

**Nota Técnica nº 26/2009**

**SINASEFE.** Decreto nº 6.986/2009. Processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Lei nº 11.892/2008. Análise sobre legalidade e constitucionalidade do regulamento.

Trata-se de análise solicitada pelo **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL – SINASEFE** acerca da regularidade das disposições contidas no Decreto nº 6.986, de 20.10.2009, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sobre os quais dispõe a Lei nº 11.892/2008.

Antes da análise sobre a temática proposta, porém, cumpre referir que, em linhas gerais, foram mantidas as disposições constantes da minuta de decreto que fora objeto de estudo por esta assessoria jurídica em outra oportunidade, com pequenas alterações que pouco afetaram o seu conteúdo e, de regra, tiveram o escopo de melhorar o texto anteriormente proposto. Os problemas apontados naquele estudo, todavia, permaneceram no regulamento publicado, sendo sua análise, por isso, objeto deste estudo.

Passa-se, então, às considerações sobre o tema.

---

**1. Das regras gerais sobre o processo eleitoral nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**

---

O processo de escolha de dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892/2008, e resultantes da transformação dos CEFET's, das Escolas Técnicas e das Escolas Agrotécnicas Federais, tem suas regras gerais trazidas na própria Lei nº 11.892/2008, através de seus arts. 12 e 13, cuja redação é a seguinte:

**Art. 12.** Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à

1

Santa Maria – Belo Horizonte – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió  
Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Recife – 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**

[www.wagner.adv.br](http://www.wagner.adv.br)

e-mail: [wagner@wagner.adv.br](mailto:wagner@wagner.adv.br)

C:\Documents and Settings\Par\Desktop\sinasefe\NT\_26-2009\_-\_SINASEFE\_-\_Decreto\_6986\_-\_Regulamento\_Processo\_Eleitoral\_IFETS.doc

comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

§ 1º Poderão candidatar-se ao cargo de Reitor os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que atendam a, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

I - possuir o título de doutor; ou

II - estar posicionado nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior.

§ 2º O mandato de Reitor extingue-se pelo decurso do prazo ou, antes desse prazo, pela aposentadoria, voluntária ou compulsória, pela renúncia e pela destituição ou vacância do cargo.

§ 3º Os Pró-Reitores são nomeados pelo Reitor do Instituto Federal, nos termos da legislação aplicável à nomeação de cargos de direção.

**Art. 13.** Os campi serão dirigidos por Diretores-Gerais, nomeados pelo Reitor para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade do respectivo campus, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

§ 1º Poderão candidatar-se ao cargo de Diretor-Geral do campus os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que se enquadrem em pelo menos uma das seguintes situações:

I - preencher os requisitos exigidos para a candidatura ao cargo de Reitor do Instituto Federal;

II - possuir o mínimo de 2 (dois) anos de exercício em cargo ou função de gestão na instituição; ou

III - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação para o exercício de cargo ou função de gestão em instituições da administração pública.

§ 2º O Ministério da Educação expedirá normas complementares dispendo sobre o reconhecimento, a validação e a oferta regular dos cursos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a Lei nº 11.892/2008 estabelece que a nomeação, para mandato de quatro anos, dos reitores e diretores-gerais dos *campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, será precedida de processo de consulta à comunidade escolar, integrada pelos corpos docente e discente e pelos servidores técnico-administrativos.

Além disso, a referida lei traz, em seu art. 14, disposições transitórias a serem aplicadas durante a fase de implantação das entidades sobre as quais versa:

**Art. 14.** O Diretor-Geral de instituição transformada ou integrada em Instituto Federal nomeado para o cargo de Reitor da nova instituição exercerá esse cargo até o final de seu mandato em curso e em caráter pro tempore, com a incumbência de promover, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a elaboração e encaminhamento ao Ministério da Educação da proposta de estatuto e de plano de desenvolvimento institucional do Instituto Federal, assegurada a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos instrumentos.

§ 1º Os Diretores-Gerais das instituições transformadas em campus de Instituto Federal exercerão, até o final de seu mandato e em caráter pro tempore, o cargo de Diretor-Geral do respectivo campus.

§ 2º Nos campi em processo de implantação, os cargos de Diretor-Geral serão providos em caráter pro tempore, por nomeação do Reitor do Instituto Federal, até que seja possível identificar candidatos que atendam aos requisitos previstos no § 1º do art. 13 desta Lei.

§ 3º O Diretor-Geral nomeado para o cargo de Reitor Pro-Tempore do Instituto Federal, ou de Diretor-Geral Pro-Tempore do Campus, não poderá candidatar-se a um novo mandato, desde que já se encontre no exercício do segundo mandato, em observância ao limite máximo de

investidura permitida, que são de 2 (dois) mandatos consecutivos.

