



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS ELETRÔNICOS NºS
18/1400-0032582-5 e 18/1000-0007761-0

PARECER Nº 17.355/18

Gabinete

EMENTA:

SECRETARIA DA FAZENDA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB. FOLHA DE PAGAMENTO. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. LEI Nº 11.494/2007. PORTARIA CONJUNTA STN/FNDE Nº 02/2018. DECRETO ESTADUAL Nº 33.959/1991, QUE INSTITUIU O SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE CAIXA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SIAC.

1. A utilização dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica decorre de imposição legal, em consonância com a diretriz estabelecida em norma constitucional.
2. O art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 02/2018 prevê um procedimento a ser adotado pelo Estado na movimentação dos valores do FUNDEB, o qual foi excepcionado, no que diz com o processamento de créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo Estado, pagamento de tributos e outras hipóteses.
3. Inexistem óbices para que os recursos do FUNDEB destinados à folha de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica sejam transferidos para conta específica do fundo, integrante do SIAC, para posterior repasse aos referidos servidores públicos, ou para o ressarcimento de valores antecipados para a referida despesa.
4. Necessidade de adoção das medidas necessárias para o controle da utilização dos recursos do Fundo de acordo com sua finalidade constitucional, com a devida identificação de credores/beneficiários.

AUTORES: GEORGINE SIMÕES VISENTINI e THIAGO JOSUÉ BEN.

Aprovado em 23 de agosto de 2018.





Nome do documento: FOLHA DE IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Pedro Giumelli Goncalves

PGE / GAB-AA / 434764102

23/08/2018 17:05:23





PARECER

SECRETARIA DA FAZENDA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB. FOLHA DE PAGAMENTO. PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. LEI Nº 11.494/2007. PORTARIA CONJUNTA STN/FNDE Nº 02/2018. DECRETO ESTADUAL Nº 33.959/1991, QUE INSTITUIU O SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE CAIXA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – SIAC.

1. A utilização dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica decorre de imposição legal, em consonância com a diretriz estabelecida em norma constitucional.

2. O art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 02/2018 prevê um procedimento a ser adotado pelo Estado na movimentação dos valores do FUNDEB, o qual foi excepcionado, no que diz com o processamento de créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo Estado, pagamento de tributos e outras hipóteses.

3. Inexistem óbices para que os recursos do FUNDEB destinados à folha de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica sejam transferidos para conta específica do fundo, integrante do SIAC, para posterior repasse aos referidos servidores públicos, ou para o ressarcimento de valores antecipados para a referida despesa.

4. Necessidade de adoção das medidas necessárias para o controle da utilização dos recursos do Fundo de acordo com sua finalidade constitucional, com a devida identificação de credores/beneficiários.

Trata-se de dois processos administrativos eletrônicos remetidos pela Secretaria de Estado da Fazenda a esta Procuradoria-Geral do Estado com solicitação de exame da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018.

O Processo Administrativo Eletrônico nº 18/1000-0007761-0 encarta o Ofício nº 441/2018-GSF, por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Fazenda solicita exame e análise jurídica da referida portaria conjunta.



O Processo Administrativo Eletrônico nº 18/1400-0032582-5, por sua vez, traz consulta formulada pelo Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda Adjunto a respeito da adoção da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018.

Vê-se que a portaria conjunta em questão dispõe sobre as atribuições dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do referido Fundo, nos termos do art. 8º, § 1º, II e III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, e do art. 7º, § 3º, III e IV, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

O Subsecretário e o Subsecretário-Adjunto do Tesouro alertam para o fato de que a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018 traz disposições, tais como a obrigatoriedade de abertura das contas específicas do FUNDEB no CNPJ do órgão responsável pela Educação e de movimentação de recursos depositados na referida conta de forma exclusivamente eletrônica, por meio de sistema próprio disponibilizado pelas instituições financeiras, que identifique a finalidade dos gastos de acordo com características estabelecidas pelo Ministério da Educação, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, e a vedação de movimentação financeira dos recursos por meios diversos que conflitariam com as disposições do Decreto Estadual nº 33.959, de 31 de maio de 1991, que institui o Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC. Observam que a legislação do SIAC prevê a centralização das disponibilidades financeiras das empresas e órgãos públicos estaduais, inclusive dos fundos, convênios e contratos, numa única conta de titularidade do “Governo do Estado”, a qual concentra as aplicações no mercado financeiro e administração de toda a disponibilidade financeira, propiciando a flexibilização no direcionamento de recursos, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Governo. Assinalam que as disposições da portaria conjunta aumentam significativamente o risco de perda financeira no SIAC, bem como reduzem a ingerência e o controle do Estado sobre suas próprias receitas e despesas. Ponderam que, por outro lado, há que se preservar os gestores e movimentadores financeiros de quaisquer ônus decorrentes de atos que, eventualmente, venham a ser considerados contrários às especificações da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018.



