MENSAGEM Nº 071, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2021

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Ubá,
Senhoras e Senhores Vereadores:

Submetemos a V.Exas. o Projeto e Lei anexo que dispõe sobre autorização de pagamento de abono salarial, chamado de "Abono FUNDEB", aos profissionais da educação com recursos do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, como medida excepcional e transitória ao exercício de 2021, destinada a promover o cumprimento do disposto no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal.

Recentemente, houve modificação da estrutura do financiamento da educação no País através da Emenda Constitucional n° 108, de 26 de agosto de 2020, que instituiu o novo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Foi editada a Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (com vigência a partir de 26 de dezembro de 2020) para regulamentação do Novo FUNDEB.

Na vigência do FUNDEB até 2020, havia regra mínima para que 60% dos recursos do Fundo fossem utilizados para o pagamento de profissionais do Magistério. Conforme a EC nº. 108/2020, o novo Fundo, que produz efeitos financeiros a partir de 1 de janeiro de 2021, ampliou a subvinculação de gastos de pessoal do FUNDEB de 60% com profissionais do magistério para 70% aos profissionais da educação.

Ainda que nunca utilizada anteriormente pelo município de Ubá, o pagamento de abono aos profissionais da educação com os recursos do Fundo é prática já utilizada em outros municípios.

O Abono FUNDEB, como proposto, se trata de medida emergencial e excepcional para cumprimento do limite mínimo de 70% com o pagamento de profissionais da educação básica previsto na EC 108/2020 e artigo 26 da Lei 14.113/2020 em 2021, que tem como justificativa a conjuntura atípica do corrente ano.

A regulamentação do FUNDEB, Lei nº 14.113/2020 restringiu o conceito de profissionais da educação, isto é, o mínimo de 70% do FUNDEB a professores, psicólogos e assistentes sociais, conforme os normativos expostos abaixo:

> Lei nº 14.113/2020
>
> "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:
>
> "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;" (grifos nossos)
>
> Lei nº 9.394/1996
>
> "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.
> "IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins 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 ao inciso V do caput do art. 36;

> "V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação."
>
> *Lei nº 13.935/2019*
>
> "Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.
> "§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.
> "§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino."

Assim, o novo FUNDEB estipula dois percentuais de aplicação do recurso: no mínimo de 70% para pagamento de remuneração profissionais da educação básica e, e no máximo 30% para despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme artigo 70 da LDB.

O FNDE produz materiais sobre a execução dos recursos do FUNDEB para apoiar Estados e Municípios. Em material disponível pelo endereço de sítio eletrônico do FNDE (https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/167-FUNDEB?download=6188:remuneracao-do-magisterio), nos itens 7.12 a 7.16, o FNDE discorre sobre o abono, conforme segue.

> "O abono é uma forma de pagamento que tem sido utilizada, sobretudo pelos Municípios, **quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica não alcança o mínimo exigido de 60% do FUNDEB**. Portanto, **esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais,** não devendo ser adotado em caráter permanente.
>
> [...]
>
> "Os eventuais pagamentos de abonos **devem ser definidos no âmbito da administração local (Estadual ou Municipal), que deve estabelecer o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros** que ofereçam, de forma clara e objetiva, os critérios a serem observados, os quais deverão constar de instrumento legal que prevejam as regras de concessão, garantindo a transparência e a legalidade do procedimento.

[...]

"Como os abonos decorrem, normalmente, de "sobras" da parcela de recursos dos 60% do FUNDEB, que é destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, tais abonos em nada modifica o universo de beneficiários do seu pagamento, ou seja, **quem tem direito a receber o abono são os mesmos profissionais do magistério da educação básica pública que se encontravam em efetivo exercício no período em que ocorreu o pagamento da remuneração normal, cujo total ficou abaixo dos 60% do FUNDEB**, ensejando o abono. Em relação àqueles profissionais que tenham trabalhado por fração do período considerado, recomenda-se adotar a proporcionalidade, caso a legislação local que autoriza o pagamento do abono não estabeleça procedimento diferente.

[...]

