

Processo: 1.107.633
Natureza: CONSULTA
Consulente: Diogo Curi Hauegen
Procedência: Prefeitura Municipal de Caxambu
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

CONSULTA. FUNDEB. LEI Nº 14.113/20. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS. CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E BANCO DO BRASIL. FOLHA DE PAGAMENTO. GESTÃO TERCEIRIZADA. TRANSFERÊNCIA. POSSIBILIDADE

1. Nos termos do art. 21 c/c com art. 47 da Lei nº 14.113/20, os repasses e a movimentação dos recursos do Fundeb devem ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, sendo, em regra, vedada a sua transferência para outras contas.

2. Nos termos do §9º do art. 21 da Lei nº 14.113/21, incluído pela Lei nº 14.276/21, é possível o pagamento por Estados, Distrito Federal e Municípios da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb em outras instituições financeiras oficiais, diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, responsáveis pelo gerenciamento de toda a folha de pagamento, desde que a transferência se realize para conta de titularidade do mesmo ente público, no valor e dia exatos do depósito da remuneração, com a identificação “folha de pagamento”.

MINUTA DE PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros deste Colegiado, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no §1º do art. 210-B do RITCEMG;

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) nos termos do art. 21 c/c com art. 47 da Lei nº 14.113/20, os repasses e a movimentação dos recursos do Fundeb devem ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, sendo, em regra, vedada a sua transferência para outras contas;

b) nos termos do §9º do art. 21 da Lei nº 14.113/21, incluído pela Lei nº 14.276/21, é possível o pagamento por Estados, Distrito Federal e Municípios da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb em outras instituições financeiras oficiais, diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, responsáveis pelo gerenciamento de toda a folha de pagamento, desde que a transferência se realize para conta de titularidade do mesmo ente público, no valor e dia exatos do depósito da remuneração, com a identificação “folha de pagamento”;

III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Belo Horizonte, ____ de _____ de ____.

Cláudio Couto Terrão
Conselheiro Relator

(assinado digitalmente)

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Diogo Curi Hauegen, prefeito do Município de Caxambu, nos seguintes termos (peça nº 4):

Consulta possibilidade de realização do pagamento da folha de pessoal dos profissionais da educação vinculados ao FUNDEB, em outras Instituições Financeiras, além da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Em 15/09/21, a consulta foi distribuída à minha relatoria (peça nº 3).

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, a qual, em 14/10/21, emitiu seu relatório técnico (peça nº 5), nos termos do art. 210-B, §2º, do Regimento Interno, informando que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, questionamentos nos exatos termos suscitados pelo consulente. Fez alusão, porém, ao teor dos pareceres emitidos nas Consultas nºs 837.403 e 839.150.

Por sua vez, com fundamento no *caput* do art. 210-C do Regimento Interno, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal (3ª CFM), em 21/02/22, apresentou a seguinte conclusão (peça nº 7):

Diante de todo o exposto, e dada a particularidade da situação atual considerando a ausência, até o presente momento, de manifestação do Tribunal de Contas e do Ministério Público Federal sobre o tema, esta Unidade Técnica entende que, enquanto não sobrevierem tais manifestações, deve ser respeitada a orientação de que não há autorização legal para o processamento de folha de pagamento por bancos distintos daqueles previstos no art. 21 da Lei nº 14.113/2020.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Em sede de admissibilidade, observa-se que, no arquivo denominado “comprovante da legitimidade”, correspondente à peça nº 1, consta um detalhamento da dúvida do consulente e não um documento que demonstre a sua condição de parte legítima.

Apesar da ausência de documentação referente à legitimidade, foi possível averiguar junto aos sistemas informatizados internos que o Senhor Diogo Curi Hauegen exerce, de fato, o cargo de prefeito do Município de Caxambu, o que o coloca na posição prevista no art. 210, I, do Regimento Interno, parte legítima, portanto, para formular consulta perante esta Corte.

Com efeito, observadas as demais disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente o art. 210-B, §1º, do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

Mérito

Por meio da presente consulta, indaga-se sobre a possibilidade de realização de pagamento da folha de pessoal dos profissionais da educação vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em instituições financeiras que não a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

No documento complementar constante na peça nº 1, o consulente detalha sua dúvida, informando que muitos municípios procederam à licitação para contratação de instituição financeira para gestão de suas folhas de pagamento, eventualmente vencidas por bancos não públicos, questionando se, nesses casos, seria possível o pagamento da remuneração dos profissionais da educação com recursos do Fundeb por instituições diferentes da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

De início, é necessário contextualizar a dúvida do consulente com a regulamentação do Fundeb, estabelecida pela Lei nº 14.113/20. Na redação original do seu Capítulo IV, , foram definidas as regras relativas à transferência e à gestão dos recursos, sendo que os arts. 20 e 21 assim dispõem:

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.

