



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

PARECER SEI Nº 13142/2021/ME

Parecer. Regime de Recuperação Fiscal. Aplicação dos mínimos constitucionais nas áreas de Educação e Saúde. Possibilidade.

Consulta sobre a aplicabilidade do disposto nos incisos I ao VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, sobre os recursos públicos relacionados como despesas a serem computadas a título de cumprimento dos mínimos constitucionais da saúde e educação, referidos no § 3º do art. 198 e nos arts. 212 e 212-A da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e do art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional), respectivamente.

Processo SEI nº 19953.100595/2021-02

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, por seu Conselheiro Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, que aportou nesta Consultoria por meio do Processo SEI 19953.100595/2021-02 .
2. A consulta encerra a seguinte questão: "A realização de despesas com ações e serviços públicos passíveis de contabilização para apuração do cumprimento do limite constitucional estabelecido pelo § 3º do art. 198 e pelos art. 212 e 212-A da CRFB/1988 não estão sujeitas às vedações impostas pelo art. 8º da LC nº 159/2017?"
3. De início, ressalta-se que a presente manifestação se restringe a questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea "a", cominado com o art. 13 da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União - LOAGU, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07, pelo qual "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".
4. Nos termos do art. 24 do Decreto-lei nº 147/1967, cabe à consultoria jurídica análise somente "sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica jurídica", e no caso desta Coordenação-Geral do direito financeiro e econômico - balizas de suas atribuições (art. 14, RIPGFN). Impende mencionar que a matéria financeira, na estrutura atualmente vigente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, encontra-se bifurcada, tendo em vista a recente incorporação da Coordenação-Geral de Assuntos Orçamentários – CGAO/PGACFFSEO.
5. É o breve relatório. Sigo com o exame meritório.

II. ANÁLISE

6. A questão já foi enfrentada por esta Coordenação quando da emissão o Parecer **SEI nº 4945/2021/ME**, assim ementado:

CONSULTA. Secretaria do Tesouro Nacional. Questionamentos acerca da aplicabilidade das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, aos recursos públicos de que tratam os arts. 212 e 212-A da CRFB/1988, bem como acerca da corresponsabilidade daquele Conselho no tocante ao descumprimento do limite mínimo constitucional pelo Estado do Rio de Janeiro.

7. Embora tenha se limitado a abordar a questão em relação aos recursos públicos de que tratam os arts. 212 e 212-A da CRFB/1988, a *ratio decidendi* é a mesma para as verbas vinculadas à área de Saúde (§ 3º do art. 198 da Constituição Federal). Naquela ocasião, ficou assentado o seguinte:

3. As vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não afetam a necessidade do cumprimento de obrigação oriunda de norma constitucional atinente à aplicação de recursos mínimos em saúde e educação, decorrentes do previsto, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 cominado com 212-A, todos da Constituição Federal, haja vista que a Carta Constitucional "é superior aos demais atos normativos, localizando-se no escalão mais elevado do ordenamento positivo".

4. A supramencionada conclusão independe de previsão expressa na Lei Complementar nº 159, de 2017, porquanto decorre da necessidade de conformação dos atos normativos infralegais à Lei Maior. Não obstante, é imperioso anotar ainda que o art. 8º da referida lei complementar, em seu inciso XI, ao vedar ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalva expressamente aqueles destinados ao cumprimento de limites constitucionais, bem como o art. 10 da mencionada lei, ao afastar requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como pressupostos para a realização de transferências voluntárias, não afasta a alínea "b" do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF, que concerne exatamente ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

(...)

7. Ante o exposto, respondendo-se objetivamente aos questionamentos da STN, conclui-se que:

i. as vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não afetam a necessidade do cumprimento de obrigações oriundas de normas constitucionais insertas nos arts. 212 e 212-A da CRFB/1988;

ii. a obrigação constitucional quanto à aplicação de recursos mínimos em educação e saúde é dirigida a cada um dos entes federados e, sob a ótica financeira, não se vislumbra vínculo do qual pudesse decorrer a responsabilização de um Conselho atrelado ao Regime de Recuperação Fiscal e vinculado ao Ministério da Economia.

