

DA NATUREZA JURÍDICA DOS IFS E DO ENSINO MÉDIO INTEGRADO

Sidinei Cruz Sobrinho(1)

Resumo: O presente trabalho tem, por escopo principal, apresentar, brevemente, a necessidade de entendimento da natureza jurídica dos Institutos Federais – IFs e do Ensino Médio Integrado – EMI nestas instituições, a fim de possibilitar o devido uso da autonomia institucional na organização didático-pedagógica. Compreender o princípio básico da legalidade na administração pública e a boa interpretação jurídica da legislação educacional, é condição sem a qual, os atos administrativos, como por exemplo um Projeto Pedagógico de Curso e demais normas institucionais, podem ser nulos. Nesse sentido, o artigo procura apresentar, de forma clara e objetiva para o leitor leigo na linguagem jurídica, a compreensão da natureza jurídica dos IFs, bem como da correta compreensão legal da educação profissional técnica articulada na forma integrada ao ensino médio. Para isso, toma-se como base as principais leis que regem tais elementos, a Lei 9.294/96 e a Lei. 11.892/2008.

Palavras-chave: Instituto Federal, Ensino Médio Integrado, LDB, Lei. 11.892/2008; natureza jurídica, interpretação jurídica.

(1) Professor no IFFarroupilha, Campus Passo Fundo (RS), foi Pró-Reitor de Ensino no IF Farroupilha e Coordenador Nacional do Fórum de Dirigentes e Pró-Reitores de Ensino da Rede de Educação Profissional Técnica e Tecnológica, entre outras funções. Tem Mestrado em Filosofia, especialização em Direitos Fundamentais, Graduação em Direito e em Filosofia. Aperfeiçoamento Profissional em Direito Educacional.

A natureza jurídica dos IFs

Enquanto instituições públicas, com natureza jurídica de autarquias, os IFs, embora detentores de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (Lei 11.892/2008, Art. 1º, Parágrafo único.), submetem-se às normas de direito público e, nesse caso, ao princípio da Legalidade, conforme dispõe o Art. 37 da CF/88:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

Quer dizer, o poder de agir, na esfera pública, é mais restrito que o poder de agir na esfera privada, o que implica que a autonomia dos IFs não pode ser confundida com soberania. A administração pública só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que estiver expressamente previsto em lei. É nesse sentido que Hely Lopes Meirelles afirma que:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Enquanto que, de acordo com o Art. 5º da CF/88: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”, no âmbito da administração pública, só se pode fazer e deixar de fazer aquilo que estiver previsto em lei. Nesse sentido, o fato da lei silenciar, por exemplo, sobre determinado tema, não significa que a administração pública esteja, com isso, autorizada a “legislar” como bem entender sobre aquele tema, sob o pretexto da autonomia institucional. Nesse caso, deveria a lei prever, expressamente, que compete à autonomia administrativa reger sobre o tema em questão. Caso isso não seja observado, o ato administrativo será considerado nulo, conforme Lei n.º 9.784/1999, nos seguintes termos:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Ainda de acordo com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal - STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A Lei 11.892/2008, institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Ao instituir a Rede Federal de EPCT composta, basicamente pelos IFs (Art. 1º, I), a referida lei, vincula os IFs ao Ministério da Educação – MEC. Tal vinculação, não coloca os IFs num grau de subordinação ao MEC, dado que não há relação hierárquica entre um órgão da administração direta (no caso o MEC), e um entidade da administração indireta (no caso, os IFs). Contudo, a entidade criadora tem o dever de fiscalizar a entidade criada, a fim de verificar se o objetivo da criação está sendo atendido. Ou seja, trata-se de um controle de finalidade ou finalístico, não de hierarquia. E qual é o objetivo da criação dos IFs?

Ora, de acordo com a Lei. 11.892/2008, Art. 2º os IFs são autarquias criadas com o objetivo essencial de serem:

(...) 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.

Adiante, no Art. 7º, a referida lei ainda dirá quais os objetivos específicos a serem atendidos no cumprimento do objetivo geral de ser instituição de ensino nos moldes dos IFs. Inclusive mencionando, explicita e taxativamente, as prioridades a serem atendidas por estas instituições de ensino. A princípio, detenhamo-nos na parte geral. Uma vez criados como instituições de ensino, os IFs passam a ser vinculados, diretamente, aos ditames das Diretrizes e Bases Nacionais da Educação – LDB. Resta, então, a pergunta: de que forma os IFs devem ser entendidos à luz da LDB?