[grifos nossos]

Observa-se que os arts. 20 e 21 fixam a obrigatoriedade de execução dos recursos do Fundeb em conta específica, a ser mantida na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, “vedada a transferência para outras contas”, atendendo aos reclamos de transparência na utilização dos valores, bem como de otimização da rastreabilidade do caminho dos recursos, para aferição da observância das suas finalidades.

Desdobrando as normas legais no plano regulamentar, o Decreto federal nº 10.656/20 reforçou as disposições relativas à vedação de transferência dos recursos para outras contas em outras instituições financeiras, senão vejamos:

Art. 16. A disponibilização de recursos ao Fundeb será realizada pelas unidades transferidoras a que se refere o art. 20 da Lei nº 14.113, de 2020, ao Banco do Brasil S.A. ou à Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 1º A instituição financeira responsável pela distribuição dos recursos, na forma prevista no *caput*, deverá manter sistema operacional destinado a processar e distribuir os valores devidos a cada ente federativo beneficiário, em conta bancária única e específica, instituída para essa finalidade.

§ 2º As atribuições previstas no *caput* serão regulamentadas em ato conjunto do Presidente do FNDE e do Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

Art. 17. As contas únicas e específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas à movimentação dos recursos do Fundeb, serão abertas e mantidas no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal, nos termos do disposto no art. 21 da Lei nº 14.113, de 2020, a critério do Chefe do Poder Executivo ou

deste em conjunto com o Secretário de Educação ou do dirigente máximo do órgão equivalente, gestor dos recursos da educação no ente federativo.

§ 1º **Os recursos do Fundeb serão automaticamente repassados para as contas únicas e específicas de cada ente federativo beneficiário, e movimentados exclusivamente em uma das instituições financeiras referidas no caput**, em conformidade com o disposto no art. 21 da Lei nº 14.113 de 2020.

§ 2º O repasse dos recursos deverá ser realizado de maneira automática e periódica, na mesma data em que ocorrer a disponibilização dos valores pelas unidades transferidoras, em conformidade com o disposto nos art. 20 e art. 21 da Lei nº 14.113, de 2020.

§ 3º Os recursos disponibilizados ao Fundeb pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada no Siope, com a finalidade de evidenciar as respectivas transferências, conforme o disposto nos art. 20 e art. 23 da Lei nº 14.113, de 2020.

§ 4º **Fica vedada a transferência de recursos do Fundeb provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal para contas-correntes diversas das contas únicas e específicas do Fundeb, abertas na forma prevista no caput.**

§ 5º Excepcionalmente, será permitida a transferência de valores entre as contas únicas e específicas do Fundeb, quando realizadas pelas instituições financeiras de que trata o caput e destinadas exclusivamente a acertos de depósitos indevidos realizados nas referidas contas.

§ 6º As disposições de que tratam os § 1º, § 5º e § 8º deste artigo e o § 2º do art. 18 serão regulamentadas em ato conjunto do Presidente do FNDE e do Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

§ 7º Os saldos existentes em 31 de dezembro de 2020 nas contas únicas e específicas dos fundos de que trata a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e aqueles transferidos na forma estabelecida no § 1º art. 47 da Lei nº 14.113, de 2020, deverão ser aplicados em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme o disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 8º A movimentação dos recursos de que trata este artigo será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante a realização de pagamentos identificados diretamente nas contas-correntes de titularidade dos respectivos fornecedores e prestadores de serviços do Fundeb.

§ 9º O Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal disponibilizarão no Siope os extratos das contas únicas e específicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas à movimentação dos recursos do Fundeb, por meio de arquivo em leiaute específico, para garantir a transparência, a integração de dados declarados e possibilitar a fiscalização e o controle social da utilização dos recursos. [grifos nossos]

A partir da edição da Lei nº 14.113/21, a questão que se pôs foi, justamente, como compatibilizar tal vedação com a situação dos entes federativos que concederam a exclusividade da gestão de suas folhas de pagamento – aí inseridas as dos profissionais da educação básica remunerados com recursos do Fundeb – a instituições financeiras diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. Naquela ocasião, ainda não havia norma que contemplasse essa situação específica.

