

Nota Técnica nº 05/2008

SINASEFE. Projeto de lei que transforma os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Constitucionalidade.

Trata-se de análise solicitada pelo **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL – SINASEFE** no que se refere à constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.775/2008, que pretende instituir a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, resultantes da transformação ou integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), Escola Técnicas e Escolas Agrotécnicas Federais.

Seguem considerações sobre a temática proposta.

1. Do projeto de lei nº 3.775/2008

O Projeto de Lei nº 3.775/2008, de autoria do Poder Executivo e que atualmente se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados, visa a instituir a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, bem como criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, além de dar outras providências.

Em seu art. 1º, o projeto de lei em questão institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, nos seguintes termos:

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

Santa Maria – Belo Horizonte – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió
Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Rio de Janeiro – Salvador – São Luiz – São Paulo – Vitória

Brasília, DF: Setor Bancário Sul (SBS), quadra 1, bloco K, salas 908/913, Ed. Seguradoras, CEP: 70093-900, Brasília, DF, fones: (61) 3226-6937e (61) 3225-6745

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

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; e

III - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

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

O art. 2º, a seu turno, estabelece a definição dos Institutos Federais, *verbis*:

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 às suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

(...)

Os art. 3º e 4º apenas dispõem, genericamente, sobre a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, respectivamente.

Já o art. 5º cria trinta e sete Institutos Federais, mediante a transformação ou integração de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais já existentes, dispondo em seus parágrafos, ainda, sobre a sua organização administrativa.

As finalidades e características dos Institutos Federais encontram-se arroladas no art. 6º do referido projeto de lei, enquanto que o art. 7º elenca os seus objetivos. Aqui, cumpre destacar que os Institutos Federais deverão atuar em todos os níveis e modalidades de educação profissional, o que abrange educação profissional técnica de nível médio, cursos superiores de tecnologia, licenciatura, bacharelado e engenharia e cursos de pós-graduação, *stricto e lato sensu*.

Do art. 9º ao art. 13, o projeto de lei em questão trata da estrutura organizacional dos Institutos Federais, sendo a mesma definida no art. 9º, assim redigido:

Santa Maria – Belo Horizonte – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió
Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Rio de Janeiro – Salvador – São Luiz – São Paulo – Vitória

Brasília, DF: Setor Bancário Sul (SBS), quadra 1, bloco K, salas 908/913, Ed. Seguradoras, CEP: 70093-900, Brasília, DF, fones: (61) 3226-6937e (61) 3225-6745

Art. 9º Cada Instituto Federal é organizado em estrutura **multicampi**, com proposta orçamentária anual identificada para cada **campus** e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

Ainda, os arts. 14 a 20 tratam das disposições gerais e transitórias. Desses dispositivos, destaca-se, por dizer respeito à situação dos atuais servidores das instituições transformadas ou integradas em Institutos Federais, o art. 16, cujo teor é o seguinte:

Art. 16. Ficam redistribuídos para os Institutos Federais criados nos termos desta Lei todos os cargos e funções, ocupados e vagos, pertencentes aos quadros de pessoal das respectivas instituições que os integram.

§ 1º Todos os servidores e funcionários serão mantidos em sua lotação atual, exceto aqueles que forem designados pela administração superior de cada Instituto Federal para integrar o quadro de pessoal da Reitoria.

§ 2º A mudança de lotação de servidores entre diferentes **campi** de um mesmo Instituto Federal deverá observar o instituto da remoção, nos termos do art. 36 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Destaca-se, também, o art. 18, que mantém a atual conformação do CEFET-RJ e do CEFET-MG, nos seguintes termos:

Art. 18. Os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, não inseridos no reordenamento de que trata o art. 5º desta Lei, permanecem como entidades autárquicas vinculadas ao Ministério da Educação, configurando-se como instituições de ensino superior pluricurriculares, especializadas na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica, na forma da legislação.

Finalmente, completam o projeto de lei o anexo I, que arrola as localidades onde serão constituídas as reitorias dos novos Institutos Federais, o anexo II, que refere as Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais que passam a integrar os Institutos Federais, e o anexo III, que arrola as Escolas Técnicas que seguem vinculadas às Universidades Federais.

