

**NOTA TÉCNICA Nº 09/2021**

Brasília, 17 de março de 2021.

**ÁREA:** Educação

**TÍTULO:** O novo Fundeb e os Profissionais da Educação

**REFERÊNCIA(S):** Emenda Constitucional 108/2020

Lei 14.113/2020

Lei 11.494/2007

Emenda Constitucional 53/2006

Lei 9.766/1998

Lei 9.394/1996

**INTERESSADOS:** Municípios; Gestores públicos; Gestores de educação

**PALAVRAS-CHAVES:** Fundeb; Profissionais da educação; Remuneração; Efetivo exercício

**RESUMO:** O novo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional (EC) 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020, estabelece a subvinculação mínima de 70% destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, ampliando o pagamento dos profissionais do magistério do antigo Fundeb e remetendo o conceito dos profissionais que podem ser computados para pagamento com essa parcela de recursos do Fundo ao art. 61 da Lei 9.394/1996 (LDB), questão que tem suscitado inúmeros questionamentos por parte dos gestores municipais.

---

## **O Fundeb e os Profissionais da Educação**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional (EC) 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020, tornou-se mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública, reforçando, dentre seus objetivos, a valorização de seus profissionais.

Dentre as muitas mudanças trazidas pela EC 108/2020 destaca-se a subvinculação do mínimo de 70% dos recursos do Fundeb destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Antes, porém, com a EC 53/2007, que criou o antigo Fundeb, o mínimo era de 60% reservados ao pagamento dos profissionais do magistério.

No novo Fundeb, de acordo com a Lei 14.113/2020, o mínimo de 70% dos recursos deve ser utilizado no pagamento dos profissionais da educação, cujo conceito inclui (art. 26,

parágrafo único, inciso II) aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei 9.394/1996 (LDB).

Dentre as várias categorias de trabalhadores que atuam na educação escolar básica, os profissionais da educação são os trabalhadores que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

Art. 61: .....

- I. professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- II. 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;
- III. trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;
- IV. profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, e os profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica.

A Lei 14.113/2020 também inclui entre os profissionais da educação para cômputo dos 70% do Fundeb os profissionais referidos na Lei 13.935/2019 - psicólogos e assistentes sociais - em efetivo exercício nas redes públicas de educação básica.

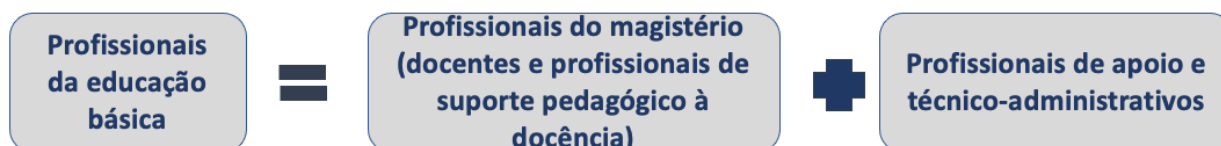
### **A diferença entre profissionais do magistério e profissionais da educação**

A questão refere-se a quais profissionais podem ser remunerados com o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb subvinculados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Portanto, é necessário entender a diferença entre esses profissionais – os do magistério e os da educação.

Entre os profissionais do magistério incluem-se os titulares de postos no serviço público com a função de docência, os docentes, e também aqueles profissionais que desempenham funções de suporte pedagógico direto à docência, formados com habilitação nas áreas da Pedagogia em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

Por sua vez, o conceito de profissionais da educação é mais abrangente e inclui, além dos profissionais do magistério, os que exercem funções técnico-administrativas nas redes de ensino. Por exemplo, auxiliares de administração, secretários escolares,

bibliotecários, assistentes de alunos, auxiliares de serviços gerais (limpeza, segurança, manutenção da infraestrutura das escolas, preparação da merenda, transporte escolar etc.), entre outros tantos profissionais lotados e em exercício nas escolas e órgãos/unidades administrativas da educação pública municipal.



Fonte: área técnica de Educação da CNM, 2021.

Embora a Lei 14.113/2020 tenha ampliado o alcance dos profissionais da educação no Fundeb, a Lei federal traz dificuldades de entendimento sobre seu conceito, em razão de considerar como profissionais da educação àqueles definidos nos termos do art. 61 da LDB, segundo o qual, os docentes podem ser formados em nível médio ou superior e os profissionais para o suporte pedagógico, em Pedagogia ou pós-graduação. Já os trabalhadores em educação para as demais funções, ou seja, técnico-administrativas, devem ser formados em cursos técnicos (de nível médio) ou em cursos superiores em área pedagógica ou afim.

Convém observar que desde o Fundef até 2020, pelas regras do antigo Fundeb, a obrigação era aplicar, no mínimo, 60% das receitas na remuneração dos profissionais do magistério e as Leis federais que regulamentaram esses fundos, diferente da atual, não se referiam aos dispositivos da LDB que definem a formação exigida para o exercício da docência e das funções de suporte pedagógico direto à docência.

