

---

Parecer APES-SSind nº 01/2016

**Referência: Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Regulamentação das Atividades Docentes. Portaria SETEC/MEC nº 17/2016. Autonomia das Instituições de Ensino Superior. Ofensa.**

A diretoria da APESJF-SSind submeteu, a esta assessoria jurídica, consulta indagando sobre a validade da Portaria nº 17, de 11 de maio de 2016, da lavra da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, que busca, de forma enviesada, regulamentar as atividades docentes no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Pede esclarecimentos.

Quanto ao tema, cumpre inicialmente frisar que a estrutura organizacional do Ministério da Educação e, por conseguinte, o delineamento de seus órgãos encontra-se normatizado no Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012.

E esse diploma, no que interessa ao presente trabalho, cometeu expressamente à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica o encargo de implementar a política nacional de educação profissional e tecnológica, outorgando-lhe, para tanto, as seguintes competências:

*Art. 13. À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete:*  
*I - planejar, orientar, coordenar e avaliar o processo de formulação e implementação da política de educação profissional e tecnológica;*  
*II - promover o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica em consonância com as políticas públicas e em articulação com os diversos agentes sociais envolvidos;*

- III - definir e implantar política de financiamento permanente para a educação profissional e tecnológica;*
- IV - promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da educação profissional e tecnológica;*
- V - instituir mecanismos e espaços de controle social que garantam gestão democrática, transparente e eficaz no âmbito da política pública e dos recursos destinados à educação profissional e tecnológica;*
- VI - fortalecer a rede pública federal de educação profissional e tecnológica, buscando a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;*
- VII - promover e realizar pesquisas e estudos de políticas estratégicas, objetivando o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica;*
- VIII - desenvolver novos modelos de gestão e de parceria público-privada, na perspectiva da unificação, otimização e expansão da educação profissional e tecnológica;*
- IX - estabelecer estratégias que possibilitem maior visibilidade e reconhecimento social da educação profissional e tecnológica;*
- X - apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de governo;*
- XI - estabelecer mecanismos de articulação e integração com os sistemas de ensino, os setores produtivos e demais agentes sociais no que diz respeito à demanda quantitativa e qualitativa de profissionais, no âmbito da educação profissional e tecnológica;*
- XII - acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas pela rede federal de educação profissional e tecnológica;*
- XIII - elaborar, manter e atualizar o catálogo nacional de cursos técnicos e o catálogo nacional de cursos de formação inicial e continuada, no âmbito da educação profissional e tecnológica; e*
- XIV - estabelecer diretrizes para as ações de expansão e avaliação da educação profissional e tecnológica em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE.*

Dessa forma, com escopo de alcançar o fortalecimento, a expansão e o aprimoramento da qualidade na educação profissional e tecnológica, foi conferida à secretaria supramencionada uma gama considerável de atribuições.

Todavia, de uma leitura atenta do dispositivo analisado, percebe-se que, em meio a esse leque de competências, não se insere a disciplina do pessoal docente das Instituições Federais de Ensino.

Nesse ponto, não há, no regramento em tela, qualquer preceito que confie, direta ou indiretamente, ao órgão destacado o poder de estabelecer,

para além do consagrado na legislação ordinária, o regime jurídico do corpo de professores.

E não poderia ser diferente.

É que a Constituição Federal, de forma inaudita, positivou entre os seus preceitos o princípio que consagra a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das Instituições Ensino Superior.

Nas letras do artigo 207 da CR/88:

*Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*

*§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.*

*§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.*

Assim, se antes a autonomia universitária já era reconhecida e consagrada pela legislação infraconstitucional, certo é que, a partir da Carta Cidadã de 1988, ganhou ela *status* constitucional.

Com isso, quis o constituinte originário, em boa hora, resgatar e compor, em nosso sistema jurídico-constitucional, uma renovada figuração da autonomia das Instituições de Ensino Superior, tão antiga quanto necessária, para que possam elas cumprir sua missão.