8. O Parecer SEI nº 4945/2021/ME, portanto, é explícito ao confirmar a aplicação combinada dos art. 8º da LC 159 e dos dispositivos contidos no § 3º do art. 198 e nos arts. 212 e 212-A da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, a consulta ora sob exame menciona que aquele Parecer foi utilizado para justificar exatamente o contrário, isto é, a aplicação em apartado dos comandos constitucionais, sem as peias da LC 159:

Igual raciocínio foi aplicado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ao apreciar consulta formulada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) no que concerne à aplicabilidade das vedações insertas no artigo 8º da Lei

Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, aos recursos públicos de que tratam os artigos 212 e 212-A da CRFB/1998. Veja-se:

3. As vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não afetam a necessidade do cumprimento de obrigação oriunda de norma constitucional atinente à aplicação de recursos mínimos em saúde e educação, decorrentes do previsto, respectivamente, nos arts. 198, § 2º, e 212 cominado com 212-A, todos da Constituição Federal, haja vista que a Carta Constitucional “é superior aos demais atos normativos, localizando-se no escalão mais elevado do ordenamento positivo”. [1]

4. A supramencionada conclusão independe de previsão expressa na Lei Complementar nº 159, de 2017, porquanto decorre da necessidade de conformação dos atos normativos infralegais à Lei Maior. Não obstante, é imperioso anotar ainda que o art. 8º da referida lei complementar, em seu inciso XI, ao vedar ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalva expressamente aqueles destinados ao cumprimento de limites constitucionais, bem como o art. 10 da mencionada lei, ao afastar requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como pressupostos para a realização de transferências voluntárias, não afasta a alínea “b” do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF, que concerne exatamente ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde. (Parecer SEI nº 4945/2021/ME, de 07 de abril de 2021) (sem grifos no original)

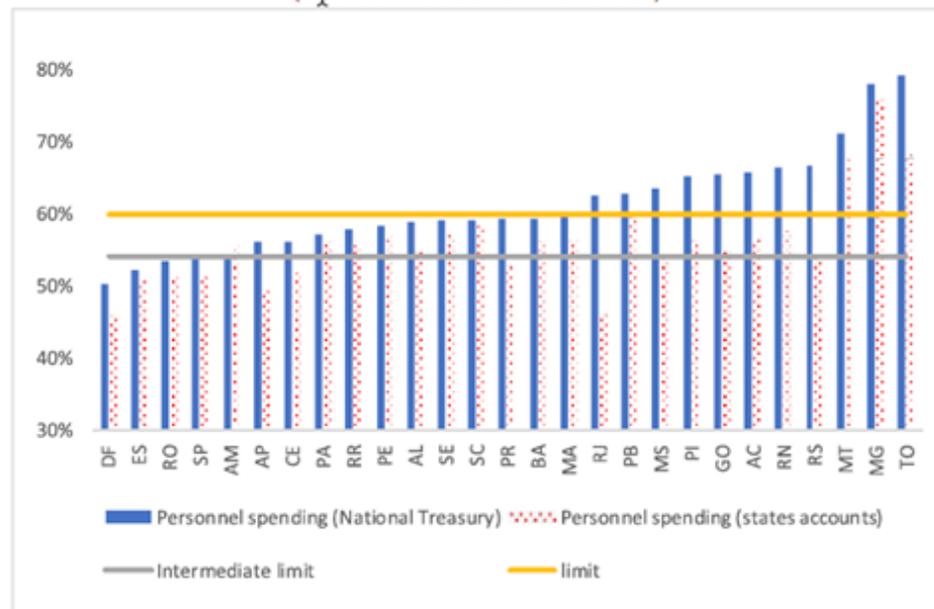
De todo modo, a obediência à hierarquia de normas do direito brasileiro impõe **obediência obrigatória às normas constitucionais** em detrimento de qualquer outro ato normativo, de maneira que estes não podem obstar o cumprimento de obrigações previstas na Constituição. Sendo assim, **os auxílios em comento, por se enquadrarem no índice mínimo reservado à educação, não configuram violação às vedações impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal.**” (grifos constantes do original)

9. Fora de seu contexto, trechos do Parecer SEI nº 4945/2021/ME foram usados para subsidiar a tentativa de realizar despesas com Pessoal, a despeito das vedações do art. 8º da LC 159. É que se depreende dos "esclarecimentos prestados pela Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro (COMISARRF), proferidas por meio do Of. SEFAZ/COMISARRF SEI nº 27 (SEI 17784494), de 6 de agosto de 2021, em resposta aos Ofícios SEI nºs 169677/2021/ME e 1712180/2021/ME", conforme exposto na consy da consulta ora posta. Portanto, inicialmente, convém estabelecer o contexto em que inseridas as restrições trazidas por aquele dispositivo, de forma a definir a aplicação do sobrecitado Parecer.