Essas, em síntese, as disposições trazidas pela Lei nº 11.892/2008 que tratam do processo eleitoral nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

---

**2. Da análise do Decreto que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**

---

Conforme exposto, o Decreto nº 6.986/2009 veio a regulamentar o processo de escolha dos reitores e diretores-gerais de *campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892/2008.

Para tanto, institui uma série de regras que têm por finalidade, justamente, a disciplina desse processo de escolha, instrumentalizando os dispositivos pertinentes da lei que regulamenta.

Tais disposições, em sua maioria, encontram-se em conformidade com os dispositivos legais regulamentados, apresentando-se, portanto, regulares, como pode ser observado na íntegra do aludido decreto que consta em anexo, motivo pelo qual não serão objeto de maiores elucubrações na presente análise.

Contudo, alguns dispositivos, por suscitarem dúvidas quanto à sua observância aos limites do poder regulamentar, requerem uma análise mais detida. É o que se passa a fazer.

**a. Artigo 2º**

---

Primeiramente, atenta-se para o teor do art. 2º do Decreto nº 6.986/2009:

**Art. 2º** Os processos de consulta realizados em cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia para a indicação dos candidatos para os cargos de Reitor e de Diretor-Geral de **campus** pela comunidade escolar ocorrerão de forma simultânea, a cada quatro anos.

Como se percebe, o art. 2º estabelece a regra da simultaneidade da escolha de reitores e diretores-gerais de *campi*. Contudo, ao contrário do que constava na minuta do regulamento que precedeu à sua publicação, já objeto de análise por esta assessoria jurídica, não se estabelece a forma como essa simultaneidade será alcançada.

Com efeito, nos casos em que não há a coincidência de eleições de reitor e diretor-geral, mormente naquelas situações em que ocorre a implantação de um novo campus, a primeira realização simultânea dessas eleições, por evidente, pressupõe a redução ou a ampliação de mandato, ou de diretor-geral ou de reitor.

Ocorre que, quando o reitor ou o diretor-geral é eleito, o é para o exercício de um mandato, cuja duração é pré-determinada e fixada em lei. Portanto, é na lei que se devem encontrar as exceções à normal duração do mandato; porém isso não é encontrado na Lei nº 11.892/2008.

Registre-se, no que se refere a esse aspecto, que o dispositivo em comento traz, especificamente, regra sobre o mandato de reitores e diretores-gerais *eleitos*, não se aplicando, portanto, àqueles *nomeados* em caráter *pro tempore*, respectivamente, nos Institutos Federais decorrentes da transformação das anteriores instituições federais de ensino e nos *campi* em processo de implantação.

Feito esse esclarecimento, importa destacar que, conforme dito, não há exceção na Lei nº 11.892/2008 para a duração do mandato dos dirigentes eleitos. Assim, o mandato de um reitor, por exemplo, não pode ser ampliado para que a eleição de reitor de um instituto federal coincida com o processo de escolha dos diretores-gerais dos *campi*, pois isso implicaria afronta à legalidade.

Por outro lado, se a consequência da realização simultânea de eleições for a redução do mandato do reitor ou do diretor-geral eleito, além da legalidade restará violado o direito adquirido dos ocupantes desses cargos. Isso porque, ao ser eleito, o reitor ou o diretor-geral o foi para o exercício de um mandato, cuja duração, conforme o disposto nos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.892/2008, é de quatro anos, sem a possibilidade de que seja abreviado em função de eventos que não sejam aqueles decorrentes da vacância do cargo.

Veja-se, a propósito, que, no caso dos diretores-gerais de instituições já existentes (como, por exemplo, escolas técnicas federais e escolas agrotécnicas federais) transformadas em *campi* dos novos Institutos Federais, a Lei nº 11.892/2008, expressamente, afirma que “*exercerão, até o final de seu mandato e em caráter pro tempore, o cargo de Diretor-Geral do respectivo campus*” (art. 14, § 1º).

Ora, se, nesse caso, a lei é expressa no sentido de que o mandato do diretor-geral, embora o seu caráter *pro tempore*, será exercido até o seu final, com mais razão ainda não pode ser objeto de redução o mandato do diretor-geral de campus já eleito nessa condição, uma vez que sua eleição se deu para o exercício de um mandato de quatro anos, sem aquele caráter, o que lhe gera o direito adquirido ao seu exercício integral.

Mesmo no caso dos diretores-gerais nomeados, em caráter *pro tempore*, pelo reitor, situação prevista para os *campi* em processo de implantação, ou seja, para as novas unidades descentralizadas que não resultem de transformação de outras instituições de ensino, não há hipótese legal de redução do mandato. A Lei nº 11.892/2008, igualmente de forma expressa, estabelece como termo final de seu mandato o momento em que “*seja possível identificar candidatos que atendam aos requisitos previstos no § 1º do art. 13 desta Lei*” (art. 14, § 2º).

