

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 28/05/2008



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

| | | |
|--|--------------------------|---------------------------------|
| INTERESSADA: Câmara Municipal de Taubaté/Vereadora Pollyana Gama | | UF: SP |
| ASSUNTO: Consulta se as conclusões do Parecer CNE/CEB nº 1/2007 também são válidas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. | | |
| RELATOR: Cesar Callegari | | |
| PROCESSO Nº: 23001.000038/2008-33 | | |
| PARECER CNE/CEB Nº: 8/2008 | COLEGIADO: CEB | APROVADO EM: 9/4/2008 |

I – RELATÓRIO

• **Histórico**

Em ofício datado de 12 de março de 2008, dirigido à Presidência do Conselho Nacional de Educação, a Vereadora Pollyana Fátima Gama Winther de Araújo, da Câmara Municipal de Taubaté, Estado de São Paulo, reporta-se à consulta que formulou por meio do Ofício nº 227/2006, de 30 de junho de 2006, nos seguintes termos:

(...) é possível o município excluir do cômputo da folha de pagamento o valor referente ao FUNDEF, possibilitando, assim, uma melhora nos salários dos professores de educação fundamental, não comprometendo o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas. (sic) E, caso possível, como e quem deve fazer esta regulamentação?

Reporta-se, ainda, ao Parecer CNE/CEB nº 1/2007, de 31 de março de 2007, de manifestação desta Câmara de Educação Básica, em resposta à consulta formulada:

Com base nas disposições da Lei Complementar nº 101/2000, comumente referida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e conforme exposto no Mérito, voto pela manifestação no sentido de que, em cumprimento do que dispõe essa Lei, não é possível nenhum ente da Federação, quer seja ele Estado, Município ou Distrito Federal, do somatório do seu gasto total com pessoal, excluir o valor correspondente às despesas com pessoal pagas com recursos do FUNDEF e, agora, com recursos do FUNDEB. E assim deve ser, mesmo diante da elevada motivação de melhorar a remuneração dos professores (do Ensino Fundamental, com o FUNDEF; da Educação Básica, com o FUNDEB) como condição necessária para a melhoria da qualidade do ensino público: não é possível comprometer o limite máximo de 54% da receita corrente líquida, conforme a conceitua a mesma LRF. Para que tal pudesse ser feito, só alterando as disposições da LRF que o impedem, por meio de outra lei complementar. Em não sendo alteradas tais disposições impeditivas da LRF, se os gastos com pessoal no ensino público levarem, no período de apuração, a gasto total

com pessoal (somatório do artigo 18 da LRF) acima do limite estabelecido nessa mesma LRF (artigos 19 e 20), ao ente da Federação que nessa transgressão incorrer impõe-se reduzir seus gastos com pessoal, mas nunca os gastos com o pessoal da educação, se essa redução levar ao descumprimento da destinação mínima obrigatória para a manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212, CF), respeitada a subvinculação mínima obrigatória destinada à valorização do magistério (inciso XII, art. 60 da ADCT).

E volta ao tema daquele seu Ofício nº 227/2006, na formulação da seguinte consulta:

As conclusões contidas no Parecer CNE/CEB nº 1/2007, de 31 de janeiro de 2007, também são inteiramente válidas referindo-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB?

- **Mérito**

Tratando do mérito da questão formulada, reportamo-nos às colocações da consulente expressas no Ofício nº 227/2006 e, para maior clareza quanto a objetivos, as transcrevemos, substituindo: o termo FUNDEF, onde ele aparece, pelo termo FUNDEB; a referência ao Ensino Fundamental, pela referência à Educação Básica.

Trata-se da questão da utilização dos recursos do FUNDEB (mínimo de 60%) para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, somados aos recursos orçamentários próprios municipais destinados à Educação, constitucionalmente definidos em 25%.

O nosso entendimento, é que para melhorar o salário do professor de educação básica, o município poderia utilizar-se da somatória dos recursos do FUNDEB, com os recursos da dotação orçamentária municipal para a educação, logicamente, deduzindo-se os demais gastos inerentes ao setor.

Em nosso município, o Executivo informa que isto não é possível fazer, tendo em vista o limite de gasto pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fixado em 54% das receitas correntes líquidas do município. (...)

As normas federais não determinam o valor da remuneração do magistério, nem mesmo o piso ou teto salarial específico para essa categoria de profissionais. O que está fixado é o volume de recursos a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério em exercício na educação básica pública (60% do FUNDEB). Tanto o piso (menor salário), quanto o teto (maior salário) do magistério são definidos em cada sistema, estadual ou municipal, mediante lei específica.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do Magistério, emana da Constituição Federal, portanto, fora do alcance de outro mandamento infra-constitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido com relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Entendemos tratar-se de critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis.