10. As despesas com Pessoal configuram a maior parte do orçamento dos entes subnacionais no mundo, de acordo com a OECD (Subnational governments around the world: Structure and finance - A first contribution to the Global Observatory on Local Finances. OECD/UCLG 2016). Em ótimo relatório produzido em 2020, o FMI reconhece que muitos estados brasileiros têm descumprido sistematicamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo no concernente às despesas de Pessoal (Strengthening Fiscal Responsibility at the Subnational Level. Paulo Medas, Roberto Perrelli, and Fernando González. IMF. 2020. p.15).

11. Não surpreendentemente, o Estado do Rio de Janeiro se inclui dentre aqueles que estão acima do limites prudencial de gastos com pessoal, segundo o mesmo relatório:

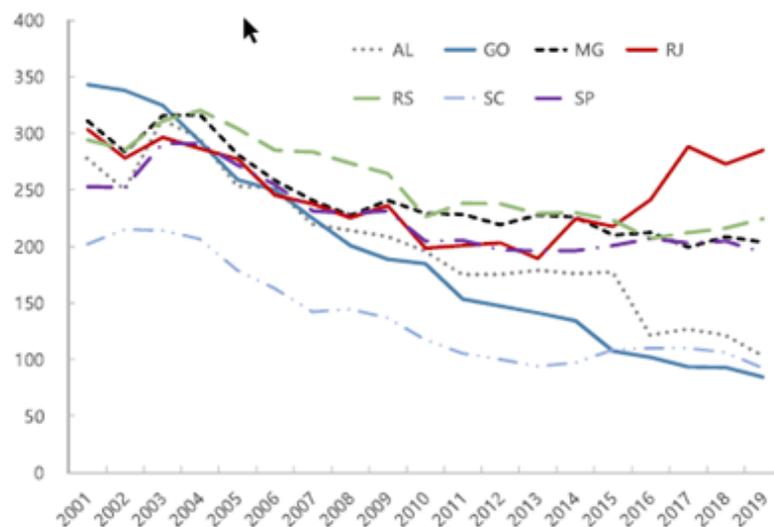
Figure 8. Brazil: Most States Have Personnel Spending Above Prudential Limit, 2018
(Share of net current revenues)



Source: National Treasury.

12. O relatório revela também que o estado fluminense exibe crescimento exponencial de sua dívida pública consolidada:

Figure 2. Brazil: Debt in More Indebted States, 2001–19 (Share of revenue)



13. O relatório finda por aconselhar o uso de Regime de Recuperação Fiscal que traga a dívida dos estados para limites manejáveis e sustentáveis, fixando metas explícitas:

The program should include an explicit approach to bring the outstanding stock of debt and the debt service burden to more sustainable levels, in line with fiscal rules. At present, any restructuring of debt such as reducing the interest rate or extending the amortization period is done on an ad hoc basis and outside of the FRR. Moreover, the law should set explicit goals for the adjustment plan. Doing this would help provide transparency with respect to the costs of insolvency and the expected burden sharing.

14. Diante de tal calamitoso cenário fiscal, o art. 8º da LC 159 foi concebido de forma a balizar a atuação dos estados recuperandos em relação à principal fonte de despesa dentro de seus orçamentos: a despesa com Pessoal.

15. Com efeito, muitas das restrições abarcadas por aquele dispositivo estão relacionadas a despesas com Pessoal, sobretudo os incisos I *usque* VI:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

b) contratação temporária; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

c) (VETADO); (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

(...)

