



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Gabinete da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/GAB); Superintendência Central de Administração Financeira (SEF/STE-SCAF)

Interessados: Secretaria de Estado de Fazenda (SEF)

Número: 16.349

Data: 15/06/2021

Assunto: Consulta acerca dos impactos da nova legislação do FNDE na contratação da folha de pagamento dos servidores estaduais da Educação, especificamente no que concerne à possibilidade de pagamento desses, com recursos do Fundeb, por meio de outras contas, mantidas em instituições financeiras privadas credenciadas junto ao Bacen, sem se restringir ao Banco do Brasil S.A. e à Caixa Econômica Federal.

EMENTA: CONSULTA ACERCA DOS IMPACTOS DA NOVA LEGISLAÇÃO DO FNDE NA CONTRATAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES ESTADUAIS DA EDUCAÇÃO - RECURSOS DO FUNDEB DISPONIBILIZADOS PELA UNIÃO POR MEIO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL OU DO BANCO DO BRASIL S.A. - VEDAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA PARA OUTRAS CONTAS, SEGUNDO ART. 21 DA LEI FEDERAL Nº 14.113/2020 E ART. 17, §1º, DO DECRETO FEDERAL Nº 10.656/2021 - EXCEÇÃO PREVISTA NA ALÍNEA "B.2", DA CLÁUSULA SEGUNDA E TERCEIRA DE TAC FIRMADO PELO MPF, RESPECTIVAMENTE, COM O BANCO DO BRASIL S.A E COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CLÁUSULA PREVENDO A CONTINUIDADE DA VIGÊNCIA DO TAC, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS - **ENTENDE-SE PELA POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ESTADUAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO POR MEIO DE OUTRA CONTA DO ESTADO, MANTIDA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA CREDENCIADA JUNTO AO BACEN, SEM SE RESTRINGIR AO BANCO DO BRASIL S.A. E À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, DESDE QUE OBSERVADA A RESSALVA CONSTANTE DESTES 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 À OUTRA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, GESTORA DE SUA FOLHA DE PAGAMENTO, PARA FINS 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", DA CLÁUSULA SEGUNDA E TERCEIRA, RESPECTIVAMENTE, DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA FIRMADO COM O BANCO DO BRASIL S.A. (30750993) E COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (30750993) - RESSALVAS.

PARECER

I - RELATÓRIO

1. A Superintendência Central de Administração Financeira (SEF/STE-SCAF), pertencente à Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/STE), por meio do Memorando.SEF/STE-SCAF.nº 107/2021 (30745270), encaminha consulta, para análise jurídica, solicitando os seguintes esclarecimentos:

(...)

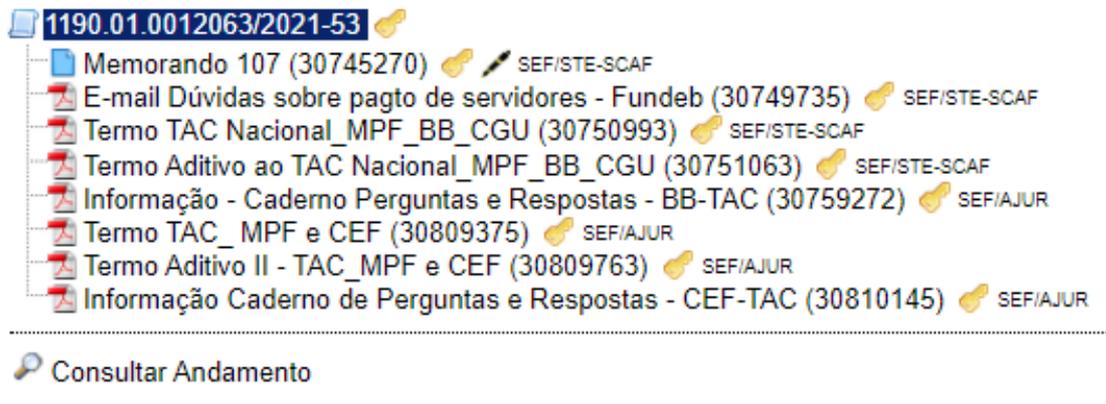
Apresentamos consulta à essa Consultoria Jurídica - SEF/CONSULTORIA JURÍDICA para determinar quais seriam os impactos da nova legislação do FNDE (Lei nº 14.113 de 25 de Dezembro de 2020 e Decreto nº 10.656 de 22 de Março de 2021) especificamente no que diz respeito ao respaldo jurídico para contratação de prestação de serviço referente a Folha de Pagamento do Estado dos servidores da Educação, com recursos do FUNDEB, transitando em **Bancos Oficiais privados credenciados junto ao Banco Central no**