Uma criação e implantação de um novo Plano de Carreira e de Remuneração de Magistério é uma obrigatoriedade prevista em Lei, cujo propósito é assegurar o necessário ordenamento da carreira do magistério com estímulo ao trabalho em sala de aula, promovendo a melhoria da qualidade do ensino e a remuneração condigna

do magistério, que ao nosso entender deve-se incorporar os recursos do FUNDEB, inclusive os eventuais ganhos financeiros por este proporcionados.

Assim embasada e sintetizando-a, a leitura que fazemos da questão formulada pela consulente é a seguinte:

(...) é possível o município excluir, do somatório do seu gasto total com pessoal, o valor correspondente às despesas com pessoal pagas com recursos do FUNDEB, possibilitando, assim, uma melhora nos salários dos professores da educação básica, não comprometendo o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas. (sic) E caso possível, como e quem deve fazer esta regulamentação?

Sobre ela, e repetindo o que já dissemos em relação à primeira consulta, o nosso entendimento é o de que as respostas estão contempladas em disposições da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), a saber:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

.....
IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.¹

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Na LRF, a receita corrente líquida, conforme conceituada no inciso IV do art. 2º da transcrição acima, é a referência básica comum para cálculo dos limites percentuais das despesas com pessoal, previdenciárias, serviços de terceiros, reservas de contingências e ainda da dívida consolidada.

¹ Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

No tocante a despesas com pessoal a que nos remete o escopo do presente relatório, dispõe a LRF:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição², a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

.....
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição³;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ou da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e do Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

² A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

³ O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. (...) A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: (...) pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

.....

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Conforme disposição expressa da LRF (§ 1º do artigo 2º), na composição da receita corrente líquida incluem-se, também, os valores pagos e recebidos em decorrência do fundo previsto pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação da EC nº 53, de 2006 (FUNDEB, até 2020), observadas, ainda, as regras quanto ao período de apuração e à exclusão das duplicidades (§ 3º do artigo 2º).

Em se tratando do FUNDEB, a duplicidade existe porque:

- esse Fundo é constituído com parte das receitas provenientes de impostos (próprios e de transferência) sobre as quais incide a vinculação de 25%, como mínimo, do artigo 212 da Constituição Federal;
- tais receitas entram, pelo seu total, no cômputo das receitas tributárias incluídas no somatório do qual resulta a receita corrente líquida, conforme disposição da LRF, no inciso IV do artigo 2º;
- no mesmo somatório entra parte das mesmas receitas tributárias que o mesmo Fundo distribui.

Conseqüentemente, na apuração de sua receita corrente líquida, para efeito do cálculo do limite da despesa total com pessoal, referindo-se a cada Estado, a cada Município e ao Distrito Federal, uma de três diferentes situações ocorrerá levando a um de três diferentes procedimentos, caso a caso:

1 - O ente não é mantenedor de educação básica pública: nada recebe do FUNDEB e, portanto, a duplicidade não existe;

2 - O ente é mantenedor de educação básica e, proporcionalmente às suas matrículas: recebe menos do que entrega ao FUNDEB e nesse caso a duplicidade é eliminada excluindo-se do somatório da receita corrente líquida o montante recebido do Fundo;

3 - O ente é mantenedor de educação básica pública e, proporcionalmente às suas matrículas: recebe mais do que entrega ao FUNDEB e nesse caso a duplicidade é eliminada excluindo-se do somatório da receita corrente líquida o montante entregue ao Fundo.

No tocante às despesas com pessoal, em uma das mesmas três diferentes situações que levam a um dos mesmos três diferentes procedimentos, referindo-se a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município:

- Na primeira situação, não sendo o ente mantenedor de educação básica, não as tem, em relação ao ensino público;
- Nas segunda e terceira situações, em que o ente é mantenedor de educação básica e recebe do FUNDEB valor menor ou valor maior do que entrega ao Fundo, tais despesas, no tocante ao ensino público, guardam uma relação direta com o número

de alunos atendidos, caso a caso, com variações de maior ou menor expressão decorrentes da qualidade do ensino e da qualidade da gestão.

De qualquer forma, em se tratando das segunda e terceira situações acima, ocorrerão despesas tidas como de pessoal, conforme listadas nas disposições do artigo 18 da LRF, para efeito dos limites fixados nos artigos 19 e 20 dessa mesma Lei. Sejam ou não despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 70 e 71, da Lei nº 9.394, de 1996) e para efeito de sua cobertura, ou não, com recursos da vinculação do artigo 212 da Constituição Federal e das subvinculações do artigo 60 do ADCT. Vinculação e subvinculações essas sempre referidas como “nunca menos” em relação aos percentuais respectivos, ou seja, tais percentuais têm que ser observados como mínimo a ser destinado; tais percentuais podem ser superados, destinando-se mais do que esse mínimo.

