



Processo nº 1101639

Natureza: Consulta

Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro

Consulente: Senhor Moisés Ferreira Vaz, Prefeito do Município de Congonhal

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada eletronicamente pelo Senhor Moisés Ferreira Vaz, prefeito do Município de Congonhal/MG, em atenção ao artigo 210 e seguintes do Regimento Interno do TCEMG, questionando, em razão da criação do Novo Fundeb, instituído pela EC 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020, o seguinte:

Considerando o teor do artigo 212-A, inciso XI, que se refere expressamente a profissionais da educação (e não a profissionais do magistério, como o dispositivo constitucional anterior), servimo-nos da presente para consultar a esse Tribunal, de forma objetiva, quais seriam os profissionais que poderão ser remunerados à conta da subvinculação de 70% (setenta por cento) do FUNDEB, destinada ao pagamento de pessoal?

A Consulta foi distribuída ao Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, em 28/04/2020, que constatou preenchidos os requisitos de admissibilidade descritos no Regimento Interno deste Tribunal, e remeteu à Coordenadoria de Deliberação e Jurisprudência para adoção dos procedimentos previstos no §2º do art. 210-B do Regimento Interno. Essa Coordenadoria verificou que o *“Egrégio Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitado pelo consulente, notadamente em face da novel Emenda Constitucional 108/2020”*. Informou, ainda, que a Corte de Contas possui diversas manifestações acerca do revogado inciso XII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, que destinava 60% do Fundeb para os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, tendo colacionado excertos dessas decisões.

Em seguida, os autos foram remetidos à Superintendência de Controle Externo e direcionados à Diretoria de Controle Externo do Estado e à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado – Cfamge, para análise técnica inicial.

II – ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, ressalta-se que a análise técnica solicitada, por envolver tema afeto ao Novo Fundeb e que diz respeito aos trabalhos efetuados diretamente pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão do Estado – Cfamge, Coordenadoria de Análise de Contas de Governos Municipais – Cacgm, e Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão de Belo Horizonte – Cfamgbh, será realizada em conjunto pelas três coordenadorias.

II.1 – Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundeb, é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, com a finalidade precípua de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos trabalhadores da educação, incluindo condigna remuneração. Previsto, inicialmente, no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ele possuía previsão constitucional de término de vigência em 31/12/2020.

Em razão do iminente término do prazo de vigência do Fundo e, ainda, da reconhecida importância dele como fonte primordial de financiamento da educação básica no Brasil, foram realizadas, em 2019, audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para discussão da continuidade do Fundo e possíveis aperfeiçoamentos no seu modelo de financiamento. As principais proposições do novo marco jurídico do Fundeb, foram:

- a) PEC 15/2015, de autoria da Deputada Raquel Muniz. Apresentada na Câmara dos

Deputados em 7/4/2015. Aprovada sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 16/6/2015. Criada Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC, em 16/7/2015. Designada como relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, em 14/12/2016. Realização de diversas audiências públicas para discutir a matéria, ao longo dos anos de 2017, 2018 e 2019;

b) PEC 65/2019, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues e outros. Apresentada no Senado Federal em 7/5/2019. Relatoria do Senador Flávio Arns;

c) PEC 33/2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros. Apresentada no Senado Federal em 26/3/2019. Relatoria do Senador Zequinha Marinho.

Fruto dos trabalhos acima relatados, em 26 de agosto de 2020, foi promulgada a Emenda Constitucional 108, que instituiu o Novo Fundeb, consolidando-o como instrumento permanente de financiamento da Educação no Brasil e reconhecendo o papel da atuação dos Estados e Municípios na educação básica, com destinação de mais recursos, especialmente no que diz respeito à complementação da União, que, até 2026, chegará a 23%.

O novo fundo está previsto no art. 212-A da Constituição Federal e foi regulamentado pela Lei 14.113 de 2020, com vigência a partir de 01 de janeiro de 2021 e prazo de duração indeterminado.