À luz das novas regras do FUNDEB com a aprovação da EC nº. 108/2020, o FNDE produziu e disponibilizou na internet uma cartilha elucidativa explicando as despesas permitidas e vedadas com o uso do FUNDEB, cujo acesso pode ser obtido por meio do seguinte endereço eletrônico, sem prejuízo da juntada aos autos do arquivo: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/FUNDEB/CadernodePerguntaserespostas_NovoFUNDEB.pdf.

Nesta, de mesmo modo, o FNDE expõe que o eventual pagamento de abono deve ser definido no nível local através de lei:

"[...] o **eventual pagamento de abonos é definido no âmbito da administração local, por LEI, que estabeleça o valor, a forma de pagamento e demais parâmetros considerados**. É importante destacar que a adoção desses pagamentos decorre de decisões político-administrativas inerentes ao processo de gestão desses entes governamentais, os quais são responsáveis por administrar as verbas públicas de forma clara e objetiva, **expondo os critérios a serem observados na destinação desses recursos e fazendo constar em instrumento legal que preveja as regras de concessão e os devidos fundamentos legais e materiais**, em obediência aos princípios da transparência e legalidade do procedimento."

[...]

> "FNDE/MEC entende que, concedido eventualmente e apoiado em decisão administrativa e autorização legal (por Lei Municipal, Estadual ou Distrital), no âmbito do Poder Público concedente, tal pagamento não estaria sujeito à incidência da contribuição previdenciária, por não integrar o salário de contribuição do servidor, na forma prevista na Lei nº 8.212/91 [...]. **Entende-se, portanto, que o abono, sendo concedido em caráter eventual e desvinculado do salário, é destituído de caráter salarial, excluindo-se do montante da base de cálculo da exação previdenciária**"

Ainda que sem previsão explícita na Lei nº 14.113/2020, a cartilha do FNDE de 2021 permite interpretação possibilitando o pagamento de abono no caso de "sobras" de recursos da parcela destinada ao pagamento de profissionais da educação, desde que, como extensamente destacado pelo órgão, **adotado como medida de "caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente"**.

Considerando a receita e a despesa previstas para 2021, a Secretaria da Municipal de Educação elaborou propostas para atingimento dos mínimos de 70% do FUNDEB com gastos em pessoal alinhados com o Plano de Ação da pasta, como a contratação de professor de Apoio para estudantes com deficiência e profissional de Educação Física, para atuar nos anos iniciais do ensino fundamental, sempre objetivando a aprendizagem de qualidade para todos os estudantes do município.

Ainda assim, deve-se considerar a situação excepcional e o estado de calamidade ocasionados pela pandemia do Coronavírus - COVID-19 aos quais o Estado de Minas Gerais e a cidade de Ubá se encontram.

Do estado de calamidade atual, são impostos desafios à Administração por si só para cumprimento do exigido pelo Novo FUNDEB, como por exemplo a impossibilidade de realizar atividade com 100% dos alunos da rede municipal na modalidade presencial de ensino durante o primeiro semestre do ano letivo de 2021 por conta das medidas restritivas. Mais importante, talvez, são as restrições no âmbito de pessoal impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicáveis à administração independente da pandemia, e pela Lei Complementar nº. 173, de 27 de maio de 2020. Sendo:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
"I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
"II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
"III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
"IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
"V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
"VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
"VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
"VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;
"IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins."

Destaca-se que os preceitos do art. 8º da LC n. 173/2020 impedem que a administração execute políticas para valorização dos profissionais da educação e ampliação de seu quadro de pessoal previsto no Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação.

Como demonstrado, a possibilidade posta de não atingir do novo mínimo constitucional de 70% de recursos do FUNDEB destinados aos profissionais da educação não se apresenta por falta de iniciativa ou planejamento da administração em instituir políticas estruturais de valorização dos profissionais e se faz medida de caráter excepcional, agravado pela pandemia do Novo Coronavírus.

Do exposto acima, verifica-se que, mantida a projeção de receita e despesa atuais, a Secretaria Municipal de Educação não atingirá o limite mínimo de 70% com o pagamento de profissionais da educação básica previsto na EC 108/2020 e artigo 26 da Lei 14.113/2020, sendo necessárias despesas adicionais com pagamento de profissionais da educação.