Como vimos, conforme a Lei 11.892/2008, Art. 1º, os IFs, que integram a Rede Federal de EPCT, encontram-se, por meio desta, no âmbito do sistema federal de ensino, pois mantidos pela União. Logo, ao encontro do que prevê a Lei 9394/96:

Art. 16. O **sistema federal de ensino** compreende: **I - as instituições de ensino mantidas pela União**; III - os órgãos federais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, **mantidas e administradas pelo Poder Público**; (Grifo nosso).

A chamada LDB, Lei 9394/66, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. É, a baixo da Constituição Federal de 1988, a norma jurídica principal sob a qual as instituições devem balizar a organização didático pedagógica. Nesse sentido, cabe situarmos quais são as premissas legais que regem os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFs.

Sendo assim, como afirmamos inicialmente, os IFs devem se submeter às normas da Administração Pública, e, nesse sentido, a autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar destas instituições é uma autonomia relativa e limitada por aquilo e somente aquilo que a lei prevê como possível de ser definido pela instituição. Daí a necessidade imperiosa de que, aqueles que atuam na administração pública nos IFs (servidores públicos, gestores ou não), tenham sólido conhecimento, no mínimo, das bases e premissas legais que regem o alcance e o limite do exercício das suas funções.

Por isso, nosso objetivo principal é tratar, aqui, das bases e premissas legais que regem o Ensino Médio Integrado nos IFs. Limitamos, assim, o espaço da nossa discussão, com o escopo de, com isso, proporcionar, de modo organizado e estruturado, os preceitos legais que devem ser observados no exercício da autonomia didático-pedagógica dos IFs para o planejamento, implantação, desenvolvimento, acompanhamento, avaliação e revisão dos cursos de EMI.

Dessa forma, passaremos a situar essa forma de ensino profissional denominada Ensino Médio Integrado e desenvolvida no âmbito dos IFs, sob a égide da legislação educacional vigente.

Interpretação jurídica do Ensino Médio Integrado à luz da LDB

Por muitos anos, no Brasil, a educação profissional técnica sequer foi considerada educação formal. Ou seja, não possibilitava a certificação em nível básico

e, por conseguinte, o prosseguimento nos estudos em nível superior. Contudo, atualmente, essa formalidade está devidamente expressa na LDB:

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida **em articulação com o ensino regular** ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Ao dizer, que a educação profissional se dará em articulação com o ensino regular, legitima-se àquela como parte desta, e portanto, como educação formal no sistema educacional brasileiro. Compete aos IFs, autarquias criadas por lei, ofertar, nos limites e alcances da sua atuação, a educação profissional articulada ao ensino regular além de outras estratégias e formas de formação profissional, em todos os níveis e modalidades de ensino.

A Lei. 11.892/2008, Art. 2º, prevê que os IFs são instituições de educação superior, básica e profissional. Ao qualificar os IFs desta forma, a legislação contempla a possibilidade destas instituições atuarem nos dois níveis de educação nacionalmente previstos: nível básico e nível superior.

O **Ensino Médio Integrado**, por sua vez, é uma **etapa** da educação **que compõe o nível básico da educação escolar** e que **articula de forma integrada**, a formação geral do **ensino médio e a habilitação profissional** proporcionada pela formação profissional técnica; como pode ser observado na LDB, Art. 21 cominado com os artigos 35, 36-A, 36-B, 39, § 2º, 40:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I – **educação básica, formada pela** educação infantil, ensino fundamental e **ensino médio**;

Art. 35. O ensino médio, **etapa final da educação básica** (...).

Art. 36-A. **Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.**

Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas: I - **articulada com o ensino médio**;

Art. 36-C. (...) forma: I – Integrada (...)

O Art. 36-A da LDB (incluído pela Lei nº 11.741, de 2008) resolve, explicitamente, qualquer dúvida ou discussão que envolva alguma lide sobre o grau de importância da formação geral *versus* habilitação profissional. Esse tipo de disputa, geralmente ocorre na delimitação das cargas horárias dos cursos de Ensino Médio Integrado, na qual, alguns defendem necessidade de maior ou menor carga horária para a habilitação profissional que para a formação geral porque aquela teria maior importância que esta, e vice-versa.