território brasileiro, sem se restringir às instituições Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Dessa forma buscamos manifestação desta Assessoria para se manifestar confirmando se na contratação da folha de pagamento, o valor do FUNDEB relativo à folha da Secretaria de Estado da Educação necessariamente tem que ficar no **Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal** ou se pode ser repassado para conta bancária do ente em outra instituição financeira para operacionalização de pagamento aos servidores, observada a marcação descrita no item b2 da Cláusula 2 do Termo de Ajustamento de Conduto TAC Nacional_MPF_BB_CGU já referido acima.

(...)

2. O processo SEI nº 1190.01.0012063/2021-53, no momento da emissão do presente Parecer, está instruído com os seguintes documentos:



3. Observa-se que não constam processos relacionados ao expediente sob análise.
4. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

5. Inicialmente, importante ter em conta que, nos termos do art. 8º, *caput*, da Resolução AGE nº 93, de 25 de fevereiro de 2021, incumbe à Advocacia-Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo interferir na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira e orçamentária.

6. Por outro lado, imprescindível também destacar que não cabe a esta Consultoria Jurídica verificar a legitimidade e a autenticidade acerca da autoria e das declarações instruídas neste expediente.

7. Ressalte-se, ainda, que não será objeto deste Parecer a análise dos atos pretéritos, de modo que a presente manifestação se aterá ao objeto da consulta, concernente aos aspectos legais/jurídicos dos esclarecimentos solicitados pela Superintendência Central de Administração Financeira (SEF/STE-SCAF), no Memorando.SEF/STE-SCAF.nº 107/2021 (30745270).

II.2- DA ANÁLISE JURÍDICA DO OBJETO DA PRESENTE CONSULTA

8. Trata-se de consulta acerca dos impactos da 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) na contratação da folha de pagamento dos servidores estaduais da Educação, especificamente no que concerne à possibilidade de pagamento desses, com recursos do Fundeb, por meio de outras contas, geridas por instituições financeiras não oficiais.

9. No que tange à nova legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), verifica-se que Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que “[r]egulamenta 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 nos âmbitos dos Estados e do Distrito Federal:

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.

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.** (Grifo nosso)

10. Em seguida, referida lei foi regulamentada pelo Decreto federal nº 10.656, de 22 de março de 2021, dispondo o seguinte:

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)

11. Noutro ponto, o art. 26 da Lei federal nº 14.113/2020 permite a utilização de recursos do Fundeb para pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, *in verbis*:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), bem como aqueles profissionais referidos no [art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019](#), em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

12. Para responder às possíveis dúvidas decorrentes da aplicação da nova legislação do Fundeb, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) publicou, também em 22 de março de 2021, Manual, Caderno de Perguntas e Respostas e Cartilha acerca do Novo Fundeb, disponíveis no sítio <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/manuais-e-cartilhas>. No Caderno de Perguntas e Respostas do Novo Fundeb, assim consta:

11.1. O que é o Sistema de Pagamento Eletrônico de Empenhos/ Ordem Bancária Eletrônica?

É uma ferramenta implementada pelas instituições financeiras: Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, que pode ser utilizada para realizar os pagamentos aos prestadores de serviço, fornecedores e até mesmo para a folha de pagamento do órgão público.

* Essa resposta pode sofrer alteração em caso de publicação de nova Portaria Conjunta, em razão da normatização do novo Fundeb.

11.16. 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 a legislação federal 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, nos termos do art. 21 da Lei nº 14.113.

* Essa resposta pode sofrer alteração em caso de publicação de nova Portaria Conjunta, em razão da normatização do novo Fundeb. (Grifo nosso)

13. Considerando que recursos do Fundeb são utilizados para o pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo exercício, a redação do art. 21 da Lei federal nº 14.113/2020 e do art. 17, §1º, do Decreto federal nº 10.656/2021 gerou dúvida se tais pagamentos deveriam ser realizados,

exclusivamente, pelo Banco do Brasil S.A. ou pela Caixa Econômica Federal, sendo vedada a transferência para outro banco, gestor da folha de pagamento do ente federativo.