Em outras palavras, nessa situação específica de diretor-geral de campus em processo de implantação, nomeado, em caráter *pro tempore*, pelo reitor da instituição, o termo final de seu mandato estabelecido pela lei ocorrerá somente quando houver candidatos habilitados a concorrer ao cargo e o processo de escolha for efetivado. Como na situação antes exposta, também nesse caso a lei não estabelece exceção que permita a redução do mandato em relação ao termo estabelecido; aliás, no caso, considerar isso seria mesmo absurdo...

Em suma, seja no caso dos reitores, eleitos ou nomeados em caráter *pro tempore* para os Institutos Federais transformados, seja no caso dos diretores-gerais, eleitos em unidades já implantadas ou transformadas em *campi* ou nas hipóteses dos §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.892/2008, é inequívoco que o mandato decorre da lei. Assim, se o regulamento, de qualquer forma, estabelece hipótese de término do mandato anterior ou posteriormente ao implemento do termo final previsto na lei, evidentemente será, nesse ponto, ilegal.

Dessa forma, nesse aspecto o regulamento em questão vai de encontro ao que preconiza a Lei nº 11.892/2008, ferindo, pois, o princípio da legalidade, conforme melhor será abordado oportunamente.

#### **b. Artigo 4º, parágrafo único**

O próximo dispositivo a ser destacado é o art. 4º do Decreto nº 6.986/2009, mais precisamente o seu parágrafo único, que estabelece um limite mínimo de idade aos representantes do corpo discente dos institutos federais que venham a integrar as comissões eleitorais dos processos de escolha dos dirigentes dessas instituições:

**Art. 4º** Os processos de consulta de que trata o art. 2º serão conduzidos por uma comissão eleitoral central e por comissões eleitorais de **campus**, instituídas especificamente para este fim, integradas pelos seguintes representantes:

- I - três do corpo docente;
- II - três dos servidores técnico-administrativos; e
- III - três do corpo discente.

Parágrafo único. Os representantes do corpo discente, em qualquer das comissões eleitorais, deverão ter, no mínimo, dezesseis anos completos.

Embora não exista na Lei nº 11.892/2008 qualquer disposição a respeito, não parece existir, nessa situação, qualquer extrapolação do poder regulamentar.

Com efeito, a participação em comissão eleitoral é manifestação da cidadania, conjunto de direitos políticos que permitem a participação do cidadão nas decisões estatais.

Para o gozo dos direitos políticos, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 14, § 1º, II, “c”, a idade mínima de 16 (dezesseis) anos:

**Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
  - II - facultativos para:
    - a) os analfabetos;
    - b) os maiores de setenta anos;
    - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.
- (...)

Como a Constituição Federal estabelece esse parâmetro para que o cidadão tenha capacidade para exercer sua cidadania, na falta de outro critério é razoável sua adoção pelo Decreto nº 6.986/2009 em comento, não havendo qualquer ilegalidade na fixação dessa idade mínima, portanto.

### **c. Artigo 9º**

---

Já o art. 9º delimita quem poderá participar do processo de escolha de reitor e diretor-geral:

**Art. 9º** Todos os servidores que compõem o Quadro de Pessoal Ativo Permanente da Instituição, bem como os alunos regularmente matriculados nos cursos de ensino

médio, técnico, de graduação e de pós-graduação, presenciais ou a distância, participarão do processo de consulta a que se refere o art. 2º, de acordo com a legislação pertinente.

§ 1º Não poderão participar do processo de consulta:

I - funcionários contratados por empresas de terceirização de serviços;

II - ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição; e

III - professores substitutos, contratados com fundamento na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

§ 2º Os Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia deverão proporcionar aos alunos matriculados em cursos oferecidos na modalidade de educação a distância, condições idênticas às oferecidas aos alunos de cursos presenciais, para fins de participação no processo de consulta.

Esse artigo, como se percebe, afirma que podem participar do processo eleitoral para a escolha dos dirigentes dos institutos federais apenas os servidores integrantes do Quadro de Pessoal Ativo Permanente e alunos dos cursos de ensino médio, técnico, graduação e pós-graduação, inclusive aqueles matriculados em cursos oferecidos na modalidade de educação à distância, excluídos, pois, funcionários de empresas terceirizadas que prestam serviços à instituição, ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição e professores substitutos.

Primeiramente, cumpre delimitar o que seja “Quadro de Pessoal Ativo Permanente”.

