



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5048122-72.2021.4.04.0000/PR**

**AGRAVANTE:** MUNICÍPIO DE PÉROLA/ PR

**AGRAVADO:** FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

**DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em mandado de segurança pelo Juízo Federal da 6ª VF de Curitiba/PR que indeferiu a liminar pretendida pelo Município de Pérola/PR, pela qual pretendia "determinar a suspensão dos efeitos do ato exposto no Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE), bem como, determinar que a autoridade Impetrada se abstenha de promover qualquer ato sancionador ou que impeça repasses dos recursos do FUNDEB ao ente municipal Impetrante, independentemente da instituição financeira contratada pelo ente municipal para fins de pagamento de seus servidores da educação, adotando as cautelas de estilo na identificação dos beneficiários, até o trânsito em julgado do presente mandamus."

A parte agravante alega, em síntese, que a vedação constante no art. 21 da mencionada lei, Lei nº 14.113/2020, é unicamente para fins contábeis, ou seja, o repasse realizado do FUNDEB deve ser creditado nas contas dos municípios em tais instituições (BB e CEF), todavia, após tal repasse o pagamento aos profissionais da educação deve se reger pelas regras previstas e de gestão de cada ente municipal ou estadual; que o repasse deve ser obrigatoriamente creditado nas contas dos bancos públicos oficiais, mas o pagamento final aos agentes públicos não necessariamente deve ser realizado por meio de tais bancos, e, sim, por meio daqueles que possuem contrato de processamento da folha de pagamento com o Município. Aduz que o Município possui contrato administrativo com outra instituição bancária e assim defende que a decisão atacada poderá ocasionar, de forma concreta, riscos e prejuízos à Administração Municipal, pois pode ensejar o rompimento do contrato administrativo de administração e gestão da folha de pagamento do Impetrante. Requer, pois, seja deferida a antecipação de tutela recursal e, ao final, seja-lhe dado provimento e, ao final, seja provido o presente recurso.

É o relatório.

Decido.

A decisão atacada foi assim proferida, *verbis*:

## DESPACHO/DECISÃO

*1. O Município de Pérola/PR ingressou com o presente mandado de segurança em face do Presidente do FNDE, requerendo a concessão de liminar para determinar a suspensão dos efeitos do ato exposto no Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE), bem como, determinar que a autoridade Impetrada se abstenha de promover qualquer ato sancionador ou que impeça repasses dos recursos do FUNDEB ao ente municipal Impetrante, independentemente da instituição financeira contratada pelo ente municipal para fins de pagamento de seus servidores da educação, adotando as cautelas de estilo na identificação dos beneficiários, até o trânsito em julgado do presente mandamus.*

*Deduz a sua pretensão de acordo com os seguintes fundamentos: a) em 30 de julho de 2021, a autoridade Impetrada, após inúmeras provocações de diversas secretarias municipais e estaduais de educação, exarou ato administrativo, consubstanciado pelo Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE (ato impugnado), que assim dispôs: 20. Diante desses fatos, notificamos essa Secretaria de Educação, nos seguintes termos: não há, no momento, permissão legal que autorize o processamento de folha de pagamento por bancos distintos daqueles previstos no art. 21 da Lei nº 14.113/2020. 21. Além disso, informamos que o FNDE fará a publicidade devida das informações, assim que obtivermos respostas às consultas formuladas ao TCU e ao MPF. 22. O FNDE mantém o compromisso de manter as redes de ensino atualizadas sobre a temática por meio de Ofícios-Circulares e expedientes publicados em seu Portal institucional. 23. Colocamo-nos à disposição para mais esclarecimentos que se façam necessários; b) tal decisão administrativa e de interpretação manifestamente equivocada, decorreu dos impactos trazidos pela nova legislação do FNDE (Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e Decreto federal nº 10.656, de 22 de março de 2021) no que tange à contratação da folha de pagamento aos servidores estaduais e municipais da Educação, especificamente no que concerne à possibilidade de pagamento desses, com recursos do FUNDEB, por meio de outras contas bancárias, geridas por instituições financeiras não oficiais, situação do ente Impetrante; c) na legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é possível denotar que a Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal”, assim dispõe acerca dos recursos destinados aos Fundos instituídos no âmbito dos Estados e Municípios: Art. 20. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil S.A., que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cujas arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade. Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim,*

