmicas, sob a responsabilidade das coordenações de cursos. (grifamos).

Anteriormente já se ressaltou que a Resolução CNE/CP nº 2/2021 acabou por se situar num limbo, entre o ensino remoto e as providências para o retorno presencial. Nesse sentido, não foram poucos os dispositivos a regularem especialmente a própria possibilidade de ensino remoto, seja como recurso adicional, complementar ao retorno presencial, seja como recurso único, mantida a impossibilidade da presencialidade.

A maior parte dos dispositivos já foi destacado ou analisado nesta seção e na que a antecede, sendo dispensável reproduzir os comentários já feitos – sem prejuízo da retomada do seu texto em tópicos específicos.

### **4.3 AULAS E ATIVIDADES PRESENCIAIS SUSPENSAS: O QUÊ, QUANTO, QUANDO E COMO REPOR**

Em primeiro lugar é preciso ter claro que, durante toda a Pandemia, não veio do Direito Educacional, nem do MEC, nem do CNE, qualquer ordem específica determinando suspensão de aulas ou quaisquer atividades letivas. Ela veio do Direito Sanitário, da legislação específica

relacionada à Covid-19, e da compreensão que o STF deu às competências administrativas de cada uma das unidades federativas para combater a doença<sup>95</sup>.

Tudo o que se encontra, no Direito Educacional, especialmente no âmbito federal são autorizações, de caráter excepcional, para que as instituições educacionais possam, de alguma forma, prosseguir com suas atividades, em formatos adequados a um contexto no qual outras autoridades, por razões sanitárias, impediram o funcionamento das atividades educacionais de forma presencial.

Compreender o que repor remete à uma indagação prévia: o que não foi posto – o que deixou de acontecer – e a resposta é, a priori, simples: as atividades acadêmicas presenciais.

Mas há, no contexto, duas possibilidades: de um lado, a ausência total dessas atividades – a suspensão pura e simples – e, de outro, a suspensão de apenas uma parte dessas atividades, considerando que a outra parte tenha sido resolvida a partir das possibilidades normativas de substituição pelo ensino remoto, até aqui tratadas.

Quanto a simples possibilidade de suspensão das atividades acadêmicas presenciais com posterior reposição, a Portaria MEC nº 544/2020 continha, como alternativa à substituição das aulas presenciais por aulas remotas, a possibilidade de suspensão, por parte das IES, das suas atividades acadêmicas. Esse era o texto do seu artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2º Alternativamente à autorização de que trata o art. 1º, as instituições de educação superior poderão suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo.

§ 1º As atividades acadêmicas suspensas deverão ser integralmente repostas, para fins de cumprimento da carga horária dos cursos, conforme estabelecido na legislação em vigor.

§ 2º As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram a carga horária dos cursos, consoante estabelecido na legislação em vigor.

Esse dispositivo estabelecia que as IES, no âmbito de sua auto-

95. Notadamente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/2020 e respectiva medida cautelar.

nomia, poderiam optar, alternativamente à substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas, pela suspensão das atividades acadêmicas presenciais, pelo mesmo prazo – até 31 de dezembro de 2020.

Destaque-se, em comparação com o texto da Portaria MEC nº 343/2020, a utilização, na Portaria MEC nº 544/2020, da expressão “carga horária dos cursos”, em substituição ao conjunto formado pelas expressões “dias letivos e horas-aula” presente na norma revogada.

A nova redação, de um lado, corrigiu um erro conceitual presente na Portaria original: os cursos possuem carga horária em horas-relógio e não em horas-aula – a primeira, por definição universal, com 60 minutos; a segunda, com a duração em minutos estabelecida, em cada IES, em seus documentos internos<sup>96</sup>. De outro, retirou a exigência de cumprimento dos dias letivos mínimos, em observância do estabelecido na Medida Provisória nº 934/2020.

Ressalte-se que o prazo indicado na Portaria MEC nº 544/2020 referia-se àquele autorizado pela União, dentro do qual a instituição, por decisão sua, poderia optar por não substituir as aulas presenciais por aulas remotas, e sim por suspender suas atividades – era uma escolha que lhe foi facultada dentro desse período específico.

Destaque-se, nos casos de suspensão das atividades (e não de substituição), a necessidade de reposição integral, posterior, das cargas horárias mínimas definidas nas DCNs e no PPC. Nesse contexto, o parágrafo 2º do artigo 2º da Portaria MEC nº 544/2020 permitia, como forma de reposição, a alteração do calendário de férias, situação na qual as IES poderiam antecipar as férias de seus professores, funcionários e alunos, repondo as atividades nas datas originariamente a elas destinadas.

Relativamente às cargas horárias é importante frisar que o número de horas a ser obrigatoriamente cumprido é o que está estabelecido no PPC, mesmo que superior ao número mínimo de horas definido nas respectivas DCNs.

Em 1º de dezembro de 2020 o MEC editou a Portaria nº 1.030, que

96. Nesse sentido, a Resolução CNE/CES nº 3/2007, resultante do paradigmático Parecer CNE/CES nº 261/2006.

passou a tratar da utilização excepcional de Recursos Educacionais Digitais (RED) e Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em substituição às atividades presenciais, bem como fixou a data de 4 de janeiro de 2021 para a retomada integral das aulas e atividades presenciais. Essa nova Portaria não mais contém a alternativa da suspensão das atividades presenciais para posterior recuperação.

Ou seja, a partir da revogação da Portaria MEC nº 544/2020, a única possibilidade mantida foi a substituição das atividades presenciais pelas atividades remotas, não cabendo, a priori, sem justificativa adequada, a suspensão pura e simples para posterior reposição.

A Portaria MEC nº 1.030/2020 foi modificada, uma semana após sua edição, pela Portaria MEC nº 1.038/2020, fixando como nova data para a retomada das atividades presenciais o dia 1º de março de 2021. Entre as modificações não estava a (re)inclusão da possibilidade de suspensão de atividades.

Destaque-se que essa possibilidade fazia todo sentido no primeiro semestre de 2020, ano de incertezas, pautado pela expansão da Pandemia e pelo sonho de que ela poderia acabar a qualquer momento, que foi o contexto da edição da Portaria MEC nº 544/2020 e das que lhe antecederam. Todavia, o CNE, no Parecer CNE/CP nº 5/2020, aprovado em 28 de abril de 2020, embora ainda considerasse, como alternativa, a reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência, já antevia dificuldades para o uso dessa estratégia isoladamente. Ainda assim, o Parecer CNE/CP nº 11/2020, aprovado em julho e homologado em agosto, ainda considerou expressamente essa possibilidade.

O mesmo CNE, ao editar a primeira norma sobre o tema, a Resolução CNE/CP nº 2/2020, optou por incluir expressamente “a possibilidade de reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência”, entre as alternativas para a educação básica. Mas não abriu essa possibilidade para a educação superior<sup>97</sup>, embora tenha, no parágrafo único do artigo 24, reforçado a autonomia das IES

97. O máximo que a Resolução CNE/CP nº 2/2020 trouxe, em relação à Educação Superior, nos termos do artigo 26, parágrafo 3º, inciso XVII, foi incluir a possibilidade de “realização de avaliações e outras atividades de reforço ao aprendizado, por meio de material impresso **a ser entregue no final do período de suspensão das aulas**” (grifamos). Curiosamente, a Resolução CNE/CP nº 2/2021 que tratou expressamente do retorno às atividades presenciais, não reproduziu a parte acima grifada.

para definirem seus calendários acadêmicos.

A segunda norma do CNE sobre o tema, a Resolução CNE/CP nº 2/2021, publicada em 6 de agosto, trouxe “Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar” e, embora, faça referência expressa à observância dos Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e CNE/CP nº 11/2020, não traz expressa, para a Educação Superior, qualquer possibilidade de suspensão das aulas e reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência.

É interessante notar que o artigo 2º da Resolução CNE/CP nº 2/2021 pugnou expressamente que a “volta às aulas presenciais deve ser **imediate** nos diferentes níveis, etapas, anos/séries e modalidades, **após decisão das autoridades competentes**” (grifamos). De um lado, impõe que seja imediata, mas de outro, remete a posterior decisão das autoridades competentes. Nesse último sentido, os artigos 30 e 31 da mesma norma explicitam a possibilidade de substituição de atividades presenciais por remotas, em caráter complementar ou integral a depender não só das autoridades dos entes federativos, mas do próprio contexto local da comunidade acadêmica.

