

**PARECER HOMOLOGADO(\*)**

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



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADA:</b> Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE		<b>UF:</b> DF
<b>ASSUNTO:</b> Consulta sobre a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, e a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.		
<b>RELATOR:</b> Cesar Callegari		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000037/2008-99		
<b>PARECER CNE/CEB Nº:</b> <b>7/2008</b>		<b>APROVADO EM:</b> <b>9/4/2008</b>

**I – RELATÓRIO**

• **Histórico**

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE – dirigiu ao Senhor Presidente do Conselho Nacional de Educação o Ofício nº 079/08 PR-CNTE, datado de 5 de março de 2008, nos termos a seguir transcritos:

*A Lei nº 11.494/2007, que organiza e regulamenta o funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, dispõe em seu artigo 21, § 2º:*

***Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura do crédito adicional.***

*A Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, define no artigo 40, como créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*

*Da combinação das disposições acima, da Lei nº 11.494/2007 e a da Lei nº 4.320/64, depreende-se que até 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB que podem passar de um exercício para o seu seguinte imediato, à conta do mesmo Fundo, passam a ser recursos do exercício que os recebe, integrando-se aos recursos do Fundo nesse exercício.*

*A Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 22, caput, dispõe, repetindo mandamento constitucional (ADCT, inciso XII do artigo 60, nova redação da EC nº 53/2006):*

***Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.***

*O disposto no artigo 22, caput, da Lei nº 11.494/2007, na transcrição acima, leva ao entendimento de que, em ocorrendo transferência de saldo, nas condições estabelecidas na mesma Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 21, § 2º, sobre ele também incide a subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEB. Como contribuição para dirimir dúvidas em razão de entendimentos divergentes, solicitamos se manifeste sobre o assunto o Conselho Nacional de Educação.*

*Saliente-se que o propósito da presente consulta é a busca de normatização de alcance nacional, para matéria diretamente relacionada à valorização dos profissionais do magistério, garantindo-se-lhes remuneração condigna.*

Do texto acima transcrito, resumindo, resulta formulada a seguinte questão:

***Em ocorrendo transferência de saldo, de um exercício para o exercício seguinte, em montante de até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB, conforme dispõe a Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 21, § 2º, esse saldo passa a compor a base de incidência, no exercício que o recebe por transferência, da subvinculação de 60% destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício?***

Em relação à questão da consulta acima, considere-se, ainda preliminarmente, que a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação já se posicionou anteriormente, tratando de questão análoga, referindo-se a saldo de recursos do FUNDEF, então vigente, mediante Parecer CNE/CEB nº 3/2005, aprovado em 16/3/2005, e reexaminado pelo Parecer CNE/CEB nº 36/2006, aprovado em 6/4/2006, respondendo consulta formulada pela APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

*Para efeito da remuneração dos profissionais do Magistério, os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF, como mínimo, vinculados à remuneração dos profissionais do Magistério, incidem sobre a totalidade dos recursos desse Fundo, no exercício, nessa totalidade incluindo-se o saldo positivo apurado em balanço e transferido do exercício anterior?*

Esse posicionamento foi embasado no nosso voto como relator do Parecer CNE/CEB nº 3/2005, ratificado no Parecer CNE/CEB nº 36/2006:

*Com base nas disposições da legislação vigente, conforme exposto no mérito, voto pela manifestação no sentido de que os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF, como mínimo, subvinculados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público, incidem (sic) sobre a totalidade dos recursos desse Fundo, no exercício, nessa*

*totalidade incluindo-se o saldo positivo líquido da conta respectiva, apurado em balanço e transferido do exercício anterior.*

Contudo, os referidos pareceres não foram homologados pelo Ministério da Educação, face à extinção do FUNDEF no final de 2006.

- **Mérito**

A Emenda Constitucional nº 53/2006 criou o FUNDEB como fundo especial de administração pública, de âmbito estadual, referindo-o como de natureza contábil (ADCT, art. 60, I), e atribuiu à lei as disposições sobre a sua organização e o seu funcionamento (ADCT, art. 60, III). A lei assim requerida, de nº 11.494/2007, foi originária de projeto de lei de conversão da MP nº 339, de 28 de dezembro de 2006, até então vigente com força de lei.

Na administração pública, FUNDO ESPECIAL *é o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.* É como está posto no artigo 71 da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Na administração pública, fundo é uma conta titulada na contabilidade governamental, cujo título a identifica para fins administrativos dirigidos, com identidade administrativa, mas destituída de personalidade jurídica. Na administração pública, fundo também é um “caixa especial” que mantém e movimenta recursos financeiros em separado do “caixa geral”; uma exceção ao princípio de “unidade de caixa”, que orienta a gestão dos dinheiros públicos.