É importante registrar que, na vigência da regulamentação anterior, revogada pela Lei nº 14.113/20, também era vedada a movimentação dos recursos do Fundeb fora da conta específica, que deveria ser mantida no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, nos moldes do que dispunham os arts. 8º e 9º do Decreto federal nº 6.253/07, que regulamentava a Lei nº 11.494/07, dentro da mesma perspectiva de incremento do controle e da transparência.

Em que pese a vedação então existente, naquele contexto foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil, que, além de reforçar

a proibição de transferência dos recursos do Fundeb para outras contas bancárias, reconheceu a possibilidade de fazê-lo excepcionalmente, quando destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, desde que a conta fosse do próprio ente público e que fosse expressamente indicada a finalidade “folha de pagamento”. Eis os exatos termos do acordo celebrado:

CLÁUSULA SEGUNDA - Das obrigações assumidas pelo COMPROMISSÁRIO
Pelo presente termo, o COMPROMISSÁRIO se compromete a:

(...)

b) impedir qualquer transferência de recursos repassados pela União às contas específicas de que tratam os Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 para outras contas do próprio ou de outros Entes Federados, por seus órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, cujos titulares possuam, na base de dados do CNPJ, uma das três naturezas jurídicas a seguir: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal (102-3), Órgão Público do Poder Executivo Municipal (103-1) ou Fundo Público (120-1) – o objetivo é impedir tanto a transferência da conta específica de um fundo ou Ente público municipal ou estadual para outra conta do fundo ou do próprio Ente, quanto a transferência de um Ente Federado para outro;

(...)

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.** [grifos nossos]

Com efeito, desde a nova regulamentação, foi reacendido o debate, sendo que o impasse, de grande repercussão nas esferas municipal e estadual, já foi suscitado em diferentes instâncias, provocadas em razão das severas implicações envolvidas na quebra da exclusividade do gerenciamento das folhas de pagamento atribuídas contratualmente a instituições financeiras.

Manifestando-se em caráter consultivo, a Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação emitiu o Parecer nº 00052/2021/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU, concluindo que a lei veda a transferência dos recursos para outras contas, mas, à vista das dificuldades existentes em alguns municípios, sugeriu a articulação para previsão de exceções. Por sua pertinência, transcreve-se a conclusão do parecer:

Diante do exposto, e tendo em vista que **a Lei nº 14.113/2020 estabeleceu que os recursos têm que ser executados na própria conta única e específica aberta para receber os recursos do Fundeb, bem como vedou a transferência para outras contas**, somada à complementação do art. 17, § 8º do Decreto regulamentador nº 10.656/2021, entende-se que **não cabe a esta Divisão de Consultoria do FNDE transpor a recente deliberação legislativa**, amplamente discutida, sob pena de ferir-se o Princípio da Legalidade.

Assim, conclui-se:

a) 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 de sua cláusula sétima.

b) quanto às situações particulares dos municípios que tenham dificuldades de se encaixar na regra do art. 21 da Lei nº 14.113/2020, **incluindo-se aí a questão da folha de pagamento dos professores, sugere-se que seja articulada proposta de medida provisória**, uma vez presentes os requisitos de urgência e relevância destacadas pela área técnica, **para alterar o art. 21 contemplando as exceções necessárias ou incluindo texto**

no art. 21 que contemple delegação normativa a decreto regulamentador para prever as exceções. Após a modificação da Lei nos moldes sugeridos, as exceções existentes poderiam ser incluídas no Decreto nº 10. 656/2021 - que regulamenta o novo Fundeb -, a exemplo da exceção prevista em seu § 5º, ou as exceções poderiam ser contempladas no Decreto nº 7.507/11, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios. [grifos nossos]

O parecer acima instruiu o Ofício-Circular nº 135/2021/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, encaminhado pelo representante legal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, informando a ausência de autorização legal para processamento de folha de pagamento por instituições financeiras diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. Eis os exatos termos:

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.** [grifos nossos]

Com posicionamento diverso, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais exarou o Parecer nº 16.349/21, em que considerou que o advento da Lei nº 14.113/20 não afetou a vigência dos TACs celebrados com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil, notadamente na parte em que condicionam a liberação das transferências para outras contas do próprio ente público à indicação da finalidade “folha de pagamento” em seus sistemas. Merece reprodução a conclusão do órgão estadual:

39. Destarte, conforme fundamentos apresentados no corpo deste Parecer, entende-se que **recursos do Fundeb, oriundos de repasses da União, mantidos em conta específica no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, poderão ser transferidos para outra conta bancária, mantida pelo Estado junto a outra instituição financeira, gestora de sua folha de pagamento, para fins exclusivos de pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, desde que na transferência seja indicada a finalidade “folha de pagamento”,** nos termos da alínea b.2, das Cláusulas Segunda e Terceira, respectivamente, dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o Banco do Brasil S.A. (30750993) e com a Caixa Econômica Federal (30809375).

40. Admitir outra interpretação equivaleria a obrigar os entes subnacionais a destinar a gestão das suas contas apenas e tão somente ao Banco do Brasil e/ou à Caixa Econômica Federal. E para muito além dessa restrição não encontrar consonância na literalidade do texto constante da Lei nova, é certo que tal questão violaria a autonomia federativa dos Estados e Municípios e a noção de que os serviços bancários relacionados à gestão da folha de pagamento e demais operações financeiras dessas pessoas jurídicas de direito público, incluindo aquelas não relacionadas aos recursos do Fundeb, devem, em regra, ser licitados.

41. Não obstante, ressalvamos que o entendimento proferido neste Parecer poderá sofrer alteração em caso de publicação de ato conjunto do Presidente do FNDE e do Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia que, porventura, regulamente os §§ 1º e 8º do art. 17 do Decreto federal nº 10.656/2021 com orientação diversa da aqui defendida. [grifos nossos]

No âmbito dos Tribunais de Contas, a discussão ainda não foi posta em termos mais profundos, em geral reproduzindo a literalidade da lei. Nesse sentido, é possível citar o manual publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em formato de perguntas e respostas sobre a temática de educação, e o parecer emitido em consulta pela Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, senão vejamos:

134. A prefeitura possui convênio para pagamento da folha, sendo que, para operacionalização desse convênio, faz-se necessária a transferência dos recursos

correspondentes à folha de pagamento para uma conta da prefeitura em outro banco. Esse procedimento pode ser adotado?

Não, visto que o art. 21 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 veda expressamente essa possibilidade, ao dispor que os repasses serão feitos para contas únicas e específicas, vinculadas ao respectivo Fundo e instituídas para esse fim, devendo ser nelas executados, vedada a transferência para outras contas (BRASIL, 2021b).¹

CONSULTA. FUNDEB. LEI Nº 14113/20. CONTA BANCÁRIA. CONSIDERAÇÕES.
Nos termos do art. 21 c/c com art. 47 da Lei nº 14.113/20, os repasses e a movimentação dos recursos do Fundeb devem ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas em uma das instituições financeiras delineadas art. 20, sendo expressamente vedada a sua transferência para outras contas.²

De fato, o texto dos arts. 20 e 21 da Lei nº 14.113/20 eram muito claros quanto à obrigatoriedade da execução dos recursos do Fundeb dentro das contas únicas e específicas, instituídas para esse fim, abertas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil.

Apesar disso, ampliando a visão para uma perspectiva sistêmica e integral do ordenamento jurídico, amparada na finalidade da norma, é também salutar considerar que, ao lado da conveniência do controle, há outros valores relevantes a serem resguardados, como a autonomia federativa, que reconhece a autoadministração dos estados e municípios, e a proteção do ato jurídico perfeito, aqui compreendidos os instrumentos contratuais que concedem por vias legítimas a gestão da folha de pagamento a bancos diversos dos previstos na Lei nº 14.133/20.

Se aos estados e municípios, como decorrência de sua autonomia federativa constitucionalmente garantida, é dado optar pela licitação do gerenciamento de sua folha de pagamento, com a consequente contratação daquela instituição financeira que oferecer a melhor proposta – não necessariamente Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil – não é razoável interpretar a legislação infraconstitucional de modo a lhes impor o pagamento da remuneração de seus colaboradores por esses bancos, em razão de objetivos que podem ser alcançados com ajustes operacionais de pequena complexidade.