Ambiguidades à parte, não parece ser intenção da norma estimular maior tempo de paralisação à espera de futura recomposição presencial.

Seja como for, até o final do ano letivo de 2020, ainda que ele tenha se encerrado em 2021 (ou ainda venha a se encerrar em 2022), ainda subsistiu a possibilidade expressa de suspensão de atividades letivas para reposição presencial futura. E nesse caso é preciso ter claro que o Direito Temporário em questão pode apresentar efeitos além da revogação da norma autorizadora, justamente porque, se é verdade que havia a possibilidade de simples suspensão até fevereiro de 2021, também é verdade que a reposição presencial pode iniciar-se em qualquer ponto, antes ou depois desse marco.

Interessante questão, ainda nesse tema, é sobre a possibilidade de que a reposição, inicialmente prevista para se dar de forma presencial,

após paralisação, possa se dar de forma remota. A resposta que se impõe é afirmativa, desde que se tenha claro que a reposição sob o formato de ensino remoto venha a se dar dentro dos limites normativos – inclusive temporais – que autorizam essa possibilidade.

Questão que resta ao final, aparentemente mais teórica do que prática, justo porque não se teve notícia de qualquer IES que tenha se mantido paralisada completamente desde o início da Pandemia até o fim do ano letivo de 2020, envolve saber se poderia uma IES, a partir de 1º de março de 2021, ainda optar por manter suspensas ou suspender suas atividades presenciais, com vistas a futura recomposição presencial, considerando a revogação da Portaria MEC nº 544/2020.

A resposta não é tão simples e não pode ser dada apenas pelo simples fato da Portaria ter sido revogada. Ocorre que o CNE, como já se viu, no parágrafo único do artigo 24, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, reforçou a autonomia das IES para definir seus calendários acadêmicos, e a própria LDB, em seu artigo 47, deixa claro que o ano letivo regular independe do ano civil. Nessa perspectiva, nada impede, a priori, a IES de suspender, por justificadas razões locais (inclusive Pandemia), seu calendário regular. Como nada impede de determinar a recomposição das atividades presenciais no formato presencial, nativo, que é exatamente aquele no qual os cursos estão autorizados a funcionar – embora se deva ter claro a possibilidade de tal expediente, sem justificativa plausível, conformar-se como irregularidade<sup>98</sup>.

98. Há, certamente, limites para essa suspensão. Nesse compasso, é importante ter em conta o parágrafo 1º do artigo 47 da LDB, segundo o qual as “instituições informarão aos interessados, **antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições**” (grifamos). Assim, uma suspensão injustificada das atividades letivas, que traga prejuízos de qualquer ordem aos alunos, relacionados com o descumprimento dessas condições às quais a IES se obrigou publicamente, configura irregularidade administrativa, passível de sanção, nos termos do Decreto nº 9.235/2017, 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”, mais precisamente tendo em vista o respectivo artigo 72, que lista entre as “irregularidades administrativas, as referidas nos incisos II e X, respectivamente, “oferta de educação superior em desconformidade com os atos autorizativos da IES” e “oferta de educação superior em desconformidade com a legislação educacional”. Não bastasse isso, o inciso III do mesmo artigo também lista como irregularidade a simples “ausência ou a interrupção da oferta efetiva de aulas por período superior a vinte e quatro meses”. Conforme artigo 60 da mesma norma, a pena, nesse caso, pode ser a cassação imediata do ato autorizativo do curso. Para o parágrafo 1º do mesmo artigo, tal ato se caracteriza “pela não abertura de processo seletivo para admissão de estudantes e pela ausência de estudantes matriculados”.



Essa questão, todavia, deixa de ser apenas teórica quando se tem em conta que há componentes presenciais que, pela sua natureza, pelo contexto local, ou por limites da própria legislação, não possam ser substituídos por atividades remotas, para os quais a única hipótese, diante da Pandemia, seja efetiva oferta presencial diferida para o momento em que as condições sanitárias permitam.

Para essas hipóteses, vale o que até aqui se disse: somente poderão ser ofertadas quando as condições sanitárias o permitirem – tendo-se claro que em todo acervo normativo que autoriza o ensino remoto não há efetivamente qualquer dispositivo que autorize a dispensa do cumprimento adequado de componente curricular indispensável.

Tudo o que se disse até aqui se aplica, de forma geral, também, à situação das IES que utilizaram-se da possibilidade do ensino remoto para parte de suas atividades, mas não puderam (ou quiseram) fazê-lo em relação a outra parcela, cuja prática se manteve suspensa.

Se a não utilização do ensino remoto se deu por efetiva impossibilidade legal, a única saída é a possibilidade da oferta quando as condições sanitárias o permitirem, devendo essas atividades receber prioridade maior, em caso de autorização de retorno parcial pelas autoridades sanitárias.

Se a não utilização do ensino remoto se deu por conveniência pedagógica institucional, mormente pela ausência momentânea de instrumentais adequados, ainda resta, por outro lado, se superados esses limites instrumentais, a possibilidade de reposição remota, enquanto perdurar essa possibilidade no ambiente normativo.

De uma forma resumida—e em cotejamento com o que já se tratou anteriormente—é possível apresentar as seguintes conclusões relativamente à questão da suspensão das atividades acadêmicas presenciais, nos termos da legislação temporária editada:

- a. a autorização geral, válida para todo o país, para a suspensão das atividades presenciais, alternativamente à sua substituição por atividades remotas, inicia, nos termos da Portaria MEC nº 343/20, em 18 de março de 2020, data da sua publicação, e se encerra em 28 de fevereiro de 2021, conforme determinado

pela Portaria MEC nº 544/2020, com a redação que lhe foi atribuída pela Portaria MEC nº 1.038/2020;

- b. a suspensão das atividades presenciais, a partir de 1º de março de 2021, somente pode ocorrer, a priori, nos termos da Portaria MEC nº 1.030/2020, com a redação que lhe atribuiu a Portaria MEC nº 1.038/2020, por determinação das autoridades locais – ou seja, não há mais autorização geral vigente;
- c. as IES que tiverem utilizado a autorização legal e suspenso suas atividades presenciais por um determinado período, sem substituí-las por atividades remotas, devem repor as cargas horárias e currículos integralmente, podendo, para isso, valer-se da possibilidade de redução do número de dias letivos relativos aos anos letivos de 2020 e 2021 – nos termos da Lei nº 14.040/2020, com as modificações introduzidas pela Lei nº 14.218/2020 – e utilizar, nesse processo, REDs e TICs;
- d. a utilização dos REDs e TICs para fins de reposição integral das cargas horárias e currículos, prevista na Portaria MEC nº 1.030/2020, com a redação que lhe atribuiu a Portaria MEC nº 1.038/2020, e na Lei nº 14.040/2020, está autorizada, sem qualquer limitação geral, em termos de percentual, até o encerramento do ano letivo de 2021, conforme alteração introduzida na Lei nº 14.040/2020 por meio da Lei nº 14.218/2020;
- e. o “encerramento do ano letivo de 2021” não se confunde com o encerramento do ano civil de 2021, em 31 de dezembro de 2021; o “ano letivo de 2021” coincide com o período necessário para o cumprimento das cargas horárias e currículos dos cursos, originalmente previstos para serem cumpridos no ano civil de 2021, mesmo que ele se estenda pelo ano civil de 2022.

Essa situação da suspensão das atividades presenciais – sem sua substituição por atividades remotas – adotada em especial pelas instituições públicas por um longo período é, provavelmente, a que mais exige um adequado conhecimento do Direito Educacional Temporário construído durante a Pandemia da Covid-19. Isso porque é nessa situação que as normas jurídicas temporárias estendem sua vigência para

regrar realidades temporalmente posteriores ao período para o qual foram originalmente pensadas.

Não conhecer as filigranas dessa legislação e suas peculiaridades no âmbito do Direito Intertemporal pode gerar sérios problemas no âmbito dos sistemas de ensino. Um deles é exigir que as IES que no início de 2022 estiverem ainda, em termos de calendário escolar, no ano letivo de 2021, tenham de retornar integralmente à realidade pré-pandemia.

Essa exigência só será pertinente, tendo a Pandemia da Covid-19 sido superada, quanto essas instituições iniciarem o ano letivo de 2022, que não se confunde com o ano civil de 2022. Ainda assim, pressupõe que, no início do ano letivo de 2022, não subsista a suspensão das atividades letivas pelas autoridades sanitárias.