Quadro permanente é aquele que abrange os cargos efetivos, ou seja, que não abrange cargos, empregos ou funções de caráter temporário, os quais podem integrar quadros provisórios, tendentes à extinção. Embora não se encontre definição em lei para o termo, a jurisprudência do E. STF não deixa dúvidas quanto à abrangência do mesmo:

**EMENTA:** - Direito Constitucional. Transposição sem concurso público (art. 37, II, da C.F.). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Impugnação dos artigos 6, 8, 10, 11 e 13 da Resolução n. 382/94, da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas. 1. A leitura conjunta dos artigos 6. e 8. convence de que, com eles, se propicia a transposição de funcionários de um Quadro Especial (temporário e destinado a extinção), para um **Quadro Permanente (de cargos efetivos)**, sem o concurso

público de que trata o inciso II do art. 37 da C.F. 2. Em face da plausibilidade jurídica da ação, nessa parte, do "periculum in mora" e da conveniência da administração, e de se deferir a medida cautelar quanto a esses dispositivos. 3. Ação não conhecida, nos pontos em que impugna os artigos 10, 11 e 13 da Resolução, porque insatisfatoriamente fundamentada e documentada a petição inicial. 4. Ação conhecida, na parte em que impugna os artigos 6. e 8., cuja suspensão cautelar e deferida, pelo Tribunal, até o julgamento final.(ADI 1222 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/03/1995, DJ 19-05-1995 PP-13992 EMENT VOL-01787-02 PP-00389)

Por sua vez, cargos efetivos, na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

(...) são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez. Constituem-se na torrencial maioria dos cargos públicos e são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos.<sup>1</sup>

Isso posto, cumpre verificar o que dispõe a legislação sobre os quadros de pessoal das instituições federais de ensino, especificamente sobre as instituições sobre as quais versa a Lei nº 11.892/2008.

Compulsando-se a legislação, nada se encontra na lei de criação do CEFET's (Lei nº 6.545/78), bem como na lei que dispõe sobre os Institutos Federais (Lei nº 11.892/2008), que trate, especificamente, de seu quadro de pessoal.

Isso é encontrado, apenas, no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos das Instituições Federais de Ensino – PUCRCE, aprovado pelo Decreto nº 94.664/87. Segundo o seu art. 30, **cada Instituição Federal de Ensino deve possuir três quadros de pessoal**, abrangendo, respectivamente, as funções de confiança, as carreiras de magistério e as carreiras técnico-administrativas:

**Art. 30.** Haverá em cada IFE quadro de pessoal para as funções de confiança, para as carreiras de magistério e para as carreiras técnico-administrativas, compreendendo o número de vagas necessárias à absorção dos atuais servidores e ao atendimento das necessidades dos serviços da instituição.

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 270.

1º A quantificação de vagas será definida globalmente para cada um dos quadros de pessoal.

2º Os quadros serão submetidos pela IFE ao Ministro da Educação e aprovados pelo Presidente da República.

O dispositivo transcrito leva a concluir que as Instituições Federais de Ensino terão: **a)** um quadro permanente de funções de confiança (veja-se que o quadro ou o quantitativo de funções é perene, embora, pela sua natureza, cada função possa ser destinada a ocupantes diversos em diferentes momentos); **b)** um quadro permanente de carreiras do magistério (nas quais, por força do art. 37, II da CF, somente se pode ingressar através de concurso público); e **c)** um quadro permanente para as carreiras técnico-administrativas (nas quais, por força do art. 37, II da CF, somente se pode ingressar através de concurso público).

Dessa forma, funções temporárias ou cargos não-efetivos não integrarão o quadro permanente dessas instituições federais de ensino, mas quadro provisório. Essa é a situação, por exemplo, de servidores cedidos por outros órgãos ou instituições, por não possuírem vínculo com a instituição cessionária, bem como de professores substitutos e visitantes, os quais, por serem contratados em regime temporário nos termos da Lei nº 8.745/93, não integram as carreiras de magistério das instituições federais de ensino.

Portanto, pode-se definir o Quadro de Pessoal Ativo Permanente das instituições federais de ensino em questão como aquele integrado por funções de confiança de caráter permanente e cargos efetivos vinculados à respectiva instituição.

Ocorre que a Lei nº 11.892/2008, quando trata da escolha dos dirigentes dessas instituições, afirma, em seus arts. 12 e 13, já transcritos, que será precedida de processo de consulta à comunidade escolar, no qual se manifestarão o corpo docente, os servidores técnico-administrativos e o corpo discente, conceitos muito mais amplos que o de Quadro de Pessoal Ativo Permanente.

No que diz respeito ao corpo docente, trata-se de um conceito que não se restringe a professores ocupantes de cargos efetivos de magistério, mas abrange todos os professores que desempenhem, por qualquer título, suas funções junto à instituição de ensino. Com efeito, isso é o que dispõe o art. 5º do já referido PUCRCE:

**Art. 5º** O corpo docente será constituído pelos integrantes das carreiras de Magistério Superior e de Magistério de 1º e 2º Graus, pelos Professores Visitantes e pelos Professores Substitutos.

Resta claro, por exemplo, que os professores substitutos integram o corpo docente e, como tal, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.892/2008, encontram-se aptos a participar do processo de escolha dos dirigentes das instituições em questão.

Da mesma forma, a expressão “servidores técnico-administrativos”, presente nos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.892/2008, igualmente abrange mais servidores do que supõe a noção de “Quadro de Pessoal Ativo Permanente” trazida pelo art. 9º do regulamento em comento.