*e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei; d) ocorre que, diferentemente do entendimento da autoridade coatora, a nova legislação não obriga, tampouco poderia obrigar, os entes municipais a realizarem o pagamento final de seus servidores da área da educação, mediante a obrigatoriedade de contratação das instituições previstas no Art. 20 da lei de regência (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal); e) o que se extrai da legislação vigente, é que a vedação constante no art. 21 da mencionada lei, é unicamente para fins contábeis, ou seja, o repasse realizado do FUNDEB deve ser creditado nas contas dos municípios em tais instituições (BB e CEF), todavia, após tal repasse, o pagamento aos profissionais da educação, deve se reger pelas regras previstas e de gestão de cada ente municipal ou estadual; f) o município de Pérola, ora Impetrante, possui contrato administrativo com o BANCO ITAÚ UNIBANCO (Contrato 114/2018), devidamente licitado, cujo o objeto é: administrar com exclusividade a folha de pagamento e disponibilizar empréstimo consignado para os servidores públicos ativos e inativos do poder executivo do município de PÉROLA, contrato este em plena vigência; g) a imposição trazida pela autoridade Impetrada, promove verdadeira ingerência na gestão do ente municipal, pois não há autorização legislativa, tampouco poderia haver imposição legal, na interpretação dada pela mesma, em obrigar e “escolher” em qual instituição financeira o Município Impetrante deve fazer o pagamento a seus servidores.*

***É o relatório. Decido.***

*2. A parte impetrante impugna o Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, mediante o qual o Presidente do FNDE, dirigindo-se aos Secretários(as) de Educação dos Estados e Secretários(as) de Educação dos Municípios, estabeleceu regras sobre a gestão das contas bancárias específicas do Fundeb e sobre o processamento de folhas de pagamento dos profissionais da educação básica pública.*

*O art. 212-A, caput, da Constituição Federal, norma que baliza o FUNDEB, permitiu que a lei dispusesse sobre a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle das verbas do fundo:*

***Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:***

*I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

*(...)*

*X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do **caput** e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

*a) a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

*(...)*

*d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

*(...)*

*É preciso destacar que o art. 164, § 3º, da CF/88, ao dispor sobre os depósitos em quaisquer "instituições financeiras oficiais" das disponibilidades de caixa dos entes, órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, ressalvou a possibilidade de a lei prever outros casos:*

*Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.*

*§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.*

*§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.*

*§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.*

*Sendo assim, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, ao regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inovou em relação à legislação anterior, estabelecendo que os recursos do fundo devem ser executados nas próprias contas mantidas junto à Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A., com exclusividade:*

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.*

(...)

*Art. 47. Os repasses e a movimentação dos recursos dos Fundos de que trata esta Lei deverão ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas em uma das instituições financeiras de que trata o art. 20 desta Lei.*

*Essa norma, ao proibir que os recursos sejam transferidos a outras instituições financeiras, foi editada para dotar os repasses de maior fiscalização, permitindo a desejada transparência na utilização dos recursos destinados à educação, tudo conforme prevê a EC nº 108/2020 (212-A, inciso X, alínea d, da Constituição Federal).*

*Também cumpre ressaltar que a autoridade impetrada, ao redigir o Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, cumpriu o disposto na Lei nº 14.113/2020, tudo com o propósito (declarado no referido ofício) de garantir a rastreabilidade das verbas públicas e a devida obediência às finalidades do Fundeb, favorecendo o controle de suas aplicações, obedecendo, por conseguinte, ao que dispõe o art. 163-A da CF/88, que assim estabelece:*

*Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)*

*Nessas circunstâncias, não creio que o ato impetrado tenha violado a Constituição Federal ou que ele não tenha amparo legal.*

*Além disso, ele foi devidamente motivado. Com efeito, o Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE foi assim redigido:*

*Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE*

*Aos(As) Senhores(as):*

*Secretários (as) de Educação dos Estados*

*Secretários (as) de Educação dos Municípios*

*Assunto: **Fundeb. Lei nº 14.113/2020. Ampla divulgação. Gestão de contas bancárias específicas do Fundeb. Processamento de folhas de pagamento dos profissionais da educação básica pública.***