II.2 – Do Conceito dos Profissionais da Educação Básica Em Efetivo Exercício

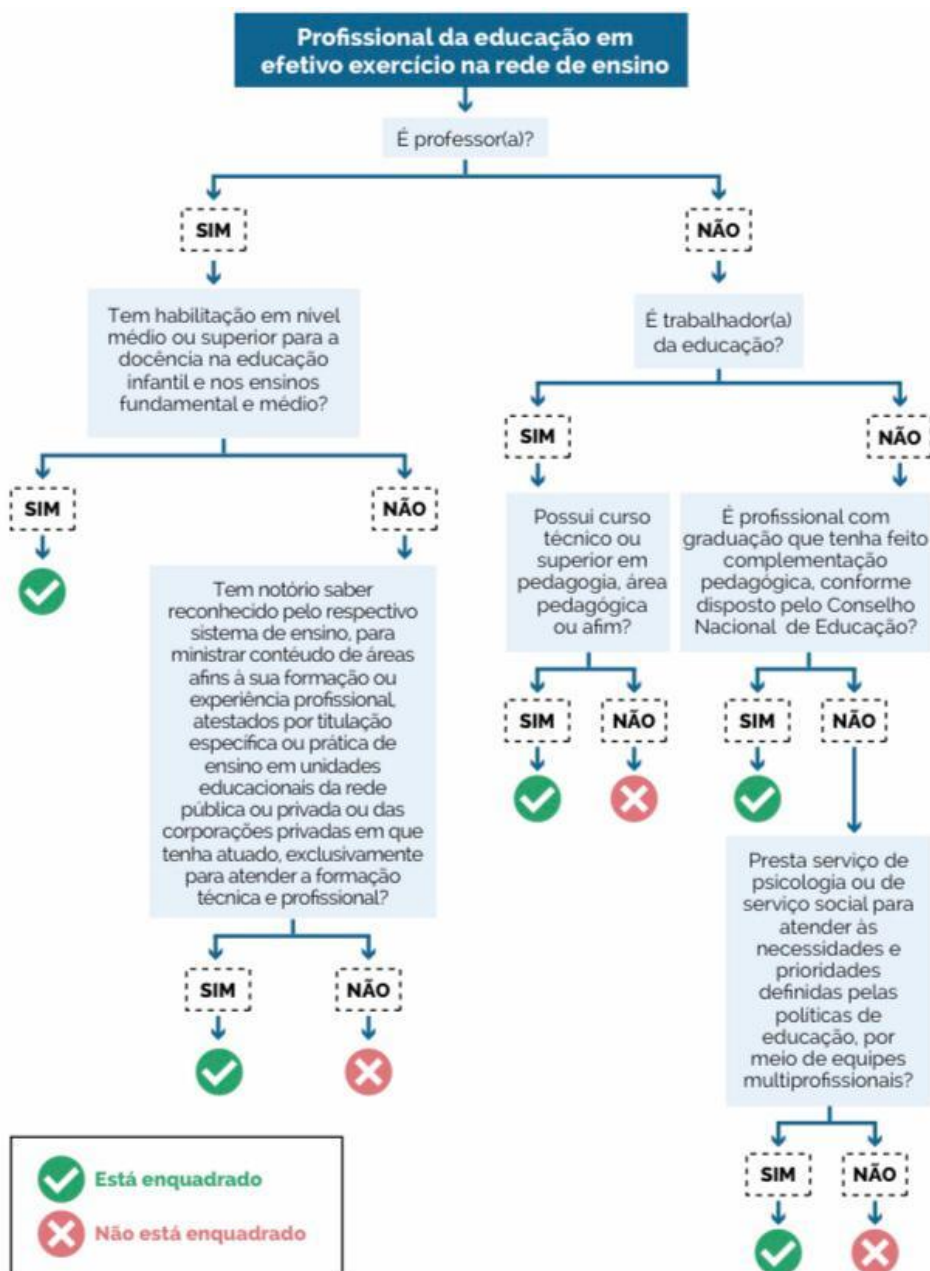
Segundo o Consultante, a EC 53/06 destinava 60% dos recursos do Fundeb ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, sendo estes definidos como os docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (art. 22, inciso II, da Lei 11.494/07). Já a EC 108/20 fixou que pelo menos 70% dos recursos do Novo Fundeb, excluídos os recursos advindos da complementação VAAR (valor anual por aluno), devem ser destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da **educação básica** em efetivo exercício e não à remuneração dos profissionais do **magistério**.

Analisando a legislação atual e, ainda, o Manual do Novo Fundeb¹, tem-se que aqueles que estão incluídos no rol de profissionais da educação básica, para fins da subvinculação de 70%, por definição legal do art. 61, I a V, da Lei nº 9.394/1996 c/c art. 1º da Lei nº 13.935/2019 são:

- Professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- Trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- Trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;
- Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao itinerário de formação técnica e profissional;
- Profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação; e
- Profissionais que prestam serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

Com o fim de tornar clara a norma e dirimir quaisquer dúvidas de quais são os profissionais da educação básica remunerados a conta dos recursos da subvinculação do Fundeb, o Manual do Novo Fundeb trouxe e o seguinte esquema explicativo:

¹ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>



Em todas essas hipóteses, é importante que o servidor esteja materialmente exercendo atividades relacionadas à educação. Caso ele componha a folha de pagamento da educação, mas, na prática, esteja em desvio de função, a despesa com o pagamento da sua remuneração não poderá ser custeada com recursos do Fundeb.

A nova legislação deixa claro que o rol atual é, sim, mais amplo que o anterior, sendo este, inclusive, o entendimento exarado pela Deputada Professora Dorinha Seabra Resende, em 21/07/202², no Parecer proferido em plenário:

Muda-se o critério da subvinculação – hoje é de, no mínimo 60% para a remuneração do magistério. Passa-se a 70% de todos os profissionais da educação, isto é, de outra base, outro universo de beneficiários – nada se eleva. Somados esses dois grupos, praticamente todas as redes já gastam no mínimo 70% - somente 1,7% gastariam menos – é residual. Em contrapartida, a mudança permitirá maior eficiência alocativa na gestão do gasto de pessoal.