Conforme anotado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>1</sup>:

*16. As universidades, notoriamente, são das mais antigas instituições em que se expressou um sentimento autonômico e de auto-organização. Não há descentralização de atividade especializada alguma que tenha tão forte e vetusta tradição. Em rigor, ela é tão antiga que precede à própria noção de Estado. Lafayette Pondé, em poucas palavras e com o auxílio de uma citação expõe a tradição e o espírito essencial da universidade.*

*A noção de Estado, como fonte centralizada e soberana de poder e da ordenação jurídica, não surge senão no Século XVI. O termo "Estado" vem de Maquiavel. Na França, por exemplo, ele somente se fixa ao*

---

<sup>1</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *Universidades Oficiais: Natureza – Regime e Estrutura cabíveis*, RDP, Jan/Mar, 1985.

*tempo de Luiz XIII - "Le mot État triomphe au debut du XVII siècle, à l'époque de Louis XIII et de Richilieu" - e a Universidade de Paris já era velha de quatro séculos, e a de Bolonha vinha de 1158, a da Alemanha de 1348, a de Lisboa de 1290.*

*Nascida nas catedrais, desenvolvida nos mosteiros, a educação universitária era assunto "espiritual", de que se incumbia a Igreja, dona da mundo civilizado. A cristandade era a civilização, a civilização a cristandade integrada no Sacro Império Romano. A lei emanava da vontade deliberada de um legislador - assembléia ou governante único. O direito era "achado" ou "recolhido" como um aspecto da vida coletiva. Por isto Ortega y Gasset pôde dizer, à comemoração do quarto centenário da universidade de Granada: "La Universidad significó um princípio diferente y originário, aparte, quando frente al Estado. Era el saber constituido como poder social. De aqui que apenas gana sus primeras batallas la universidad se constituya com fuero próprio e originales franquias. Frente ao poder político, que es la fuerza, y la Iglesia, que es el poder transcendente, la magia de la universidad se alzó como genuino y exclusivo y auténtico poder espiritual: era la inteligencia como tal, exenta, nuda y por decirlo aí, en persona una energia histórica - La inteligencia como institución" (ob. e loc. cit. pp. 34 e 35).*

*17. Se às pessoas descentralizadas em geral convém uma disciplina jurídica ajustada a suas finalidades e tipo de ação, até parece despiciendo sublinhar a indeclinável necessidade de que as universidades - instituições de cunha tão peculiar e original - sejam regidas por um quadro normativo específico para elas.*

E, para tanto, valeu-se a Carta da República de uma norma bastante em si, de um preceito de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que, portanto, carece de regulamentação para ser aplicado.

Aliás, na dicção de ALMIRO DO COUTO E SILVA<sup>2</sup>:

*Na verdade, ao princípio acolhido no seu art. 207 o nosso Estatuto Político Fundamental não após qualquer cláusula restritiva, do tipo "na forma da lei", à semelhança do art. 33 da Constituição Italiana, de modo a fazer do preceito constitucional uma regra de eficácia contida, na classificação de José Afonso da Silva, que tão merecido prestígio conquistou no Direito Brasileiro ("Aplicabilidade das Normas Constitucionais", São Paulo, RT, 1968). Cogita-se por conseqüência, de uma norma de eficácia plena, insuscetível de ter o seu significado e sua extensão diminuídos, ainda que em mínima parte, pela legislação*

<sup>2</sup> Almiro do Couto e Silva apud Willis Santiago Guerra, in A questão da autonomia universitária. Revista da Fac. de Direito. Fortaleza, 31/2 e 2 - jan./dez. 1990-91.