16. O art. 8º é instrumento de explícita política Justiça Intergeracional, conforme se depreende da leitura do do §1º do art. 1º da LC 159:

§ 1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da **sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional**, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública. (grifamos)

17. Como pensamos ter demonstrado no artigo Lei de Responsabilidade Fiscal e Justiça Intergeracional ou o Conselho de Anquises (*in* Responsabilidade na Gestão Fiscal - Estudos em Homenagem aos 20 anos da Lei Complementar 101/2000. Fórum, 2020), a responsabilidade fiscal está atrelada a um pacto intergeracional protegido pela Constituição Federal. O equilíbrio e a sustentabilidade fiscais são instrumentos de consecução daquele pacto. A LC 159 reforça esse entendimento ao estabelecer a necessidade de equilíbrio financeiro e sustentabilidade:

Art. 1ª. (..)

§ 2º O Regime de Recuperação Fiscal envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para **corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas**, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime.

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por **diagnóstico em que se reconhece a**

situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

18. Recente Emenda ao Magno Texto (EC 109/2021) cristaliza o quanto aqui se prescreve:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

(...)

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) **medidas de ajuste, suspensões e vedações**;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem **conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

19. Evidentemente, todo e qualquer dispositivo constitucional deve ser interpretado em harmonia com o dever de sustentabilidade fiscal, posto ser a Constituição um todo orgânico, não antagônico e, tampouco, autodestrutivo. Assim é que uma norma constitucional não necessariamente antagoniza outra do mesmo Altaneiro Diploma, mas convivem entre si ora em espaços distintos de aplicação concreta, ora em harmoniosa combinação. Esta última forma, a propósito, exige do intérprete esforço hermenêutico que possibilite a necessária combinação ou mesmo o amálgama de normas constitucionais.

20. Por consequência, as **medidas de ajuste e vedações** do art. 8º da LC 159 retiram sua força normativa da própria Constituição Federal e encontram respaldo no *framework* das finanças públicas brasileiras na medida em que atacam as principais causas do insustentável déficit fiscal dos entes subnacionais.

21. A rigor, a questão da aplicação do art. 8º não se resolve no campo das hierarquias normativas. Ao passo em que é certa a potência constitucional dos comandos que estabelecem gastos obrigatórios nas áreas de Saúde e Educação, a LC 159 opera em seara distinta. Os dispositivos do § 3º do art. 198 e dos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal exigem a despesa obrigatória em Saúde e Educação; mas não determina COMO essa despesa será executada. A abrangência dos dispositivos tem seus lindes na determinação da ÁREA em que os gastos ocorrerão e no LIMITE MÍNIMO de dispêndio. Porém, não poderia o Texto Magno descer a minúcias sobre a forma de realização dos gastos, com que gastar, quem contratar, que bens adquirir.

22. Por outro lado a LC 159 não interfere com a ÁREA ou com o LIMITE MÍNIMO, mas traça contornos bem definidos para o COMO executar as despesas. Em nenhum momento o art. 8º traz qualquer limitação ao mínimo constitucional para as áreas de Saúde e Educação; menos ainda se poderia alegar que aquela norma proíbe gastos com Saúde e Educação. A norma limita COMO o gasto será realizado.

23. Assim é que os limites do § 3º do art. 198 e do arts. 212 e 212-A da Constituição Federal continuarão a ser observados; entretanto, dentre incontáveis formas e maneiras de realizar os gastos, estão vedadas aquelas poucas enumeradas pelo art. 8º. A LC 159, fica claro, restringe a maneira, o modo, como os gastos podem acontecer, mas não interfere com o limite mínimo daquelas despesas constitucionais. Não por uma questão meramente hierárquica, ressalte-se, mas por tratarem de coisas diversas e operarem em campos competenciais distintos.

24. No exemplo trazido pela consulta sob análise, parte-se do pressuposto equivocado de que a única maneira de atingir o piso constitucional de investimento em educação é majorando a remuneração dos servidores públicos. Na verdade, o comando constitucional de gastos mínimos nas áreas de Saúde e de Educação podem e devem ser obedecidos por meio de variadas políticas públicas, que incluem desde valorização salarial até a democratização da escolha de diretores escolares e a recuperação de hospitais

e aquisição de vacinas. Ocorre que uma daquelas medidas está temporariamente vedada pelo RRF; as outras, não.