De fato, ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição também podem ser servidores técnico-administrativos, como é o caso daqueles que ocupam cargos em comissão.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello,

*Servidor público*, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho *profissional* com as entidades governamentais, *integrados em cargos ou empregos* da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público.<sup>2</sup>

A Lei nº 8.112/90, por sua vez, assevera que servidor é aquela pessoa legalmente investida em cargo público, sendo os cargos públicos para provimento efetivo ou em comissão:

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

**Art. 3º** Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

A noção de servidor técnico-administrativo, pois, abrange qualquer servidor que ocupe cargo público, não importando que esse cargo seja de provimento efetivo ou em comissão. Abarca esse conceito, assim, os “ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição”, eis que são esses servidores públicos ocupantes de cargos em comissão.

<sup>2</sup> MELLO, Celso A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 179.

Dessa forma, tanto a disposição contida no *caput* do art. 9º do decreto (que contém a expressão “Quadro de Pessoal Ativo Permanente”), como a proibição trazida no § 1º aos “ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição” e “professores substitutos” restringem o âmbito de legitimados a participar do processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia previsto na Lei nº 11.892/2008, afrontando o princípio da legalidade, como será mais adiante exposto.

Já no que diz respeito à participação no processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais dos alunos matriculados em cursos ofertados na modalidade de educação à distância, prevista no *caput* do art. 9º e em seu § 2º, não há objeção a ser feita.

Com efeito, também nesse aspecto valem os mesmos argumentos acima esposados quanto à participação de docentes e servidores técnico-administrativos nesse processo. A Lei nº 11.892/2008, quando prevê a participação do corpo discente no processo eleitoral, não restringe apenas àqueles alunos matriculados em cursos ofertados na modalidade presencial.

Portanto, a participação dos alunos de cursos oferecidos à distância obedece aos critérios legais pertinentes.

**d. Artigo 12, § 3º**

---

O § 3º do art. 12 do Decreto nº 6.986/2009 estabelece uma exceção ao limite de duas investiduras consecutivas no cargo de reitor ou de diretor-geral, no caso de vacância:

**Art. 12.** Os mandatos de Reitor e de Diretor-Geral de **campus** serão extintos nas seguintes hipóteses:

I - exoneração ou demissão, de acordo com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - posse em outro cargo não acumulável;

III - falecimento;

IV - renúncia;

V - aposentadoria; e

VI - término de mandato.

§ 1º Na ocorrência de vacância do cargo de Reitor ou de Diretor-Geral de **campus** antes do término do respectivo mandato, assumirá o seu substituto, que adotará as providências para a realização, em prazo não superior a noventa dias, de novo processo de consulta.

§ 2º O candidato eleito no processo de consulta referido no § 1º exercerá o cargo em caráter **pro tempore**, pelo período correspondente ao restante do mandato do seu antecessor.

§ 3º A investidura para complementação de mandato de que trata o § 2º, por prazo inferior a dois anos, não será computada para fins do disposto no **caput** do art. 12 da Lei nº 11.892, de 2008.

Aqui, vale o mesmo que já foi dito com relação ao art. 2º do decreto: o regulamento inova em relação ao que prescreve a lei regulamentada, estabelecendo exceção à regra contida nos arts. 12 e 13 da Lei nº 11.892/2008, já transcritos.

Portanto, ilegal esse dispositivo.

**e. Artigo 13**

---

Por fim, insta destacar o art. 13 do decreto, que se apresenta nos seguintes termos:

**Art. 13.** As consultas para o cargo de Diretor-Geral nos **campi** em processo de implantação deverão ser realizadas após cinco anos de seu efetivo funcionamento, contados da data da publicação do ato ministerial que autorizou o início das suas atividades, conforme o disposto no art. 12, § 1º, da Lei nº 11.892, de 2008.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no **caput** para a escolha de Reitor dos Institutos Federais do Acre, do Amapá, de Brasília, do Mato Grosso do Sul e de Rondônia, que terão como termo inicial para contagem do prazo ali previsto na data da publicação deste Decreto.

Tal dispositivo, em seu *caput*, prevê que somente após cinco anos da implantação do campus poderá ser realizada consulta à respectiva comunidade para fins de escolha do seu diretor-geral, a fim de que seja possível a existência de candidatos que atendam aos requisitos exigidos para o cargo pela Lei nº 11.892/2008.

Sobre isso, em primeiro lugar, cumpre destacar que a referência feita ao art. 12, § 1º, da Lei nº 11.892/2008 encontra-se equivocada, uma vez que o dispositivo dessa lei que trata dos requisitos para a candidatura ao cargo de diretor-geral de campus de instituto federal é o art. 13, § 1º.

Por outro lado, o art. 13 em comento igualmente estabelece regra não prevista na lei objeto de regulamentação.