14. Considerando, ainda, que o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda, pretende realizar licitação para contratação de instituição financeira para gerir a folha de pagamento dos servidores ativos (estatutários, contratados, comissionados), servidores inativos, agentes, pensionistas e estagiários do Poder Executivo Estadual (Processo SEI nº1190.01.0007436/2021-46), por meio da presente consulta, a Superintendência Central de Administração Financeira (SEF/STE-SCAF) questiona se *“na contratação da folha de pagamento, o valor do FUNDEB relativo à folha da Secretaria de Estado da Educação necessariamente tem que ficar no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal ou se pode ser repassado para conta bancária do ente em outra instituição financeira para operacionalização de pagamento aos servidores”*.

15. Para fins de dirimir a questão posta em exame, necessário recapitular que a Lei federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, antiga Lei do Fundeb, revogada pela Lei federal nº 14.113/2020, assim dispunha:

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 17. 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 dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

(...)

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

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (Grifo nosso)

16. Por sua vez, é a redação dos artigos 8º e 9º do Decreto federal nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, revogado pelo Decreto federal nº 10.656/2021:

Art. 8º Os recursos do FUNDEB serão automaticamente repassados para as contas únicas referidas no art. 17 da Lei no 11.494, de 2007, e **movimentadas exclusivamente nas instituições referidas no art. 16 dessa Lei**, conforme ato da Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos, creditados nas contas específicas a que se refere o **caput**, serão disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios aos respectivos órgãos responsáveis pela educação e pela gestão dos recursos, na forma prevista no [§ 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996](#).

Art. 9º Pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, na forma do [art. 22 da Lei nº 11.494, de 2007](#). (Grifos nossos)

17. Não obstante a vedação contida na nova legislação do Fundeb seja mais enfática quanto à disposição anterior, verifica-se da legislação antiga do Fundeb dispositivo semelhante, sendo que, naquela oportunidade, não havia óbice para que para os entes que mantivessem folha de pagamento em outras

instituições financeiras transferissem o valor para outro banco para fins de pagamento dos profissionais da Educação.

18. Naquela oportunidade, especificamente, em 06 de dezembro de 2016, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (30750993), entre o Ministério Público Federal - MPF (Compromitente) e o Banco do Brasil S.A (Compromissário), publicado no Diário Oficial da União, em 15 de dezembro de 2016, Seção 3, página 80, cujo objeto transcreve-se abaixo:

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.

19. Verifica-se que referido TAC foi celebrado com a finalidade de garantir a observância do Decreto federal nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que, dentre outras leis citadas em seu art. 1º, disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da Lei federal nº 11.494/2007, antiga Lei do Fundeb, nos seguintes termos:

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

(...)

Art. 3º Em cumprimento às disposições dos arts. 48 a 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e observado o disposto no art. 76 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, as informações relativas ao uso dos recursos transferidos na forma deste Decreto serão objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. (Grifos nossos)

20. Pela leitura dos trechos destacados da Lei federal nº 11.494/2007 e do objetivo do TAC, verifica-se que não há impedimento de movimentação dos recursos do Fundeb, mantidos no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal, para contas mantidas em outras instituições financeiras, gestoras da folha de pagamento dos entes federativos, desde que a movimentação seja realizada por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos profissionais da Educação devidamente identificados.

21. Nesse sentido, é a obrigação assumida no TAC pelo Banco do Brasil S.A., na alínea "b.2", da Cláusula Segunda - Das obrigações assumidas pelo COMPROMISSÁRIO, senão vejamos:

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.

(...) (Grifo nosso)

22. Acrescenta-se que em 20 de julho de 2017 foi celebrado Termo Aditivo ao referido TAC (30751063), publicado no Diário Oficial da União, em 24 de julho de 2017, Seção 3, página 69, para fins de adequação dos sistemas tecnológicos dos Estados e Municípios para cumprimento das regras do TAC, sem contudo alterar, substancialmente, a redação acima transcrita. Vejamos:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Do Objeto

Constitui objeto deste Aditivo:

a) alterar as alíneas "b", "b.2" e "b.3" da CLÁUSULA SEGUNDA, bem como incluir as alíneas "b.5" a "b.9" e

Parágrafo Único na mesma Cláusula;

(...)

Que passam a ter as seguintes redações:

"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, e nos casos de contas específicas vinculadas ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, o COMPROMISSÁRIO condicionará a liberação das transferências para outras contas do próprio ente público à indicação da finalidade "folha de pagamento", em seus sistemas.