Essas, em síntese, as regras trazidas pelo Projeto de Lei nº 3.775/2008.

2. Da análise acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.775/2008

Sob o aspecto formal, o Projeto de Lei nº 3.775/2008 apresenta-se adequado aos mandamentos constitucionais.

Com efeito, referido projeto de lei, dentre outras providências, dispõe sobre a criação de novos órgãos na Administração Federal, que são os Institutos Federais. Dessa forma, incide a regra do art. 61, § 1º, II, “e” da Constituição Federal, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que preconiza ser a lei que assim disponha de iniciativa do Presidente da República, *verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

(...)

Cumprindo aqui referir que o art. 84, VI, citado pelo dispositivo em questão, informa que cabe ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a “*organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*”.

Portanto, a matéria sobre a qual versa o Projeto de Lei nº 3.775/2008, por criar órgãos públicos, deve ser veiculada por meio de lei de iniciativa privativa do Presidente da República. Como isso foi observado nesse projeto de lei, nenhuma objeção há quanto ao seu aspecto formal.

Sob o aspecto material, igualmente não se verificam irregularidades no projeto de lei em questão.

As disposições do Projeto de Lei n° 3.775/2008, de regra, limitam-se a adaptar a estrutura já existente da atual rede federal de educação profissional ao modelo de Instituto Federal, cuja adoção pelo Governo Federal é pretendida para “*dotar o país das condições estruturais necessárias a um desenvolvimento socioeconômico com justiça social, eqüidade, competitividade econômica e geração de novas tecnologias*” (item 9 da EM Interministerial n° 00118/2008/MP/MEC, de 19.06.2008, que acompanha o projeto de lei em análise).

A adoção desse modelo de Instituto Federal pelo indigitado projeto de lei, com a escolha de suas finalidades, características e objetivos, bem como a definição de sua estrutura organizacional, afigura-se como decisão de cunho eminentemente político, sujeita ao juízo de conveniência da Administração Federal, não havendo como ser juridicamente questionada.

Ainda, a manutenção da atual conformação jurídica do CEFET-RJ e do CEFET-MG igualmente constitui-se em decisão política do Governo que em nada altera a situação funcional dos servidores a eles vinculados ou os diferencia dos servidores vinculados aos novos Institutos Federais, cuja criação se pretende com o projeto de lei em comento.

As possíveis implicações das mudanças preconizadas pelo Projeto de Lei n° 3775/2008, no que diz respeito aos servidores que passarão a compor os quadros dos Institutos Federais, passam a ser analisadas no tópico que se segue.

3. Da análise sobre a situação funcional dos servidores da Rede Nacional de Educação Tecnológica em razão das disposições do Projeto de Lei n° 3.775/2008

No que diz respeito, especificamente, aos servidores públicos, docentes e técnico-administrativos, vinculados aos órgãos e instituições que serão transformados ou integrados em Institutos Federais, tampouco se vislumbra, ao menos na redação proposta do projeto de lei em questão, qualquer irregularidade ou prejuízo.

Isso porque esses servidores continuarão a ocupar os mesmos cargos e funções que atualmente ocupam, os quais serão apenas redistribuídos para os novos Institutos Federais, mantida a lotação atual dos mesmos, à exceção daqueles que forem designados pela administração superior de cada Instituto Federal para integrar o quadro de pessoal da Reitoria (ar. 16, § 1°).

No que diz respeito à possibilidade de ser afetado o direito à aposentadoria especial dos docentes que atualmente se encontram lotados nos órgãos e instituições dos quais resultarão os Institutos Federais, tendo em vista a previsão de que nestes existam cursos de nível superior, a redação do projeto de lei sob apreciação não permite qualquer conclusão no sentido de que isso possa vir a ocorrer.

Com efeito, como já referido, os cargos e funções integrantes dos quadros dos atuais CEFET's, Escolas Técnicas e Escolas Agrotécnicas Federais apenas serão redistribuídos aos novos Institutos Federais, mantida, como regra, a atual lotação e as mesmas atribuições.

O Projeto de Lei nº 3.775/2008, embora defina os Institutos Federais como "*instituições de educação superior, básica e profissional*" (art. 2º), não traz qualquer regra que altere as atribuições atuais dos docentes que, por estarem vinculados aos órgãos e instituições que nelas serão transformados, passarão a integrar os seus quadros.

