Exigência de licenciatura em concursos de Institutos Federais é ilegal

O texto ofertará uma interpretação sistêmica dos instrumentos legais regentes do Direito Educacional no que atine a exigência de licenciatura em processos seletivos para o provimento no cargo de professor em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

A controvérsia aqui suscitada é, em partes, causada pela pluralidade de regramentos existentes. Além da Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pululam outras normas, como a Lei 11.741, de 16 de julho de 2008, a Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008 e a Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, todas versando sobre as mesmas temáticas.

No mais, subjaz a diretriz constitucional, apregoando que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer" (artigo 5º, inciso XIII, Carta Magna). A essa diretiva, acresça-se a conseguinte, que professa que "os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei" (artigo 57, inciso I, Carta Magna).

Portanto, por força dos ditames constitucionais e do princípio da estrita legalidade da Administração Pública, é só a lei, em sentido estrito e formal que pode estabelecer limitações ao exercício de uma profissão e/ou ao acesso de cargos, empregos ou funções públicas. Assevere-se, não há discricionariedade administrativa, ainda que motivada, capaz de estabelecer, de forma infralegal, regimental ou editalícia, vedação ao acesso ao cargo público, sob a pena de criar-se ato limitador de direitos que exsurge com a pecha de inconstitucionalidade.

Preliminarmente, faz-se forçosa uma delimitação conceitual. São três os tipos de ensino superior autorizados pelo Ministério da Educação e Cultura, com algumas distinções entre si: são os graus de bacharel, de licenciatura e de tecnólogo, como se expõe em seguida.

A licenciatura é a formação exigida para aqueles que irão atuar no ensino básico[1]. De forma geral, inclui em sua formação atividades de estágio e experiências práticas no ensino[2]. O grau de bacharel é uma formação em nível superior não voltada para o ensino básico, mas de grandes áreas do conhecimento humano, como o "bacharel em Ciências Econômicas", ou "bacharel em Ciências Jurídicas". Já os cursos de tecnologia[3], embora algumas vezes tenham uma duração menor em relação aos bacharelados, são igualmente considerados cursos superiores[4] e, por isso, não podem ser considerados com os cursos "técnicos", de nível médio. A especificidade do curso superior em tecnologia é concentrar-se em uma sub-área de conhecimento, como, *exempli gratia*, um curso em tecnologia em "Gestão Pública" em relação a um bacharelado em "Administração".

Além desses apontamentos, é preciso anotar que alguns cursos admitem dupla formação, como o bacharelado/licenciatura em Biologia, em Geografia, em História, entre outros. Ao contrário, alguns cursos, como as engenharias ou o de Direito, sequer existem na modalidade licenciatura.

Passemos ao objeto central do presente trabalho.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

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”, criados pelo Governo Federal, para implementar uma política educacional de qualificação e formação de profissionais (Lei 11.892/2008, artigo 2º).

Usualmente, os Institutos Federais estão estabelecendo, nos instrumentos editalícios, a formação em “licenciatura” como pré-requisito de candidatos aos seus cargos de professores. Essa exigência é ilegal, como se apresentará.

A licenciatura é exigência apenas para aqueles que irão atuar no ensino básico, como se vê em seguida:

Lei 9.394/1996, art. 62: A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação (…).

A formação necessária para professores que atuam nos níveis superiores de educação (sejam em bacharelados, em licenciaturas ou tecnólogos), se dá na pós-graduação, e não em programas de formação de professores ou em licenciaturas. É o que se depreende de perfunctória leitura da precitada lei:

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado (*Op. cit.*).

Assim, repisando os argumentos já trazidos com o fito de obter maior clareza, a licenciatura é formação para aqueles que atuarão exclusivamente no ensino básico. Aqueles que atuarão no magistério superior, não são abarcados por essa norma restritiva, mas por outra, a disposta no artigo 66, que impõe o preparo, prioritariamente, por meio de programas de mestrado e doutorado.

Todavia, os professores contratados para os Institutos Federais não atuarão de forma exclusiva na educação básica.

A “educação profissional e tecnológica”, que é exatamente a especialidade dos Institutos Federais (conforme o sobrerreferido artigo 2º, da Lei 11.892/2008), abrange cursos superiores de tecnologia, como se vê dos artigos 2º e 3º da Lei 11.741/2008[5]. Fica evidente que os professores dos Institutos Federais atuarão, dessa maneira, no ensino superior e na pós-graduação.

Essa é a conclusão que se atinge com uma leitura concatenada da Lei 11.784/2008. Esse instrumento normativo, ao regulamentar as atribuições do professor dos Institutos Federais, versa expressamente que “*[o]* titular do cargo de Professor Titular do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, atuará obrigatoriamente no ensino superior” (Lei 11.784/2008, artigo 111,).

Finalmente, trazemos outro dispositivo legal, a Lei 11.892/2008, reproduzido *in totum*, ao delinear os objetivos dos Institutos Federais, fulminando qualquer dúvida quanto às atividades no ensino superior de professores do supramencionado Instituto:

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Art. 7º: Observadas as finalidades e características definidas no art. 6o desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

VI – ministrar em nível de educação superior:

a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica (Lei 11.892/2008, g. n.).

