



PROCESSO Nº : 20.751-9/2018
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE JANGADA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRA JAQUELINE MARIA JACOBSEN MARQUES
PARECER Nº : 38/2018

Excelentíssima Senhora Conselheira,

Trata-se de consulta subscrita pelo senhor Edérzio de Jesus Mendes, Prefeito de Jangada, solicitando manifestação deste Tribunal de Contas acerca das disposições contidas no art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹, nos seguintes termos:

1. Na opinião do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o dispositivo em tela impõe aos municípios mato-grossenses o dever legal de alterar o texto do plano de cargo e estabelecer formas de enquadramento nos mesmos padrões definidos para os professores?
2. Os trabalhadores em educação precisam necessariamente ter graduação na área pedagógica? O que seria graduação afim?
3. Em caso de resposta positiva no item 1, por ser dever legal, seria dispensado na implementação destas medidas os limites legais da LRF e os estudos de impactos orçamentários e financeiros para os exercícios financeiros futuros?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

É o relatório.

1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, informa-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE).

¹ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.



2. DO MÉRITO

A controvérsia apresentada tem como ponto central saber se os trabalhadores em educação mencionados no art. 61, III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) devem estar contemplados no Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos servidores da Educação e ter desenvolvimento na carreira nos mesmos padrões dos profissionais do magistério público da educação básica.

Feitas essas considerações, passa-se ao deslinde das questões suscitadas em consulta, sendo esta elucidação organizada em tópicos para melhor encadeamento das ideias a serem apresentadas no presente parecer.

2.1. Da competência para legislar sobre educação

A Constituição Federal (CF/88) estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (art. 211, *caput*), competindo “à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto” (art. 24, IX).

A competência concorrente é aquela em que um ente federativo exerce o poder de legislar sobre determinada matéria, cabendo à União a fixação de normas gerais e aos Estados e DF a tarefa de completar, no que couber e de acordo com suas peculiaridades, a atividade legislativa.

Por sua vez, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, ou seja, os Estados estão impedidos de editar normas sobre esse tema, a não ser quando autorizados por lei complementar, consoante estabelecido no art. 22 da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
(...)



Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Nesse contexto, as diretrizes e bases da educação nacional foram instituídas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, orientada pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal e responsável por definir e regular o sistema brasileiro de educação.

Ao estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, a CF/88 enfatizou a competência do legislador nacional em definir normas gerais, deixando as especificidades no âmbito da competência dos Estados e DF, conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais, e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação.

2. O art. 22, XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

[[ADI 3.669](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 18-6-2007, P, DJ de 29-6-2007.]

Portanto, todos os entes da federação estão sujeitos aos comandos da Lei nº 9.394/96 em razão da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, sendo possível aos Estados e ao DF, com base no princípio federativo, complementar a norma nacional com a finalidade de adequá-la à realidade local, desde que respeitados os termos da norma geral.



2.2. Dos profissionais da educação escolar

Após promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, o art. 206 da Constituição Federal passou a utilizar o termo “profissionais da educação escolar” para se referir a categoria de trabalhadores que laboram na educação, conforme transcrito abaixo:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

(...)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Grifou-se)

O referido modo de designação alterou o texto constitucional pretérito desse dispositivo que se referia exclusivamente aos “profissionais do ensino”:

Art. 206. (...)

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Grifou-se)

Essa alteração do texto constitucional foi regulamentada pela Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009, que promoveu alterações no art. 61 da LDB, definindo as categorias de trabalhadores consideradas como profissionais da educação, nos seguintes termos:

Art. 1º O art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

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.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.” (NR) (Grifou-se)

Dessa forma, todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) devem, em concordância com os termos previstos na LDB, promover a valorização dos profissionais da educação, garantindo, na forma da lei, planos de carreira.