Com efeito, esse dispositivo parte do pressuposto de que somente poderia se candidatar ao posto de diretor-geral de campus o servidor que possuísse um mínimo de cinco anos de efetivo exercício no respectivo campus. Se assim fosse, realmente, antes de cinco anos da implantação do campus inexistiria servidor apto a concorrer ao cargo de diretor-geral.

Contudo, o que o art. 13, § 1º, requer do candidato a diretor-geral não são cinco anos de efetivo exercício no campus, mas cinco anos de efetivo exercício “*em instituição federal de educação profissional e tecnológica*”. Ou seja, pode o candidato já ter desempenhado suas funções, pelo período de cinco anos, em outras instituições dessa natureza, ou mesmo na própria instituição a que pertença o campus no qual pretende candidatar-se, em outro campus a ela vinculado.

Em função disso, o art. 13 contraria o disposto no art. 14, § 2º, da Lei nº 11.892/2008, já transcrito, o qual, justamente, estabelece que não será realizado processo de consulta nos *campi* em processo de instalação enquanto não se verificar a existência de candidatos que preencham os requisitos previstos no art. 13, § 1º, dentre os quais, como visto, está a exigência de cinco anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica, e não no respectivo campus.

O mesmo vale para o disposto no parágrafo único do dispositivo, que determina a aplicação dessa regra do *caput* para o cargo de reitor dos Institutos Federais que menciona. De fato, a exigência de cinco anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional tecnológica como requisito para a candidatura para o cargo de reitor, como já exposto, não se refere especificamente à instituição atual do docente.

Assim, se houver um docente apto a ocupar o cargo de reitor, ainda que os cinco anos de efetivo exercício em instituição dessa natureza não tenham sido de vínculo com a instituição atual, a eleição deverá ser realizada ao término do mandato do atual reitor.

Assim, também o art. 13 do decreto mostra-se irregular.

---

### **3. Dos limites ao poder regulamentar em função do princípio da legalidade**

---

A lei, quando não predetermina minuciosamente a forma da atuação administrativa pressuposta, necessita da interferência de órgãos administrativos para que possa ser aplicada. Trata-se do poder regulamentar de que dispõe a Administração, cujo fundamento se encontra no art. 84, IV, da Constituição Federal:

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

14

Santa Maria – Belo Horizonte – Brasília – Cuiabá – Curitiba – Florianópolis – Goiânia – João Pessoa – Macapá – Maceió  
Pelotas – Porto Alegre – Porto Velho – Recife – 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**

[www.wagner.adv.br](http://www.wagner.adv.br)

e-mail: [wagner@wagner.adv.br](mailto:wagner@wagner.adv.br)

C:\Documents and Settings\Par\Desktop\sinasefe\NT\_26-2009\_-\_SINASEFE\_-\_Decreto\_6986\_-\_Regulamento\_Processo\_Eleitoral\_IFETS.doc

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

Ao editar regulamentos, seja por meio de decretos, portarias, resoluções normativas ou quaisquer outros atos, a Administração não pode inovar, mas deve tão-somente *produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*.<sup>3</sup>

Isso porque a Administração Pública, por expressa determinação do art. 37 da Constituição Federal,<sup>4</sup> está sujeita ao princípio da legalidade, cuja definição se encontra insculpida no art. 5º, II, também da Lei Maior:

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...)

Segundo tais dispositivos, é indubitável que a Administração Pública possui limites, não estando livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do governante ou do administrador. Ao contrário, deverá obedecer a lei em toda a sua atuação.

Assim, se uma lei cria direitos, não cabe à Administração, através dos órgãos competentes para regulamentá-la, ampliá-los ou restringi-los, mas apenas dispor sobre os instrumentos necessários à sua materialização, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade definido no art. 5º, II, da Lei Maior.

Com efeito, o princípio da legalidade determina que a Administração Pública só poderá agir segundo as determinações legais, ao passo que ao particular é permitido fazer tudo o que não seja proibido em lei.

De acordo, novamente, com a doutrina de Celso Antônio

<sup>3</sup> MELLO, Celso A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 240.

<sup>4</sup> 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: (...)

Bandeira de Mello:

**O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.** Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito Brasileiro. (sem grifos no original).<sup>5</sup>

Ou seja, o que esse princípio sugere é a impossibilidade de que, sem fundamento na lei, a Administração imponha aos administrados restrições a seus direitos.

Registre-se, por oportuno, que a jurisprudência dos Tribunais pátrios é pacífica no sentido de que não pode o regulamento de uma lei trazer restrição que não fora nela prevista, como demonstra o seguinte julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTARIO. ADICIONAL DE INDENIZAÇÃO AO TRABALHADOR PORTUARIO (AITP). DECRETO NUM. 1.035/93. ILEGALIDADE.