*Senhores(as) Secretários(as),*

1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no seu novo modelo, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.
2. Conhecido como “Novo Fundeb”, a sua versão permanente começou a vigorar a partir de 2021 e consolida expressamente importantes práticas de boa gestão e entendimentos técnicos firmados a partir da experiência com o instituto antecessor, o qual vigorou entre os anos de 2006 a 2020.
3. O Fundeb é um “fundo especial”, de natureza contábil e de âmbito estadual, no total de vinte e sete Fundos, composto pela subvinculação de receitas constitucionais provenientes de impostos e transferências, com destinação voltada a objetivos determinados (art. 212-A, caput da CF/88 c/c art. 2º da Lei nº 14.113/2020) e com normas próprias para a aplicação de seus recursos (arts. 25 a 29 da Lei nº 14.113/2020).
4. A Lei nº 14.113/2020, ao tratar da questão envolvendo a disponibilização das receitas vinculadas aos Fundos, não inovou nesse aspecto. De acordo com o art. 20 da referida Lei, os recursos dos Fundos continuaram a ser disponibilizados pela União, Estados e o Distrito Federal à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil S.A., que se encarrega da distribuição dos valores devidos a cada um dos entes. Tal distribuição, assim como no modelo antigo, se dá de forma automática para as contas únicas e específicas dos governos estaduais, distrital e municipais, instituídas especificamente para seus fins.
5. Nesse mesmo diapasão, o Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021, que dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 14.113/2020, ao tratar da questão envolvendo a movimentação dos recursos dos Fundos também não inovou, se considerado o que dispõe o art. 3º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 2, de 15 de janeiro de 2018. De acordo com o § 8º do art. 17 do Decreto, a movimentação dos recursos deve ser realizada, exclusivamente, de forma eletrônica, mediante a realização de pagamentos identificados diretamente nas contas correntes de titularidade dos respectivos fornecedores e prestadores de serviço.
6. Essa condição é indispensável para que as transações envolvendo a movimentação dos recursos dos Fundos sejam devidamente identificadas com a finalidade dos gastos, de forma a favorecer o controle e a fiscalização do uso desses recursos, além de vedar expressamente qualquer movimentação financeira por meios diversos daquele previsto no Decreto regulamentador da Lei nº 14.113/2020.
7. Neste ponto, ressalta-se a conceituação legal estabelecida pela Lei nº 9.311/1996 sobre movimentação de valores:

*Art. 1º [...]*

*Parágrafo único. Considera-se movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades referidas no art. 2º, que representem circulação escritural ou física de moeda, e de que resulte ou não transferência da titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos.*

8. A novidade instituída pela Lei nº 14.113/2020 refere-se à previsão expressa no seu art. 21 de que os recursos dos Fundos devem ser executados nas próprias contas, mantidas exclusivamente na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil S.A.:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.*

*9. Ainda, o art. 47 da mesma norma assim dispõe:*

*Art. 47. Os repasses e a movimentação dos recursos dos Fundos de que trata esta Lei deverão ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas em uma das instituições financeiras de que trata o art. 20 desta Lei.*

*10. Os dispositivos supracitados tiveram o objetivo de acolher a correção de impropriedades identificadas pelos Acórdãos nº 07/2020 (SEI nº 2378787) e nº 794/2021 (SEI nº 2378793), expedidos pelo Tribunal de Contas da União, em seu Plenário. Nas ocasiões, resta claro que o intuito é garantir a rastreabilidade dos recursos, por meio de uso exclusivo para o Fundeb, sem, contudo, prever qualquer impacto em relação aos eventuais credores, por prestação de serviços ao ente federado contratante.*

*11. Esses dispositivos representam uma reafirmação do que já se entendia por boa técnica de gestão, a fim de garantir a rastreabilidade das verbas públicas e a devida obediência às finalidades do Fundeb, favorecendo o controle de suas aplicações, assim como determinado pelo art. 163-A da CF/88:*

*Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.*

*12. Em que pese o enunciado tenha sido incluído pela EC nº 108/2020, a qual instituiu o novo regime dos Fundos, tal orientação o antecede, fundamentando-se nos princípios da legalidade e da transparência. Esse é o entendimento extraído dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.507/2011, segundo os quais os recursos devem ser “depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais”, a movimentação “realizada exclusivamente por meio eletrônico mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados” e as informações relativas ao uso dos recursos devem ser “objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”.*

*13. No que tange às instituições financeiras oficiais, essa determinação está relacionada com o art. 164, §3º da CF/88 que estabeleceu que as disponibilidades de caixa dos entes, órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, sendo, no caso da União, o Banco Central.*

*14. Em confirmação ao já aludido, oportuno mencionar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil S.A, com o objetivo de:*

*CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objetivo*

*O presente termo de ajustamento de conduta tem por finalidade garantir a observância da legislação que regula o **manuseio de recursos públicos da União repassados aos Entes Federativos**, em especial as disposições dos Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011, de modo a **impedir que as verbas por eles reguladas sejam retiradas das contas específicas** de que tratam as aludidas normas enquanto não forem definitivamente encaminhadas aos **destinatários finais**, que **deverão sempre ser identificados**, sendo vedado outro meio de pagamento que não o crédito na conta bancária das pessoas físicas e jurídicas fornecedoras/prestadoras. Busca-se, assim, vedar que os gestores públicos promovam os chamados saques “na boca do caixa” e a remessa de valores das contas específicas para outras contas de titularidade dos Estados e Municípios ou para destinatários não identificados.*

*15. Exceção à referida regra, prevista na Cláusula Segunda do mencionado TAC, refere-se à terceirização das folhas de pagamento dos agentes públicos.*

*16. Desta feita, especificamente no que se refere à utilização das verbas dos Fundos para pagamento das folhas de pagamento dos profissionais da educação básica, a exceção foi prevista, ainda na vigência do extinto Fundeb, **regido pela Lei nº 11.494/2007**, nos seguintes termos:*

*CLÁUSULA SEGUNDA - Das obrigações assumidas pelo COMPROMISSÁRIO*

*[...]*

*b.2) nos casos de contas específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 1º, inciso IV, do Decreto n. 7.507/2011), considerando o disposto no art. 22 da Lei n. 11.494/2007, que trata do **uso dos recursos do Fundo para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, o **COMPROMISSÁRIO** condicionará a liberação das transferências para outras contas do próprio ente público à **indicação da finalidade “folha de pagamento”**, em seus sistemas.*

*17. Nesse contexto e tendo em vista os inúmeros questionamentos recebidos no FNDE acerca da possibilidade de movimentação financeira dos recursos vinculados ao Fundeb, por instituições financeiras diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A, para fins de pagamento da folha de salários de trabalhadores da educação dos entes federados beneficiários dos recursos do Fundo, por meio da Nota Técnica nº 2388985/2021/Copef/Cgfse/DigefCopef (SEI nº 2388985), foi realizada consulta jurídica à Procuradoria Federal junto ao FNDE sobre a temática, apresentando os elementos de contextualização, fundamentos normativos e técnico-jurídicos necessários.*

*18. Sobre o assunto, a Procuradoria Federal junto ao FNDE (PF/FNDE), em seu PARECER nº 00052/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU (SEI nº 2407230), aduz (...) que a **Lei nº 14.113/2020** estabeleceu que os recursos tem que ser executados na própria conta única e específica aberta para receber os recursos do Fundeb, bem como vedou a transferência para outras contas (...) e que não cabe ao FNDE transpor a recente deliberação legislativa, amplamente discutida, sob pena de ferir o **Princípio da Legalidade**. Ademais, concluiu pela derrogação de*



*partes do TAC, especificamente no que toca à vedação expressa do art. 21 sobre a transferência para outras contas, de modo que o mesmo precisa se adequar à nova legislação e pode ser renegociado nos termos da sua cláusula sétima.*

19. Nesse sentido, o FNDE sugeriu que a Secretaria Executiva do Ministério da Educação avaliasse a realização de consulta formal junto ao Ministério Público Federal **acerca da atualização do atual Termo de Ajustamento de Conduta estabelecido entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil**, como também ao Tribunal de Contas da União sobre os procedimentos a adotar, **a respeito dos contratos vigentes envolvendo o processamento da folha de pagamento pelos bancos privados**, considerando ser o órgão de controle externo com amplo conhecimento da realidade dos entes federados;

20. Diante desses fatos, **notificamos essa Secretaria de Educação, nos seguintes termos: não há, no momento, permissão legal que autorize o processamento de folha de pagamento por bancos distintos daqueles previstos no art. 21 da Lei nº 14.113/2020.**

21. Além disso, informamos que o FNDE fará a publicidade devida das informações, assim que obtivermos respostas às consultas formuladas ao TCU e ao MPF.