2.3 Das disposições do art. 61, III, da LDB

Conforme citado no tópico anterior, a norma em epígrafe estabelece que são considerados profissionais da educação escolar básica os trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

A melhor interpretação da norma indica que esses trabalhadores em educação devem ser reconhecidos por exclusão, ou seja, são todos os profissionais não previstos nos incisos I e II do art. 61 da LDB, conforme esclareceu o Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio do Parecer CNE/CEB nº 2/2011:

Portanto, a LDB considera que são profissionais de Educação Básica aqueles que estão em efetivo exercício nesta modalidade de ensino, desde que tenham sido formados em cursos reconhecidos. No caso do inciso III do artigo 61, são os trabalhadores em educação não tratados nos incisos I (professores) e II (pedagogos com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, geralmente diretores de escola, supervisores de ensino e afins), e que sejam portadores de diploma de curso técnico em área pedagógica ou afim. (Grifou-se)



Neste contexto, o dispositivo mencionado compreende, de forma ampla, as atividades cotidianas e necessárias ao ambiente escolar, mais comumente desenvolvidas pelo pessoal responsável pela limpeza, cantina, portaria, jardinagem, saúde bucal, física e psicológica dos alunos, entre outras.

Ademais, a LDB determina que os trabalhadores em educação previstos no inciso III, do art. 61, devem possuir diploma de curso técnico ou superior reconhecidos em área pedagógica ou afim, evidenciando a necessidade de qualificação adequada para obtenção do *status* de profissionais da educação.

Nesse caso, os critérios para reconhecimento desses trabalhadores em educação devem ser estabelecidos por meio de lei de cada ente federativo, aplicando os requisitos de formação que julgarem adequados. Assim, destaca-se novamente excerto do Parecer do CNE/CEB nº 2/2011:

O que a Resolução deseja é que exista a formação adequada para a melhor realização do trabalho. Assim como aquele que prepara a merenda possua formação que lhe dê o entendimento de saberes nutricionais e educacionais. E também aquele que pratique a cátedra possua formação pedagógica.

Desse modo, a legislação não identifica, de forma rígida, quais cursos devem ser aceitos para configurar atendimento ao comando do art. 61, III, da LDB, cabendo a cada ente da federação realizar a escolha, segundo critérios que respeitem as diretrizes da LDB e demais normas aplicáveis ao tema.

2.4 Da estruturação do plano de carreira

No que diz respeito à estruturação do plano de carreira e ao padrão de enquadramento dos trabalhadores em educação referidos no art. 61, III, da LDB, não há previsão legal de que devam observar os mesmos padrões definidos para os profissionais previstos nos incisos I e II.



A Resolução CNE/CEB nº 5/2010, de 3 de agosto de 2010, responsável por fixar as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica, estabelece o seguinte:

Art. 2º A presente Resolução aplica-se aos profissionais descritos no inciso III do artigo 61 da Lei nº 9.394/96, o qual considera profissionais da Educação Básica os trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim, desde que habilitados nos termos da Resolução CNE/CEB nº 5/2005, que cria a área de Serviços de Apoio Escolar (21ª Área Profissional) ou de dispositivos ulteriores sobre eixos tecnológicos sobre o tema, em cursos de nível médio ou superior.

Parágrafo único. Os entes federados que julgarem indispensável a extensão de parte ou de todos os dispositivos da presente Resolução aos demais trabalhadores da educação poderão aplicá-los em planos de carreira. (Grifou-se)

Isto posto, a mencionada Resolução indica a faculdade para utilização de parte ou de todos os dispositivos aos demais profissionais da educação, não sendo necessária a utilização de diferentes planos de carreiras para cada uma das “denominações” previstas no art. 61 da LDB, conforme assentado no Parecer CNE/CEB nº 2/2011:

(...) O caput do artigo 2º da Resolução CNE/CEB nº 5/2010 se destina aos trabalhadores de que trata o inciso III do artigo 61 da LDB. O parágrafo único do mesmo artigo apenas afirma que os entes federados que quiserem ter apenas um plano de carreira, para todos os trabalhadores em educação, para aqueles que são tratados nos incisos I, II e III do artigo 61 da LDB, podem fazê-lo, não sendo necessário que trabalhadores cujas especificidades sejam diferentes, tenham diferentes planos de carreira.

Consequentemente, cabe a cada ente de federação exercer a prerrogativa de criar plano de carreira unificado para todos os profissionais da educação ou utilizar diferentes planos para atingir o desiderato previsto na Constituição Federal de valorizar os profissionais da educação escolar, na forma da lei, garantindo plano de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.