Depois de verificada a possibilidade de adoção de providências cabíveis à Secretaria Municipal de Educação, para promover o atendimento da regra constitucional de cumprimento do percentual mínimo de remuneração aos profissionais de educação e constatada sua insuficiência para o cumprimento do percentual mínimo de despesa com pessoal, a previsão de pagamento do Abono FUNDEB como medida excepcional se justifica com finalidade de atendimento às normas do FUNDEB (Emenda Constitucional) no que tange ao exercício de 2021.

Ainda como complemento às informações sobre o Ante Projeto de Lei, cabe informar que, conforme deliberação do Tribunal de Contas de Minas Gerais, processo 1098573; em reunião plenária de 20/10/2021, foi dado parecer do TCE-MG de que não há incompatibilidade entre o cumprimento dos índices educacionais e as vedações do artigo 8° da lei complementar 173/20, sendo recomendável ao Gestor Público que avalie as alternativas possíveis que melhor acomodem o cumprimento do percentual mínimo dos índices do FUNDEB.

Onde destacamos TERRÃO (2021):

> ...analisando o primeiro questionamento do consulente sob a perspectiva dos vários precedentes citados, notadamente aqueles fixados nas Consultas nos 1.095.502, 1.098.272 e 1.098.501, 1.098.422 e

> 1.072.519, bem como das reflexões aqui despendidas, com a vênia do relator, voto por respondê-lo no sentido de que as vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 não obstam a aplicação do novo percentual mínimo de aplicação do Fundeb em remunerações dos profissionais da educação básica, ainda que, para atingi-lo, seja necessário promover o reajuste de remuneração ou a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa no período compreendido entre 28/05/20 e 31/12/21. É imprescindível, para a não incidência das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, que eventuais medidas que aumentem a despesa com pessoal sejam adotadas exclusivamente com o objetivo de atender ao disposto no art. 212-A, XI, da Constituição da República (TCE-MG, Processo: 1.098.573. Conselheiro TERRÃO, Cláudio Couto)

Em momento mais recente, o TCE-MG em reunião plenária, Processo: 1102367 publicou acórdão, onde deliberou ser possível o cumprimento do percentual mínimo de gastos com remuneração dos profissionais da educação, conforme determina a emenda constitucional do novo FUNDEB, através do abono, sendo:

> "É possível o pagamento de abono, com recursos compreendidos na proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundeb, de que dispõem o art. 212-A, inciso XI, da Constituição da República e o art. 26 da Lei n. 14.113/2020, para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, em caráter excepcional e transitório, desvinculado da sua remuneração, desde que sejam observados os seguintes requisitos: previsão em lei, na qual devem constar os critérios regulamentadores do pagamento; prévia dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República". (TCE/MG). Dispnível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/111625420.

Ainda, de acordo com o referido acórdão citado, destacamos a conclusão, proferida pelo relator da consulta, conselho Adonias Monteiro:

> No mérito, em consonância com precedentes desta Corte e com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: é possível o pagamento de abono, com recursos compreendidos na proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundeb, de que dispõem o art. 212-A, inciso XI, da Constituição da República e o art. 26 da Lei n. 14.113/2020, para os profissionais da educação básica em efetivo exercício, em caráter excepcional e transitório, desvinculado da sua remuneração, desde que sejam

observados os seguintes requisitos: previsão em lei, na qual deve constar os critérios regulamentadores do pagamento; prévia dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nos termos do § 1º, incisos I e II, do art. 169 da Constituição da República. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Fundeb1102367.pdf.

Nesse sentido, é importante destacar que o pagamento da remuneração dos profissionais da educação incide nas despesas da subvinculação dos gastos com FUNDEB 70% .

Portanto, apresenta-se o Anteprojeto de Lei, uma vez que se trata de regulamentar determinação constitucional, onde destacam-se os itens listados abaixo:

- Adotou-se a denominação "Abono-FUNDEB", de forma a vincular de forma mais imediata a concessão do citado abono com a sistemática do FUNDEB;

- A Lei do FUNDEB – Lei nº 14.113/2020 define profissionais da educação, para fins da subvinculação, por remissão ao art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e ao art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que estejam em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica. Portanto, fazem jus ao abono:

- integrantes do quadro de profissionais da Educação da Secretaria Municipal da Educação, em efetivo exercício dos cargos ou funções-atividades previstas no art. 61 da LDB.