Sobre as alternativas para a reposição das atividades suspensas – para cumprimento das cargas horárias mínimas –, o Parecer CNE/CP nº 5/2020 enumera as seguintes possibilidades:

- a reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência;
- a realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares, garantindo ainda os demais dias letivos mínimos anuais/semestrais previstos no curso; e
- a ampliação da carga horária diária com a realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades.

Entre essas possibilidades, a primeira e a terceira aplicam-se exclusivamente à reposição das cargas horárias em razão da suspensão das atividades acadêmicas. Já a segunda possibilidade está indicada como alternativa de substituição – não de reposição. Deve ela, entretanto, ser considerada, de forma efetiva, também para a reposição, pelo menos parcial, das aulas e atividades oportunamente não ministradas e realizadas.

Na parte final do documento, ao estabelecer as diretrizes para

reorganização dos calendários escolares, o CNE indica que o cumprimento da carga horária mínima estabelecida para cada curso poderá ser realizada por meio das seguintes alternativas, de forma individual ou conjunta:

1. reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência;
2. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais realizadas enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares coordenado com o calendário escolar de aulas presenciais; e
3. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades.

Esse texto é bastante esclarecedor no sentido de estabelecer que devem ser consideradas tanto as atividades pedagógicas não presenciais substitutivas das presenciais – ocorridas durante o período da Pandemia da Covid-19 – como aquelas implementadas após o retorno das atividades presenciais, com a finalidade de reposição das atividades ainda não realizadas.

No caso específico das instituições que adotaram a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas – autorizada originariamente na Portaria MEC nº 343/2020, com as alterações introduzidas pelas Portarias MEC nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 e, posteriormente nas Portarias MEC nº 544/2020 e nº 1.030/2020, ambas com redações alteradas pela Portaria MEC nº 1.038/2020 –, a reposição não será necessária, com exceção dos estágios supervisionados e dos laboratórios e práticas reais, nas situações em que sua substituição estava ou permanece proibida.

Entretanto, há um conjunto de IES – em especial as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) – que não adotou essa substituição e terá de, quando do retorno do país à **normalidade**, repor integralmente as cargas horárias. A elas se apresentam algumas alternativas para a reposição das aulas e atividades não realizadas nos calendários originais:

- a. reposição de forma presencial regular;

- b. reposição de forma presencial com aumento das cargas horárias diárias e utilização de dias e períodos regularmente não letivos;
- c. reposição remota – síncrona e assíncrona – com utilização de REDs e de TICs.

A primeira dessas alternativas implicará na revisão dos calendários de, no mínimo, médio prazo, estendendo-se por um período de dois ou três anos. Apresenta-se, nesse sentido, como a menos indicada. Ela atingirá não apenas os atuais estudantes, mas também os futuros, pois implicará em atrasos de processos seletivos e de ingresso de novos alunos. No âmbito das IES privadas, isso pode significar a insustentabilidade financeira.

A adoção da segunda alternativa significará aumentar a carga horária diária de aulas e atividades. Pode também incluir a utilização dos sábados, feriados e períodos de férias para realizar essa reposição. A ampliação das cargas horárias diárias guarda algumas dificuldades: em cursos de tempo integral, como Medicina, ela é praticamente inexecutável; em cursos noturnos, onde a maioria dos alunos trabalha durante o dia, da mesma forma. Já a utilização de sábados e feriados é bem mais viável, embora também encontre problemas em razão de haver alunos que trabalham nesses dias e daqueles que pertencem a religiões que adotam a guarda dos sábados.

Sobre essas duas alternativas, que implicam a reposição presencial das aulas e atividades, o CNE indica seu uso conjunto, mediante:

- utilização de períodos não previstos, como recesso escolar do meio do ano, sábados, reprogramação de períodos de férias e, eventualmente, avanço para o ano civil seguinte para a realização de atividades letivas como aulas, projetos, pesquisas, estudos orientados ou outra estratégia; e
- ampliação da jornada escolar diária por meio de acréscimo de horas em um turno ou utilização do contraturno para atividades escolares.

Há de considerar na utilização dessas alternativas, como destaca o CNE, que “um longo período de reposição de carga horária utilizando sábados, feriados, períodos de recesso escolar e férias, pode acarretar uma sobrecarga de trabalho pedagógico tanto para estudantes

quanto para professores, com prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem”. Há, ainda, como indica o mesmo CNE, um conjunto de dificuldades que precisará ser enfrentado para implementar as alternativas de reposição presencial, quais sejam:

- dificuldades operacionais para encontrar datas ou períodos disponíveis para reposição de aulas presenciais, podendo acarretar prejuízo também do calendário escolar de 2021;
- dificuldades das famílias para atendimento das novas condições de horários e logísticas;
- dificuldades de uso do espaço físico nas escolas que tenham um aproveitamento total de seus espaços nos diversos turnos;
- dificuldades administrativas dependendo do impacto financeiro dos custos decorrentes dos ajustes operacionais necessários; e
- dificuldades trabalhistas envolvendo contratos de professores, questões de férias, entre outros.

Em todo caso, a dificuldade de implementação da terceira alternativa – REDs e TICs – reside no fato de que as IES que se encontram nessa situação, assim se encontram exatamente pelos respectivos limites na capacidade de mobilização para utilizarem essas estratégias como forma de substituição das aulas e atividades presenciais. E se não tiveram condições de implementar atividades remotas – síncronas ou assíncronas – para manter os calendários regulares, é pouco provável que viessem a ter condições de fazê-lo juntamente com a retomada das atividades presenciais regulares<sup>99</sup>.

Foi nesse compasso que o CNE, no mesmo Parecer, indicou “a necessidade de serem identificadas alternativas para reduzir a necessidade de reposição presencial de dias letivos a fim de viabilizar minimamente a execução do calendário escolar deste ano e, ao mesmo tempo, permitir que seja mantido um fluxo de atividades escolares aos estudantes enquanto durar a situação de emergência”.

O Parecer CNE/CP nº 5/2020 inclui, ainda, um conjunto de indicações para utilização pelas IES quando do retorno às aulas regulares. São elas:

---

99. Na prática, observou-se que 100% das IFES implementou seu ensino remoto até o segundo semestre do ano de 2020, gerando efeitos nos calendários letivos dos três anos subsequentes.

- início das atividades com o calendário de reposição de conteúdos e carga horária de forma presencial e não presencial;
- estabelecer a oferta de aulas presenciais de forma gradual, em paralelo com processo de reposição;
- manutenção, a critério dos sistemas e instituições, das atividades de reposição de carga horária de forma não presencial;
- considerar a continuidade em menor escala do contágio e manter, no encerramento da quarentena, as atividades não presenciais em conjunto com as presenciais, mantendo um retorno paulatino à presencialidade de 25%, 75% e 100%, distribuídos durante o restante do ano letivo;
- processo de avaliação institucional diagnóstica da situação do aprendizado nos cursos e individualmente, para além das avaliações de desempenho já realizadas, de forma a construir cenários de políticas de aprendizado adequadas ao retorno à presencialidade;
- [...].

Essas indicações evidenciam o entendimento de que, na prática, a solução, para o retorno das atividades presenciais, ao final da Pandemia, provavelmente será híbrida. É o que se pretende aprofundar na seção seguinte.

#### **4.4 COMO PODE SER A EDUCAÇÃO SUPERIOR AO FINAL DA PANDEMIA**

Um fato aparentemente elementar, mas que não pode jamais ser perdido de vista, envolve a percepção de que tanto o Direito Educacional regular, como o Direito Educacional Temporário aqui tratado, não possui qualquer poder para fixar o fim da Pandemia, nem a extinção dos riscos de propagação da doença. É a realidade, não o Direito que, a priori, está no comando.

Quanto a essa realidade, embora, fora das teorias da conspiração, se deva ter claro, a priori, que ninguém esteja no comando das mutações do vírus, por outro lado é fato que o avanço da vacinação, por força da atuação dos governos, caminha no sentido da minimização dos riscos, não só de contágio, mas também da gravidade da doença – e por consequência, da possibilidade do aumento de internações na rede

hospitalar que ultrapasse a respectiva capacidade de suporte.

Envolve, em qualquer caso, um processo gradual, no qual as atividades são paulatinamente liberadas, mas com manutenção de cuidados. Nesse exato sentido caminhou a legislação.