23. Do mesmo modo, em 12 de janeiro de 2017, firmou-se Termo de Ajustamento de Conduta similar com a Caixa Econômica Federal (30809375), cuja alínea "b.2" da Cláusula Terceira assim dispõe:

b.2) nos casos de constas 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, a COMPROMISSÁRIA condicionará a liberação das transferências para outras contas do próprio ente público à indicação de finalidade, por meio de mensageria específica do Sistema de Pagamentos Brasileiros – SPB;

24. Posteriormente, em 05 de junho de 2017, foi celebrado o Segundo Aditivo ao TAC realizado com a Caixa Econômica Federal (30809763), no qual alterou-se a redação da alínea "b.2" da Cláusula Terceira, nos mesmos termos da redação dada à alínea "b.2" da Cláusula Segunda do Termo Aditivo ao TAC celebrado com o Banco do Brasil S.A (30751063), senão vejamos:

"CLÁUSULA TERCEIRA - Das medidas específicas a serem adotadas

[...]

b) impedir qualquer transferência de recursos repassados pela União às contas específicas de que trata o Decreto n. 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 cinco naturezas jurídicas a seguir: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal (102-3), Órgão Público do Poder Executivo Municipal (103-1), Fundo Público (120-1), Estado ou Distrito Federal (123-6) ou Município (124-4) – 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, e nos casos de contas específicas vinculadas ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, a COMPROMISSÁRIA condicionará a liberação das transferências para outras contas do próprio ente público à indicação da finalidade "folha de pagamento", em seus sistemas.

25. Para fins de esclarecer dúvidas acerca do cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta, foram elaborados Cadernos de Perguntas e Respostas acerca do TAC pelo Banco do Brasil S.A (30759272) e pela Caixa Econômica Federal (30810145), esclarecendo o seguinte:

Cadernos de Perguntas e Respostas acerca do TAC - Banco do Brasil S.A (30759272)

11) Quais são as exceções permitidas pelo TAC para transferência de recursos para outras contas de órgãos públicos?

O MPF e a CGU definiram as seguintes exceções, denominadas finalidades, que preveem a realização de transferências para outras contas bancárias de titularidade dos Estados e Municípios:

(...)

II. Fundeb: Transferência Folha de Pagamento – Permite realizar transferências excepcionais para outras contas centralizadoras da folha de pagamento dos profissionais da educação; (Grifo nosso)

Cadernos de Perguntas e Respostas acerca do TAC - Caixa Econômica Federal (30810145)

13) Quais são as exceções permitidas pelo TAC e Aditivos para transferência de recursos para outras contas de órgãos públicos?

(...)

b. FUNDEB: Transferência Remuneração Magistério – Permite realizar transferências para outras contas centralizadoras da folha de pagamento dos profissionais da educação; (Grifo nosso)

26. Verifica-se, portanto, que um dos objetivos perquiridos pelo MPF na formalização dos referidos TAC's foi garantir que os recursos do Fundeb, oriundos de repasses da União, não fossem retirados das contas específicas por meio de saques realizados na "boca do caixa" ou de transferências para contas intermediárias.

27. Dessa forma, seria permitida a transferência desses recursos a partir de contas específicas do Fundeb para contas de seus destinatários finais. Por conseguinte, seria permitida a transferência desses recursos para conta, mantida em outras instituições financeiras pelo ente federativo, gestora de sua folha de pagamentos,

devendo constar a indicação, no sistema, da finalidade "folha de pagamento", para fins de demonstrar que os recursos teriam como destinação final o pagamento da remuneração dos profissionais da Educação.

28. Frisa-se que tais medidas foram implementadas pelo Banco do Brasil S.A. e pela Caixa Econômica Federal em todo o território nacional, segundo acordado na Cláusula Terceira e Quarta de seus respectivos TAC's.

29. Todavia, resta-nos verificar se os mencionados TAC ainda se aplicam ao caso concreto, sob a égide da nova legislação do Fundeb. Para tanto, verifica-se em ambos os TAC's cláusula relativa às alterações, nas quais determinou-se que o **termo de ajustamento de conduta não exclui a responsabilidade do COMPROMISSÁRIO de promover a adequação dos mecanismos implementados em caso de alteração nos Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 ou ainda, de nova regulamentação legal para as contas aqui tratadas, senão vejamos:**

TAC firmado com o Banco do Brasil S.A. (30750993):

CLÁUSULA SÉTIMA – Das alterações

O presente termo de ajustamento de conduta não exclui a responsabilidade do COMPROMISSÁRIO de promover a adequação dos mecanismos implementados em caso de alteração nos Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 ou ainda, de nova regulamentação legal para as contas aqui tratadas.