Os Institutos Federais, há que se referir, não deixarão de ofertar a educação básica e profissional, mas apenas passarão a contar com o ensino superior, nos casos em que isso ainda não ocorre.

Na verdade, a compreensão acerca do tema requer a análise do projeto de lei em questão em conjunto com as normas que disciplinam a Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, constantes na Medida Provisória nº 431, de 14.05.2008, que, dentre outras providências, dispôs sobre a reestruturação do Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, eis que fazem parte – o projeto de lei e as referidas disposições de tal MP – de um mesmo processo de adoção de um novo modelo de educação profissional no país.

A MP nº 431/2008, ao estruturar o Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, dispôs que dele fariam parte a Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, bem como o cargo isolado de provimento efetivo de Professor Titular do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, criado pela mesma MP (art. 106), de atuação obrigatória no ensino superior (art. 111, § 2º).

A Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, por sua vez, veio a ser integrada pelos cargos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, que foram transpostos da Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus, disciplinada pela Lei nº 7.596/87 (na qual possuíam a denominação de Professor de Magistério de 1º e 2º Graus), sem que isso implicasse a "*descontinuidade em relação à carreira, ao cargo e às atribuições atuais desenvolvidas pelos seus titulares*" (arts. 108 e 109, § 1º, da MP nº 431/2008).

A disciplina acerca das atribuições dos cargos integrantes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico consta no art. 111 da MP n° 431/2008, *verbis*:

Art. 111. São atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I - as relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão, no âmbito, predominantemente, das Instituições Federais de Ensino; e

II - as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de outras previstas na legislação vigente.

§ 1º Os titulares de cargos de provimento efetivo do Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, desde que atendam aos requisitos de titulação estabelecidos para ingresso nos cargos da Carreira do Magistério Superior poderão, por prazo não superior a dois anos consecutivos, ter exercício provisório e atuar no ensino superior nas Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação.

§ 2º O titular do cargo de Professor Titular do Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, atuará obrigatoriamente no ensino superior.

Como se percebe, em que pese a transposição para a Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, os cargos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico mantiveram as mesmas atribuições que possuíam sob a égide da Lei n° 7.596/87, sendo o exercício no ensino superior uma situação excepcional, provisória, o que o exclui de suas atribuições. Isso é corroborado, aliás, pelo fato de que houve a criação do cargo isolado de Professor Titular, de atuação específica e obrigatória no ensino superior, conforme o § 2º do art. 111 acima transcrito.

Ou seja, os titulares do cargo de Professor do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico previsto na MP n° 431/2008 mantiveram suas atribuições de exercício no ensino fundamental e médio. Assim, ressalvada a hipótese prevista no § 1º do art. 111 da aludida MP, o exercício no

ensino superior pelos ocupantes do cargo de Professor do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico somente pode ser caracterizado como desvio de função, porquanto refoge às suas atribuições previstas na legislação em vigor.

E o Projeto de Lei n° 3.775/2008 não altera isso. Embora os Institutos Federais por ele previstos tenham por objetivo, dentre outros, o ministério do ensino superior, as atribuições dos cargos que a eles serão redistribuídos não serão, conforme a redação proposta, modificadas para atender às necessidades daí decorrentes.

A própria MP n° 431/2008, aliás, instrumentaliza o atendimento a tais necessidades, com a criação do cargo isolado de Professor Titular, com atribuições específicas no ensino superior, e a previsão da atuação tão-somente provisória dos integrantes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no ensino superior.

Cumpra aqui ressaltar, como já exposto na Nota Técnica n° 04/2008, elaborada a pedido da entidade sindical consulente, que essa última hipótese, prevista no art. 111, §1º, da aludida MP, não retira o direito dos docentes à aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o art. 40, § 5º, da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Como se pode depreender, para a aposentadoria especial, requer-se a comprovação de tempo de efetivo exercício das funções de

magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Não há, contudo, exigência de que esse tempo de efetivo exercício tenha transcorrido de forma ininterrupta, e a redação do dispositivo não permite uma conclusão nesse sentido.