Ao dizer que “**Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo**” (seção que trata do ensino médio), o texto legal não admite que a formação para o exercício profissional prejudique, de forma alguma, tudo o que é necessário para garantir a formação geral pretendida no ensino médio. Além disso, resta claro que não há qualquer grau ou relação de prioridade e ou superioridade de uma formação em relação a outra.

Destaque-se que, a **preparação básica para o trabalho**, prevista no Art. 35, II da LDB, não é sinônimo da preparação **para o exercício de profissões técnicas** mediante **habilitação profissional**, prevista no Art. 36-A. Embora inquestionável o fato de que, a realização desta esteja diretamente relacionada àquela. Quer dizer, a habilitação profissional adquirida em um curso técnico é uma forma de preparação para o trabalho, mas não é, nem deve ser, a única forma possível ao educando. Principalmente quando se entende a habilitação profissional com vistas ao exercício do trabalho na modalidade emprego. Por esse motivo, como reza o Parágrafo único do Art. 36-A: “A preparação geral para o trabalho e, **facultativamente**, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.”, que a preparação geral para o trabalho é obrigatória no ensino médio, enquanto que a habilitação profissional para o exercício de profissões técnicas, é facultativa.

Por estes motivos,

Art. 36-C. A **educação profissional técnica de nível médio articulada**, prevista no inciso I do **caput** do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de **forma:** I - **integrada**, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível

médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se **matrícula única para cada aluno**; (grifo nosso).

De acordo com o Dicionário Aurélio On-line, “**Articulada**” significa: “*unir ou ligar por meio de articulação. Portanto, que tem mais de uma articulação. A exemplo do conceito de articulado, em mecânica: reunião de várias peças móveis umas sobre as outras.*” Assim sendo, quando o referido dispositivo legal afirma que a educação profissional técnica de nível médio poderá ser articulada com o ensino médio (Art. 36-B), a interpretação jurídica cabível é a gramatical, ou seja, identificar quais são as formas de articulação que unem esta àquela. Tais articulações serão de forma integrada ou concomitante, dado que a forma subsequente não é articulada ao ensino médio, mas apenas ligada à etapa da educação básica, uma vez que não eleva a escolarização de quem a cursa, apenas o certifica e o habilita para o exercício de uma profissão técnica cujo pré-requisito é ter concluído, com êxito, o ensino médio.

Conclui-se, daí que, num primeiro momento, que a habilitação profissional técnica pode ser realizada sem estar ligada diretamente à formação do ensino médio (forma subsequente), ou ligada, articulada, ao ensino médio, apenas pela coincidência de tempo da realização (forma concomitante), para os que ingressam ou já cursam o ensino médio regular (Art. 36-C, II, “a” a “c”). Quer dizer, nestas duas formas (concomitante e subsequente) a relação da formação profissional com o ensino médio, é meramente formal, sem a necessidade de haver interação na forma e conteúdo entre as duas formações, estão meramente ligadas, articuladas, pela forma, nível (básico) e etapa (ensino médio) de ensino.

Daí a necessidade de compreender, agora, a interpretação gramatical do Art. 36-C, I, quando usa o termo “integrada” como sendo outra forma de articulação da educação profissional técnica ao ensino médio. De acordo como mesmo dicionário supra, “Integrada” significa: “*tornar inteiro ou cabal. Incorporada, unida.*” Portanto, a articulação proposta nessa forma (integrada), não pode ser apenas uma ligação formal, mas também de conteúdo, dado que, como o próprio termo implica, deve tornar inteiro, incorporar, não apenas ligar o corpo de uma formação à outra, mas torna-las um só corpo, tornando-as inteira, cabal, a tal ponto de que sequer seja necessário distinguir o que é formação profissional técnica do que é formação de ensino médio, porque, na

forma integrada, uma não pode se dar sem a outra. Por esse motivo que a matrícula é única, porque única é a formação.

Sendo assim, o curso de ensino médio integrado que separa explicitamente e metodologicamente, a forma, o conteúdo, e as práticas de ensino e aprendizagem, é qualquer outra coisa que não um curso integrado.