Como se viu na seção anterior, após o encerramento do ano letivo de 2021, há três situações específicas a partir das quais o ensino remoto, de forma total ou parcial, pode, em caráter excepcional, ser retomado:

- a. cumprimento de protocolos de biossegurança relacionados às atividades escolares;
- b. determinações de autoridades públicas que impeçam ou limitem o ensino presencial;
- c. condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar.

A suspensão total da possibilidade de atividades presenciais, por quaisquer desses caminhos, dispensa maiores comentários, eis que remete ao contexto que já foi exaustivamente tratado ao longo da obra. Apenas uma questão, de suma importância, não pode ser olvidada: no planejamento institucional para o ano letivo de 2022, assim como na normatização interna desse contexto, essa variável não pode ser desprezada. É fundamental que as IES, desde o início do período letivo, tenham claro que o cenário pode ser repetido e se preparem, desde logo, para a reativação dos instrumentais remotos que garantiram o andamento dos dois anos letivos anteriores.

Esses instrumentais, por outro lado, serão também importantes para o contexto em que o ensino presencial retorne, a partir das restrições, de forma parcial, complementar ao ensino presencial – que certamente envolverá um grande desafio, não só pela característica híbrida que possivelmente terá que assumir, mas também pelo imenso número de demandas particularizadas que podem surgir.

Quanto à característica híbrida, é preciso ter em conta que os protocolos sanitários para autorização de uso de espaço coletivo, em geral, trazem consigo, entre outras providências, a diminuição do total do número de ocupantes por sala e o maior afastamento entre as pessoas – no caso, entre



as carteiras. Não é preciso ser matemático para perceber que as salas de aula, antes projetadas para um determinado número de alunos, em condições normais, ficarão com menor capacidade, por conta da Pandemia. Assim, salvo situações nas quais, por capricho do destino (ou do mercado), as salas não estivessem com sua ocupação total, é provável que não seja possível operar com o mesmo número de alunos por turma, simplesmente porque as salas ultrapassarão os limites sanitários para ocupação.

Aumentar o número de turmas, significa, no mínimo, edificar mais salas e contratar mais professores. Isso envolve investimentos temporários que não podem, razoavelmente ser exigidos, nem no âmbito público e nem no âmbito privado. Assim, a saída será usar a mesma sala, para as mesmas turmas, mas não com todos os alunos presentes, de uma só vez, utilizando, possivelmente, revezamento devidamente organizado. E isso tem como consequência o uso da autorização, excepcional, para a utilização do ensino remoto, para, por exemplo, permitir o acesso – e a frequência – física e virtual à mesma sala de aula.

Em paralelo, não há como desconsiderar as demandas particularizadas. No longo processo que marca o fim da Pandemia, é possível que sejam encontrados ainda pacientes de Covid-19, com distúrbios agudos ou agudizados, a requerer, em determinados períodos, regime de exercícios domiciliares. Essas situações, que podem, infelizmente, abarcar discentes e docentes talvez até possam ter impacto pouco significativo no planejamento acadêmico, justo porque se caracterizam, normalmente, por eventos pontuais e temporários, os quais os sistemas de ensino já se encontram de alguma forma acostumados a lidar, sem comprometer o andamento do período letivo.

Não tem, todavia, necessariamente, o mesmo impacto o “regime domiciliar para alunos que testarem positivo ou que sejam do grupo de risco” referido no artigo 26, parágrafo 3º, inciso IX, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, em pleno vigor, conforme o artigo 12, da Resolução CNE/CP nº 2/2021 e que se estende, de forma mais ou menos ampla, por força dos dispositivos que regem as relações de trabalho, aos profissionais da educação<sup>100</sup>. Se testagem positiva para Covid-19, até sua **negativação**, no-

---

100. À guisa de exemplo deste contexto, é trazida a Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 90/2021, que estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Ad-

tadamente nos casos assintomáticos, pode ser tratada pontualmente, nos mesmos termos do regime de exercícios domiciliares tradicional, o mesmo certamente não se aplica aos estudantes e professores integrantes do denominado “grupo de risco”. Esses, enquanto houver Pandemia e risco, terão direito a regime domiciliar, enquanto não declarado oficialmente o fim da Pandemia, o que provavelmente abarcará todo o semestre letivo, senão o ano todo.

Se, no contexto da Pandemia, onde todo o sistema era remoto, a utilização do regime de exercícios domiciliares tradicional envolvia situações efetivamente pontuais e os exercícios domiciliares referidos no artigo 26, parágrafo 3º, inciso IX, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, sequer faziam sentido, já que praticamente todo o ensino era remoto, no contexto de retorno à presencialidade, ainda que parcial, essa última modalidade ganha dimensões gigantescas.

Não há dados sobre os percentuais de alunos ou professores que efetivamente integram esses grupos de risco, mas é possível inferir que seja grande, ainda mais se tomada como referência a estatística relativa à população em geral.<sup>101</sup> O fato é que provavelmente milhares de professores e estudantes estarão enquadrados nessa situação. Pretender enquadrar todos esses estudantes na modelagem do regime de exercícios domiciliares tradicional é desconhecer o imenso impacto que recairá sobre os gestores e professores. Por outro lado, pretender prosseguir exigindo

---

ministração Pública Federal – SIPEC para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial – e que, portanto se aplica aos docentes que trabalham nas universidades públicas, em seu artigo 4º, estabelece que “Deverão permanecer em trabalho remoto, mediante autodeclaração, as seguintes situações abaixo: I – servidores e empregados públicos que apresentem as condições ou fatores de risco descritos abaixo: a) idade igual ou superior a 60 anos; b) tabagismo; c) obesidade; d) miocardiopatias de diferentes etiologias (insuficiência cardíaca, miocardiopatia isquêmica etc.); e) hipertensão arterial; f) doença cerebrovascular; g) pneumopatias graves ou descompensadas (asma moderada/grave, DPOC); h) imunodepressão e imunossupressão; i) doenças renais crônicas em estágio avançado (graus 3, 4 e 5); j) diabetes mellitus, conforme juízo clínico; k) doenças cromossômicas com estado de fragilidade imunológica; l) neoplasia maligna (exceto câncer não melanótico de pele); m) cirrose hepática; n) doenças hematológicas (incluindo anemia falciforme e talassemia); e o) gestação.” Note-se que as hipóteses da norma são mais amplas e não coincidem, necessariamente, com as que orientam o enquadramento dos estudantes em grupo de risco. De qualquer forma, observa-se uma orientação expressa do governo federal determinando a realização de trabalho remoto, por exemplo, aos docentes com mais de 60 anos ou vítimas do tabagismo. Esses profissionais não poderão estar em sala de aula presencial – e não há hipótese legal para a contratação de professores substitutos para atuarem no seu lugar.

101. Há estudos que situam esse percentual próximo de 40% – a depender dos fatores de risco considerados, como: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1210/aspectos-demograficos-e-socioeconomicos-dos-adultos-brasileiros-e-a-covid-19-uma-analise-dos-grupos-de-risco-a-partir-da-pesquisa-nacional-de-saude-2013>.

que os docentes trabalhem presencialmente, quando as normas que regem seu trabalho determinam o contrário, constitui, mais que uma ilegalidade, uma desumanidade.

Nessa perspectiva, a melhor solução, tanto para o regime domiciliar referido na artigo 26, parágrafo 3º, inciso IX, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, como para a impossibilidade do trabalho docente presencial não pode ser diferente da adoção do ensino remoto, em caráter excepcional, em conformidade com as normas pertinentes, para as disciplinas ao cargo dos professores nessa situação, além de garantir, em paralelo ao ensino presencial, o ensino remoto para os alunos em situação de risco, cuidando de desburocratizar ao máximo esse tipo de regime domiciliar, evitando o mesmo sobrecarregar o fluxo normal do regime de exercícios domiciliares tradicional. Isso configura, naturalmente, uma solução híbrida. Senão a melhor, a melhor possível.

O planejamento adequado, com o levantamento concreto de cada contexto escolar, no âmbito de cada IES, todavia, pode levar, também, a uma solução integrada: se, por um lado, não é possível, por medidas sanitárias, ocupar plenamente, de forma presencial, as salas de aula e, por outro, há estudantes que simplesmente, por constituírem grupo de risco, não devem frequentar o ensino presencial, é bem possível que a turma, com a subtração dos integrantes do grupo de risco, possa caber na sala, com a observância dos protocolos. É uma saída ainda melhor que a do revezamento do espaço presencial – que levaria a outro problema: a divisão dos dias ou horas presenciais pelos alunos. Em paralelo, a oferta não presencial das disciplinas, pelos professores que devem atuar remotamente, completa o quadro.