A Assessoria Jurídica da Secretaria da Fazenda manifestou-se, nas fls. 10-11, assinalando que o assunto é de extrema importância para o Estado, tendo em vista a possibilidade de perda dos recursos financeiros relativos aos rendimentos das contas bancárias nas quais os valores do FUNDEB estão depositados, além de poder configurar afronta à forma federativa do Estado.

Nesse contexto, o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Fazenda Adjunto solicita o exame jurídico da matéria, com urgência, pela Procuradoria-Geral do Estado.

É o relatório.

1. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, está previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A composição financeira do FUNDEB é formada por diversas fontes de receitas, em regra atreladas à arrecadação tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 3º da Lei nº 11.494/2007), podendo haver a complementação da União (arts. 4º a 7º da Lei nº 11.494/2007). A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dá-se, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (art. 8º da Lei nº 11.494/2007).

Os recursos do FUNDEB devem ser aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, isto é, educação fundamental e infantil para os Municípios, e ensino médio e fundamental pelos Estados (art. 60, IV, do ADCT). Na forma da lei regulamentadora, os recursos devem ser utilizados “em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (art. 21 da Lei nº 11.494/2007).

O referido art. 70 da Lei nº 9.394/96 preceitua o seguinte:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - **remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;**

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”.

O art. 22 da Lei nº 11.494/2007, por seu turno, estabelece que:

“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”.

Observa-se, assim, que a utilização dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica decorre de imposição legal, em consonância com a diretriz estabelecida em norma constitucional.

No Estado do Rio Grande do Sul, conforme informações da Secretaria da Fazenda, 95% dos recursos do FUNDEB são utilizados para pagamento da folha do magistério e de outros servidores. Com efeito, são repassados ao ente federado aproximadamente R\$ 310 milhões mensais e a folha de pagamento bruta monta, em média, R\$ 522 milhões (R\$ 490 milhões do magistério e R\$ 32 milhões de outros servidores). Atualmente, do total de recursos do FUNDEB utilizados para a folha de pagamento do pessoal da Educação, cerca de 75% é utilizado para pagamento dos docentes em atividade e, em torno de, 80% para a remuneração dos servidores de Escola. A parcela faltante é complementada com recursos próprios do Erário estadual.

2. Interessa particularmente a esta análise a disciplina da transferência e gestão dos recursos do FUNDEB.

O inciso I do art. 60 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, preceitua que “a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, 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”.

A Lei nº 11.494/2007 assim disciplinou o tema:

“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.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

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.

§ 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 do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, 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 dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas 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 ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, 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 respeitadas as finalidades estabelecidas 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 imposto sobre produtos industrializados 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, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

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

[...]

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.



Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo”.

A lei disciplina, nos dispositivos destacados, o modo como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar os recursos que integrarão o FUNDEB. Essa disponibilização, de acordo com a lei, deve ser feita ao Banco do Brasil ou à Caixa Econômica Federal, que realizará automaticamente o repasse dos valores para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo fundo, instituídas para esse fim e mantidas nas mesmas instituições financeiras acima referidas.

A escolha da instituição financeira na qual os entes federativos devam manter conta para o recebimento dos recursos não se afigura, *prima facie*, como violadora da autonomia dos Estados e dos Municípios. A centralização do recebimento e distribuição em contas individuais, todas vinculadas a instituições financeiras que integram a administração pública federal indireta, retratam medidas tendentes a agilizar as transferências financeiras para os entes que devem aplicar os recursos e, assim, dar maior efetividade ao cumprimento da norma constitucional que instituiu o FUNDEB.