25. A propósito, no estudo [Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment](https://www.oecd.org/newsroom/strengthen-evaluation-to-improve-student-learning-says-oecd.htm) (<https://www.oecd.org/newsroom/strengthen-evaluation-to-improve-student-learning-says-oecd.htm>), a OECD traz recomendações para melhoria da educação pública:

- ***Take a comprehensive approach:*** All the components of assessment and evaluation – student assessment, teacher appraisal, school evaluation, school leader appraisal and education system evaluation - should form a coherent whole. This will generate synergies, avoid duplication and prevent inconsistency of objectives.
- ***Align evaluation and assessment with educational goals:*** Evaluation and assessment should align with the principles embedded in educational goals.
- ***Focus on improving classroom practices:*** To optimise the potential of evaluation and assessment to improve what is at the heart of education – student learning – policy makers should promote the regular use of evaluation and assessment results for improvements in the classroom.
- ***Carefully conceive the high-stakes uses of evaluation and assessment results.*** The use of evaluation and assessment results should avoid distortions in the education process such as teaching-to-the-test and narrowing of the curriculum.
- ***Build consensus:*** Ensure that all the stakeholders are involved early and understand the benefits.
- ***Place students at the centre:*** Students should be fully engaged with their learning and empowered to assess their own progress. The development of critical thinking and social competencies should also be monitored.

26. A realização de todas aquelas medidas não depende, necessariamente, da infração ao art. 8º da LC 159. Em outro estudo (Improving Schools Strategies for Action in México: <https://www.oecd.org/education/school/47101323.pdf>) no qual a OECD avaliou propostas de melhorias da educação pública no México, as recomendações foram as seguintes:

1. Define effective teaching
2. Attract the best recruits
3. Strengthen initial teacher preparation
4. Improve initial teacher assessment
5. Open all posts to competition
6. Create induction/probation periods
7. Improve professional development
8. Evaluate to help improve Standards for teaching/ Standards for school leadership
9. Define effective school leadership
10. Professionalise training and appointment of directors
11. Build instructional leadership capacity in and across schools
12. Enhance school autonomy
13. Ensure funding for all schools
14. Strengthen social participation
15. Create an Implementation Working Committee.

27. Faço observar novamente que a grande maioria das despesas com quaisquer das políticas públicas ali sugeridas não confronta, necessariamente, com o art. 8º da LC 159. A exceção que se impõe diz com o inciso XI do art. 212-A, da Carta Maior, assim redigido:

Art. 212-A

(...)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020](#)).

28. Em razão de comando constitucional inafastável, o piso mínimo de 70% dos fundos ali referenciados devem ser utilizados necessariamente para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Esses recursos - constitucionalmente vinculados - são destinados exclusivamente para o grupo específico de profissionais da educação básica em efetivo exercício e não se submetem às restrições do art. 8º da LC nº 159/2017 .

29. Na seara da Saúde pública, a multicitada Organização Mundial da Saúde (THE CASE FOR INVESTING IN PUBLIC HEALTH - A public health summary report for EPHO 8 - World Health Organization - <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/170471/Case-Investing-Public-Health.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) sugere 10 medidas de capital importância para aquele setor:

The 10 Essential Public Health Operations (EPHOs) 2012

1. Surveillance of population health and well-being
2. Monitoring and response to health hazards and emergencies
3. Health protection, including environmental, occupational, food safety and others
4. Health promotion, including action to address social determinants and health inequity
5. Disease prevention, including early detection of illness
6. Assuring governance for health and well-being
7. Assuring a sufficient and competent public health workforce
8. Assuring sustainable organizational structures and financing
9. Advocacy, communication and social mobilization for health
10. Advancing public health research to inform policy and practice

30. Boa gestão dos recursos financeiros, melhor aproveitamento do qualificado pessoal que compõe o quadro dos Estados e implementação de políticas públicas lastreadas em evidências podem ser realizadas sem necessariamente recorrer a aumentos de remuneração, reestruturação de planos de cargos, contratação de pessoal, contratação de despesas com publicidade e propaganda ou qualquer outra conduta vedada pelo art. 8º da LC 159.