No que tange ao conceito de remuneração para os fins da subvinculação de 70% dos recursos do Fundeb, o inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/20 traz a seguinte definição:

Remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

Em consonância com o acima disposto, o Manual do Novo Fundeb esclarece que a remuneração é:

Somatório dos pagamentos devidos: Salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família etc.; e

Encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria

e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica.

Posto isto, em que pese ter havido o aumento da subvinculação de 60% para 70%, como já relatado e, ainda, do rol de profissionais que podem ser remunerados a conta desses recursos, diferente do que parece sugerir o Consulente, não são considerados, para os fins da subvinculação todos os profissionais que militam na área da educação, sejam na atividade-fim ou na atividade-meio (inclusive zeladores, merendeiras, secretários de escola, funcionários administrativos).

Neste ponto, importante esclarecer aparente confusão feita pelo Consulente quando afirma que:

Vale aqui lembrar que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) apresenta contradição nos conceitos já que, no art. 70, I, inclui como profissional da educação, todos os que militam na área, sejam os da atividade-fim ou da atividade-meio (inclusive zeladores, merendeiras, secretários de escola, funcionários administrativos), enquanto que, no art. 61, a LDB restringe aquele profissional aos docentes e aos funcionários de apoio direto, com formação em Pedagogia.

Primeiro, deve-se pontuar que o art. 70 da Lei de Diretrizes e Base da Educação – LDB, vem delimitar quais as despesas dos Entes serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com vistas a dar efetividade ao comando constitucional previsto no art. 212. De acordo com a norma, os Estados e Municípios devem, anualmente, empregar, no mínimo, 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentre as despesas consideradas para este fim estão aquelas efetuadas com a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, ou seja, os gastos realizados com os profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/20, assim como outras despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais pode-se destacar, exemplificativamente, os serviços diversos, como de vigilância, limpeza e conservação.

Pois bem, como descrito acima, os gastos com a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício são computadas para fins de MDE e, no mínimo 70% dos recursos do Fundeb devem, exclusivamente, ser destinadas a essa finalidade. Importante ponderar que, nos termos da EC 108/20, são destinados à remuneração dos profissionais da educação básica o mínimo de 70% dos Fundos, não havendo impedimento à utilização de 100% dos seus recursos para essa espécie de despesa.

Caso somente 70% sejam destinados a essa despesa, é possível, portanto, a utilização de até 30% dos recursos restantes dos Fundos não vinculados ao pagamento da remuneração dos seus profissionais, com outras despesas, obrigatoriamente consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70 da LDB). Como exemplo das despesas custeadas com os 30% restantes e, conseqüentemente, também computadas para fins de MDE, tem-se:

- Pagamento de psicólogo e psicopedagogo, quando a efetiva atuação desses profissionais for indispensável ao processo de ensino e aprendizagem dos alunos;
- Aulas de dança, língua estrangeira, informática, jogos, artes plásticas, canto e música, desde de que em benefício dos alunos da educação básica, e que essas aulas integrem as atividades escolares desenvolvidas de acordo com as diretrizes e parâmetros curriculares do respectivo sistema de ensino e com as propostas político pedagógicas das escolas, como parte de um conjunto de ações educativas que compõem o processo ensino-aprendizagem, trabalhado no interior dessas escolas, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei nº 9.394/1996;
- Pagamento de vale-alimentação e vale-transporte para professores;
- Pagamento de salário de professor que atua no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, desde que as despesas sejam realizadas no atendimento dos alunos da educação básica pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diante deste cenário, considerada a exclusividade do uso dos 70% subvindicados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, essa parcela não pode ser destinada, dentre outras, ao pagamento de: integrantes da educação do ensino superior; integrantes das etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental ou do setor privado (mesmo que de instituição comunitária, confessional ou filantrópica conveniada com o poder público); inativos, mesmo que, quando em atividade, tenham atuado na educação básica; e integrantes da educação básica que estejam em desvio de função.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Cfamge, a Cacgm e a Cfamgbh entendem que o rol de profissionais da educação básica em efetivo exercício engloba, apenas, os profissionais descritos no inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/20, sendo mais amplo do que o anteriormente definido no inciso II do art. 22 da Lei 11.494/07. Todavia, este rol não inclui profissionais que atuam na educação básica pública em suas atividades-meio.

Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna
Analista de Controle Externo
TC 03203-1

João Henrique Medeiros
Coordenador em exercício da Cfamgbh
TC 3129-9

José Clemente Maria Ferreira
Coordenador da Cacgm
TC 3187-6

Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Coordenador da Cfamge
TC 2967-7