



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal
Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro

PARECER SEI Nº 16105/2021/ME

Portaria Reitoria nº 73/2021 e nº 71/2021. Majoração de auxílio creche e instituição de auxílio tecnológico aos servidores da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Alegação de que o descumprimento restaria descaracterizado por se tratar de despesas que compõem o índice mínimo constitucional destinado à educação. Possibilidade afastada nos termos do Parecer SEI nº 13142/2021/ME, exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Maioria simples. Representação pelo descumprimento da vedação contida no art. 8º, VI, da LC 159/2017.

Processo SEI nº 12105.100721/2021-62
Processo SEI nº 12105.100726/2021-95
(anexo)[\[1\]](#)

I

1. No dia 21 de junho de 2021, foi publicada, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, a Portaria Reitoria nº 73, de 15 de junho de 2021, que versa sobre a concessão de auxílio creche aos servidores da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), nos seguintes termos:

Art. 1º - O art. 2º da Portaria Reitoria nº 07/2006, de 24 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º - Fica estabelecido o valor do auxílio creche em R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais por dependente, limitando-se ao valor máximo de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) para cada servidor beneficiário."

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

2. De igual sorte, no dia 28 de junho de 2021, foi publicada, também, a Portaria Reitoria nº 71, de 10 de junho de 2021, que institui o auxílio tecnológico para os servidores daquela universidade estadual, a saber:

Art. 1º - Instituir o Auxílio Tecnológico para os servidores da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

Parágrafo único – O valor do auxílio previsto no art. 1º será de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), pago em parcela única.

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos a contar do dia 1º de julho de 2021.

3. Ao ter conhecimento das referidas publicações, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ) identificou potencial violação à vedação prevista no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

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

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;

4. Nesse contexto, em 08 de julho de 2021, o CSRRF-RJ expediu o Ofício SEI nº 169677/2021/ME (Processo nº 12105.100721/2021-62) e o Ofício SEI nº 171280/2021/ME (Processo nº 12105.100726/2021-95), solicitando ao Estado manifestação sobre o tema e o envio dos atos normativos que suportaram as alterações realizadas, acompanhados das respectivas justificativas.

5. O Estado do Rio de Janeiro, então, por intermédio da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal, apresentou resposta conjunta a ambos os ofícios (Ofício SEFAZ/COMISARRF SEI nº 27), ocasião em que asseverou:

Instada a se manifestar no bojo dos Processos SEI-260009/002583/2021 e SEI 040108/000036/2021, a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) informou que tanto a instituição do auxílio-tecnológico quanto a majoração do auxílio-creche são despesas que compõem o índice mínimo constitucional estabelecido pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) apontou a necessidade de que este Estado aplique o mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, em obediência ao disposto na Carta Magna, haja vista que no exercício financeiro de 2020 tal índice não foi atingido.

Em razão do sobredito, firmou-se Termo de Ajustamento de Gestão entre o Exmo. Governo do Estado do Estado do Rio de Janeiro, o

TCE/RJ e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP/RJ), nos termos do Processo TCE 108.243-9/2020, do qual a UENF é uma das beneficiárias. Ademais, alega que os recursos do referido Termo são suficientes para abarcar os custos da implantação das medidas em comento.

Por oportuno, destacamos que o direito social à educação se consubstancia em direito fundamental, assegurado a todos os brasileiros pelo artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil e que cabe a todos os entes proporcionar os meios de acesso a esta:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Perseguindo o objetivo de concretizar esse direito, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 212, que os entes federativos devem aplicar índice mínimo à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (sem grifos no original)

Com efeito, a interpretação sistemática e teleológica do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, revela que **se insere entre as intenções do legislador infraconstitucional resguardar a ação estatal direcionada ao cumprimento de limites constitucionais**, conforme se depreende da seguinte disposição:

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

(...)

XI - 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, ressalvados: d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, **ao cumprimento de limites constitucionais**; (sem grifos no original)

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

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 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 no original)

6. O parecer jurídico SEI nº 4945/2021/ME, acima mencionado, cuida de consulta outrora formulada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal acerca da aplicabilidade das vedações do art. 8º da LC 159/2017 aos recursos públicos de que tratam os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, bem como acerca da corresponsabilidade do CSRRF quanto ao descumprimento do limite mínimo constitucional pelo Estado do Rio de Janeiro.

7. Naquela oportunidade, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional fixou, afora o já transcrito acima, a seguinte orientação:

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 inseridas 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. Para além deste procedimento administrativo, o Estado do Rio de Janeiro já havia lastreado suas razões defensivas no Parecer SEI nº 4945/2021/ME também em outros casos, o que motivou o CSRRF-RJ a formular nova consulta à PGFN a respeito da aplicabilidade 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, respectivamente, a fim de uniformizar as decisões futuras.