Por derradeiro, vale destacar que embora integre o leque de possibilidades estratégicas institucionais para enfrentar o contexto da Pandemia, referido no Parecer CNE/CP nº 5/2020, não se recomenda, como solução para o retorno às atividades presenciais, a utilização da autorização contida na Portaria MEC nº 2.117/2019 para “introdução de oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular dos cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso”.

O primeiro dos motivos é que ele não é um instrumental excepcio-

nal, de natureza emergencial. Envolve, ao contrário, uma bem debatida e bem consolidada opção pedagógica institucional – e certamente não é esse contexto instável o melhor momento para esta opção. No mesmo compasso, é preciso compreender que se trata de expediente que muitos cursos já podem ter incorporado ao seu cotidiano antes mesmo da Pandemia, os quais, então, já conterão esses 40%, que não poderão ser ultrapassados – situação na qual essa alternativa não poderia ser utilizada. O terceiro motivo é que, para o contexto do retorno da Pandemia, os 40% podem se revelar insuficientes, quando se tem em conta toda a dinâmica que envolve o atendimento dos protocolos sanitários e as particularidades de docentes e discentes.

Nessa perspectiva, o quarto e último motivo é o singelo fato de que as normas que autorizam o ensino remoto, ainda o permitem, em caráter excepcional, justamente para enfrentar os protocolos sanitários e particularidades, sem qualquer limite percentual. Talvez por isso, quando o CNE normatizou a retomada das atividades presenciais, nas Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e CNE/CP nº 2/2021, ao listar mais de uma dezena de alternativas para as IES, não tenha feito qualquer referência a Portaria MEC nº 2.117/2019.

Por derradeiro, oportuno destacar que, no contexto da legislação que autoriza o ensino remoto, justamente porque não há um percentual fixo de atividades presenciais parciais (como ocorre na Portaria MEC nº 2.117/2019), fica de fato aberta também uma porta para extrapolações (ou abusos), pelas IES, entre os quais, especialmente, a pretensão de manter remotas todas – ou quase todas – as atividades, para todos os alunos e professores, ainda que o contexto permita um retorno presencial parcial.

#### 4.4.1 A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA PERMITE EXIGIR COMPROVANTE DE VACINAÇÃO?

Tema que não se encontra em nenhuma das Resoluções ou Pareceres do CNE sobre o retorno às atividades presenciais envolve a indagação da possibilidade de, entre as medidas sanitárias, poderem as IES incluir a exigência do denominado **passaporte vacinal**, impedindo, assim, o ingresso, nas dependências da instituição de ensino, de quem não tenha feito a vacina contra Covid-19 disponibilizada pelas autoridades públicas.

A resposta a essa questão, ao menos em parte, veio do MEC, o qual, conforme Despacho do Ministro, datado de 29 de dezembro de 2021, fixou o seguinte entendimento:

Nos termos do artigo 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o Ministro de Estado da Educação aprova o Parecer nº 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (3065063), da Consultoria in Jurídica junto ao Ministério da Educação, e consolida o seguinte entendimento:

**(I) Não é possível às Instituições Federais de Ensino o estabelecimento de exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais,** competindo-lhes a implementação dos protocolos sanitários e a observância das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021.

**(II) A exigência de comprovação de vacinação como meio indireto à indução da vacinação compulsória somente pode ser estabelecida por meio de lei,** consoante o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal–STF nas ADI nº 6.586 e ADI nº 6.587.

**(III) No caso das Universidades e dos Institutos Federais, por se tratar de entidades integrantes da Administração Pública Federal, a exigência somente pode ser estabelecida mediante lei federal,** tendo em vista se tratar de questão atinente ao funcionamento e à organização administrativa de tais instituições, de competência legislativa da União. (grifamos). (BRASIL, STF, 2022)

A negativa desta possibilidade durou apenas dois dias. Ainda antes do final do ano, no dia 31 de dezembro, o STF, respondendo à Décima Segunda Tutela Provisória Incidental (TPI) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 756, por meio da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, deferiu a tutela de urgência para determinar “a imediata suspensão do despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJURMEC/ CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais”. (BRASIL, STF, 2022).

Essa TPI foi referendada em 18 de fevereiro de 2022, por ampla maioria<sup>102</sup>, que acompanhou na íntegra o voto do relator, para quem:

---

102. Apenas dois Ministros divergiram: Nunes Marques e André Mendonça. A divergência, todavia, não alcançou, totalmente, o mérito da TPI, destacando-se que ambos os votos, ainda que com divergências, também votaram por referendar a cautelar.

[...] ao subtrair da autonomia gerencial, administrativa e patrimonial das instituições de ensino a atribuição de exigir comprovação de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais, o ato impugnado contraria o disposto nos arts. 6º e 205 a 214 da Constituição Federal, como também cerceia a autonomia universitária, colocando em risco os ideais que regem o ensino em nosso País e em outras nações pautadas pelos cânones da democracia. (BRASIL, STF, 2022)

Nessa perspectiva, tal como ficou assentado textualmente no voto vencedor, as IES “têm, portanto, autoridade para exercer a autonomia universitária e podem legitimamente exigir a comprovação de vacinação, com fulcro no artigo 3º, III, d, da Lei 13.979/2020”.

Trata-se, destarte, de uma possibilidade a mais a ser incluída na estratégia institucional para o retorno às atividades presenciais, que tem por finalidade auxiliar na diminuição do risco de contágio de Covid-19.

#### 4.5 O ENSINO REMOTO PODE PERMANECER APÓS O FINAL PANDEMIA?

A experiência da exigência obrigatória de frequência, mormente associada à presença física, como critério geral balizador de toda a educação superior brasileira, inaugurada pela primeira LDB, em 1964, conta com quase sessenta anos. Por outro lado, é possível contabilizar, desde 2001, cerca de vinte anos de experiência com a EaD, seja nos cursos assim categorizados, seja na introdução de disciplinas em formato EaD nos cursos presenciais. Por derradeiro, a experiência do ensino remoto, embalado pela Pandemia de Covid-19, já conta com cerca de dois anos.

Não é possível aferir se as experiências na educação superior brasileira, no plano da EaD, ou no plano remoto, sejam, do ponto de vista pedagógico, efetivamente exitosas. Da mesma forma não é possível aferir se a própria educação superior como um todo, nos estritos limites de **presencialidade**, tenha sido, por isso, pedagogicamente mais qualificado. Ninguém tem dados para isso, nem se tem aqui essa pretensão. Talvez seja possível, todavia, afirmar que, tanto no atual universo normativo, como na realidade, se percebe o efetivo esgotamento do para-

digma da supervalorização da presença física em sala de aula.

No plano normativo, fora do Direito Temporário que baliza o ensino remoto, a atual LDB, de 1996, mantém uma fronteira rígida entre ensino presencial e EaD, notadamente quando se tem em conta que o respectivo parágrafo 3º do artigo 47 exige expressamente a frequência de alunos e professores em todos os cursos não configurados como EaD, e o artigo 80 reclama credenciamento específico para essa modalidade.

A experiência do ensino remoto, todavia, para o bem ou para o mal, enquanto durou, colocou por terra todas as fronteiras normativas entre o ensino presencial e a EaD. Mas não foi a única a operar nesse caminho. A experiência da introdução de disciplinas em formato EaD no ensino presencial, culminando com a atualmente vigente Portaria MEC nº 2.117/2019, que fixou a possibilidade de inclusão de até 40% de disciplinas em EaD nos cursos presenciais<sup>103</sup>, também já havia aberto significativas portas.

Não faltaram fundamentos para tanto: de um lado, a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o primeiro “Plano Nacional de Educação” (PNE) sob a égide da atual LDB, segundo a qual as “tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade”, constituindo-se em “instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial”. De outro, o CNE, por meio do Parecer CNE/CES nº 281/2006, também validou a possibilidade de inclusão do formato EaD no âmbito do ensino presencial e ainda, nos termos do Parecer CNE/CP nº 5/2020, já no âmbito da Pandemia, corroborou a validade da Portaria MEC nº 2.117/2019, chegando a citá-la dentre as alternativas para enfrentamento do próprio contexto da Pandemia.