A mesma diretriz deve nortear a aplicação dos recursos do Fundo pelos entes federativos. Sendo assim, a interpretação da lei não poderá acarretar-lhes dificuldades operacionais desprovidas de sentido, seja para não retardar a aplicação dos recursos nos fins a que se destinam, seja para preservar as capacidades de auto-organização e autoadministração dos Estados e dos Municípios, duas das mais relevantes facetas do princípio da autonomia dos entes federados, assegurada pelo art. 18 da Constituição de 1988.

3. Nesse ponto, a opção do Estado do Rio Grande do Sul, no que diz respeito ao gerenciamento das disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado, está disciplinada no Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991, o qual instituiu o “Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul” – SIAC. Esse sistema se destina a centralizar em conta bancária única todas as referidas disponibilidades, propiciando, em conformidade



com seu regulamento, “a flexibilização no direcionamento dos recursos, de maneira a contemplar o suprimento de metas e programas traçados pelo Governo Estadual”. É administrado pela Secretaria da Fazenda e executado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul (art. 1º, § 2º). O decreto prevê, ainda, que os órgãos ou Entidades que realizarem arrecadações de recursos fora do Sistema Financeiro Estadual, deverão transferi-los, quando tornados disponíveis para movimentação, ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul (art. 1º, § 3º).

Decorre do referido sistema a centralização da instituição financeira que executa a transferência de recursos necessários para a folha de pagamento dos servidores públicos estaduais, neles incluídos os profissionais da educação.

Essa centralização representa, inclusive, obrigação contratualmente assumida pelo Estado, tendo em vista o contrato para cessão dos serviços relacionados à folha de pagamento por meio de outorga onerosa de direito de exclusividade nº 16/04/035 (documento em anexo), firmado com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, pelo qual esta instituição financeira, mediante contrapartida, possui o direito de operar a folha de pagamento do funcionalismo público estadual até o ano de 2026. Com efeito, é objeto do referido contrato a:

“1.1.1 Centralização e processamento de créditos provenientes de 100% (cem por cento) da folha de pagamento gerada pelo ESTADO, lançados em conta bancária de titularidade do servidor ou beneficiário, mantida com o BANCO, para o crédito de vencimentos e salários a servidores, empregados públicos, civis e militares do ESTADO, assim como o crédito dos benefícios e proventos concedidos aos aposentados e pensionistas pelo Regime Próprio de Previdência do ESTADO (“Folha de Pagamento”), em contrapartida ao correspondente débito de igual valor, em conta corrente de titularidade do ESTADO, mantida com o BANCO”

Por esse contrato, o Estado se obrigou a:

“8.1.1 centralizar no BANCO, com exclusividade, pelo prazo de vigência deste contrato, o processamento de créditos provenientes da totalidade da Folha de Pagamentos gerada pelo ESTADO, de acordo com o item 1.1.1 deste CONTRATO.”



4. A Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de 15 de janeiro de 2018, após referir, em consonância com a Lei nº 11.494/2007, que a disponibilização dos recursos será realizada por intermédio do Banco do Brasil em contas únicas e específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, abertas e mantidas no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal (arts. 1º e 2º), estabelece, no seu art. 3º, que:

Art. 3º A movimentação dos recursos creditados na conta a que se refere este artigo será realizada, exclusivamente, de forma eletrônica, por meio de sistema específico disponibilizado pelas Instituições Financeiras, que identifique a finalidade dos gastos de acordo com especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados, ficando expressamente vedada a movimentação financeira dos recursos por meios diversos do previsto neste artigo.

Esse dispositivo trata da movimentação dos recursos financeiros do fundo, determinando que estes sejam transferidos da conta única e específica diretamente para a conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados. A normativa tem por objetivo assegurar a destinação específica desses valores e permitir o controle da correta destinação. Para tanto, impõe à instituição financeira a necessidade de disponibilizar um sistema capaz de identificar a finalidade dos gastos de acordo com as especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação.

O dispositivo em questão prevê um procedimento a ser adotado pelo Estado na movimentação dos valores do FUNDEB, quando estes já forem da sua titularidade. Esse procedimento, caso adotado para a movimentação financeira necessária ao adimplemento da folha de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, conflitaria com a prática resultante da aplicação do Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991, além de ensejar o descumprimento da obrigação assumida pelo Estado do Rio Grande do Sul perante o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, consoante cláusulas de exclusividade no processamento de créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo Estado, acima destacadas.