Na realidade, a formação definida na LDB é a exigida para o ingresso na carreira, por meio de concurso para cargo efetivo na administração pública, e o que implica a inclusão da folha de pagamento de determinada categoria profissional são as funções exercidas pelos profissionais, independentemente do vínculo (efetivo ou contrato) e até mesmo da formação, pois professores ainda porventura leigos integravam a folha de pagamento do magistério no antigo Fundeb.

De acordo com a LDB, a formação para a docência pode ser realizada em nível médio, modalidade normal, ou em licenciatura plena (art. 62). Para as funções de suporte pedagógico à docência, a habilitação pode ser a efetivada em cursos de Pedagogia ou

em nível de pós-graduação, mestrado ou doutorado para o exercício nas várias funções, quais sejam a de administração e supervisão escolar, orientação educacional, planejamento e inspeção escolar (art. 64). Entretanto, as legislações estaduais e municipais dispõem diferentemente sobre a questão da formação em suas carreiras e preveem categorias de profissionais da educação para as funções de apoio e técnico-administrativas com formação mínima diversificada, inclusive a realizada em ensino fundamental completo e em ensino médio completo.

### **Outros profissionais incluídos na parcela dos 70% do Fundeb**

A Lei do novo Fundeb também incluiu entre os profissionais a serem considerados no cômputo dos 70% do Fundo, os psicólogos e assistentes sociais, profissionais referidos na Lei 13.935/2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica. Essa questão ainda precisa ser discutida e aprofundada, pois o dispositivo encontra-se dissonante da Constituição Federal que, em seu art. 212, § 4º, estabelece que “os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”, regramento reafirmado na LDB, art. 71, IV, que exclui, das despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Ainda em conformidade com a Lei 14.113/2020 (art. 8º, § 4º), os profissionais do magistério da educação básica pública cedidos para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que oferecem creche, pré-escola, educação especial e educação do campo de formação por alternância são considerados como em efetivo exercício e, portanto, esses profissionais podem ser remunerados com recursos da parcela de 70% do Fundeb.

Destaca-se que não podem ser utilizados recursos do Fundeb para pagamento de profissionais terceirizados, contratados por empresas ou por instituições de ensino conveniadas com o Poder Público.

## Remuneração e efetivo exercício

Na aplicação dos 70%, a Lei 14.113/2020 considera como remuneração (art. 26, parágrafo único, inciso I) o total dos pagamentos, resultado da soma do vencimento básico e das vantagens pecuniárias estabelecidas por lei local, devidos aos profissionais da educação, 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. Como vantagens podem ser consideradas gratificações e/ou adicionais (regência de classe, tempo de serviço, qualificação, local de exercício etc.) e também indenizações (diárias, vale-transporte, vale-alimentação). Integram, ainda, o cálculo dos valores que podem ser pagos com a parcela dos 70% do Fundeb os encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento dos profissionais da educação.

Já o efetivo exercício, segundo o art. 26, inciso III, da Lei do Fundeb, é a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II do art. 26 da Lei associada à ocupação de cargo efetivo ou à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera. Ainda de acordo com a Lei, não descaracteriza o efetivo exercício eventuais afastamentos temporários previstos em lei (licença-maternidade, licença para tratamento de saúde etc.) que não implique rompimento da relação jurídica existente.



Não podem ser remunerados com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nem com recursos do Fundeb, pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE (LDB, art. 71, VI).

## As dificuldades da Lei do novo Fundeb

Tem sido recorrente a dificuldade de entendimento da mudança advinda da Lei 14.113/2020, especialmente sobre quem são os profissionais da educação que podem ser considerados no cômputo da parcela dos 70% dos recursos do Fundeb, posto que é expressivo o número de profissionais da educação concursados e titulares de

cargos efetivos ou contratados em caráter temporário que não se enquadram no conceito de profissionais da educação básica previsto na LDB.

As dificuldades voltam-se aos profissionais de apoio técnico e administrativo (como merendeiras, porteiros, pessoal de limpeza, secretários de escola, transporte escolar etc.) que não possuem a formação prevista no art. 61 da LDB, situação que impactará a gestão de pessoas em muitos Municípios.

Na regulamentação do antigo Fundeb não havia referência à formação exigida para o desempenho das funções de magistério, na medida em que eram incluídos no cômputo no mínimo de 60% todos os profissionais do magistério, independentemente do nível de formação, se habilitados conforme dispõe a legislação vigente ou se leigos.

A inclusão de um servidor na folha de pagamento do magistério decorre da função desempenhada, e não da formação ou do vínculo. Ademais, apesar da formação prevista na LDB a ser exigida em concursos públicos, tem sido prática recorrente a contratação de profissionais sem a habilitação exigida na referida Lei federal, em razão da necessidade de, muitas vezes, garantir a oferta da educação escolar quando da inexistência de profissionais habilitados.