**O regulamento que o sistema jurídico-constitucional pátrio admite, consoante mandamento da C. Federal (art. 81, III) é o de execução da lei, cujo conteúdo não pode refugir.**

**O regulamento tem o objetivo de aclarar a lei, facilitando a sua fiel execução, sem acrescentar-lhe regra nova ou preencher-lhe lacunas ou omissões.**

O Decreto de num. 1.035/93 foi concebido como regulamento à Lei num. 8.630/93, extrapolando, todavia, os seus limites e incluindo na definição de contribuinte do Adicional de Indenização ao Trabalhador Portuário (AITP), "os importadores, exportadores e consignatários das mercadorias importadas ou exportadas" (art. 3.), afrontando o princípio da legalidade consignado no art. 97, III, "in fine", do Código Tributário Nacional.

Somente o "operador portuário", pessoa jurídica pré-qualificada para execução de operação portuária na área do porto organizado é contribuinte do AITP, vedado, ao

<sup>5</sup> Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 83-86.

decreto regulamentar instituir outros responsáveis pela  
exação, ainda que por equiparação.

Recurso a que se nega provimento. Decisão  
indiscrepante.<sup>6</sup>

Dessa forma, o poder regulamentar somente pode ser  
exercido no âmbito de discricionariedade permitido pela lei.

Como, no caso em tela, o Decreto nº 6.986/2009, em  
diversos dispositivos, não se limitou a estabelecer regras procedimentais que  
proporcionassem a aplicação efetiva da lei, mas inovou em relação a ela ou a  
contrariou, evidentemente que incorreu em afronta ao princípio da legalidade.

---

#### **4. Conclusão**

---

O Decreto nº 6.986/2009, que dispõe sobre o processo de  
escolha dos dirigentes no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e  
Tecnologia, em diversos dispositivos, mostra-se contrário à Lei nº 11.892/2008.  
Portanto, ao extrapolar âmbito do poder regulamentar conferido pela lei, acaba  
violando o princípio da legalidade.

Assim, a aplicação dos dispositivos apontados como  
irregulares estará sujeita ao controle judicial, devendo ser discutida em juízo por  
violar a ordem legal e constitucional.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Brasília, 16 de novembro de 2009.

*Valmir F. Vieira de Andrade*  
*OAB/DF 26.778*

*Daniel Castagna Lovato*  
*OAB/RS 59.801*

---

<sup>6</sup> REsp 154.949/BA, Rel. Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24.03.1998, DJ 04.05.1998, p. 99. Grifou-se.

**ANEXO**

**DECRETO Nº 6.986, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009.**

Regulamenta os arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para disciplinar o processo de escolha de dirigentes no âmbito destes Institutos.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008,

**DECRETA:**

Art. 1º Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, serão dirigidos por um Reitor, nomeado pelo Presidente da República, a partir da indicação feita pela comunidade escolar, de acordo com o disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Os **campi** que integram cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia serão dirigidos por Diretores-Gerais nomeados pelo Reitor, após processo de consulta à comunidade respectiva.

Art. 2º Os processos de consulta realizados em cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia para a indicação dos candidatos para os cargos de Reitor e de Diretor-Geral de **campus** pela comunidade escolar ocorrerão de forma simultânea, a cada quatro anos.

Art. 3º Compete ao Conselho Superior de cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia deflagrar os processos de consulta a que se refere o art. 2º, e deliberar sobre a realização dos pleitos em turno único ou em dois turnos, com a antecedência mínima de noventa dias do término dos mandatos em curso de Reitor e Diretor-Geral de **campus**.

Parágrafo único. Os processos de consulta para escolha dos cargos de Reitor e de Diretor-Geral de **campus** serão finalizados em até noventa dias, contados da data de seu início.

Art. 4º Os processos de consulta de que trata o art. 2º serão conduzidos por uma comissão eleitoral central e por comissões eleitorais de **campus**, instituídas especificamente para este fim, integradas pelos seguintes representantes:

- I - três do corpo docente;
- II - três dos servidores técnico-administrativos; e
- III - três do corpo discente.

Parágrafo único. Os representantes do corpo discente, em qualquer das comissões eleitorais, deverão ter, no mínimo, dezesseis anos completos.

Art. 5º Os representantes de cada segmento e seus respectivos suplentes nas comissões eleitorais serão escolhidos por seus pares, em processo disciplinado e coordenado pelo Conselho Superior.

§ 1º As comissões eleitorais indicarão entre seus membros, em reunião conjunta, os representantes que integrarão a comissão eleitoral central.

§ 2º O Conselho Superior publicará a composição das comissões eleitorais após o recebimento dos nomes dos representantes escolhidos.

§ 3º Cada comissão eleitoral elegerá o seu presidente na reunião de instalação dos trabalhos.