Concebido com as funções de captar e, simultaneamente, distribuir recursos vinculados, com a conotação de fundos básicos gerais, um para cada Estado e o Distrito Federal, o FUNDEB, nessa concepção, tem a configuração de um fundo de repartição, do qual cada parcela distribuída dá forma e substância a um fundo de gestão, na configuração de conta titulada na contabilidade do ente federativo beneficiário da repartição que o FUNDEB processa.

Da mesma Lei nº 4.320/64, são os artigos 72, 73 e 74 seguintes:

*Art. 72 A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.*

*Art. 73 Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a critério do mesmo fundo.*

*Art. 74 A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*

Relacionam-se diretamente com o disposto no artigo 73 da Lei nº 4.320/64 e com o fulcro da consulta que nos ocupa, as disposições dos artigos 21 e 22 da Lei nº 11.494/2007 (reproduzindo as disposições dos mesmos artigos da MP nº 339/2006):

*Art. 21 Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação*

*básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).*

*§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.*

*§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.*

*Art. 22 Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.*

.....

Atente-se que nas disposições do art. 21, *caput*, da Lei nº 11.494/2007, está expressamente estabelecido que os recursos do FUNDEB, *inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados.*

Em tais disposições, está presente o princípio da anualidade também presente nas disposições do artigo 212 da Constituição Federal, referindo-se à vinculação, para o ensino público, da receita proveniente de impostos, da qual os recursos do FUNDEB são subvinculação. Porém, subvinculação remetida pela mesma Constituição, em disposições transitórias, para as normas legais que regem os fundos especiais e em razão das peculiaridades que os caracterizam e diferenciam. No caso presente, a Lei nº 11.494/2007, que no disposto do § 2º do mesmo artigo 21, admite a possibilidade de que até 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB não sejam utilizados no exercício do recebimento, mas, sim, no exercício imediatamente subsequente.

Considere-se, ainda, que o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 refere-se à utilização dos recursos “mediante abertura de crédito adicional”, cujo regramento, também da Lei nº 4.320/64, está exposto em seus artigos 40 a 43:

*Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*

*Art. 4. Os créditos adicionais classificam-se em:*

*I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;*

*II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;*

.....

*Art. 4. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.*

*§ 1º Consideram-se recursos para fins deste artigo, desde que não comprometidos:*

*I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;*

*II – os provenientes de excesso de arrecadação;*

*III – os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;*

*IV – o produto de operações de crédito autorizados em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-la.*

*§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

*§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.*

*§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.*

Entendemos, com base no que está posto no artigo 43 da transcrição acima, que o saldo a que se refere o § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, utilizável “mediante abertura de crédito adicional”, corresponde a superávit financeiro, ou seja, diferença positiva entre o saldo em conta do FUNDEB e restos a pagar à conta do mesmo Fundo. E sendo o FUNDEB um fundo especial, no contexto das finanças públicas, com fundamento nas disposições legais pertinentes, o superávit financeiro (saldo da conta FUNDEB deduzido de restos a pagar, referindo-se a despesas compromissadas à conta do mesmo Fundo) integra os recursos do FUNDEB do exercício que o recebe por transferência do exercício que o transfere.

No decorrer do exercício, em havendo cancelamento, total ou parcial, de restos a pagar à conta do FUNDEB, o valor do cancelamento passa a integrar a base de incidência (recursos anuais totais dos Fundos) da subvinculação de 60% estabelecida como mínimo para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. A considerar, ainda, que os 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB não aplicados no exercício estarão, sempre e prioritariamente comprometidos, em parte ou no todo, com o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, todas as vezes em que, no exercício de sua origem e referindo-se a esse pagamento, não tenha sido atendida a obrigação concernente à aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo. Consoante a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 8º, parágrafo único:

*Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objetivo da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Face ao entendimento acima exposto e porque estamos tratando de um Fundo que tem explícito, em sua denominação, um dos objetivos com ele a atingir, **Valorização dos Profissionais da Educação**, trazemos à colação deste relatório requisitos elencados no Plano Nacional de Educação da Lei nº 10.172/2001, para que se concretize essa valorização:

- *uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;*
- *um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;*

- *jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;*
- *salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;*
- *compromisso social e político do magistério.*

## **II – VOTO DO RELATOR**

Com base nas disposições da legislação vigente, conforme exposto no mérito, voto no sentido de que, observadas as limitações legais, os 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB, como mínimo, subvinculados à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública, incidam sobre os recursos anuais totais desse Fundo, nesses totais incluindo-se o saldo positivo líquido da conta respectiva apurado em balanço e transferido do exercício anterior.

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