

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 20/04/2009



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica		UF: DF
ASSUNTO: Consulta sobre profissionais de Educação Infantil que atuam em redes municipais de ensino		
RELATOR: Cesar Callegari		
PROCESSO Nº: 23001.000181/2008-25		
PARECER CNE/CEB Nº: 21/2008	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 8/10/2008

I – RELATÓRIO

Foi protocolado no Conselho Nacional de Educação o Ofício nº 2.115/GAB/SEB/MEC, de 10 de julho de 2008, pelo qual a Professora Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação, encaminhou, para apreciação e pronunciamento deste Colegiado, solicitação, originalmente de parecer jurídico, da Diretoria de Orientações Curriculares para Educação Básica, daquela Secretaria, constante do Memorando nº 3.946, de 24 de junho de 2008, nos seguintes termos:

- 1. A Coordenação Geral de Educação Infantil tem recebido consultas, dentre as quais a da Prof. Iara Bernardi, representante do MEC em São Paulo, solicitando esclarecimentos sobre profissionais da educação infantil que atuam em redes municipais.*
- 2. Em vários municípios, existem profissionais que embora exerçam a função de professor, não fizeram concurso para esse cargo, mas para cargos como “monitor”, “auxiliar”, “recreacionista”, “educador” e outros. Em algumas situações, esses profissionais conseguiram, por meio de lei municipal, ser incluídos na carreira do magistério passando a ter os mesmos direitos e condições do cargo de professor. Posteriormente, em decorrência de decisão judicial, os municípios foram obrigados a rever essa situação excluindo os referidos profissionais da carreira do magistério. Atualmente, embora continuem a atuar como professores da educação infantil, esses profissionais ocupam cargos com outras denominações e possuem salários inferiores ao de professor.*

3. *Esta Coordenação entende que tal fato não se caracteriza como “desvio de função”, mas como uma subdivisão ou ressurgimento de uma divisão, no âmbito do desempenho da função docente.*

4. *Para melhor orientar os municípios, solicitamos parecer jurídico sobre a situação em questão.*

Análise do mérito

É oportuno que a consulta seja tratada não apenas pontualmente, mas em uma perspectiva mais ampla, referida ao magistério na Educação Infantil e à obrigatoriedade da elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Preliminarmente, registra-se que, sobre os *profissionais do magistério*, a Câmara de Educação Básica aprovou, em 17 de outubro de 2007, um Parecer que pode orientar esta análise.

Trata-se do Parecer CNE/CEB nº 24/2007 referente à consulta do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, do qual decorreu a edição da Resolução CNE/CEB nº 1/2008 que *define os profissionais do magistério, para efeito da aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. O Parecer reporta-se à Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, que deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal (CF), e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O artigo 206 da CF elenca, em oito incisos, os princípios com base nos quais deve ser ministrado o ensino, sendo o V (com redação dada pela EC nº 53): 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 (gn);

Também introduzido pela mesma EC, o artigo 206 passou a ter um 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 (g.n).

No exame da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, o Parecer CNE/CEB nº 24/2007 reitera o disposto no artigo 40 da referida Lei, no sentido de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica.

Posteriormente ao Parecer, a Lei nº 11.738/2008,¹ que veio regulamentar a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também atendeu àquele parágrafo único do artigo 206 da Constituição ao fixar, até 31 de dezembro de

¹ A Lei nº 11.738/2008 institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

2009, o prazo para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem ou façam a adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.²

Note-se que, para atender plenamente ao parágrafo único do artigo 206 da Constituição Federal, falta, ainda, uma lei que venha a dispor *sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da Educação Básica*. Pertinentemente, há, no Congresso, tramitação de Projetos de Lei com este objetivo.