De acordo com Divisão de Programação e Execução Financeira –



DPROF do Tesouro do Estado, em explicação às operações que vêm sendo adotadas em relação ao FUNDEB (conforme correspondência eletrônica ora anexada ao processo):

- 1) Há duas contas que são utilizadas para as operações com os recursos do FUNDEB, a saber: Conta Banco do Brasil – FUNDEB (que recebe as receitas do FUNDEB) e Conta do Banco Banrisul – FUNDEB (que é suprida pela Conta Banco do Brasil – FUNDEB);
- 2) Quando as receitas do FUNDEB ingressam na Conta Banco do Brasil – FUNDEB são imediatamente transferidas para a Conta do Banco Banrisul – FUNDEB ficando à disposição para pagamentos de despesas vinculadas ao referido recurso.
- 3) Quando do pagamento da folha de salários (ativos/inativos) o valor “sai” da Conta Disposição do Banco Banrisul (da qual são efetuados, em regra, os pagamentos do Estado), sendo ressarcida, em ato seguinte, pela Conta do Banco Banrisul – FUNDEB.

Da sistemática que vem sendo adotada, percebe-se que existe, no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul (SIAC), uma conta “espelho” à conta existente no Banco do Brasil que recebe as receitas do FUNDEB. Desse modo, a aplicação dos recursos do Fundo em sua destinação constitucional e o respectivo controle são harmonizados com o SIAC sem qualquer prejuízo à efetividade das normas constitucionais e legais que instituíram o FUNDEB. Disso se extrai que a Portaria conjunta STN/FNDE nº 02/2018 prevê um procedimento que, caso aplicado ao processamento da folha de pagamento, traria, além da quebra de obrigação contratualmente assumida com o Banrisul, dificuldades operacionais ao Estado, sem qualquer vantagem aparente na aplicação dos valores e na efetividade das normas regulamentadas. Importaria, destarte, numa evidente limitação da capacidade de auto-organização e autoadministração dos recursos financeiros pelo Estado do Rio Grande do Sul. A afirmativa é tanto mais válida em razão de a conta bancária que movimenta os recursos do FUNDEB no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul não receber repasses da União. Com efeito, **não há qualquer distribuição vertical de rendas da União para o Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de complementação dos recursos na forma prevista no artigo 4º da Lei nº 11.494/2007.**



Nos estritos limites da presente consulta, que diz respeito à utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério, a constatação de que há uma limitação da autonomia do ente federativo impõe, no mínimo, uma interpretação restritiva da Portaria. Nesse contexto, extrai-se a conclusão de que a utilização de recursos do FUNDEB para esta finalidade (pagamento da folha) não está disciplinada no art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02, de 15 de janeiro de 2018, pois os profissionais do magistério são servidores públicos do ente federativo, não se enquadrando no conceito de “fornecedores e prestadores de serviços”, reservado a terceiros que venham a contratar com a Administração Pública. Descabe, no aspecto, proceder-se à interpretação ampliativa da restrição imposta pela Portaria.

5. Nesse sentido, cabe lembrar que a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018 tem como antecedentes a edição dos Decretos nºs 6.107/2007 e 7.507/2011, os quais estabeleceram obrigações e procedimentos relativos às transferências de recursos federais, e a assinatura de dois Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), o primeiro deles entre o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União e o Banco do Brasil, e o segundo, entre os dois primeiros signatários e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de cobrar das referidas instituições financeiras o cumprimento das disposições contidas nos referidos decretos.

Não obstante os TACs não tenham criado obrigação para terceiros não envolvidos nos ajustes, os Estados da Paraíba, do Espírito Santo, de Minas Gerais e de Pernambuco ajuizaram as Ações Cíveis Originárias (ACOs) 3033, 3034, 3038 e 3040, onde argumentam que as cláusulas desses ajustes criaram “entraves” à utilização dos recursos em suas finalidades constitucionais ou negociais. Alegam, nessas ações propostas perante o Supremo Tribunal Federal, que estaria havendo violação à autonomia federativa e aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, tendo em vista que os TACs afetaram as rotinas e procedimentos financeiros dos Estados, sendo ilegítima a imposição de obrigações àqueles que não participaram da avença.