Portanto, vê-se, sem margens para dúvidas, que os professores dos Institutos Federais atuarão no magistério superior, tanto em graduação (tecnologias, licenciaturas e bacharelados, conforme artigo 7º, inciso VI, alíneas “a”, “b” e “c”), como na pós-graduação (artigo 7º, inciso VI, alíneas “d” e “e”). Assim sendo, incide a manifestação do Tribunal de Contas da União que, em igual sentido ao sustentado por esse texto, emitiu acórdão contrário à exigência de licenciatura em certames para a seleção de docentes para atuar na carreira de ensino superior[6].

Resta, todavia, discorrer sobre a expressão “habilitação legal equivalente” à licenciatura. Essa expressão, sem um *nomen juris* próprio, surge no infracitado dispositivo:

Art. 113, § 2º: São requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos integrantes do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico de que trata o art. 106 desta Lei: I – cargo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico: possuir habilitação específica obtida em licenciatura plena ou habilitação legal equivalente (Lei 11.784/2008).

A lei exige, para ingresso na carreira, a formação em licenciatura ou em “habilitação equivalente”. A única “habilitação equivalente” à licenciatura em nosso ordenamento jurídico são os demais cursos superiores, gênero do qual a própria licenciatura é espécie. Não é demais relembrar que a “licenciatura curta”, que um desavisado poderia suscitar enquanto habilitação equivalente à “licenciatura plena”, foi expurgada de nosso ordenamento jurídico-pedagógico desde 1996, com o advento da LDB[7].

Não é demais relembrar que existem muitas das áreas profissionais sem licenciatura, como em Zootecnia, Medicina Veterinária, Direito, entre outras. Assim, cria-se a exigência da licenciatura que

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

impede a contratação desses profissionais ou abre-se uma exceção para um dos grupos; Essa restrição permitira a existência simultânea de dois regramentos: um edital aceitaria um bacharel em Direito, por exemplo, sem a licenciatura, vez que essa não existe, mas impediria a admissão de um bacharel em Ciências Sociais, pois existe sua respectiva licenciatura. Esse entendimento, obviamente, feriria o princípio da isonomia, dando ensejo à sua nulidade.

Temos notícia, inclusive, de Institutos Federais que obstaram a posse de candidatos que, aprovados, detinham bacharelado e mestrado na área de atuação exigida pelo edital, mas não possuíam a sua respectiva licenciatura. Essa medida é, como se viu ao longo do texto, arbitrária e sem estribo jurídico.

Alfim, urge mencionar outra questão: a incorreção da adoção da terminologia “Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico” para caracterizar o profissional dessas autarquias. Essa definição, sem equivalente *nomen júris*, é inapropriada vez que esses profissionais da educação atuarão (i) em diversos níveis da organização educacional (do básico ao superior) e (ii) em distintos tipos cursos superiores e não apenas nos cursos superiores em tecnologia, mas também em bacharelados e licenciaturas (artigo 7º da Lei 11.892/2008). Outrossim, o que o termo faz é mesclar, indevidamente, diferentes categorias e níveis de educação.

Portanto, diante da hermenêutica sistêmica, aqui proposta com a tentativa de superar a problemática legada por um conjunto de legislações esparsas, denota-se que a exigência de “licenciatura” como requisito ao ingresso na carreira do magistério nos Institutos Federais é problemática e inadequada. Dessa forma, os Institutos Federais devem se adaptar aos comandos legais, sob pena de verem seus editais invalidados pelos Tribunais de Contas, em controle prévio, ou questiona

[1] Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), art. 62: A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (g. n).

[2] Lei 9.394/1996, art. 65. “A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas”.

[3] A terminologia utilizada ao longo do Decreto 5.773/2006 é “curso superior de tecnologia”, não restando dúvida quanto à *mens legis*, ambicionando que um curso tecnólogo seja superior. Ademais, existem iteradas decisões judiciais mantendo esse entendimento, como, *verbi gratia*, TRF1 – Apelação em Mandado de Segurança: AMS 2891 DF 2003.34.00.002891-3.

[4] FAQ – MEC. Disponível em < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13062:

posso-concorrer-a-uma-vaga-em-concursos-publicos-com-diploma-de-tecnologo&catid=127:educacao-superior

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

>. Acesso em 17/10/2010.

[5] § 2º: “A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (…) III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. § 3º: Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação” (g. n.).

[6] “1.6. Determinar à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR (…): 1.6.1. Que se abstenha de exigir graduação em licenciatura para ingresso na carreira de docente do ensino superior, em obediência ao que dispõe o art. 62 da Lei nº 9394/96; 1.7. Dar ciência à Ouvidoria desta Corte, da deliberação que vier a ser adotada nestes autos, face Manifestação nº 21081, daquela Unidade” (Acórdão Nº 4833/2009, Processo TC-005.316/2009-3 – 1a Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, TCU, em 8 de setembro de 2009).

[7] MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos."Licenciatura curta" (verbete). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* – EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em

Date Created
17/11/2010

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.