Pela Lei nº 11.738/2008, portanto, os obrigatórios Planos de Carreira têm, agora, definido o prazo para serem elaborados ou adequados. Não há, desse modo, como os órgãos normativos e executivos dos diferentes sistemas de ensino deixarem de exigir, a partir de 1º de janeiro de 2010, o atendimento desta obrigação. Mais especialmente, o MEC terá de exigilo ao desenvolver cooperação com quaisquer dos entes federativos.

A propósito, lembra-se que este Conselho, pelo Parecer CNE/CEB nº 10/97 e pela Resolução nº 3/97, já fixou *Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, as quais ainda parcialmente são pertinentes, não foram revogadas, embora tenham sido em parte superadas face à nova legislação. A Câmara de Educação Básica do CNE está promovendo discussão sobre a matéria mediante a realização de Audiências Públicas com o objetivo de elaborar novas diretrizes até o início de 2009.

Voltando ao Parecer CNE/CEB nº 24/2007, este inclui os profissionais docentes da Educação Infantil no conceito de *magistério da Educação Básica*, o qual é *entendido como trabalho/função de ensino a cargo e desenvolvido/exercida por professores, na qualidade de profissionais da educação escolar/ensino, em todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica presencial* (aí compreendida, obviamente, a Educação Infantil, em creche e pré-escola).

Nesse sentido, para o efeito do inciso II do parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, são entendidos como docentes integrantes do magistério na Educação Infantil os profissionais habilitados em curso Normal de Nível Médio, em curso Normal Superior e em curso de Pedagogia, assim como em Programa Especial a isso destinado, criado e devidamente autorizado pelo respectivo sistema de ensino, e que tiverem seu ingresso mediante concurso público específico ou, excepcionalmente, contratação ou designação de acordo com legislação e normas que regem o respectivo sistema de ensino.

Em caráter excepcional, na etapa de Creche da Educação Infantil, é admitido que sejam considerados docentes, para efeito da destinação de recursos nos termos do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, os profissionais não habilitados, porém autorizados a exercer a docência pelo órgão competente do respectivo sistema de ensino, em caráter precário e provisório, na falta daqueles devidamente habilitados para tanto.

Quanto à carência de profissionais habilitados, se persistir ainda, cabe ao poder público investir esforços para propiciar oportunidades de formação aos que exercem

² Art. 6º da Lei nº 11.738/2008: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.*

precariedade a docência, visando a, qualificadamente, superar essa situação. Aliás, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) inclui a *valorização dos profissionais da educação* entre suas prioridades, determinando que *particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores*.

O mesmo Parecer CNE/CEB nº 24/2007 lembra outros profissionais da educação escolar, tão desejáveis e necessários e que colaboram ou concorrem para o desempenho da escola, em especial de Educação Infantil, mas que não integram o magistério.³ A eles, igualmente, devem ser propiciadas condições de valorização profissional, merecendo configuração de cargo público (acesso por concurso de provas e títulos, piso salarial e condições de exercício nos respectivos planos de cargos, e estatutos regulatórios dos Estados e Municípios).⁴ De qualquer modo, no entanto, e com base nas disposições regulamentadoras do FUNDEB, não estão incluídos como *profissionais do magistério*.

O entendimento do Parecer CNE/CEB nº 24/2007 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2008 é unicamente para compreensão e aplicação do inciso II do parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, referente à destinação de, pelo menos, 60% dos recursos anuais totais dos Fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública. O Parecer e a Resolução tornam claro que essa inclusão não tem nenhum alcance ou relação com acesso, promoção, jornada de trabalho, aposentadoria ou quaisquer outros aspectos referentes a carreiras de magistério das redes públicas de ensino, matérias estas tratadas pela legislação respectiva, federal, estadual, do Distrito Federal e dos Municípios.⁵

Por outro lado, muitos profissionais habilitados para o magistério e que atuam efetivamente como docentes na Educação Infantil, ocupam cargos e desempenham funções formalmente fora da carreira do magistério, recebendo diversas denominações, tais como assistente de desenvolvimento infantil, monitor, auxiliar, recreacionista, recreador, educador e outras.