Essas ACOs se encontram sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, não se identificando, até a presente data, a concessão de antecipação de tutela em nenhuma delas.



Todavia, na documentação contida nas referidas ações judiciais, colhem-se elementos importantes para a compreensão do objetivo visado com a edição da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018 e, também, com sua forma de operacionalização.

Com efeito, a Procuradoria-Geral da República informa, nos autos da ACO 3038, que:

“Consoante descrito na Nota Informativa n.º 92/2017, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, (...) a edição do Decreto n.º 7.507/2011 – o qual dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, na sistemática de repasses conhecida como “Fundo a Fundo” – decorreu da necessidade de coibirem-se práticas, adotadas pelos entes destinatários de verbas federais, que dificultavam ou, mesmo, inviabilizavam o controle da aplicação dessas verbas nas finalidades para as quais haviam sido destinadas.

Tais práticas, apuradas em fiscalizações realizadas pela CGU, a partir de 2003, consistiam, basicamente, na realização de vultosos saques de recursos federais “na boca do caixa”, e na movimentação financeira de recursos federais em diversas contas de passagem, sem a identificação do beneficiário final dos gastos efetuados, o que ocasionava mescla de verbas oriundas da União com recursos de outras origens, impossibilitando, então, o monitoramento da correta aplicação daquelas verbas. Com o advento do Decreto n.º 7.507/2011, essas condutas passaram a ser vedadas.

Não obstante, mesmo após a edição do ato normativo em comento, a CGU continuou a identificar o sistemático descumprimento das disposições nele contidas, situação que levou o Ministério Público Federal a ajuizar, em pelo menos três Estados da Federação, ações civis públicas destinadas a impor a observância da legislação federal que regula o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federados.

Nesse cenário, buscando-se evitar a proliferação de demandas idênticas por todo o país, com possibilidade de decisões conflitantes, em prejuízo da segurança jurídica e da uniformidade de medidas tecnológicas de controle, idealizou-se a formalização de um instrumento negociado, de âmbito nacional, para conferir homogeneidade e equivalência na operacionalização, pelas instituições financeiras, do cumprimento das obrigações previstas nos Decretos n.º 6.107/2007 e 7.507/2011, relativamente às transferências de recursos



federais”.

Verifica-se que, de modo geral, os TACs antes mencionados e a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018, cada qual com seus destinatários específicos, têm o mesmo objetivo, qual seja, regram o cumprimento dos Decretos nºs 6.107/2007 e 7.507/2011. Daí que, para a solução da presente consulta, é particularmente relevante o esclarecimento prestado pelo Ministério Público Federal, em suas informações nas antes referidas ACOs, a respeito da existência de adequações nos sistemas operacionais das instituições financeiras signatárias dos ajustes, a fim de atender situações específicas e particularidades da gestão financeira dos entes federados.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal esclarece que:

“Em função dos ajustes, as instituições financeiras comprometeram-se a instalar travas em seus sistemas eletrônicos, de modo a impedir automaticamente a realização de transações financeiras comandadas pelos gestores de recursos federais que contrariarem as normas dos Decretos nº 6.107/2007 e 7.507/2011, notadamente a transferência de contas específicas para contas de passagens titularizadas pelos mesmos entes federativos e transferência sem identificação de credores/beneficiários.

Também foram implementadas, nos sistemas eletrônicos bancários, as exceções às regras gerais que justificavam as travas, exceções estas existentes nos próprios decretos e em legislação esparsa. São hipóteses em que, mesmo que a transferência que se pretende efetuar esteja genericamente vedada pelos Decretos nº 6.107/2007 e 7.507/2011, a realização é permitida em função da incidência de uma norma específica. Nestes casos excepcionais, o sistema trava a operação, mas o gestor deve inserir a finalidade pretendida e, então, a operação é liberada de modo automático, assumindo os gestores a responsabilidade pela veracidade do enquadramento da operação como exceção”

Essas exceções constam, em grande parte, examinadas na Nota Técnica nº 985/2017/GAB DS/DS/SFC, Processo nº 00190.100498/2017-76, e em instrução disponibilizada pelo Banco do Brasil. Lê-se dessa última:

“8) Quais são as restrições de movimentação nas contas específicas abrangidas pelo TAC?”