Art. 6º A comissão eleitoral central terá as seguintes atribuições:

I - elaborar as normas, disciplinar os procedimentos de inscrição dos candidatos e de votação, e definir o cronograma para a realização dos processos de consulta;

II - coordenar o processo de consulta para o cargo de Reitor, em cada **campus**, e deliberar sobre os recursos interpostos;

III - providenciar, juntamente com as comissões eleitorais dos **campi**, o apoio necessário à realização do processo de consulta;

IV - credenciar fiscais para atuar no decorrer do processo de consulta;

V - publicar e encaminhar os resultados da votação ao Conselho Superior; e

VI - decidir sobre os casos omissos.

Art. 7º A comissão eleitoral de cada **campus** terá as seguintes atribuições:

I - coordenar o processo de consulta para o cargo de Diretor-Geral de **campus**, de acordo com as diretrizes e normas estabelecidas pela comissão eleitoral central e deliberar sobre os recursos interpostos;

II - homologar as inscrições deferidas e publicar a lista dos eleitores votantes;

III - supervisionar as ações de divulgação de cada candidatura;

IV - providenciar o apoio necessário à realização do processo de consulta;

V - credenciar fiscais para atuar no decorrer do processo de consulta; e

VI - encaminhar à comissão eleitoral central os resultados da votação realizada no **campus**.

Art. 8º Poderão candidatar-se ao cargo de Reitor dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e ao cargo de Diretor-Geral de **campus** os servidores que preencherem os requisitos previstos nos arts. 12, § 1º, e 13, § 1º, da Lei nº 11.892, de 2008, respectivamente.

Parágrafo único. A análise dos requisitos de elegibilidade mencionados no **caput** deverá assegurar tratamento isonômico às carreiras que compõem o quadro de professores dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no que concerne à avaliação da titulação ou tempo de serviço exigidos para o exercício do cargo.

Art. 9º Todos os servidores que compõem o Quadro de Pessoal Ativo Permanente da Instituição, bem como os alunos regularmente matriculados nos cursos de ensino médio, técnico, de graduação e de pós-graduação, presenciais ou a distância, participarão do processo de consulta a que se refere o art. 2º, de acordo com a legislação pertinente.

§ 1º Não poderão participar do processo de consulta:

I - funcionários contratados por empresas de terceirização de serviços;

II - ocupantes de cargos de direção sem vínculo permanente com a instituição; e

III - professores substitutos, contratados com fundamento na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

§ 2º Os Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia deverão proporcionar aos alunos matriculados em cursos oferecidos na modalidade de educação a distância, condições idênticas às oferecidas aos alunos de cursos presenciais, para fins de participação no processo de consulta.

Art. 10. O processo de consulta será finalizado com a escolha de um único candidato para cada cargo, considerando-se o peso da participação de cada segmento representado, de acordo com o disposto no art. 9º, em relação ao total do universo consultado.

§ 1º O percentual de votação final de cada candidato será obtido pela média ponderada dos percentuais alcançados em cada segmento.

§ 2º Para o cálculo do percentual obtido pelo candidato em cada segmento, será considerada a razão entre a votação obtida pelo candidato no segmento e o quantitativo total de eleitores do segmento aptos a votar.

Art. 11. O Reitor e o Diretor-Geral de **campus** designarão seus substitutos na forma do disposto nos regimentos internos.

Art. 12. Os mandatos de Reitor e de Diretor-Geral de **campus** serão extintos nas seguintes hipóteses:

I - exoneração ou demissão, de acordo com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - posse em outro cargo não acumulável;

III - falecimento;

IV - renúncia;

V - aposentadoria; e

VI - término de mandato.

§ 1º Na ocorrência de vacância do cargo de Reitor ou de Diretor-Geral de **campus** antes do término do respectivo mandato, assumirá o seu substituto, que adotará as providências para a realização, em prazo não superior a noventa dias, de novo processo de consulta.

§ 2º O candidato eleito no processo de consulta referido no § 1º exercerá o cargo em caráter **pro tempore**, pelo período correspondente ao restante do mandato do seu antecessor.

§ 3º A investidura para complementação de mandato de que trata o § 2º, por prazo inferior a dois anos, não será computada para fins do disposto no **caput** do art. 12 da Lei nº 11.892, de 2008.

Art. 13. As consultas para o cargo de Diretor-Geral nos **campi** em processo de implantação deverão ser realizadas após cinco anos de seu efetivo funcionamento, contados da data da publicação do ato ministerial que autorizou o início das suas atividades, conforme o disposto no art. 12, § 1º, da Lei nº 11.892, de 2008.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no **caput** para a escolha de Reitor dos Institutos Federais do Acre, do Amapá, de Brasília, do Mato Grosso do Sul e de Rondônia, que terão como termo inicial para contagem do prazo ali previsto na data da publicação deste Decreto.

Art. 14. O Ministério da Educação divulgará o cronograma para realização dos processos de consulta para os cargos de Reitor e Diretor-Geral de **campus**.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de outubro de 2009; 188<sup>º</sup> da Independência e 121<sup>º</sup> da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Fernando Haddad*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.10.2009 - Edição extra