Para estes casos está direcionada a consulta ora encaminhada pela Secretaria de Educação Básica do MEC.

Em princípio, a variedade de nomes atribuídos a esses profissionais não constitui problema maior desde que sejam legalmente habilitados para o magistério, tenham seu ingresso mediante concurso público de provas e títulos⁶ e estejam contemplados em Plano de Carreira, com as vantagens e obrigações equivalentes a outros profissionais com a

³ Entre eles: Bibliotecários e Técnicos em Biblioteconomia; Bacharéis e Técnicos em Informática; Bacharéis e Técnicos em Artes; Técnicos em Desportos; Assistentes Sociais; Médicos; Psicólogos; Fisioterapeutas; Terapeutas Ocupacionais; Fonoaudiólogos; Nutricionistas e Técnicos em Nutrição e Dietética; Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem; Técnicos em Serviços de Apoio Escolar.

⁴ Projeto de Lei proposto pela Senadora Fátima Cleide, aprovado no Senado, altera o artigo 61 da LDB para discriminar as categorias de trabalhadores que devem ser considerados profissionais da educação (tramita na Câmara de Deputados sob nº 6.206/2005, já com Parecer favorável do Deputado Carlos Abicalil).

⁵ A autonomia constitucional dos entes federativos torna complexa a questão, pois, embora condicionada por legislação federal de alcance nacional com disposições pertinentes (como, por exemplo, as da LDB, da Lei nº 11.494/2007 e da Lei nº 11.738/2008), cabe a cada qual legislar sobre as questões funcionais de seus servidores, aí incluídos os integrantes do magistério. Sem dúvida, porém, estes deverão estar contemplados em Plano de Carreira e Remuneração (obrigatoriamente a partir de 1º de janeiro de 2010).

⁶ O inciso V do artigo 206 da Constituição expressamente prescreve, para as redes públicas, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

denominação de Professor. O recomendável é que, atendidas essas condições, todos estejam sob a denominação Professor.

Retomando mais pontualmente a consulta, os termos muito gerais em que foi apresentada levam a crer que houve Municípios que, por lei municipal, incluíram na carreira do magistério (com denominações diversas da de *professor*), profissionais não habilitados para o magistério e/ou habilitados, mas não concursados, os quais teriam passado a ter os mesmos direitos e condições do ocupante regular de cargo de professor.

E, segundo informado, em decorrência de decisão judicial, houve Municípios que foram obrigados a rever essa situação, excluindo os referidos profissionais da carreira do magistério, embora permaneçam em atividade, ocupando cargos com outras denominações e com salários inferiores ao de professor.

De um lado, como já assinalado, o exercício de docência por pessoas não habilitadas pode, em situações justificáveis, ser autorizado pelo órgão competente do respectivo sistema de ensino, porém somente em caráter precário e provisório, na falta daqueles devidamente habilitados para tanto. Para eles, como indicado anteriormente, deve ser propiciada oportunidade de formação, com posterior possibilidade de integração na carreira de magistério.

De outro lado, a existência de profissionais que atuam na Educação Infantil com a formação pedagógica adequada, mas que não integram regularmente a carreira de magistério, acarreta seu enfraquecimento e sua desvalorização, além de desatender à Constituição e aos preceitos legais. Sua integração na carreira deve, portanto, vir a ser regularmente possibilitada.

Cabe, nesse sentido, insistir para que os órgãos executivos dos diversos sistemas de ensinos promovam a realização de concursos públicos para possibilitar acesso à carreira do magistério aos que já trabalham com crianças, mas ainda não podem integrá-la.

E cabe, igualmente, enfatizar a necessidade de investir na sempre necessária formação permanente de todos os profissionais da educação.