- i. Só será permitida a movimentação por meio de transações que registrem CPF/CNPJ dos beneficiários e respectivos dados bancários (banco/agência/conta) creditados, de forma a garantir a rastreabilidade dos pagamentos;
- ii. Os saques em espécie estão limitados a R\$ 800,00, por transação, para pagamentos exclusivamente aos prestadores de serviço pessoas físicas, que não possuam conta corrente, via Ordem de Pagamento, sendo vedados pagamento em espécie para pessoas jurídicas.
- iii. Os pagamentos de boleto, fatura de concessionária de serviço público e guia de arrecadação de tributos são condicionados ao registro do CPF/CNPJ do destinatário;
- iv. Serão impedidas transferências da conta específica para crédito de contas cuja titularidade possua uma das seguintes naturezas jurídicas de governo:
 - 102.3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou Distrito Federal;
 - 103.1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal;
 - 120.1 - Fundo Público.
 - 123.6 - Estado ou Distrito Federal
 - 124.4 – Município

(...)

10) É possível transferir recursos para as contas cujos titulares possuam natureza jurídica impedida pelo TAC?

Sim. Nas situações excepcionais, devidamente justificadas por meio de uma das finalidades definidas pelo MPF e pela CGU, serão permitidas transferências eventuais para outras contas cujos titulares possuam, na base de dados CNPJ da Receita Federal do Brasil, naturezas jurídicas de órgãos públicos: 102.3 – Órgão Público do Poder Executivo Estaduais ou Distrito Federal; 103.1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal; 120.1 – Fundo Público; 123.6 – Estado ou Distrito Federal; e 124.4 – Município.

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:

I. Transferência Tributos retidos – Permite a movimentação entre contas do próprio ente público com a finalidade de transferência de tributos retidos no ato do pagamento a fornecedores. Esta regra se aplica a todas as contas que recebem recursos de que tratam os Decretos n.º 6.170/2007 (transferências voluntárias) e 7.507/2011 (transferências legais);

II. **FUNDEB: Transferência Folha de Pagamento – Permite realizar transferências excepcionais para outras contas centralizadoras da folha de pagamento dos profissionais da educação;**

III. FUNDEB: Ressarcimento por escola municipalizada – Permite realizar transferências excepcionais das contas do FUNDEB Estadual para a conta do FUNDEB Municipal;

IV. FUNDEB: Retificação de arrecadação – Permite transferências excepcionais para realização de ajustes na arrecadação estadual decorrente de restituições de tributos e alterações de códigos de receitas recolhidas erroneamente pelos contribuintes;

V. FUNDEB: Transferência para transporte escolar municipal – Permite transferências excepcionais da conta do FUNDEB Estadual para a conta do FUNDEB Municipal referente ao transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino;

VI. FNS: Transferência Folha de Pagamento – Permite transferências excepcionais para outras contas centralizadoras da folha de pagamento dos profissionais da saúde;

VII. FNS: Transferência Município sem Gestão Plena da saúde – Permite transferências para outras contas de órgãos do Poder Executivo Municipal, de Fundos Públicos, ou de Município, para prefeituras que não tenham alcançado a gestão plena da saúde;

VIII. FNS: Pagamento a Prestadores públicos de saúde – Permite transferências para pagamento aos prestadores públicos de saúde de qualquer esfera do governo; e

IX. FNS: Pagamento a Pesquisas de saúde – Permite transferências para contas correntes de instituições públicas de ensino e pesquisa.

(...)

13) Quais os códigos de finalidade devem ser utilizados nas exceções do TAC e como indicá-los nos sistemas do BB?



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para realizar as transferências excepcionais atendendo ao regramento do TAC, por meio de sistemas automatizados de troca de arquivos (OBN e PGT), deverão ser utilizados os seguintes códigos de finalidade:

Canal de atendimento	
Finalidade	OBN BB e PAG/PGT (CNAB) Indicar os seguintes códigos
Transferência Tributos Retidos	50
Transferências municípios sem Gestão Plena Saúde	51
FOPAG (FUNDEB e FNS)	52
Pagamento a prestadores públicos de saúde	53
Pagamento a pesquisas de saúde	54
Ressarcimento por escola municipalizada	55
Retificação de arrecadação	56
Transferência para transporte escolar municipal	57

Nota 1: A indicação da finalidade nas transferências excepcionais é de competência do Estado ou Município, respondendo o gestor público pela sua veracidade perante o MPF e CGU.