TAC firmado com a Caixa Econômica do Brasil (30809375):

CLÁUSULA OITAVA – Das alterações

O presente termo de ajustamento de conduta não exclui a responsabilidade da COMPROMISSÁRIA de promover a adequação dos mecanismos implementados em caso de alteração nos Decretos n. 6.170/2007 e 7.507/2011 ou ainda, de nova regulamentação legal para as contas aqui tratadas.

30. Portanto, pela redação da Cláusula Sétima do Termo firmado com o Banco do Brasil S.A (30750993) e da Cláusula Oitava do Termo firmado com a Caixa Econômica do Brasil (30809375), entende-se que as alterações legislativas acima apresentadas não teriam o condão de afetar a validade dos referidos instrumentos, uma vez que preveem a continuidade da responsabilidade dos COMPROMISSÁRIOS em cumprir os termos neles ajustados em caso de alteração do Decreto federal nº 7.507/2011, bem como em caso de nova regulamentação legal para as contas mantidas pelos entes federativos para recebimento de recursos públicos, relativos ao Fundeb, repassados pela União.

31. Ademais, verifica-se que os TAC's têm eficácia título executivo extrajudicial, na forma do art. 784, inc. IV, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que assim dispõe:

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

(...)

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

(...)

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.

32. Reforça, ainda, os argumentos aqui expendidos o fato de que os Bancos compromissários, ainda que implicitamente, reconhecem que devem franquear a transferência dos recursos do FUNDEB das contas oficiais para outras contas do Estado com a finalidade de pagamento da folha da educação (nos termos dos TAC's), sob pena de se caracterizar uma conduta contrária à lei e/ou ao direito com um todo. (juridicidade).

33. Neste sentido, o entendimento predominante na doutrina é o de que o TAC não seria propriamente uma transação, mas: *"(...) o reconhecimento, ainda que tácito, por parte do violador ou ameaçador dos direitos transindividuais, da ilicitude da sua postura e a promessa de, sob pena de sofrer cominações, adequar o seu comportamento à lei, tal como ocorreria se essa lei jamais tivesse sido agredida."* (...) Nesse sentido, o legitimado coletivo que figura como tomador do termo, não assume qualquer compromisso, mas o toma. O TAC, portanto, é um ato jurídico unilateral de mero reconhecimento de uma conduta lesiva ou potencialmente lesiva a um direito transindividual que necessita de adequação aos ditames normativos." (BASTOS, Fabricio. Curso de Processo Coletivo, Ed. Foco, 2018, pg. 463.)

34. Hugo Nigro Mazzilli, da mesma forma, defende que:

“O compromisso de ajustamento de conduta não tem natureza contratual, pois os órgãos públicos que o tomam não têm poder de disposição. Assim, não podem ser considerados uma verdadeira e própria transação, porque a transação importa poder de disponibilidade, e os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva, posto tenham disponibilidade do conteúdo processual da lide (como de resto é comum aos legitimados de ofício, como substitutos processuais que são), não detêm disponibilidade sobre o próprio direito material controvertido. Nesse sentido, o art. 841 do Código Civil corretamente dispõe que “só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”. Assim, o compromisso de ajustamento de conduta é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei).” (MAZZILLI, Hugo Nigro. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. Disponível no sítio eletrônico: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>)

35. Considerando, ainda, que não se tem notícias de decisões judiciais que desconstituam ou anulem os Termos de Ajustamento de Conduta em questão, entende-se que eles continuam vigentes, de modo que os compromissos neles assumidos deverão ser cumpridos sob a égide da Lei federal nº 14.113/2020 e do Decreto federal nº 10.656/2021.

36. **Diante disso, entende-se que seria possível realizar a transferência dos recursos do Fundeb, mantidos em conta no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal, para outra conta, mantida pelo ente federativo em instituição financeira distinta, destinada à gestão de sua folha de pagamento, para fins de pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.**

37. Nesse sentido, é o atual entendimento da própria Equipe Técnica Operacional do FUNDEB manifestado em correspondência eletrônica (30749735) datada de 13 de abril de 2021, destinada à Secretaria de Fazenda do Município de Sete Lagoas/MG, cuja folha de pagamento é gerida por instituição financeira não oficial, senão vejamos:

Atentos à solicitação de V.S^a, meio pelo qual demanda esclarecimentos acerca da correta execução do recurso diante da nova legislação do FUNDEB, bem como dos parâmetros estabelecidos pela Lei 14.113/2020, especificamente, sobre a forma como se realizarão os créditos nas contas pessoais dos profissionais do magistério que recebem seus salários através da verba do Fundeb, bem como, se é possível a utilização de c/c em outros bancos informamos, o que se segue:

No que concerne, notadamente, a execução dos recursos do Fundeb para fins de remuneração dos profissionais do magistério, que deve ocorrer exclusivamente por meio eletrônico, esclarece-se que esse procedimento deve ser realizado com a utilização da finalidade específica criada no âmbito do sistema de movimentação eletrônica de recursos.