31. No ótimo estudo Addressing financial sustainability in health systems (World Health Organization 2009 and World Health Organization, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies 2009) Sarah Thomson, Tom Foubister, Josep Figueras, Joseph Kutzin, Govin Permanand e Lucie Bryndová ressaltam a importância da sustentabilidade na área da Saúde pública:

Attempting to enhance value by doing more with the resources being devoted to health care ought to be the first choice for government. Because this task involves identifying and addressing underlying inefficiencies, it is most likely to lessen the pressure facing the public budget at the same time as it places the emphasis squarely on improving the health system's performance.

The 'problem' of financial sustainability is, as we have argued, inherently political. In many cases the fiscal constraint governments face is created by political choices about the priority accorded to the health sector in relation to other sectors and the size of the government budget.

32. Não precisamos ir tão longe para verificar que aumento de despesas com pessoal não se configura na única maneira de atingir o limite de gastos. Talvez seja a mais fácil, a mais imediata, mas jamais

será a única. A própria Lei 9394/1996, no art. 70, elenca 8 atividades que se enquadram como gastos em educação para fins dos comandos constitucionais:

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.

33. Ali há alternativas que não implicam as vedações do art. 8º. De forma semelhante, na LC 141 há formas de atingimento dos limites sem necessariamente ofender as regras de sustentabilidade fiscal do RRF:

Art. 3º Observadas as disposições do [art. 200 da Constituição Federal](#), do [art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

34. Em ambas as listas acima há claramente a possibilidade de optar entre políticas públicas que confrontam com o art. 8º da LC 159 e outras que passam ao largo da restrição legal. Como se disse, a LC 159 restringe COMO a despesa ocorrerá, mas não a despesa em si. Em última análise, a atual legislação demanda dos entes subnacionais indispensável e imediato aperfeiçoamento da gestão pública em todas as áreas, mas sobretudo nas de Saúde e Educação.

35. Deveras, a aplicação conjunta - jamais em apartado - do art. 8º da LC 159 e das determinações do § 3º do art. 198 e do arts. 212 e 212-A da Constituição Federal tem o condão de produzir não apenas melhoria da gestão fiscal, mas consideráveis ganhos nas áreas de Educação e Saúde, pois retira a prioridade de gastos do setor que, como vimos de ver, é o maior responsável pelos gastos públicos de entes subnacionais, e traz para o centro da gestão financeira outras políticas públicas que podem trazer benefícios reais para aqueles setores.

III. CONCLUSÃO

36. Eis novamente a questão posta em consulta: "A realização de despesas com ações e serviços públicos passíveis de contabilização para apuração do cumprimento do limite constitucional estabelecido pelo § 3º do art. 198 e pelos art. 212 e 212-A da CRFB/1988 não estão sujeitas às vedações impostas pelo art. 8º da LC nº 159/2017?"

37. A realização de despesas com ações e serviços públicos passíveis de contabilização para apuração do cumprimento do limite constitucional estabelecido pelo § 3º do art. 198 e pelos art. 212 e 212-A da CRFB/1988 se submetem às vedações impostas pelo art. 8º da LC nº 159/2017. As despesas obrigatórias não perdem seu caráter constitucional, nem têm sua força normativa diminuída. Logo, permanece para os entes subnacionais o dever de atingimento daquelas metas. A maneira como as despesas serão realizadas é que está condicionada pelo art. 8º: algumas despesas estão vedadas, outras não. Os entes subnacionais que aderiram voluntariamente ao RRF dispõem de outras possibilidades de execução de políticas nas áreas de Educação e Saúde, cujos gastos NÃO estão vedados.

38. Excepciona-se a determinação do inc. XI, do art. 212-A da Constituição Federal em relação à conclusão acima, para afastar as limitações do art. 8º da LC nº 159/2017 apenas para aqueles recursos vinculados e para o grupo de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

É o parecer.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, 09 de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente
ARTHUR CESAR DE MOURA PEREIRA
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS.

Documento assinado eletronicamente
JURANDI FERREIRA DE SOUZA NETO
Procurador da Fazenda Nacional
Coordenador-Geral Substituto

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, com cópia para a Secretaria do Tesouro Nacional, para ciência.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente
VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA



Documento assinado eletronicamente por **Jurandi Ferreira de Souza Neto, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 28/09/2021, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 28/09/2021, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arthur César de Moura Pereira, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 28/09/2021, às 20:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18283785** e o código CRC **5EC36147**.