2.5. Do atendimento aos limites estabelecidos pela LRF

O aumento da despesa com pessoal está sujeito a regras constitucionais e legais para a sua regular concessão pelo ente da federação. Assim, no que diz respeito à criação de cargos ou alteração na estrutura de carreiras, esse incremento deve atender às seguintes condições:

1. Previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA);
2. Autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
3. Atendimento aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)², em especial os arts. 16 e 17.

A criação de despesa obrigatória de caráter continuado, como é a despesa objeto da presente consulta, está condicionada à demonstração da origem dos recursos que a suportará, a realização de estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro, a comprovação de que não afetará as metas e resultados fiscais e a compensação pelo aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa.

Não há previsão legal de dispensa desses requisitos em razão da referida despesa se fundar nos comandos normativos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sobretudo no que se refere a criação ou alteração no plano de carreira dos profissionais da educação.

Desse modo, o ente da federação, ao atender as normas da LDB, deve obediência, também, aos comandos da LRF, sem os quais tornarão nulas de pleno direito os atos que provoquem aumento da despesa com pessoal, nos termos do seu art. 21:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

² Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (Grifou-se)

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

- a) os entes da federação estão sujeitos às regras estabelecidas na LDB em razão da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional;
- b) de acordo com os termos previstos na LDB, os entes federativos devem promover a valorização dos profissionais da educação, garantindo, na forma da lei, a instituição de planos de carreira a estes servidores públicos;
- c) os profissionais da educação referidos no art. 61, inciso III, da LDB devem possuir diploma de curso técnico ou superior reconhecidos em área pedagógica ou afim;
- d) a legislação não indica, de forma rígida, quais cursos devem ser aceitos para configurar atendimento ao comando do art. 61, III, da LDB, cabendo a cada ente da federação, por meio de lei, estabelecer os requisitos de formação adequados às atribuições e necessidades de cada cargo;
- e) não há previsão legal para que os trabalhadores em educação referidos no art. 61, III, da LDB observem os mesmos padrões de enquadramento definidos no plano de carreira dos demais profissionais da educação;
- f) cabe a cada ente de federação exercer a prerrogativa de criar plano de carreira unificado para todos os profissionais da educação ou utilizar diferentes planos carreira para atingir o desiderato previsto na Constituição Federal de valorizar os profissionais da educação escolar;



- g) o ente federativo, ao atender as normas da LDB, deve obediência, também, aos comandos da LRF, sem os quais tornarão nulos de pleno direito os atos que provoquem aumento da despesa com pessoal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, considerando-se os argumentos apresentados e a inexistência de prejulgado nesta Corte que responda integralmente à presente Consulta, sugere-se, à consideração do Tribunal Pleno, com fundamento no § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007 (RITCE MT), a aprovação da seguinte ementa:

Resolução de Consulta nº __/2018. Educação. Ensino Básico. Profissionais da educação escolar. Artigo 61, III, da LDB. Necessidade de instituição de Plano de Carreira. Forma e estrutura de carreira definidas por lei de cada ente. Observância dos comandos da estabelecidos na LRF.

1. Não há previsão legal para que os profissionais da educação escolar referidos no art. 61, III, da LDB observem os mesmos padrões de enquadramento definidos no plano de carreira dos demais profissionais da educação, sendo facultada a possibilidade de criação de plano de carreira único ou apartado dos demais profissionais.

2. Os profissionais da educação escolar referidos no art. 61, inciso III, da LDB devem possuir diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim, cabendo a cada ente da federação, por meio de lei em sentido estrito, estabelecer os requisitos de formação adequados às atribuições e necessidades de cada cargo.

3. O ente da federação, ao promover a estruturação do plano de carreira dos profissionais da educação referidos no art. 61, III, da LDB, deve obediência aos comandos da LRF, sobretudo quanto à observância dos limites de gastos com pessoal e de realização de estudo de impacto orçamentário-financeiro nas contas públicas.

Cuiabá-MT, 25 de junho de 2018.

Saulo Pereira de Miranda e Silva
Auditor Público Externo

Gabriel Liberato Lopes
Secretário Chefe da Consultoria Técnica