Não se pode olvidar que os profissionais da educação constituem parcela significativa da folha de pagamento de todos os estados e municípios. Assim, a atribuição onerosa do seu gerenciamento a uma instituição financeira certamente considerou tal categoria na aferição do valor ofertado na licitação, não sendo possível sua retirada, para serem pagos pela Caixa Econômica Federal ou pelo Banco do Brasil, sem sensível impacto econômico na relação contratual estabelecida com os respectivos entes federativos.

Não parece legítimo impingir a estados e municípios a restrição da sua autonomia, na seleção de quem vai gerir sua folha de pagamento, e eventualmente prejuízo econômico, derivado da alteração da relação contratual estabelecida com as instituições financeiras, em nome da conveniência do controle, que, aliás, pode ser exercido em sua plenitude, mesmo que a folha esteja atribuída a outros bancos.

Em minha ótica, os arts. 20 e 21 da Lei nº 14.113/20 não trouxeram sensível alteração do regulamento acerca da transferência e da gestão dos recursos do Fundeb, na medida em que já era sedimentada como boa prática, inclusive na jurisprudência, a centralização da execução dos

¹ Tribunal de Contas de Rondônia. Manual Perguntas e Respostas sobre Educação. Disponível em <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Manual-1-2021.pdf>.

² Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Assessoria Jurídica. Parecer nº 02181-21, de 15/12/21. Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/20862e21.odt.pdf>.

recursos na conta única e específica, de modo a vincular os pagamentos ao destinatário direto e permitir a perfeita identificação da vinculação das despesas.

Não contradiz o propósito dessas normas a possibilidade de transferência para outra conta do próprio ente público, realizada no valor e no dia exatos, dos recursos destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica, com a devida identificação, nos moldes em que já era feito, conforme já cancelado, inclusive, pelos citados TACs celebrados entre o Ministério Público Federal e os bancos, no caso a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Nesse caso, resta garantida a rastreabilidade do dinheiro e a transparência na utilização dos recursos, sem interferência na administração da folha de pagamento dos estados e dos municípios.

Nessa linha, oportuna a menção aos fundamentos da Nota Técnica nº 2388985/2021/COPEF/CGFSE/DIGEF, lavrada no âmbito da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE (DIGEF), que submeteu consulta à Procuradoria Federal, destacando a ausência de inovação substancial no modelo de gestão dos recursos do Fundeb e a compatibilidade operacional da terceirização da folha de pagamento com o controle da destinação dos recursos:

5.6. O dispositivo supracitado teve 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 servidores ao entefederado contratante.

5.7. Ocorre que, **esses dispositivos, longe de serem inovadores no sistema dos Fundos, 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:

[...]

5.8. 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”.

5.9. 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. Essa previsão, porém, não é absoluta, admitindo a ressalva por lei de determinados casos.

5.10. 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. [...]

5.12. **Outra exceção, dessa vez prevista no mencionado TAC, firmado entre o Ministério Público Federal e o Banco do Brasil S.A., refere-se à terceirização das folhas de pagamento dos agentes públicos.**

5.13. 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 [...]

5.14. Embora reiterada a anterioridade dos posicionamentos abordados, **é possível supor que não há evidente contrariedade entre as exceções e as disposições do novo regime do Fundeb. Isso porque, se a movimentação dos recursos for restrita aos exatos valores destinados à folha de pagamento dos profissionais destinatários, bem como o pagamento ocorrer no mesmo dia, a fim de evitar o surgimento de ganhos auferidos a partir dos recursos dos Fundos e não destinadas a ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, como dispõe o art. 24, parágrafo único da Lei nº 14.113/2020, não seria essa uma execução direta? Lembrando que a devida identificação é indispensável**, a fim de sempre garantir a rastreabilidade das verbas.

5.15. Do ponto de vista operacional, no sistema financeiro brasileiro, vale ressaltar que o sistema para pagamento de pessoal é feito de forma eletrônica, iniciando pelo preenchimento do arquivo de folha de pagamento, realizado por órgão competente de Estados/Municípios (layout do arquivo segue padronização estabelecida pelo CNAB – Centro Nacional de Automação Bancária, órgão técnico da FEBRABAN), o qual é transmitido para sistemas das instituições financeiras pagadoras, para que seja efetuado o processamento dos créditos de salários nas respectivas contas dos servidores. Em geral, em até 1 dia antes da data de efetivo pagamento, o valor total para pagamento de salários é disponibilizado pelo órgão público, por meio de crédito em conta corrente de sua titularidade mantida no banco pagador da folha. Sendo que, na data de pagamento, o sistema de pagamento credita os valores correspondentes nas respectivas contas dos servidores.