Na mesma perspectiva, o Parecer CNE/CP nº 19/2020 reforçou, expressamente, que “os dados do censo demonstram a expertise e a maturidade da Educação a Distância em cursos superiores” convidam “inclusive, a reinterpretar os limites de aulas e outras atividades acadêmicas que podem ser ofertadas a distância”.

---

103. As Portarias MEC nº 2.253/2001, nº 4.059/2004, nº 1.134/2016 e nº 1.428/2018 trataram a introdução de disciplinas em EaD no ensino presencial sob a égide do artigo 81 da LDB, que trata do ensino experimental. Somente a Portaria MEC nº 2.117/2019 passou a configurar a experiência, formalmente, como EaD.

Chama a atenção, outrossim, que os Pareceres CNE/CP nº 11/2020, nº 19/2020 e nº 6/2021 passaram a utilizar a expressão **“frequência escolar presencial”**, para tratar da presencialidade. Até então não se tem notícia de nenhum outro Parecer do CNE que tenha utilizado essa expressão.

Presumindo que esses três Pareceres não estejam incorrendo em redundância ao referir-se à **“frequência escolar presencial”**, há que se pressupor que, intuitivamente, os conselheiros do CNE tivessem presente a **existência de outra forma de presença – uma alternativa à presença física no espaço escolar –**, a **frequência escolar não presencial**, uma **frequência não medida pela presença física de alunos ou professores**.

Isso certamente dá outra dimensão ao parágrafo 3º do artigo 47 da LDB. Mas não é exatamente uma novidade. Como já se afirmou ao longo da presente obra, em nenhum momento, nenhuma norma de Direito Temporário aplicável à educação superior dispensou a frequência dos estudantes<sup>104</sup>. No mesmo sentido, em toda regulamentação da EaD, ao longo de mais de vinte anos, não há nenhuma norma que tenha dispensado a frequência do estudante e menos ainda seu controle pela IES. Ao contrário: a Resolução CNE/CES nº 1/2016, que regulamenta a EaD no âmbito da Educação Superior traz, no próprio conceito da EaD, a presencialidade<sup>105</sup>, nada dispondo sobre dispensa

104. Na verdade, há apenas um dispositivo a dispensar a frequência, em tempos de Pandemia: é o parágrafo 1º do artigo 16, da Resolução CNE/CP nº 2/2020, segundo o qual “ Para fins de cumprimento do caput, as unidades escolares, públicas e particulares, ficam dispensadas do controle de frequência na educação pré-escolar”. Houvesse qualquer intenção de dispensar a frequência (ou seu controle) em outros níveis, notadamente na educação superior, haveria um dispositivo similar para tanto. Mas não há.

105. Importante trazer integralmente o conceito: “Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva, interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade ‘real’, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos”. Além disso, conforme os parágrafos 1º e 3º, especialmente o inciso V do mesmo, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) devem incluir, obrigatoriamente “modelos tecnológicos e digitais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, adotados pela IES, em consonância com os referenciais de qualidade da EaD e respectivas Diretrizes e Normas Nacionais, de forma que favoreçam, ainda, maior articulação e efetiva



de frequência.

Embora possa defluir do parágrafo 3º do artigo 47 a perspectiva de que estão em polos opostos a frequência e a EaD – essa certamente não é a melhor interpretação – especialmente no contexto atual, onde mais de vinte anos de experiência da EaD e dois anos de ensino remoto abriram outros horizontes, alguns impensáveis no século passado, quando editada a atual LDB. É preciso ter claro que o contrário de frequência é infrequência – conjunto de ausências. É a educação sem a presença do aluno, o qual, sem a sala de aula e sem o contato com professor, vive livre, leve e solto, alimentando seu aprendizado da mais pura e intensa proatividade – algo que, de diferentes formas, de fato já foi possível em nosso sistema<sup>106</sup>.

Além do contexto educacional, o mundo de 2022 é outro, não só por conta da Pandemia, mas também a partir dos instrumentos que ela aperfeiçoou e generalizou. Muitas relações de trabalho provavelmente não retornarão ao formato presencial. O formato remoto se revelou mais eficiente, tanto para muitas empresas, que podem dispensar investimentos em manutenção de vultosas sedes, como para muitos trabalhadores, que não mais precisam dispensar horas do dia e energia (em todos os sentidos), em meros deslocamentos para o trabalho – normalmente não remunerados. Boa parte dos clientes, não só do comércio em geral, mas também dos próprios serviços públicos, provavelmente preferirá não renunciar aos formatos remotos.

Está em jogo, novamente, a economia de tempo e de energia e

---

interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade e subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem”.

106. A realidade da Educação Superior, antecedente à primeira LDB, de 1964, era povoada de situações em que frequência pouco ou nada importava: abrangem a frequência livre, assim como o acesso direto aos exames das disciplinas, ainda que em segunda época, ou até mesmo a realização direta de exames, sem matrícula regular. Todas valorizavam a perspectiva de um estudante absolutamente fora processo de ensino-aprendizagem capitaneado pelas instituições de ensino. Um contexto de um estudante praticamente à margem do ensino institucionalizado. Algo em nada comparável com o ensino à distância dos tempos atuais, o qual, mesmo à distância, não deixa de ser ensino. Na atual EaD – ao menos no plano normativo – é justamente o contrário que se observa: sua característica principal é justamente o controle pedagógico de cada uma das atividades realizadas pelo estudante. Ao mesmo tempo em que a EaD valoriza a proatividade do estudante – e isso é da sua essência – por outro lado o mantém a mesma sob rédea curta, direcionada sempre ao atendimento de cada um dos desafios ou trilhas do cronograma institucional. Nesse sentido, muitas vezes a EaD poderá apresentar-se com maior controle pedagógico que o próprio ensino presencial, onde muitas vezes o acompanhamento se resume a duas únicas provas.

o fato de que a sociedade – ou menos parte dela – aprendeu a resolver a partir de sua casa, de forma eletrônica, várias situações que exigiam a presença física. Todo esse contexto de inovações já estava em pleno curso antes mesmo da Pandemia, que nada mais fez do que acelerar, exponencialmente, essas possibilidades. Até mesmo a área jurídica, marcada pelo apego às tradições, já operava, antes da Pandemia, com processos eletrônicos, nos quais advogados, promotores e julgadores já podiam trabalhar no conforto de suas casas ou escritórios, obrigando o próprio CNE a tratar do tema nas DCNs dos cursos de Direito.

Já é o tempo, portanto, do CNE, que se referiu-se à “frequência escolar presencial” definir claramente quais são as possibilidades de apuração da frequência que não sejam necessariamente físicas, enclausuradas em uma sala específica. Mas há um outro passo mais complexo e mais importante: perceber que esse tema – o da mera apuração da frequência – não se confunde com a temática da distinção entre EaD, ensino presencial e EaD no ensino presencial.

Dizendo de outra forma: não se pode simplesmente taxar o ensino de uma disciplina como EaD porque a apuração da frequência, nesse componente curricular, venha a abranger a possibilidade da **presença síncrona virtual**, na qual seja plenamente garantida a participação e interação do estudante.

É preciso ter claro que a Resolução nº 4/1986 do extinto Conselho Federal de Educação (CFE), recepcionada pelo CNE, conforme o Parecer CNE/CES nº 282/2002, que fixou a exigência de frequência em, no mínimo, 75%, considerou “que só a efetiva presença dos estudantes é capaz de proporcionar o ambiente adequado ao aprendizado criando o clima propício à reflexão, ao questionamento e à postura crítica indispensável à formação de profissionais de nível superior”. O que importava, dez anos antes da LDB (e ainda importa) – e esse é o fundamento da exigência – é o ambiente adequado ao aprendizado no qual se dê um “clima propício à reflexão, ao questionamento e à postura crítica indispensável à formação de profissionais de nível superior”. Esse ambiente, em 1986, certamente haveria de ser físico, como eram físicos os processos que abarrotavam os tribunais. Mas

provavelmente não precisa tê-lo em 2022 e nos que se seguirão.

Isso, por outro lado, não significa abolir a necessidade de presença física – e menos ainda de encontros entre alunos de professores – mas de colocar a presença física no seu devido lugar, o de um acessório tão importante quanto os demais que devem integrar o Projeto Pedagógico, todos eles focados exatamente no mesmo objetivo: o desenvolvimento do estudante cidadão para atuar, com responsabilidade, na sociedade – mais precisamente, no mundo do trabalho.