Dessa maneira, para fins de remuneração de pessoal, que pode se dar tanto para o pagamento dos profissionais do magistério (mínimo de 70% dos recursos do Fundo), deve-se informar/utilizar a finalidade n.º 1, quanto para o pagamento de outros profissionais em exercício na educação básica (máximo 30%) deve-se informar/utilizar a finalidade n.º 3; independentemente do banco e da agência em que o pagamento é efetivado.

Como regra, de acordo com a Lei, o pagamento dos profissionais (tanto do magistério quanto da Educação) deve ser realizado diretamente da conta específica do Fundeb para a conta dos beneficiários (pessoa física).

Porém, é prevista uma exceção para os entes que mantêm folha de pagamento em outras instituições financeiras. Nesse caso, a quantia pode ser transferida na sua totalidade para o outro banco, por meio da utilização das finalidades indicadas acima.

As ordens bancárias destinadas a pagamento de servidores são processadas por meio da modalidade crédito em conta corrente. Nessa esteira, quando as ordens bancárias forem liberadas no Sistema de Pagamento Eletrônico de Empenhos/Ordem Bancária Eletrônica, os pagamentos serão creditados automaticamente, respeitando a data do crédito determinada. Desta forma, como ocorria anteriormente, (no âmbito do Fundeb que vigeu até 2020), é possível o pagamento dos profissionais do magistério por intermédio do banco que tenha agência no Município, desde que obedecendo o acima exposto.

Registra-se, por oportuno a movimentação dos recursos do Fundeb devem ser passíveis de rastreo. Caso exista alguma dúvida específica o Tribunal de Contas da jurisdição pode ser consultado previamente.

(...) (Grifos nossos)

38. Não obstante, salienta-se que, até o presente momento, não foi publicada regulamentação dos §§ 1º e 8º do art. 17 do Decreto federal nº 10.656/2021, a ser realizada por ato conjunto do Presidente do FNDE e do Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, nos moldes da previsão contida no §6º do referido dispositivo, **motivo pelo qual ressalvamos que o entendimento proferido neste Parecer poderá sofrer alteração em caso de publicação de regulamentação em sentido diverso.**

III - CONCLUSÃO

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.**

42. Ressalta-se que a presente análise se atém aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstenendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas, financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes.

43. Esclareça-se que a presente manifestação reveste-se de caráter estritamente consultivo, destinada, portanto, ao auxílio na formação da convicção da Autoridade Administrativa encarregada das decisões que permeiam a presente consulta, de modo que o entendimento aqui proferido por esta Consultoria Jurídica não vincula a autoridade competente, a qual deverá formar sua convicção pela livre apreciação dos fatos, norteadas pelos princípios administrativos e pela primazia do interesse público, podendo, inclusive, ao observar os preceitos legais aqui expostos, decidir de modo diverso.

44. Essas seriam nossas considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de doutos posicionamentos divergentes, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

45. À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 15 de junho de 2021.

Aline Rodrigues Cunha

Assessora Jurídica

OAB-MG 129.011/Masp nº 753.098-3

Robstaine do Nascimento Costa

Procurador do Estado de Minas Gerais

OAB/MG 143.273/ Masp nº 1.327.071-5

Plínio José de Aguiar Grossi

Procurador do Estado de Minas Gerais
OAB-MG 141.622 / MASP - 1.327.028-5

Gabriel Arbex Valle

Procurador do Estado de Minas Gerais
Assessor Jurídico Chefe
OAB-MG 116.921/ Masp nº 753.238-5

De acordo:

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Arbex Valle, Assessor Jurídico Chefe**, em 15/06/2021, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robstaine do Nascimento Costa, Procurador do Estado**, em 15/06/2021, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aline Rodrigues Cunha, Assessor(a)**, em 15/06/2021, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Plínio José de Aguiar Grossi, Procurador do Estado**, em 15/06/2021, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 15/06/2021, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 15/06/2021, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **30831480** e o código CRC **26715BBC**.

Referência: Processo nº 1190.01.0012063/2021-53

SEI nº 30831480