5.16. Na mesma seara, após o crédito dos salários, realizado conforme orientações recebidas de Estados/Municípios, as instituições financeiras disponibilizam o arquivo retorno processado para verificação e controle. Vale destacar que, obrigatoriamente o arquivo de folha de pagamento, transmitido por órgão competente dos entes federados às instituições financeiras, responsáveis pelo processamento e pagamento de folhas de servidores públicos, deve conter o nome do servidor / CPF / Agência bancária da conta a ser creditada. Com isso, conclui-se que o envio de recursos para processamento e quitação de folha de servidores, incluindo os da educação, não configura movimentação de conta corrente.

5.17. Importante salientar a relação da vedação à obtenção de ganhos da instituição financeira com a impossibilidade dos eventuais custos de manutenção e movimentação das contas recaírem sobre os próprios recursos do Fundeb, conforme expresso no art. 2º, II da Portaria Conjunta FNDE/SNT nº 2, de 15 de janeiro de 2018, uma vez que estes estão constitucionalmente vinculados às finalidades de existência dos Fundos e, essencialmente, às ações de MDE. [grifos nossos]

A partir dessas ponderações, já entendia que a mais consentânea leitura da redação original dos arts. 20 e 21 da Lei nº 14.113/20, alinhada ao restante do sistema jurídico aplicável à Administração Pública, admitiria o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb em outras instituições financeiras oficiais, diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, responsáveis pelo gerenciamento de toda a folha de pagamento, desde que a transferência se realize para conta de titularidade do mesmo ente público, no valor e dia exatos do depósito da remuneração, com a identificação “folha de pagamento”.

Tal medida já vinha sendo adotada na vigência da regulamentação anterior, que também adotava a centralização da movimentação dos recursos na conta específica, como forma de melhor acomodar as necessidades de transparência e controle com a possibilidade de terceirização da gestão da folha de pagamento dos entes públicos, não tendo a nova Lei inovado substancialmente nessa matéria, o que justifica a manutenção dos procedimentos.

Afastando qualquer dúvida acerca desse entendimento, no dia 25/03/22, última semana, foi promulgado o §9º do art. 21 da Lei nº 14.113/21, incluído pela Lei nº 14.276/21, em virtude de derrubada do veto, que agora estabelece de forma expressa:

§ 9º A vedação à transferência de recursos para outras contas, prevista no *caput* deste artigo, não se aplica aos casos em que os governos estaduais, distrital ou municipais, para viabilizar o pagamento de salários, de vencimentos e de benefícios de qualquer natureza aos profissionais da educação em efetivo exercício, tenham contratado ou venham a contratar instituição financeira, que deverá receber os recursos em conta específica e observar o disposto no § 6º deste artigo.

Deste modo, de acordo com o texto recentemente atualizado, por meio da inclusão do §9º ao art. 21, fica expressamente autorizado o pagamento por Estados, Distrito Federal e Municípios da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb em outras instituições financeiras oficiais, diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, responsáveis pelo gerenciamento de toda a folha de pagamento, desde que a transferência se realize para conta de titularidade do mesmo ente público, no valor e dia exatos do depósito da remuneração, com a identificação “folha de pagamento, observado o disposto no §6º do art. 21 da Lei nº 14.113/21.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo ao questionamento formulado pelo consulente, nos seguintes termos:

1. Nos termos do art. 21 c/c com art. 47 da Lei nº 14.113/20, os repasses e a movimentação dos recursos do Fundeb devem ocorrer por meio das contas únicas e específicas mantidas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, sendo, em regra, vedada a sua transferência para outras contas.
2. Nos termos do §9º do art. 21 da Lei nº 14.113/21, incluído pela Lei nº 14.276/21, é possível o pagamento por Estados, Distrito Federal e Municípios da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb em outras instituições financeiras oficiais, diversas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, responsáveis pelo gerenciamento de toda a folha de pagamento, desde que a transferência se realize para conta de titularidade do mesmo ente público, no valor e dia exatos do depósito da remuneração, com a identificação “folha de pagamento.

Cumpram-se as disposições do art. 210-D do Regimento Interno.

Belo Horizonte, ____ de _____ de ____.

Cláudio Couto Terrão
Conselheiro Relator

(assinado digitalmente)