- O valor do abono será fixado mediante Decreto do executivo municipal, calculado de maneira proporcional ao número de dias efetivamente trabalhados no ano de 2021 (professor AI) bem como da carga horária de horas/aula e dias efetivamente trabalhados (para Professor BI), prestigiando o princípio da proporcionalidade de remuneração dos profissionais; de acordo com o tempo de sua contribuição para o serviço educacional;

- Prevê-se, ainda, que aqueles que porventura acumulam cargos ou funções dessa natureza na rede municipal recebam o abono pelo exercício de ambos os cargos/funções, evitando-se a judicialização da questão;

Destaca-se que o uso dos recursos da parcela subvinculada de 70% do FUNDEB para pagamento do Abono-FUNDEB pode ser realizado, desde que sejam observados os termos do Anteprojeto de Lei e que seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Assim, a proposta de Anteprojeto de Lei de abono voltado aos profissionais de educação, em natureza excepcional, exclusivamente para o exercício de 2021, destina-se a garantir o cumprimento do percentual mínimo constante do inciso XI do art. 212-A da Constituição Federal, à razão de 70% dos recursos do FUNDEB.

Diante do exposto, e com a convicção de que a representará um marco na trajetória da educação pública municipal e a valorização dos profissionais da educação da rede municipal de ensino, **encaminhe-se o presente projeto de lei para apreciação dos nobres edis, em regime de extrema URGÊNCIA.**

Respeitosamente,

Edson Teixeira Filho
Prefeito de Ubá

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ
ESTADO DE MINAS GERAIS

À CECTEL, COFTC e CLJR 20/12/2021

PROJETO DE LEI Nº 173/2021

Dispõe sobre a concessão do Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica da rede municipal de ensino, na forma que especifica.

Art. 1º O Poder Executivo concederá aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação em exercício na rede municipal de ensino, em caráter excepcional no exercício de 2021, o abono denominado Abono-FUNDEB, para fins de cumprimento do disposto no inciso XI, do artigo 212-A, da Constituição Federal;

Parágrafo único. O valor destinado ao pagamento do Abono-FUNDEB será estabelecido em decreto, a partir da apuração das diferenças entre os valores estimados de receita do FUNDBEB, deduzidos do total estimado de despesas com remuneração dos profissionais da educação e não poderá ser superior à quantia necessária para integrar 70,1% (setenta inteiros e um centésimo por cento) relativos ao exercício de 2021.

Art. 2º Poderão receber o abono previsto no artigo 1º desta lei os servidores que em efetivo exercício na rede municipal de ensino, definidos conforme artigo 61 da LDB.

Art. 3º O valor do abono pago aos servidores na forma prevista em regulamento será concedido de forma proporcional de acordo com os dias efetivamente trabalhados.

§ 1º Caso o servidor seja titular de mais de um vínculo com a Secretaria Municipal de Educação, fará "jus", em face de acumulação prevista constitucionalmente, ao recebimento do valor do abono nos respectivos vínculos, calculado na forma deste artigo.

Art. 4º No caso de o pagamento efetuado com base no artigo 3º desta lei ser insuficiente para o fim previsto no artigo 1º, poderá ser paga parcela complementar, desde que, a soma dos valores das parcelas não ultrapassem 70,1% (setenta por cento e um décimo).

Art 5º Para cálculo do valor a que se referem os artigos 3º e 4º desta lei será considerado o período de janeiro a dezembro de 2021.

Art.6º O disposto nesta lei não se aplica aos inativos e pensionistas, com benefício concedido até 31 de dezembro de 2020.

Art.7º As despesas decorrentes desta lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, e também obedecerão ao disposto no artigo 17 da Lei Municipal 4.790/2020 – LDO 2021, especificamente:

02 06 05 12 361 0011 2.055 3190.11 Ficha 532 DR-118
02 06 05 12 365 0011 2.138 3190.11 Ficha 548 DR-118
02 06 05 12 365 0011 2.154 3190.11 Ficha 561 DR-118
02 06 05 12 366 0011 2.202 3190.11 Ficha 573 DR-118
02 06 05 12 367 0011 2.139 3190.11 Ficha 582 DR-118

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ubá,MG, 20 de dezembro de 2021

EDSON TEIXEIRA FILHO
Prefeito de Ubá