Em qualquer dessas hipóteses (a obrigatória e a opcional), se os gastos com pessoal no ensino público levarem, no período de apuração, a gasto total com pessoal (somatório do artigo 18 da LRF) acima do limite estabelecido nessa mesma LRF (artigos 19 e 20), ao ente da Federação que nessa transgressão incorrer impõe-se reduzir seus gastos com pessoal, mas nunca os gastos com o pessoal da educação se essa redução levar ao descumprimento da destinação mínima obrigatória para manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212 da CF), respeitada a subvinculação mínima obrigatória destinada à valorização dos profissionais do magistério (inciso XII, art. 60 do ADCT)⁴.

A considerar ainda, e a nosso ver, que a LRF não inclui, em seu artigo 2º, referindo-se à composição da receita corrente líquida, ao *superávit* financeiro do FUNDEB, que poderá existir (Lei nº 11.494/2007, § 2º do artigo 21) e que passa do exercício em que ocorre para o exercício seguinte, a crédito do mesmo FUNDEB. Do contrário, estar-se-ia admitindo duplicidade sob outra ótica, ou seja, efeitos no exercício em que o *superávit* financeiro ocorre e repetição dos efeitos no exercício que recebe, por transferência, os recursos correspondentes ao mesmo *superávit* financeiro. Porque, em última análise, são recursos disponíveis cuja origem é a receita de impostos já computada na composição da receita corrente líquida do exercício de sua arrecadação.

Em contrapartida, porque a receita correspondente a tais recursos não entra na composição da receita corrente líquida do exercício que a recebe (transferida do exercício anterior), também as despesas com pessoal, pagas com recursos dessa mesma receita de transferência, não entram no somatório da despesa total de pessoal de que trata a LRF, em seu artigo 18. A respeito desse procedimento, vemos analogia com o que dispõe a mesma LRF (§ 1º, inciso VI, *alínea c*, do artigo 19), referindo-se a fundo previdenciário.

Dessa nossa exposição, abordando preceitos da LRF, resulta que não é possível o ente da Federação excluir, do somatório do seu gasto total com pessoal, o valor correspondente a despesas com pessoal pagas com recursos do FUNDEB. E assim deve ser, mesmo diante da elevada motivação de melhorar a remuneração dos professores, como condição necessária à melhoria da qualidade do ensino: não é possível comprometer o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida, conforme a conceitua a mesma LRF. Para que tal pudesse ser feito, só alterando as disposições da LRF que o impedem, por meio de outra lei complementar.

No entanto, ao manifestarmos-nos sobre a matéria que nos ocupa, não podemos deixar de ressaltar o que dispõe a LRF, ao tratar “Da Fiscalização da Gestão Fiscal”:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

⁴ O mesmo raciocínio vale em relação a gastos com pessoal na área da Saúde, também beneficiária de recursos provenientes da vinculação da receita de impostos, nos termos do artigo 198 da Constituição Federal.

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

II – VOTO DO RELATOR

Com base nas disposições da Lei Complementar nº 101/2000, comumente referida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e conforme exposto no mérito, voto pela manifestação no sentido de que, em cumprimento do que dispõe essa lei, não é possível nenhum ente da Federação, quer seja ele Estado, Município ou Distrito Federal, do somatório do seu gasto total com pessoal, excluir o valor correspondente às despesas com pessoal pagas com recursos do FUNDEB. E assim deve ser, mesmo diante da elevada motivação de melhorar a remuneração dos professores da Educação Básica pública, como condição necessária para a melhoria da qualidade do ensino público: não é possível comprometer o limite máximo de 54% da receita corrente líquida, conforme a conceitua a mesma LRF. Para que tal pudesse ser feito, só alterando as disposições da LRF que o impedem, por meio de outra lei complementar. Em não sendo alteradas tais disposições impeditivas da LRF, se os gastos com pessoal do ensino público levarem, no período de apuração, a gasto total com pessoal (somatório do artigo 18 da LRF) acima do limite estabelecido nessa mesma lei (artigos 19 e 20), ao ente da Federação que nessa transgressão incorrer, impõe-se reduzir seus gastos com pessoal, mas nunca os gastos com o pessoal da educação se essa redução levar ao descumprimento da destinação mínima obrigatória para a manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212 da Constituição Federal), respeitada a subvinculação mínima obrigatória destinada à valorização do magistério (inciso XII, art. 60 da ADCT).

Brasília (DF), 9 de abril de 2008.

Conselheiro Cesar Callegari – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 9 de abril de 2008.

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Presidente

Conselheira Maria Beatriz Luce – Vice-Presidente