Antes, todavia, que o CNE exerça suas prerrogativas neste campo, é importante resgatar, à guisa de síntese, que já se encontram plenamente assentadas as bases normativas para um novo contexto, independentemente da Covid-19, no qual se inserem as seguintes possibilidades:

- a. componentes curriculares, para além da sala de aula, com fixação de percentual máximo abrangendo atividades complementares e estágios supervisionados<sup>107</sup> (limitados, em regra geral, à carga total máxima de 20%);
- b. outros componentes curriculares, para além da sala de aula, sem fixação de percentual máximo, como extensão (cujo percentual mínimo há de ser 10%); pesquisa (abrangendo atividades como produção de artigos, monografias, dissertações ou teses); ou mesmo exercícios, individuais ou coletivos, teóricos ou práticos, todos sob a responsabilidade docente, vinculados a uma atuação ou resultado, mas não necessariamente vinculados a um controle presencial;
- c. introdução de oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular dos cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso, nos termos da Portaria MEC nº 2.117/2019<sup>108</sup>;

---

107. Práticas Jurídicas, nos cursos de Direito.

108. Importante destacar que a Portaria MEC nº 2.117/2019 embora, no artigo 2º, abra a possibilidade para que 40% dos cursos presenciais sejam EaD, por outro lado, o parágrafo 3º do mesmo artigo estabelece que as “atividades **extracurriculares** que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40% de que trata o caput” (grifamos). Esse dispositivo certamente mais atrapalha do que ajuda. A começar pelo singelo fato de que se as atividades são “extracurriculares” elas simplesmente não estão no currículo obrigatório. Estão além dele–fora dele. Nesse sentido, esse dispositivo não poderia estar se dirigindo às atividades referidas nas alíneas “a” e “b” anteriores, todas integrantes do cur-

- d. introdução, na organização pedagógica e curricular dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* presenciais reconhecidos, da oferta de disciplinas que, em parte, utilizem método não presencial, nos termos da Portaria CAPES nº 90/2019.

---

riculo. Com algum esforço, dentre elas, todavia, é possível abarcar, a priori—e ainda assim em parte—as Atividades Complementares, as quais, a rigor, podem ser consideradas fora do currículo institucional justamente porque se trata de um percentual do currículo que o próprio aluno escolhe compor, com possibilidades dentro ou fora da instituição. Ainda assim, há um problema: como são escolhas dos alunos, não há como prever se um aluno escolherá, dentro ou fora da IES, uma atividade presencial ou à distância (a menos que seja fixado um percentual fixo para tanto—o que contradiz a própria natureza do componente). Quanto às demais, ainda que fosse possível considerá-las, haveria mais de um problema, como, a título de exemplo: atividades que envolvam orientação (produção científica obrigatória ou TCC) se tornariam à distância porque o estudante e o orientador se utilizam de TIC para trabalhar? E os estágios, se operarem, conforme as normas da empresa contratante, em contextos de trabalho remoto, serão incluídos no percentual? Além dessas indagações, é preciso perceber que todo esse conjunto de possibilidades, variando de estudante para estudante, podendo usar TIC ou não, levaria a uma apuração individual da possibilidade de 40% em EaD, o que, com certeza, não é o espírito da norma, que se dirige às IES e à sua prerrogativa de planejar o processo de ensino-aprendizagem. Ademais, como incluir no cálculo de 40% do currículo algo que, a priori, não está no currículo justamente porque é “extracurricular”. Nem a matemática ajuda. Nessa perspectiva, melhor ter por não escrito o referido parágrafo, tendo presente o limite de 40% para os componentes curriculares, em conformidade com a organização do PPC de cada curso.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Aurélio Wander Bastos. **O Ensino Jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BIRNFELD, Carlos André. **Manual prático dos critérios de avaliação da qualidade dos cursos jurídicos**. Pelotas: Delfos, 2001.

BIRNFELD, Carlos André. A evolução da formação prática dos cursos jurídicos de graduação em Direito no Brasil em 190 anos de ensino jurídico. In: Petry, Alexandre Torres *et al.* (org.). **Ensino Jurídico no Brasil**: 190 anos de história e desafios. Porto Alegre: OAB/RS, 2017, p. 271-314.

BIRNFELD, Carlos André. Os diferentes tipos de componentes curriculares e as distintas possibilidades de configuração de sua carga de trabalho nos cursos de Direito brasileiros: mutações entre 1827 e 2018. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Educação Jurídica no Século XXI**: novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito – limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019. p.119-162

BRASIL. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42, de 2020**. [Prorroga por 60 dias a vigência da MP 934/2020]. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-42-de-2020-258914904>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.057**, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.212**, de 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.538**, de 3 de novembro de 2020. Desobriga o conscrito dispensado do Serviço Militar Obrigatório de participar da cerimônia de juramento à Bandeira Nacional, em caráter emergencial e temporário, durante a vigência da declaração de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da covid-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10538.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Estatuto da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**. Aprovado pela Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de abril de 1961. [Cria o CNE e estabelece sua estrutura e competências]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho 1965. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961... [cria o CNE]. Disponível em: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova do Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.788**, de 25 de setembro de 2014. Dispõe sobre o estágio de estudantes... Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova do Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.006**, de 28 de maio de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14006.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14006.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.019**, de 2 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/)

lei/L14019.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.022**, de 7 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.023**, de 8 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14023.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14023.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.028**, de 27 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para garantir que o receituário médico ou odontológico de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo tenha validade pelo menos enquanto perdurarem as medidas de isolamento para contenção do surto da Covid-19, na forma que especifica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14028.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.035**, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.040**, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.065**, de 30 de setembro de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14065.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14065.htm). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.217**, de 13 de setembro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14217.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.218**, de 13 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem ado-

tadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14218.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14218.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 934**, de 1º de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 275**, de 18 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=49#anchor>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 90**, de 24 de abril de 2019. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade de educação a distância. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=1028>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 36**, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a suspensão excepcional dos prazos para defesa de dissertação ou tese no âmbito dos programas de concessão de bolsas da Capes. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=3482>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 55**, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação excepcional dos prazos de vigência de bolsas de mestrado e doutorado no país da CAPES, no âmbito dos programas e acordos de competência da Diretoria de Programas e Bolsas no País, e exclusão da variável tempo de titulação em indicadores relativos à avaliação dos programas no quadriênio 2017-2020. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=3762#anchor>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 121**, de 19 de agosto de 2020. Altera a Portaria nº 55, de 29 de abril de 2020, para dispor sobre a prorrogação excepcional dos prazos de vigência de bolsas de mestrado e doutorado no país da CAPES, no âmbito dos programas e acordos de competência da Diretoria de Programas e Bolsas no País. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=4785#anchor>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Educação (CFE). **Resolução nº 4**, de 16 de setembro de 1986. Dispõe sobre o mínimo de frequência obrigatória nos cursos superiores. Disponível em: [http://em.ufop.br/files/12\\_Resolucao\\_CFE\\_N\\_04\\_de\\_16\\_de\\_setembro\\_de\\_1986\\_Dispe\\_sobre\\_o\\_mnimo\\_de\\_frequencia\\_obrigatria\\_nos\\_cursos\\_superiores.pdf](http://em.ufop.br/files/12_Resolucao_CFE_N_04_de_16_de_setembro_de_1986_Dispe_sobre_o_mnimo_de_frequencia_obrigatria_nos_cursos_superiores.pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Parecer CNE/CES nº 282/2002**. Análise de Estatutos de Universidades e de Regimentos de IES não universitárias. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2002/pcs282\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2002/pcs282_02.pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Parecer CNE/CES nº 281/2006**. Consulta sobre a oferta e equivalência de dis-