Há que se ponderar, ainda, sobre o seguinte dispositivo legal da LDB:

Art. 39, § 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (...) II – de educação profissional **técnica de nível médio**; (grifo nosso).

Observe-se, contudo, o seguinte: na Lei 11.892/2008, o legislador usa a denominação “educação profissional técnica de nível médio”. Esta, por sua vez, prevista na LDB, Na Seção IV-A, Art., 36-A, ss. Seção esta que é parte da Seção IV, a qual trata do Ensino Médio, e este integra o Capítulo II da LDB, que versa sobre a Educação Básica, que, por sua vez, é ainda, nos termos do Art. 21, I, da LDB, um dos dois níveis de ensino (ensino básico ou ensino superior). Assim, de acordo com a legislação maior vigente, não existe nas diretrizes e bases da educação nacional, o “nível” médio de ensino, este é apenas uma das três etapas do nível básico.

Ocorre que a Lei 11.741/2008, alterou parte da Lei 9.394/96, e inseriu a denominação: “educação profissional técnica de nível médio”, donde o legislador, a elaborar a Lei 11.892/2008, reproduziu essa denominação para estar de acordo com a Lei 11. 741/2008, no que tange à previsão da educação profissional na Lei 9.394/96. Contudo, tais alterações de 2008, não modificaram o teor do Título V, Capítulo I, Art., 21, I e II, da LDB, que trata dos níveis de ensino na organização social. Prevalece, assim, apenas os dois níveis de ensino previstos na LDB de 1996.

Sendo assim, qual interpretação deve se dar? Obviamente não é a de que, pelo fato do termo “nível médio” estar tanto na LDB nos Art. 36-B, C e D; Art. 39, § 2º, II; Art. 59, III, Art. 61, I; Art. 62; e Art. 62 -A, quanto na Lei 11.892/2008 e outros documentos e legislações oficiais, que se deva afirmar que há outro(s) níveis de ensino na educação nacional que não os níveis básico e superior.

Vê-se aqui, um exemplo típico da chamada, *mens legislatoris*, vontade do legislador. Ou seja, ao usar o termo “nível médio” nas legislações citadas, a vontade do

legislador era a de se referir à etapa de ensino prevista na LDB a ser desenvolvida entre as etapas do nível de educação básica. Deveria ter usado, por exemplo o termo, “educação profissional de ensino médio” ao invés de “educação profissional de nível médio”, causando assim conflito hermenêutico e impossibilitando que, nesse caso, se aceite a interpretação gramatical, literal dos termos: “nível médio”.

Além disso, pelo simples fato de que, apesar da denominação “nível médio”, a educação profissional voltada a esta finalidade e assim denominada “educação profissional técnica de nível médio”, ser tratada como Seção do Capítulo II, da LDB, que trata da Educação Básica, é imperioso dizer que, justamente por estar inclusa na educação básica, é que a educação profissional de nível médio (embora não seja nível), está àquela relacionada e influenciada.

Conclusão

Por se tratar de instituições públicas autárquicas, os IFs estão vinculados às normas legais estabelecidas pelo MEC no que diz respeito aos objetivos e finalidades dos IFs. A autonomia institucional dos IFs é limitada, porque vinculada ao princípio da legalidade de acordo com o qual a administração pública só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que está expressamente previsto em lei. Daí a necessidade de os servidores públicos conhecerem, com segurança, as leis que regem o ensino médio integrado para poder realizá-lo de modo a evitar a nulidade dos atos administrativos a ele relacionados.

Ao se discutir as bases legais do ensino médio integrado, é imperioso, dados os argumentos acima apresentados, entender antes, e profundamente, as bases legais do ensino médio, para só depois, possibilitar a exata articulação e a máxima integração entre este a habilitação profissional pretendida pelo curso. Com este objetivo é que se pode passar a discutir mais especificamente das principais bases legais e comentários à legislação que envolve o ensino médio regular bem como da articulação integrada da educação profissional técnica ao ensino médio.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de

Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. D.O.U. Seção 1, de 30 de dezembro de 2008. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional.

Dicionário On line de Português. Disponível em <https://www.dicio.com.br/pesquisa.php?q=integrada>, Acesso em 27 de março de 2018.

MIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.