Nota 2: A finalidade deve ser indicada nos seguintes campos dos arquivos transmitidos eletronicamente: Campos 335 a 337 do OBN; e campo 23-A do CNAB240. Peça à sua agência de relacionamento o leiaute dos arquivos de acordo com o sistema que o Estado/Prefeitura utiliza: OBN ou PGT.

Nota 3: Os códigos de finalidade descritos acima não excluem nem sobrepõem a codificação de despesas com ações de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE estabelecida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE na movimentação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, devendo o gestor público adotá-la de acordo com a normatização daquele Órgão.

Nota 4: Os códigos de finalidade adotados pelo BB foram uniformizados em 2 (dois) dígitos e com a mesma numeração nos dois sistemas de transmissão de arquivos (OBN e PGT) em atendimento à solicitação do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais – GEFIN, órgão de assessoramento ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.



Nota 5: Para os clientes que utilizarem o Autoatendimento ao Setor Público – ASP a finalidade será apresentada no momento em que for selecionada a opção de transferência para uma das cinco naturezas jurídicas impedidas pelo TAC (102.3; 103.1; 120.1; 123.6; ou 124.4), bastando indicar a finalidade correspondente.

(...)

29) Em função das regras do TAC, os Estados não mais utilizarão os seus SIAFIs? Neste caso, poderia ocorrer a perda de controle na execução orçamentária e Financeira dos Estados, transparência.

Os estados continuarão a usar os mesmos sistemas atuais para pagar seus fornecedores, bem como para transferir recursos a crédito de contas de entes governamentais, nas situações excepcionais previstas no TAC.

Nos casos em que for necessário creditar contas de governos, os Estados indicarão a finalidades do pagamento nos respectivos sistemas na forma do item 13”.

Nesse contexto, percebe-se, claramente, que o fim do art. 3º da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018 é o de coibirem-se práticas que dificultavam ou inviabilizavam o controle da aplicação das verbas nas finalidades para as quais haviam sido destinadas. Dentre as exceções, o MPF e a CGU previram expressamente a possibilidade da realização de transferências para outras contas bancárias de titularidade dos Estados e Municípios, com o objetivo de disponibilizar os recursos em contas centralizadoras da folha de pagamento dos profissionais da educação.

6. Ante o exposto, em resposta à consulta formulada, conclui-se que inexistem óbices para que os recursos do FUNDEB destinados à folha de pagamento dos profissionais do magistério da educação básica sejam transferidos para **conta específica**, componente do Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC, instituído pelo Decreto Estadual nº 33.959, de 31 de maio de 1991, para posterior repasse aos referidos servidores públicos, ou para o ressarcimento de valores antecipados para a referida despesa.

Por certo, devem ser adotadas as medidas necessárias para o controle da utilização dos recursos do fundo de acordo com sua finalidade constitucional, com a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

devida identificação de credores/beneficiários.

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2018.

Georgine Simões Visentini,
Procuradora do Estado,
Assessoria Jurídica e Legislativa/GAB-PGE.

Thiago Josué Ben,
Procurador do Estado,
Assessoria Jurídica e Legislativa/GAB-PGE.

Processos Administrativos Eletrônicos nº 18/1400-0032582-5 e anexo nº
18/1000-0007761-0.



Nome do arquivo: Parecer 17355-18

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Georgine Simoes Visentini	23/08/2018 15:18:54 GMT-03:00	54479622004	Assinatura válida
Thiago Josue Ben	23/08/2018 16:07:47 GMT-03:00	82858888000	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processos n^{os} 18/1400-0032582-5 e
18/1000-0007761-0**

**Acolho as conclusões do Parecer da Assessoria Jurídica
e Legislativa do Gabinete desta Procuradoria-Geral, de
autoria dos Procuradores do Estado GEORGINE SIMÕES
VISENTINI e THIAGO JOSUÉ BEN.**

Encaminhem-se à Secretaria da Fazenda.

**Euzébio Fernando Ruschel,
Procurador-Geral do Estado.**



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Euzebio Fernando Ruschel	23/08/2018 16:31:14 GMT-03:00	49630571072	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.