

Parecer CDP

FUNDEB. Remuneração. Profissionais da Educação. Percentual. 70%. Aplicação. Procedimentos. LDB. Previsão Legal. Amplitude. PLS 5751/2021

A presente análise trata da aplicação do percentual de 70% dos recursos do Fundeb, para integrar a remuneração dos profissionais da educação. O ajuste decorre da vigência da nova norma do ensino básico, conforme EC 108/2020, de 6 de agosto de 2020.

No contexto acima fixado, o disposto no art. 212-A, inciso XI, introduzido pela Emenda, estabelece a proporção de 70% para remunerar o quadro de pessoal ligado com a educação, nos seguintes termos:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Assim, dentro da nova parcela de complementação de recursos da União, no mínimo 70% serão destinados ao pagamento de salários dos profissionais da educação. Anteriormente esse piso era de 60% e beneficiava apenas professores (e especialistas da educação).

A mudança da norma ampliou de forma imprecisa o âmbito de profissionais eventualmente abrangidos pelo conceito de *servidores da educação*, não restringindo a expressão somente aos professores.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), 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.

Diz o art. 70, I, da LDB:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

Em seu manual sobre o Fundeb, o Ministério da Educação (MEC) assim apresenta o profissional da educação básica:

*a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos **profissionais da educação**, contemplando:*

*Remuneração e capacitação, sob a forma de formação continuada, de **trabalhadores da educação básica**, com ou sem cargo de direção e chefia, incluindo os profissionais do magistério e **outros servidores que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional**, nestes incluída a manutenção de ambientes e de instituições do respectivo sistema de ensino básico. Como exemplo, **tem-se o auxiliar de serviços gerais (manutenção, limpeza, segurança, preparação da merenda, etc.), o auxiliar de administração (serviços de apoio administrativo), o (a) secretário (a) da escola, entre outros lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública;***

Da leitura acima, pode-se concluir que há identificação acerca do profissional do magistério, sendo este efetivamente o docente. Os que prestam apoio técnico especializado e os **demais profissionais da educação**, neste caso, são todos servidores **em efetivo** exercício na educação básica.

Vários tribunais de contas, no cálculo da despesa educacional obrigatória (*os 25% de impostos e os residuais 40% do Fundeb*), **não** descartavam do cálculo o salário das merendeiras, psicólogas e psicopedagogas, muito embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) *exclua*, daquele gasto, os programas suplementares de alimentação escolar e de assistência médica e psicológica (art. 71, IV).

Aquelas Cortes assim procedem com base na sobredita orientação do MEC, escorada que está no art. 70, I, da LDB, para o qual professores, especialistas da educação, merendeiras, psicopedagogos, secretários de escola, zeladores, bedéis, inspetores, todos eles são profissionais da educação.

De fato, assim estabelece o Tribunal Paulista Contas (TCESP), em seu manual específico sobre a educação:

*22. Despesas que **entram** no cálculo dos mínimos constitucionais e legais da Educação:*

(.....)

*§ Salário e encargos dos servidores que atuam nas atividades meio do ensino: **apoio administrativo, merendeiras, bedéis, pessoal da limpeza;***

Então, vale apontar contradição no corpo da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que, no art. 70, I, inclui, como profissional da educação, todos os que atuam na área, sejam os da atividade-fim ou da atividade-meio (*inclusive zeladores, merendeiras, secretários de escola, funcionários administrativos*).

Enquanto isso, no art. 61, a LDB restringe aquele profissional aos docentes e aos funcionários de apoio direto, com formação em Pedagogia.

Por esta razão, se os contemplados com os 70% do Fundeb fossem os mesmos do regramento anterior, bastaria ao atual texto constitucional referi-los, outra vez, como profissionais do magistério e, não, como agora consta: “*profissionais da educação*” (art. 212-A, XI).

Necessário ainda ter presente que a maior parte do orçamento público possui severas dificuldades no cumprimento do índice de 60% destinado aos profissionais do magistério. Inobstante o mérito da previsão em valorizar o quadro de pessoal da educação, resta evidente a desproporção cada vez maior que as medidas de proteção remuneratória da área tem provocado em relação ao quadro geral dos demais prestadores de serviço.

A situação em exame tem gerado um descompasso entre os índices obrigatórios aplicados na educação com o equilíbrio dos percentuais de gastos com pessoal que se limitam de forma expressa aos termos do art. 20, inciso III, alínea ‘b’, da LC 101/00. Vale dizer que, elevando o montante de investimento para o quadro do magistério pontualmente, aumentam os gastos gerais na dotação de pessoal e impõe ao Executivo eventualmente reduzir a folha no restante da estrutura de recursos humanos, sob pena de ultrapassar as imposições legais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal situação restaria agravada se o ajuste para 70% de aplicação aos profissionais da educação estivesse vinculado estritamente ao quadro do magistério, pois o desequilíbrio em relação aos demais servidores, incluindo a estrutura de apoio administrativo da própria educação básica, poderia abrir um fosso ainda maior na (im)possibilidade de cumprimento dos percentuais de gastos com pessoal.

Muito embora ainda nenhum tribunal tenha enfrentado tal matéria, no âmbito de auditorias ou de eventual discussão judicial, o fato inequívoco é que a imprecisão do texto da norma, bem como a mudança da expressão ‘profissionais do magistério’, para ‘profissionais da educação básica’, enseja a natural amplitude para todos aqueles ‘efetivos’ que laboram na área da educação básica, evitando assim adicionar maior grau de dificuldade para a observância da LC 101/00 e dos seus limites.

Por fim, tramita no Senado Federal o PLS 2751/20, e na Câmara dos Deputados o PL 3418/21, que alteram diversos dispositivos da legislação do FUNDEB, em especial o art. 2º que estabelece quais são os profissionais da educação inseridos no contexto alcançados pelos 70% destinados a gastos com pessoal. Diz o dispositivo do PLS 2751/20:

Art. 2º O inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e **profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.**”

Portanto, devem ser agregados todos os profissionais em efetivo exercício na educação básica, para observância do percentual previsto na lei, evitando assim o incremento financeiro imediato para determinado grupo de servidores da educação, acarretando infração à Lei Complementar 173/2020 e elevando significativamente o gasto com pessoal.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2021.

CDP – Consultoria em Direito Público