*ordinária. Não é que a regra constitucional vede legislação ordinária que lhe explicita, de forma mais minuciosa ou pormenorizada seu sentido, facilitando-lhe a aplicação às situações concretas. O que a norma constitucional sobre autonomia universitária impede terminantemente é que a legislação ordinária, sob pretexto de dar tratamento mais minudente ao preceito superior, acabe por desvirtuá-lo, conferindo-lhe um contorno e uma dimensão que ele não possui.*

Dessa forma, com a inserção da autonomia universitária no texto constitucional, tem-se, como consequência, a sua intangibilidade pela legislação hierarquicamente inferior. *“Inscrito na Constituição Federal, o princípio da autonomia universitária tem uma dimensão fundamentadora, integrativa, diretiva e limitativa própria, o que significa dizer que é na própria Constituição Federal: a) que se radica o fundamento do instituto; b) que é dela que se extrai sua força integrativa em todo o sistema federativo do País; c) que a Constituição Federal preordena a interpretação que se possa dar ao instituto; d) que os limites que se podem opor à autonomia universitária tem como sede única a própria Constituição Federal; e) que o princípio da autonomia universitária, como princípio constitucional, deve ser interpretado em harmonia - mas no mesmo nível - com os demais princípios constitucionais”<sup>3</sup>.*

Por óbvio, não se está aqui a defender que o exercício da autonomia universitária não possua limites ou fronteiras, como se soberanas ou independentes fossem as Instituições de Ensino Superior.

Não, não é isso.

Mesmo em se tratando de entes autônomos, encontram-se as universidades jungidas aos limites traçados por outras disposições constitucionais e, em especial, pelo princípio da legalidade, como de resto ocorre com todos os entes da Administração Pública.

Como explicitado por ALMIRO DO COUTO E SILVA<sup>4</sup>, a lei poderá estabelecer normas e diretrizes que alcancem as universidades públicas, afinal elas são entes da administração indireta e não existem por si sós, isoladas no espaço da jurisdição do País. A sua própria existência depende da vontade política do ente federativo que as cria e essa vontade política sempre se manifesta mediante lei (artigo 37, inciso XIX, da CR/88). Da mesma forma, as

<sup>3</sup> Anna Candida da Cunha Ferraz, Procuradora do Estado de São Paulo, in *A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1998*, fonte: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>.

<sup>4</sup> *Idem, ibidem.*

universidades integram o sistema de ensino superior, cujas diretrizes nacionais devem ser fixadas em lei (artigo 22, XXIV, da CR/88). Desse modo, a auto-aplicação dos dispositivos constitucionais relativos à autonomia universitária não exclui a disciplina legal complementar ou os desdobramentos legislativos que se façam necessários.

De todo o modo, a inserção na Constituição Federal do princípio da autonomia universitária acarreta importantes consequências, dentre as quais pode-se citar<sup>5</sup>:

a) a autonomia constitui uma garantia institucional das universidades e, formando um "mínimo intangível", representa proteção reforçada contra o arbítrio e a invasão dos entes legislativos inferiores;

b) a interpretação do princípio da autonomia universitária deve ser feita à luz da Constituição Federal. Tem esse princípio constitucional a mesma força dos demais princípios constitucionais, de tal sorte que todos deverão ser interpretados de modo harmônico, a fim de que o princípio tenha a aplicação mais eficiente e conforme à finalidade para a qual foi instituído;

c) o princípio da autonomia universitária se irradia por todo o sistema e tem uma dimensão fundamentadora, interpretativa, integrativa e diretiva para a aplicação do instituto, seja nos planos legislativo e executivo, de qualquer nível do sistema constitucional brasileiro, seja no tocante à sua aplicação em geral;

d) o exercício e a aplicação da autonomia universitária não estão condicionados à lei. A norma constitucional que abriga o princípio é de eficácia plena, independendo, portanto, de lei para ser aplicada;

e) leis que, de qualquer modo, alcancem as universidades, não podem ter como objetivo ou finalidade conceder ou restringir sua autonomia. Toda e qualquer lei que abrigue normas relativas à universidade, ou a ela se dirijam, deve se conter nos limites da Constituição e dispor sobre a matéria própria da via legislativa de modo adequado, razoável e proporcional, a fim de não frustrar a garantia institucional da autonomia;

f) o conteúdo e os limites à autonomia constitucional são postos pelo constituinte originário na Constituição Federal e somente estes são admissíveis na vida do instituto;

---

<sup>5</sup> Anna Candida da Cunha Ferraz, *idem*.

g) a autonomia universitária é exercida dentro dos limites da Constituição; onde a Constituição não estabelece limites, a lei não pode estabelecê-los. Assim, onde a Constituição não limita, e a lei também não o faz, porque não pode fazê-lo, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade.