Nos casos concernentes à consulta recebida, a ilegalidade não estaria, em princípio, na denominação variada dos cargos incluídos na carreira de magistério, mas, certamente, na ausência de dois dos necessários requisitos: a habilitação para o magistério e o ingresso por concurso público.

É possível supor que a falta de um ou de ambos tenha sido levada em conta pelo Judiciário, ao fazer reverter a aplicação de legislação municipal que incluiu na carreira do magistério os profissionais mencionados na consulta. Melhor exame desta questão, no entanto, poderá ser realizado com a desejável análise e parecer de órgão de assessoramento jurídico do MEC.

II – VOTO DO RELATOR

Diante da consulta recebida e do exposto neste Parecer, responde-se à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação que:

1. O artigo 206 da Constituição Federal (CF) elenca, entre os princípios com base nos quais deve ser ministrado o ensino, a 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, bem como, em seu novo parágrafo único, acrescenta que 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. (gn).

2. O Parecer CNE/CEB nº 24/2007, do qual decorreu a edição da Resolução CNE/CEB nº 1/2008, que definiu os profissionais do magistério, para efeito da aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007, regulamentadora do FUNDEB, reiterou o disposto nesta, de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da Educação Básica.

3. A Lei nº 11.738/2008 também atendeu ao parágrafo único do artigo 206 da Constituição Federal, ao fixar, até 31 de dezembro de 2009, o prazo para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem ou façam a adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. Os obrigatórios Planos de Carreira têm, agora, definido o prazo para serem elaborados ou adequados, devendo ser exigido o atendimento desta obrigação, a partir de 1º de janeiro de 2010, pelos órgãos normativos e executivos dos diferentes sistemas de ensino, bem como pelo MEC ao desenvolver, com eles, cooperação.

4. O Parecer CNE/CEB nº 24/2007, somente para efeito do inciso II do parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 (referente à destinação de, pelo menos, 60% dos recursos anuais totais dos Fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública), incluiu os profissionais docentes da Educação Infantil no conceito de magistério da Educação Básica. Entendeu-os como os profissionais habilitados em Curso Normal de Nível Médio, em Curso Normal Superior e em Curso de Pedagogia, assim como em Programa Especial a isso destinado, criado e devidamente autorizado pelo respectivo sistema de ensino, e que tiverem seu ingresso mediante concurso público específico ou, excepcionalmente, contratação ou designação de acordo com legislação e normas que regem o respectivo sistema de ensino. Em caráter excepcional, na etapa de Creche da Educação Infantil, é admitido que sejam considerados docentes, os profissionais não habilitados, porém autorizados a exercer a docência pelo órgão competente do respectivo sistema de ensino, em caráter precário e provisório, na falta daqueles devidamente habilitados para tanto.

5. Muitos profissionais habilitados para o magistério e que atuam efetivamente como docentes na Educação Infantil, entretanto, ocupam cargos e desempenham funções formalmente fora da carreira do magistério, recebendo denominações diversas da de professor. Contudo, a existência de profissionais que atuam na Educação Infantil com a formação pedagógica adequada, mas que não integram regularmente a carreira de magistério, acarreta o enfraquecimento e a desvalorização dessa mesma carreira, além de desatender a Constituição e os preceitos legais. Sua integração na carreira deve, portanto, vir a ser regularmente possibilitada.

6. Insiste-se, nesse sentido, para que os órgãos executivos dos diversos sistemas de ensino promovam a regularização desses docentes, mediante realização dos necessários concursos públicos para possibilitar acesso à carreira do magistério, com as vantagens e obrigações equivalentes.

7. A ilegalidade dos casos apontados na consulta formulada pela Secretaria de Educação Básica do MEC não estaria, em princípio, na denominação variada dos cargos

incluídos na carreira de magistério, mas, certamente, na ausência de dois dos necessários requisitos: a habilitação para o magistério e o ingresso por concurso público.

Brasília (DF), 8 de outubro 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 8 de outubro de 2008.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Vice-Presidente