**Remuneração dos monitores de ensino com recursos do FUNDEB**

A partir da Pandemia Covid19 muito se viu a contração de monitores para auxiliarem nas aulas virtuais e na logística do ensino. Alguns municípios, que já terceirizam serviços nas atividades-meio, buscaram inserir nos contratos tais servidores. Tem sido questionado se a remuneração destes profissionais pode ser pagos com os recursos do 70% (setenta por cento) do FUNDEB.

Quando se trata de profissional do magistério ou de profissional da educação, devemos nos ater ao art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, tendo em vista tratar-se de servidor público.

*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; (...)*

Se olharmos apenas para o inciso I do dispositivo legal mencionado, arriscaríamos em instruir a contabilização dos monitores como profissionais da educação. Mas na hermenêutica jurídica, há a necessidade de combinação de consignação de outras leis que regem a Administração pública:

Analisando o art. 26 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, nova Lei do FUNDEB, temos o seguinte:

*Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do* ***caput*** *do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.*

*Parágrafo único. Para os fins do disposto no* ***caput****deste artigo, considera-se:*

*I - 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;*

*II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;*

*III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.*

O TCEMG, em Consulta de nº. 1098272 procedente da Prefeitura Municipal de Divisa Nova, tendo como Relator o Conselheiro Cláudio Terrão, datada de 28/4/2021, emitiu o seguinte entendimento, fazendo remissão à Cartilha de Orientação do Novo FUNDEB, editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Ministério da Educação, buscando evidenciar a diferenciação entre os destinatários dos pagamentos feitos com base no percentual mínimo referido:

*COMO FICOU: Profissionais da Educação Básica:*

*• 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 semelhantes 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 a formação técnica e profissional;*

*• profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (CNE);*

*• 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. Atenção! Somente serão considerados os profissionais que estejam em efetivo exercício nas redes escolares de Educação Básica.*

*Fonte:* [*https://portalamm.org.br/tcemg-responde-consulta-sobre-as-mudancas-da-contabilizacao-de-gastos-com-educacao/*](https://portalamm.org.br/tcemg-responde-consulta-sobre-as-mudancas-da-contabilizacao-de-gastos-com-educacao/)

Analisando ainda o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, o seu §1º informa que serviços terceirizados podem ser considerados dentro do gasto com pessoal.

*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".*

Dessa forma, a Portaria 163/2001, identificaria a despesa dentro da seguinte categoria econômica e elemento de despesa: *33.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.*

Entretanto, analisando a Consulta de n. 747.448 respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG:

1. *As despesas decorrentes da terceirização lícita – concernentes à transferência da execução das atividades-meio que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração ou, havendo cargos ou empregos com correspondência, esses estejam extintos total ou parcialmente – devem ser registradas no grupo de natureza de despesas “Outras Despesas correntes”, nos moldes estabelecidos pela portaria interministerial STN/SOF n. 163/01, não sendo computadas como despesa de pessoal do ente;*
2. *em se tratando de terceirização ilícita, concernente à execução indireta das atividades finalísticas ou das funções ancilares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público, os gastos serão registrados como “Outras Despesas de Pessoal” e considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal, nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra-se que, sendo identificada, pelo gestor, terceirização ilícita na Administração, deve ele, com a premência que o caso requer, regularizar a situação, sob pena de sofrer as sanções previstas no ordenamento jurídico;*
3. *em se tratando de terceirização de atividade-fim, realizada em razão da ocorrência de circunstâncias extraordinárias e transitórias em que o volume do serviço não possa ser absorvido pelo pessoal do quadro permanente, embora admitida a execução indireta em atenção ao princípio da continuidade do serviço público, os dispêndios deverão ser considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal e escriturados no elemento de despesa “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalta-se que a terceirização, na hipótese excepcionalíssima retrocitada, somente poderá perdurar enquanto subsistir a situação emergencial que compeliu a Administração a executar indiretamente os serviços.*

Desta citação, vimos esclarecer que poderá o município terceirizar apenas serviços de atividades-meio, não podendo fazê-la nas atividades fins e se as fizerem, estas serão consideradas gastos com pessoal.

Assim, temos uma legislação que cuida de ensino e outra que cuida de pessoal. Assim a forma correta de contratar os monitores seria por meio de um processo seletivo, por se tratar de uma atividade fim.

Os serviços terceirizados, como exemplo seriam os de transporte, limpeza, ascensorista, copeiro, etc. Neste conceito o monitor não se enquadraria por ser uma atividade fim. Nesta linha de entendimento, poderá a administração ainda ser penalizada no futuro, quando o movimento sindical entender que houve aplicação dos recursos do FUNDEB com formas ilícitas de contratação, exigir o pagamento desses recursos como bonificações ou remunerações dos profissionais da educação, contratados ou nomeados da forma correta ou lícita.

Assim, apesar de ser prática frequente em várias redes de ensino, seja ele público ou privado, surge a dúvida se o monitor, ou o contratado como auxiliar de educação, é considerado um profissional que exerce a função docente. Esses profissionais teriam a qualificação exigida pela legislação?