22. O FNDE mantém o compromisso de manter as redes de ensino atualizadas sobre a temática por meio de Ofícios-Circulares e expedientes publicados em seu Portal institucional (Site Oficial do FNDE).

23. Colocamo-nos à disposição para mais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,  
Marcelo Lopes da Ponte  
Presidente FNDE"

*Portanto, o ato objeto desta ação encontra lastro na recente deliberação legislativa, que foi amplamente discutida no Poder Legislativo. Distanciar-se dessa diretriz resultaria em violação ao princípio da legalidade, pois, reafirmando o que ressaltou a autoridade impetrada, não há, no momento, permissão legal que autorize o processamento de folha de pagamento por bancos distintos daqueles previstos no art. 21 da Lei nº 14.113/2020.*

3. Diante do exposto, indefiro o pedido de liminar.

4. Com urgência, intime-se a parte impetrante desta decisão.

5. Notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações no prazo legal, preferencialmente na via eletrônica.

6. Dê-se ciência desta ação ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, na forma do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.

7. Transcorrido o prazo para as informações, dê-se vista ao Ministério Público Federal.

8. Em seguida, anote-se para sentença.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 12.016/2009, cabível mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, sempre que, ilegalmente, ou com

abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, podendo o juiz conceder a liminar se atendidos os requisitos previstos no art. 7º, III, do citado diploma legal.

De se notar, o direito líquido e certo a que se refere a lei é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração, devendo estar expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições para sua aplicação, de modo que a certeza e liquidez do direito devem ser comprovadas de plano.

Para a concessão de liminar em mandado de segurança, nos termos do citado artigo 7º, inciso III da Lei 12.016/2009, faz-se, portanto, necessário, o preenchimento concomitante de dois requisitos: a) a relevância do fundamento; b) o risco de ineficácia da medida, caso concedida apenas ao final.

Na mesma direção, a atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento pelo Relator depende de dois requisitos essenciais, quais sejam, relevância da fundamentação e possibilidade da decisão agravada provocar lesão grave e de difícil reparação ao agravante (CPC, art. 995, parágrafo único).

Na hipótese, tenho que assiste razão ao agravante, merecendo reforma a decisão atacada.

Pretendeu o impetrante, lá em Primeiro Grau, a concessão de ordem para que a autoridade coatora se abstenha de realizar penalizações ou de suspender o repasse de recursos do FUNDEB, ainda que seja por ele utilizada instituição financeira privada.

Assim, verifico que, em juízo de cognição sumária, assiste razão, em parte, ao impetrante.

O *fumus boni iuris* decorre dos dispositivos e princípios constitucionais que regulam a matéria.

O ato questionado funda-se na Lei nº 14.113/20, que, no que interessa ao feito, assim estabelece:

(...)

*Art. 20. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil S.A., que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*

*Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cujas arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.*

**Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei.**

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos governos estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas aos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, e procederá à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do IPI, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos governos estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e as finalidades estabelecidos nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo governo estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, em sítio na internet disponível ao público e em formato aberto e legível por máquina, os extratos bancários referentes à conta do Fundo, incluídas informações atualizadas sobre:

*I - movimentação;*

*II - responsável legal;*

*III - data de abertura;*

*IV - agência e número da conta bancária.*

*§ 7º Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados e pelos Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*

*§ 8º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, serão disponibilizados pelos Poderes Executivos de todas as esferas federativas, nos sítios na internet, dados acerca do recebimento e das aplicações dos recursos do Fundeb.*

*(...)*

**Art. 47. Os repasses e a movimentação dos recursos dos Fundos de que trata esta Lei deverão ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas em uma das instituições financeiras de que trata o art. 20 desta Lei.**