A leitura literal da Lei do novo Fundeb implica o entendimento de que somente podem ser considerados no mínimo de 70% para remuneração de pessoal os profissionais da educação com a habilitação exigida na LDB. Esta tem sido outra preocupação da CNM e dos Municípios, na medida em que os profissionais sem a respectiva habilitação não poderiam ser pagos com os recursos desses 70%, mas, sim, com a parcela dos outros 30% ou dos demais recursos de impostos que não integram o Fundeb. Cabe ainda ressaltar que apesar de o salário-educação ser fonte adicional de financiamento da educação básica, a Lei 9.766/1998 veda o uso de recursos dessa contribuição social para pagamento de pessoal.

A questão sobre os profissionais da educação considerados no cômputo dos 70% do Fundeb é controversa. Por ocasião da discussão da regulamentação do novo Fundeb no Congresso Nacional, a CNM alertou sobre os impactos dessa proposta e se posicionou contrária à redação desse dispositivo, sugerindo emenda para suprimir a referência à formação prevista no art. 61 da LDB, por entender que essa redação restringiria

significativamente os profissionais da educação pública a serem incluídos no mínimo de 70% dos recursos do Fundeb.

Outra proposta apresentada pela CNM, quando da regulamentação da Lei do Fundeb, foi a de prever permissão da aplicação de parte dos recursos subvinculados ao pagamento de profissionais da educação na capacitação de profissionais leigos em efetivo exercício na educação básica pública, e possibilitar a formação adequada, de forma a incluir o número expressivo de servidores que não apresentam formação compatível com o disposto no art. 61, caput, inciso III, da LDB. Infelizmente, essas propostas municipalistas, apesar das inúmeras tratativas e alertas junto aos parlamentares, não foram consideradas na Lei de regulamentação do novo Fundeb.

No caso dos profissionais do magistério, essa questão é menos polêmica porque tem sido cada vez mais residual o número de professores leigos. No Brasil, de acordo com os dados do Censo Escolar/2020, são 8.335 professores que ainda possuem formação no ensino fundamental, que representam 0,4% do total de docentes com atuação na educação básica.

Não se pode negar a importância da qualificação de todos os profissionais da educação para atuarem nas escolas, em interação direta ou indireta com os educandos, pois seu trabalho também tem caráter educativo. Nesse sentido, apesar de o parágrafo único do artigo 61 da LDB dispor que a formação desses profissionais da educação deve atender às especificidades do exercício de suas atividades e aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, a controvérsia está gerada.

Na prática, mesmo com o conceito ampliado de profissionais da educação, são muitas as controvérsias e dúvidas sobre essa questão. De um lado tem-se a ampliação do conceito de profissionais da educação, de outro a exigência de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim para o desempenho das funções técnico-administrativas nas redes de ensino. Mas, o que significa área afim? Qual o contingente de profissionais da educação que não atendem aos critérios dessa formação? Que implicações recaem sobre os profissionais do magistério que não possuem a formação mínima exigida para atuação na docência da educação básica? Essas questões têm balizado as preocupações dos gestores municipais, pois é inegável o impacto que o dispositivo legal representa aos profissionais da educação sem a qualificação exigida na LDB.

## Considerações Finais

A Lei 14.113/2020 está gerando controvérsias quanto à exigência de formação de acordo com o art. 61 da LDB para considerar os profissionais da educação que deverão ser computados nos 70% do Fundeb, especialmente os que não possuem curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim para o desempenho das funções técnico-administrativas nas redes de ensino.

Em 2019 mais de 5 mil Municípios gastaram, em média, 75,7% e em 19 Estados 81% com remuneração do magistério. Portanto, por um lado, a ampliação do mínimo de 60% para 70% do Fundeb para pagamento de pessoal poderá não implicar alteração significativa na aplicação dos recursos do Fundo em muitos Municípios.

Por outro lado, é ampla e controversa a interpretação do que seja área pedagógica ou afim, pois na maioria das redes de ensino não se exige curso técnico ou superior para o desempenho das funções técnico-administrativas e a maioria dos servidores efetivos ou contratados temporariamente não possui a qualificação exigida na LDB (art. 61). Esta situação pode representar dificuldades aos gestores municipais para incluir seus profissionais da educação em efetivo exercício nos 70% subvinculados para o pagamento da remuneração. Dessa forma, é imprescindível que para os Municípios todos esses profissionais sejam considerados no cômputo dessa parcela de recursos do Fundeb, sob pena de colocar em risco a qualidade do atendimento educacional e a valorização dos profissionais da educação.

Por fim, é importante que cada Município proceda a análise cuidadosa do quadro de profissionais da educação que atuam nas escolas e nos órgãos/secretarias municipais de educação, busquem investimentos na sua formação e qualificação, observem a formação mínima exigida na LDB para novas contratações e concursos, bem como observem as orientações e recomendações dos órgãos de controle e fiscalização a que estão vinculados, de forma a atender o que estabelece a legislação sobre os profissionais da educação.