Uma publicação da UNDIME, menciona o seguinte:

*Também chamada de monitora, agente, pajem, recreadora, babá ou berçarista, entre outros nomes, a depender da nomenclatura utilizada pelo município, a auxiliar deve ajudar o professor nas diversas ações e atividades de cuidar e educar as crianças pequenas, visando promover seu desenvolvimento integral, nos aspectos físico, psicológico intelectual e social.*

Ainda na fala mencionada pela UNDIME:

*A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, reconhece a educação infantil como primeira etapa da educação básica e determina formação em nível superior, curso de licenciatura plena, para a docência na educação básica e, no mínimo, o nível médio, na modalidade normal/magistério, para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Ainda que a auxiliar não seja contratada como docente, a orientação é para que tenha a formação necessária para tal.*

*“Todos os cargos com atuação docente na creche e pré-escola deveriam ser designados como ‘professor/a da educação infantil’ e todos os concursos públicos e processos seletivos deveriam exigir a formação em educação infantil, preferencialmente, a licenciatura em pedagogia, mesmo que parte das atribuições da função seja auxiliar uma outra professora”, defende Oliveira, que é membro do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado), da UFMG.* *(Tiago Grama de Oliveira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE-UFMG) em trabalho publicado com o nome “Condições de Trabalho e Profissão Docente, de 2017”*

A orientadora do trabalho desse autor, Lívia Fraga Vieira, professora da graduação e pós-graduação da FaE-UFMG, afirma que>

*“O adulto que trabalha com crianças tem de ter formação pedagógica. Mesmo ações de cuidado, como o banho e a troca de fraldas, devem ser efetuadas de forma articulada à proposta de aprendizagem. Tudo que se faz com as crianças nesse contexto coletivo de cuidado-educação contribui para o seu desenvolvimento”,*

Conforme ainda a publicação da UNDIME:

*Um assunto polêmico é a questão da inclusão dessa trabalhadora na carreira do magistério – para que passe a ganhar salário e benefícios equiparados – em situa­ções em que ela exerce a função de professor mas é concursada como auxiliar, recreacionista ou educadora e recebe salário como tal. Pareceres de consultas feitas por sindicatos, prefeituras e órgãos ligados à educação infantil junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE) informam que essa alteração só pode ocorrer se o ingresso da auxiliar se der via concurso público de provas e títulos, se atender à formação exigida pela legislação, e se forem garantidos, na forma de lei, planos de carreira e remuneração equivalentes aos dos demais profissionais da educação básica.*

*“Não podemos misturar e achar que essa auxiliar pode ser enquadrada e equiparada como profissional docente. É importante esclarecer isso para que não haja equívocos quanto à remuneração desse profissional”, destaca Alessio Costa Lima, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (****Undime****) e dirigente municipal de educação de Alto Santo, no Ceará. Ele reitera a necessidade de sempre haver um professor em sala, seja qual for a fase escolar, e destaca a importância de esse docente poder contar com a ajuda de um auxiliar. “Dadas as especificidades do atendimento de crianças muito pequenas, que envolvem tarefas que exigem atenção mais individualizada”, completa Lima, que também é conselheiro da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE.*

*“De zero a três anos, a criança aprende muitas coisas e muito rápido, no sentido de conquistar a autonomia e tornar-se ser humano – mamar, engatinhar, comer, andar, correr, falar, tirar a fralda e controlar os esfíncte­res, por exemplo”, ressalta Cisele Ortiz, coordenadora adjunta do Instituto Avisa Lá, responsável pela capacitação de professores da educação infantil. Ela acrescenta que se o professor não está capacitado e não sabe o quanto as suas intervenções, o ambiente e os materiais utilizados podem favorecer ou prejudicar o desenvolvimento da criança, ele não proporcionará um bom início de formação a ela.* Fonte: <https://undime.org.br/noticia/19-02-2018-16-10-contratadas-como-auxiliares-de-educacao-infantil-profissionais-exercem-funcao-de-docente>

Reforçando o que foi decidido na Consulta TCEMG retromencionada, o ilustre *Flavio Corrêa de Toledo Junior, Consultor da Fiorilli Software. Ex-Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) apresenta o seguinte parecer:*

*De todo modo e enquanto não sobrevenham outras decisões de tribunais superiores (STF, STJ), o Município deve atender à literalidade da nova lei do FUNDEB, ou seja, à conta dos 70% só serão pagos os seguintes profissionais:*

*a) Professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;*

*b) 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;*

*c) Trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;*

*d) Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação para atender o disposto no inciso*[*V*](https://www.jusbrasil.com.br/topicos/127853716/inciso-v-do-artigo-36-da-lei-n-9394-de-20-de-dezembro-de-1996)*do caput do art.*[*36*](https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11689927/artigo-36-da-lei-n-9394-de-20-de-dezembro-de-1996)*, da*[*LDB*](https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1035083/lei-de-diretrizes-e-bases-lei-9394-96)*;*

*e) Profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação;*

*f) Psicólogos e assistentes sociais que atuam na rede básica de ensino*

*Bem por isso e tal qual já acontecia sob o antigo FUNDEB, a educação municipal continua com duas folhas de pagamento; uma para os contemplados com os 70% do FUNDEB; outra para todos os outros servidores da Educação; além disso, salutar que todos os conselheiros do FUNDEB rubriquem essas duas folhas salariais, no intento de comprovar o efetivo exercício daqueles trabalhadores no setor educacional do Município.*

Conclusão, apesar do Parecer da FIORILLI tratar de lacunas na legislação, o seu parecer final serve como nosso resumo de entendimento, ou seja: Não recomendamos que os monitores terceirizados, prestadores de serviços de um município, sejam pagos por meio do 70% do FUNDEB e sim nos 30%. Eles são considerados profissionais de atividade-fim e além disso, não têm a formação exigida pela legislação. Sugerimos após ter autorização legislativa, que seja aberto um Processo seletivo de contratação temporária exigindo a formação em pedagogia, para que os mesmos possam ser enquadrados na contabilização do FUNDEB.

Sendo assim, deve-se encaminhar ao Legislativo um projeto de lei de contratação temporária de monitor por meio de processo seletivo, sendo contabilizados nos 70% do FUNDEB junto ao elemento de despesa orçamentário 31.90.04 – Contratação por tempo determinado, com o subelemento 01 para identificar os 70% do FUNDEB.

**Redigido pelos Consultores da AGP**