**§ 1º Os saldos dos recursos dos Fundos instituídos pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, existentes em contas-correntes mantidas em instituição financeira diversa daquelas de que trata o art. 20 desta Lei, deverão ser integralmente transferidos, até 31 de janeiro de 2021, para as contas de que trata o caput deste artigo.**

*§ 2º Os ajustes de que trata o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, realizados a partir de 1º de janeiro de 2021, serão processados nas contas de que trata o caput deste artigo, e os valores processados a crédito deverão ser utilizados nos termos desta Lei.*

*Os dispositivos acima decorrem do art. 212-A da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 108/2020, que, ao tratar do "Novo Fundeb", assim passou a dispor:*

*Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) Regulamento*

**I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)**

*II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art.*

157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

(...)

**X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)**

**a) a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de**

ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; \_\_\_\_\_ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

(...)

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; \_\_\_\_\_ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

(...)

Verifica-se, assim, que a nova legislação é muito enfática em estabelecer a necessidade de utilização de uma única conta, por ente federado, para a gestão e execução dos repasses de recursos do FUNDEB, em uma das instituições indicadas, vedada expressamente a transferência para outras contas.

Vê-se, também, que o objetivo é claramente o de facilitar a fiscalização e a transparência com os recursos destinados à educação básica, seguindo o espírito perseguido pela EC 108/2020.

Ao mesmo tempo, porém, observa-se que a nova disciplina da matéria desprezou a maior autonomia, até então existente, dos entes federados sobre a operacionalização, ignorando os compromissos até então assumidos por Estados e Municípios com outras instituições financeiras, sem estabelecer qualquer regime de transição. Agindo desse modo, em princípio, parece que violou os direitos adquiridos pela instituição financeira (que, no caso, desembolsou R\$ 1.510.000 para assegurar a exclusividade no processamento da folha de pagamento dos servidores municipais pelo período de 60 meses.) e os atos jurídicos praticados pelos entes municipais e estaduais, em ofensa ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Como bem asseverou o Juízo Federal da 1ª VF de Paranaíba, em mandado de segurança análogo (5004356-82.2021.4.04.7011/PR), entendo que:

*A falta de razoabilidade na abrupta mudança fica igualmente evidenciada quando se considera o novo tratamento diferenciado despendido às instituições financeiras sob controle da União, atuando em regime concorrencial, em detrimento do tratamento isonômico entre todas as instituições que compõem o sistema financeiro nacional, mormente diante da faculdade, até então existente, dos entes federados depositarem suas disponibilidades em qualquer instituição financeira oficial (não apenas aquelas da União), conforme dispõe o art. 164, § 3º, da CF.*

*O prazo estabelecido para a adoção da conta única, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.113/20, correspondeu a pouco mais de 30 dias após a publicação da referida norma, de forma que é manifestamente insuficiente para todas as adequações.*

Por outro lado, indubitável a presença do *periculum in mora*, consistente na iminente e potencial violação do contrato de prestação de serviços firmado com instituição financeira diversa, envolvendo a destinação de grande quantidade de recursos aos cofres do Município, gerando risco de responsabilização civil e/ou administrativa.

Assim, inconsistente o Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, ressalvada a possibilidade de alteração do entendimento quando do julgamento deste recurso.

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação de tutela recursal, para determinar à autoridade coatora que se abstenha de promover qualquer ato sancionador ou que impeça repasses dos recursos do FUNDEB ao ente municipal Impetrante, independentemente da instituição financeira contratada pelo ente municipal para fins de pagamento de seus servidores da educação, adotando as cautelas de estilo na identificação dos beneficiários, ficando suspensa a aplicação do Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, em face do Impetrante, até ulterior decisão em sentido contrário, até o julgamento deste recurso.

Intimem-se, sendo a parte agravada para, querendo, contrarrazoar o recurso.

Comunique-se ao Juízo *a quo*.

Após, retornem os autos para julgamento pelo Colegiado.

---

Documento eletrônico assinado por **LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002955765v3** e do código CRC **5ea23747**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

Data e Hora: 23/11/2021, às 13:44:12

---

5048122-72.2021.4.04.0000

40002955765.V3