ciplinas à distância no ensino presencial. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2006/pces281\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2006/pces281_06.pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Parecer CNE/CES n° 564/2015**. Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNE-CESN5642015.pdf?query=par%C3%A2metros%20para%20a%20oferta](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNE-CESN5642015.pdf?query=par%C3%A2metros%20para%20a%20oferta). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Parecer CNE/CES n° 498/2020**. Prorrogação do prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2020-pdf/157501-pces498-20/file>. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Resolução CNE/CES n° 3**, de 20 de junho de 2014. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina... Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15874-rces-003-14&category\\_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15874-rces-003-14&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Resolução CNE/CES n° 1**, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21393466/do1-2016-03-14-resolucao-n-1-de-11-de-marco-de-2016-21393306](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21393466/do1-2016-03-14-resolucao-n-1-de-11-de-marco-de-2016-21393306). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Resolução CNE/CES n° 5**, de 17 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito... Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Resolução CNE/CES n° 1**, de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) durante a calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/ces-n-1-de-29-de-dezembro-de-2020-296893578>. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Resolução CNE/CES n° 2**, de 19 de abril de 2021. Altera o art. 5° da Resolução CNE/CES n° 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-19-de-abril-de-2021-\\*315587148](https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-19-de-abril-de-2021-*315587148). Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP n° 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de computo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&cate-](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&cate-)

gory\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Súmula do Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reunião Ordinária dos dias 27, 28, 29 e 30 do mês de abril/2020 – Conselho Pleno. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/sumula-do-parecer-cne/cp-n-5/2020-254924735>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 6/2020**. Guarda religiosa do sábado na pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=-147051-pcp006-20&category\\_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-147051-pcp006-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 9/2020**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category\\_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 10/2020**. Prorrogação do prazo a que se refere o artigo 60 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, para implantação de instituições credenciadas e de cursos autorizados, em razão das circunstâncias restritivas decorrentes da pandemia da Covid-19. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=153561-pcp010-20&category\\_slug=agosto-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=153561-pcp010-20&category_slug=agosto-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=-148391-pcp011-20&category\\_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 15/2020**. Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category\\_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 16/2020**. Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da pandemia. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=165251-pcp-016-20&category\\_slug=novembro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165251-pcp-016-20&category_slug=novembro-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 19/2020**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=167131-pcp019-20&category\\_slug=dezembro-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=167131-pcp019-20&category_slug=dezembro-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 6/2021**. Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=195831-pcp006-21&category\\_slug=julho-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=195831-pcp006-21&category_slug=julho-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Resolução CNE/CP nº 2**, de 10 de dezembro de 2020. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/ces-n-1-de-29-de-dezembro-de-2020-296893578>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Resolução CNE/CP nº 2**, de 5 de agosto de 2021. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-2-de-5-de-agosto-de-2021-336647801>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Despacho**, de 29 de maio de 2020. [**Homologa parcialmente o Parecer CNE/CP nº 5/2020**]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-de-29-de-maio-de-2020-259412931>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Despacho**, de 8 de julho de 2020. [**Homologa o Parecer CNE/CP nº 9/2020**]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-de-8-de-julho-de-2020-265868402>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Despacho**, de 31 de julho de 2020. [**Homologa parcialmente o Parecer CNE/CP nº 11/2020**]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-de-31-de-julho-de-2020-269968310>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Despacho**, de 9 de dezembro de 2020. [**Homologa o Parecer CNE/CP nº 19/2020**]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-de-9-de-dezembro-de-2020-293257794>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Despacho**, de 9 de dezembro de 2020. [**Homologa o Parecer CNE/CP nº 6/2021**]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/>

web/dou/-/despacho-de-4-de-agosto-de-2021-336339483. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Nota Técnica nº 32/2020/Assessoria-GAB/GM/GM**. Análise do Parecer do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação–CNE/CP nº 5/2020... Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/documentos/nota-tecnica-mec-32-02062020.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 2.253**, de 18 de outubro de 2001. [Oferta de disciplinas não presenciais]. Disponível em: <https://institucional.ufrj.br/pdi/files/2016/07/Portaria-MEC-2253-2001.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 4.059**, de 10 de dezembro de 2004. [Oferta de disciplinas semipresenciais]. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs\\_portaria4059.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 1.134**, de 10 de dezembro de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. MEC. **Portaria MEC 1.428**, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior – IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-57496251](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-57496251). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 2.117**, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância–EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior–IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/Portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 343**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus–Covid-19. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/Portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 345**, de 19 de março de 2020. Altera a Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/Portaria-n-345-de-19-de-marco-de-2020-248881422>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 395**, de 15 de abril de 2020. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/Portaria-n-395-de-15-de-abril-de-2020-252725131>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 473**, de 12 de maio de 2020. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/Portaria-n-473-de-12-de-maio-de-2020-256531507>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 544**, de 16 de junho de 2020.

Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo Coronavírus–Covid-19, e revoga as Portarias MEC nº 343, de 17 de março de 2020, nº 345, de 19 de março de 2020, e nº 473, de 12 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/Portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). SERES. [**Comunicado sobre atividades práticas de estágios e de laboratórios**]. Disponível em: <http://www.cefet-rj.br/index.php/component/content/article?id=5096>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. STF. **ADFP nº 756**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão Ministro Roberto Barroso. Brasília: Plenário, 21 fev. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. STF. **ADI nº 3.357**. Relator Ministro Ayres Britto. Redator do Acórdão Ministro Dias Tófoli. Brasília: Plenário, 30 nov. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397307/false>. Acesso em: 13 janeiro 2022.

BRASIL. STF. **ADI nº 6341**. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília: Plenário, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 13 maio 2021.

CURI, Luiz Roberto. **Webinar Parecer CNE/CP 5/2020**: calendário escolar e as práticas e estágios a serem ofertados de forma remota. SEMESP: 5 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/G9ezgiEhprc>. Acesso em: 13 maio 2021.

DEMO, Pedro. **A nova LDB** – ranços e avanços. Campinas: Papirus, 1997.

NISKIER, Celso; CURI, Luiz Roberto; COELHO, Márcio. **Bate papo CNE e SERES/ MEC**: Aulas práticas nas IES em tempos de Covid-19. ABMES: 16 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/hhEUqP450Yc>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Direito Educacional Temporário: substituição e suspensão das atividades presenciais na educação superior durante a pandemia da covid-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, UNICURITIBA, v. 5 (volume especial Covid-19), n. 62, dez. 2020. p. 709-752. (ISSN: 2316-753X. Qualis: A1.). Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5095>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Educação Superior em tempos de pandemia: Direito Temporário aplicável e seu alcance. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, CONPEDI, v. 6, n. 1, jan./jun. 2020. p. 62-82. (ISSN-e: 2525-9636). Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/6526>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Direito Educacional em tempos de pandemia: normas de caráter temporário. **Revista Consultor Jurídico – ConJur**, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/direito-pos-graduacao-direito-educacional-tempos-pandemia-normas-temporarias>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Coronavírus, aulas remotas e calendário escolar**. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito – Educação Jurídica no Século XXI). PPGD/UNIVEM: 27 abr. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/mfXjXU4lWyU>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Direito Educacional em tempos de pandemia** [parte 1]. (Live Diálogo ACI, 20 maio 2020). Disponível em: <https://youtu.be/->

-LysWxwN3o4. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Direito Educacional em tempos de pandemia** [parte 2]. (Live Diálogo ACI, 11 jun. 2020). Disponível em: <https://youtu.be/cdFvTw-CRDrI>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Prática Jurídica nas novas DCNs**. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito – Educação Jurídica no Século XXI). PPGD/UNIVEM: 15 jun. 2020. Disponível em: [https://youtu.be/D\\_-LVBE41p8](https://youtu.be/D_-LVBE41p8). Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Portaria MEC 544/2020**: como ficam as aulas remotas e as atividades práticas até dezembro de 2020. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito). PPGD/UNIVEM: 23 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/Ugsxh50tO2g>. Acesso em: 23 jun. 2020.

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

## PROJETO PEDAGÓGICO

DO CURSO DE  
GRADUAÇÃO EM  
DIREITO



3ª edição  
revisada, atualizada e ampliada

HORÁCIO  
WANDERLEI  
RODRIGUES

## DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS DO CURSO DE DIREITO

Comentários à Resolução CNE/  
CES n.º 5/2018, com as alterações  
introduzidas pelas Resoluções CNE/  
CES n.º 1/2020 e n.º 2/2021



## EDUCAÇÃO JURÍDICA ATIVA

CAMINHOS PARA A DOCÊNCIA NA ERA DIGITAL



HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES  
JECIANE GOLINHAKI



HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES  
ORGANIZADOR

## EDUCAÇÃO JURÍDICA NO SÉCULO XXI

NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES  
NACIONAIS DO CURSO DE DIREITO -  
LIMITES E POSSIBILIDADES



ISBN 978-65-89866-50-3



9 786589 866503 >