Dessa forma, o eventual período de exercício do magistério no ensino superior, com fundamento no disposto no art. 111, § 1º, da MP n° 431/2008, apenas não poderá ser computado para fins de obtenção da aposentadoria especial prevista no dispositivo em questão, devendo ser utilizado somente o tempo de exercício das funções de magistério em nível fundamental e médio.

Assim, como as atuais atribuições dos integrantes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico não sofrem qualquer alteração no Projeto de Lei n° 3775/2008, a criação dos Institutos Federais não deve ocasionar, diretamente, qualquer prejuízo aos mesmos no que diz respeito ao direito à aposentadoria especial.

Por outro lado, as eventuais necessidades decorrentes da ampliação da oferta do ensino superior nas instituições das quais resultarão os Institutos Federais, situação que pode trazer prejuízos em razão do desvio de função, têm seu atendimento suprido, ao menos no âmbito normativo, pela própria MP n° 431/2008, que previu o exercício apenas temporário daqueles docentes, desde que atendidas determinadas condições, no ensino superior, o que se dá sem prejuízo do tempo de serviço já contado para fins de aposentadoria especial, bem como pela criação do cargo isolado de Professor Titular, de atuação obrigatória no ensino superior.

Não obstante, não há impedimento a que a entidade sindical consulente busque, caso assim considere conveniente, a inclusão no texto do Projeto de Lei n° 3.775/2008 de ressalva expressa acerca da ausência de modificação das atribuições atuais dos integrantes das categorias profissionais que representa, em especial para fins da aposentadoria prevista no art. 40, § 5º da CF, de maneira a evitar posteriores prejuízos.

4. Conclusões

A análise das disposições do Projeto de Lei n° 3.775/2008 que, dentre outras providências, pretende a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, evidencia o objetivo de adoção pelo Governo Federal de um novo modelo de ensino profissional do país, com ênfase na produção científica e na geração de novas tecnologias. Trata-se de uma opção política do Governo, não sujeita a um questionamento jurídico por se encontrar no âmbito de seu juízo de conveniência e oportunidade.

Como regra, as disposições desse projeto de lei limitam-se a adaptar a estrutura já existente da atual Rede Federal. Nesse sentido,

tendo sido observada a iniciativa prevista na Constituição Federal para a sua elaboração, não se vislumbra inconstitucionalidade.

Por outro lado, no que diz respeito aos servidores públicos que passarão a compor os quadros dos pretensos Institutos Federais, não se verifica qualquer alteração substancial, posto que o projeto de lei em comento em nada altera as atribuições dos cargos que ocupam.

Não obstante esteja previsto, nesse projeto, o ministério de ensino superior por tais institutos (o que, aliás, já ocorre em vários CEFET's), as necessidades decorrentes de tal previsão encontram solução na MP nº 431/2008. Esse diploma, justamente por fazer parte desse contexto de redefinição do modelo do ensino profissional no país, já havia disciplinado o exercício no ensino superior, autorizando que o mesmo se dê apenas provisoriamente e mediante o atendimento de determinados requisitos pelos integrantes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, bem como criando um cargo que terá atuação obrigatória no mesmo, o de Professor Titular.

Assim, observa-se a conformidade do projeto de lei em questão ao ordenamento jurídico, afigurando-se o mesmo constitucional, bem como a inexistência de prejuízos para os docentes que venham a integrar os quadros dos Institutos Federais cuja criação se pretende.

Contudo, observa-se que não há óbice a que a entidade consulente, caso assim julgue conveniente, atue de modo a que se promova a inclusão de ressalva aos direitos dos servidores que representa, para fins de evitar eventuais prejuízos decorrentes da aprovação do texto proposto do projeto de lei em questão.

A partir de uma análise preliminar, é o que temos a anotar, s.m.j.

Brasília, 27 de agosto de 2008.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Valmir Floriano Vieira de Andrade
OAB/SP 219.053

Daniel Castagna Lovato
OAB/RJ 59.801

Santa Maria – Belo Horizonte – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió¹⁰
Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Rio de Janeiro – Salvador – São Luiz – São Paulo – Vitória

Brasília, DF: Setor Bancário Sul (SBS), quadra 1, bloco K, salas 908/913, Ed. Seguradoras, CEP: 70093-900, Brasília, DF, fones: (61) 3226-6937e (61) 3225-6745