De se dizer, então, que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são instituições de educação superior e, portanto, entidades dotadas constitucionalmente de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Para além do texto constitucional, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, é clara ao gizar:

*Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:*

**I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;**

*II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;*

*III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;*

*IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais;*

*V - Colégio Pedro II.*

**Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.**

*Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.*

*§ 1º Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.*

Assim, todo o repertório de direitos e garantias acima destacado aplicam-se, extensivamente, aos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, em especial naquilo que toca à autonomia administrativa.

E, conquanto seja esse o campo da autonomia universitária que mais tenha gerado polêmicas, certo é que a liberdade administrativa conferidas às

Instituições de Ensino Superior é ampla, e só encontra limites nas normas constitucionais e legais, nos termos acima explicitados.

Na lição de HELY LOPES MEIRELLES<sup>6</sup>, *“a vigente Constituição Federal atribui às autarquias educacionais (art. 207) a mais ampla autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.”*

Por cedição, *“a autonomia administrativa consiste, basicamente, no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica, de administração de recursos humanos e materiais e no direito de escolher dirigentes. Em matéria de recursos humanos, a liberdade de organização manifesta-se pelo modo de escolha dos dirigentes, pela definição de planos de carreira, docente e não docente e dos respectivos vencimentos, através da criação de cargos e funções dentro das carreiras, observado o art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição, que exige dotação orçamentária, e pela determinação dos critérios de seleção, contratação, nomeação, demissão, promoção, exoneração e transferência de servidores docentes e não docentes, observadas as disposições constitucionais”<sup>7</sup>.*

No que tange à disciplina do pessoal docente, a autonomia administrativa abrange o estabelecimento do respectivo quadro, a definição da carreira, os requisitos para o ingresso, a admissão e a nomeação dos docentes, a definição do estatuto do pessoal docente, tudo em observância às normas e aos princípios constitucionais e legais pertinentes.

Aliás, a antiga Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 5.540/68), vigente à época da promulgação da Constituição de 1988, assim cuidou do tema:

*Art. 31 - O regime jurídico do magistério superior será regulado pela legislação própria dos sistemas de ensino e pelos estatutos e regimentos das universidades, das federações de escolas e dos estabelecimentos isolados.*

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) não divergiu no trato da matéria, ao consagrar a competência das universidades de disporem sobre seu quadro docente:

*Art. 54 - As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às*

<sup>6</sup> Hely Lopes Meirelles, *Autarquia Educacional – Autonomia in Estudos e Pareceres de Direito Público*, RT, vol. 11, p. 223.

<sup>7</sup> J.J. Gomes Canotilho et al. in *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1969.



*peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.*

§1º - **No exercício da sua autonomia**, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, **as universidades públicas poderão:**

*I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;*

**II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;**

Nesse contexto, ao tentar, de forma canhestra, normatizar, para além do regramento impresso na Constituição e na legislação ordinária, o regime jurídico do pessoal docente dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica arrostou o princípio da autonomia universitária e, por conseguinte, ofendeu, a um só tempo:

a) o artigo 13, anexo I, do Decreto nº 7.690/12, já que desbordou dos poderes que lhe foram confiados para implementar a política nacional de educação profissional e tecnológica e, de consequência, invadiu campo estranho a sua esfera de competência;

b) o artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.892/08, que confere, explícita e inequivocamente, aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a autonomia administrativa e, portanto, lhes comete o encargo de disciplinar o regime jurídico do seu pessoal docente;

c) o artigo 207 da CR/88, que alçou a autonomia universitária à condição de garantia constitucional.

Assim, ao nosso sentir, desponta claro, a todas as luzes, a invalidade da Portaria SETEC/MEC nº 17/2016.

É o que tínhamos a ponderar.

Juiz de Fora, 09 de junho de 2016.

Leonardo de Castro Pereira  
OAB/MG 92.697

Ricardo de Castro Pereira  
OAB/MG 93.253