9. Com o aporte das informações necessárias, o presente processo foi incluído na pauta da Reunião Extraordinária ocorrida no dia 06 de outubro de 2021 para deliberação.

10. É o relato dos fatos tidos por essenciais.

II

11. Inicialmente, cumpre destacar que a Secretaria do Tesouro Nacional deferiu o pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal no dia 04 de junho de 2021, de modo que incumbe ao Estado, a partir de então, cumprir as vedações dispostas nos incisos do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

12. A Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ao elencar as ações defesas ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal, vedou expressamente, como visto, 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"*.

13. Tendo em conta os argumentos invocados pelo Estado do Rio de Janeiro, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal submeteu, por meio do Ofício SEI nº 221381/2021/ME, o seguinte questionamento ao órgão de consultoria jurídica do Ministério da Economia: *"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 arts. 212 e 212-A da CRFB/1988 não estão sujeitas às vedações impostas pelo art. 8º da LC nº 159/2017?.”.

14. Ao apreciar os fatos narrados na consulta, todavia, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional afastou a interpretação estadual conferida ao Parecer SEI nº 4945/2021/ME, elucidando que, em verdade, o que se pretendeu explicitar no controverso parecer foi a necessidade de aplicação combinada das vedações descritas no art. 8º da LC 159/2017 e do contido no § 3º do art. 198 e nos arts. 212 e 212-A da CRFB/88.

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.

(...)

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.

(...)

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. (Parecer SEI nº 13142/2021/ME, grifos no original)

15. Em suma, no Parecer SEI nº 13142/2021/ME, a PGFN encerra a instrução a seguir:

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.

16. Posta a questão em discussão em reunião deliberativa do CSRRF-RJ, cabe registrar, foi voto vencido a Conselheira Stephanie Guimarães da Silva que, divergindo das conclusões alcançadas pela PGFN, reiterou a sua compreensão no sentido de que as despesas em educação e saúde, as quais sejam computadas para fins de apuração cumprimento do limite mínimo constitucional e que, no exercício, não excedam os mínimos de aplicação nas respectivas áreas, não deveriam atrair a incidência das vedações dispostas no art. 8º da LC 159/2017, eis que, na prática – ponderou – não causariam qualquer impacto fiscal, porquanto incumbe ao Estado, de uma forma ou de outra, despender tais recursos mínimos. Em breve síntese, arguiu a Conselheira que interpretação diversa consubstanciaria em uma aplicação extremada do princípio da legalidade que apenas restringiria a ação estatal na consecução das políticas públicas em prol da saúde e da educação, bem como dificultaria o atingimento dos limites mínimos constitucionais.

17. Sem embargo, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, pela maioria de seus membros, alinhou-se às conclusões alcançadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer SEI nº 13142/2021/ME e deliberou por representar às autoridades estaduais competentes pelo descumprimento da vedação contida no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, solicitando a revogação ou suspensão dos atos considerados vedados, bem assim o envio do respectivo impacto orçamentário-financeiro neste exercício e nos próximos nove exercícios.

III

18. Em face do exposto, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, com base nas competências previstas no artigo 7º e 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no artigo 32 do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, **representa** pelo descumprimento da vedação contida no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e solicita **(i)** a **revogação ou suspensão** da Portaria Reitoria nº 73, de 15 de junho de 2021, e da Portaria Reitoria nº 71, de 10 de junho de 2021, ambas expedidas pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); bem como **(ii)** o envio do respectivo **impacto orçamentário-financeiro** neste exercício e nos próximos nove exercícios.

19. Remeta-se o presente parecer ao Estado do Rio de Janeiro para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 13 de outubro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAÚJO ANDREOZZI

Conselheira

PAULO ROBERTO PINHEIRO DIAS PEREIRA

Conselheiro

STEPHANIE GUIMARÃES DA SILVA

Conselheira

[1] O processo SEI nº 12105.100726/2021-95, que versa sobre a instituição de auxílio tecnológico aos servidores da UENF, foi anexado ao Processo SEI nº 12105.100721/2021-62, que versa sobre a majoração de auxílio creche dos servidores da mesma universidade, para análise conjunta, ante a similaridade dos objetos e das razões defensivas apresentadas pelo Estado do Rio de Janeiro.



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araújo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 19/10/2021, às 19:01, 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 19/10/2021, às 19:04, 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 **Stephanie Guimarães da Silva, Conselheiro(a)**, em 19/10/2021, às 20:16, 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 **19359715** e o código CRC **193DBB08**.