



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000758/2022-33

PROA 22/1900-0034493-3

**PARECER N° 19.832/23**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA. ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA. TERMO DE COLABORAÇÃO. RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEB. MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO. SERVIÇO ESSENCIAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N° 159/2017. DECRETO ESTADUAL N° 56.368/2022. POSSIBILIDADE.

1. A celebração do Termo de Colaboração n° 3619/2022, entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, e a Instituição Escola Agrícola, tem como objetivo a melhoria da qualidade do ensino em instituição agrícola, com repasse de recursos do FUNDEB.

2. A essencialidade da educação, para fins de enquadramento no art. 8º, XI, “d”, da LC n° 159/2017, foi objeto de análise no Parecer n° 19.534/2022.

3. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar de normas de direito financeiro, já sepronunciou a respeito da educação como serviço essencial (STP 42 AgR e STP 176 AgR).

4. A Lei Estadual n° 15.603/2021 reconhece a essencialidade da educação em seu artigo 2º, circunstância que, de resto, é intrínseca à decisão juspolítica de reservar elevada fração dos recursos públicos provenientes da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art.212 da Constituição Federal).

5. O Tribunal Superior Eleitoral, para fins de aplicação da exceção da alínea “d” do art. 73, V, da Lei Federal n° 9.504/1997, não inclui a educação como serviço público essencial, e a Lei Federal n° 7.783/1989 e o Decreto Federal n°10.282/2022 não arrolam a educação entre os serviços essenciais para os fins a que se destinam, indicando ausência de uniformidade interpretativa em relação ao conceito de serviço essencial.

6. Compreende-se que esses regramentos se inserem em contextos específicos (preservação da isonomia entre os candidatos no período imediatamente anterior às eleições, manutenção de serviços inadiáveis em movimentos paredistas e restrições à circulação por conta de emergência de saúde pública), diversos do decorrente do Regime de Recuperação Fiscal, que

visa ao reequilíbrio das contas públicas com medidas de longo prazo.

7. Tendo em vista a presença de elementos jurídicos que permitem o enquadramento dos serviços de educação na ressalva da alínea “d” deste dispositivo, poderá o gestor certificar tecnicamente a presença de essencialidade no termo de colaboração em questão.

8. Ausência de posicionamento jurisprudencial firmado em relação à hipótese da alínea “d” do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, alertando-se o gestor para a devida ponderação, em vista dos riscos aos quais fica submetido no processo decisório, em razão da sua exclusiva responsabilidade decorrente da prática do ato.

AUTOR: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA

Aprovado em 02 de janeiro de 2023.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000758202233 e da chave de acesso a3c1a141

---



Documento assinado eletronicamente por ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5170 e chave de acesso a3c1a141 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 02-01-2023 18:43. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

**PARECER**

**REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA. ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA. TERMO DE COLABORAÇÃO. RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEB. MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO. SERVIÇO ESSENCIAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 159/2017. DECRETO ESTADUAL Nº 56.368/2022. POSSIBILIDADE.**

1. A celebração do Termo de Colaboração nº 3619/2022, entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, e a Instituição Escola Agrícola, tem como objetivo a melhoria da qualidade do ensino em instituição agrícola, com repasse de recursos do FUNDEB.
2. A essencialidade da educação, para fins de enquadramento no art. 8º, XI, “d”, da LC nº 159/2017, foi objeto de análise no Parecer nº 19.534/2022.
3. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar de normas de direito financeiro, já se pronunciou a respeito da educação como serviço essencial (STP 42 AgR e STP 176 AgR).
4. A Lei Estadual nº 15.603/2021 reconhece a essencialidade da educação em seu artigo 2º, circunstância que, de resto, é intrínseca à decisão juspolítica de reservar elevada fração dos recursos públicos provenientes da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).
5. O Tribunal Superior Eleitoral, para fins de aplicação da exceção da alínea “d” do art. 73, V, da Lei Federal nº 9.504/1997, não inclui a educação como serviço público essencial, e a Lei Federal nº 7.783/1989 e o Decreto Federal nº 10.282/2022 não arrolam a educação entre os serviços essenciais para os fins a que se destinam, indicando ausência de uniformidade interpretativa em relação ao conceito de serviço essencial.
6. Compreende-se que esses regramentos se inserem em contextos específicos (preservação da isonomia entre os candidatos no período imediatamente anterior às eleições, manutenção de serviços inadiáveis em movimentos paredistas e restrições à circulação por conta de emergência de saúde pública), diversos do decorrente do Regime de Recuperação Fiscal, que visa ao reequilíbrio das contas públicas com medidas de longo prazo.
7. Tendo em vista a presença de elementos jurídicos que permitem o enquadramento dos serviços de educação na ressalva da alínea “d” deste dispositivo, poderá o gestor certificar tecnicamente a presença de essencialidade no termo de colaboração em questão.
8. Ausência de posicionamento jurisprudencial firmado em relação à hipótese da alínea “d” do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017,

alertando-se o gestor para a devida ponderação, em vista dos riscos aos quais fica submetido no processo decisório, em razão da sua exclusiva responsabilidade decorrente da prática do ato.

Trata-se de processo administrativo eletrônico veiculando consulta acerca da viabilidade jurídica de celebração de Termo de Colaboração tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino em instituição agrícola, com repasse de recursos do FUNDEB, à vista das limitações decorrentes da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal.

A fim de evitar indesejável tautologia, e à vista da urgência solicitada, adota-se parcialmente o relatório elaborado no âmbito da Procuradoria Setorial junto à interessada, que assim descreveu o trâmite do presente processo administrativo (fls. 143/144):

Trata-se o presente expediente do Termo de Cooperação nº 3619/2022 entre Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, e a Instituição Escola Agrícola, visando à melhoria da qualidade do ensino de educação do campo, conforme proposta pedagógica da Pedagogia da Alternância.

De acordo com a proposta (fls. 95-112), as despesas do presente Termo ocorrerão com repasse de recursos no valor correspondente ao custo aluno/ano FUNDEB – sempre considerando o número de alunos matriculados no Censo Escolar do ano anterior, e o custo aluno /ano conforme Portaria Interministerial MEC/ME nº02, de 29 de abril de 2022, no valor de R\$ 9.012,73 (Nove mil, doze reais e setenta e três centavos).

Assim, a proposta consiste no repasse de recurso do FUNDEB para 24 alunos matriculados, que totalizará o repasse anual no valor de R\$ 216.605,52 (Duzentos e dezesseis mil, seiscentos e cinco reais e cinquenta e dois centavos), bem como o Termo terá vigência até 31/12/2023, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.

O processo foi devidamente instruído, notadamente com os seguintes documentos: solicitações do Presidente da Associação e da Coordenadoria (fls. 2, 3 e 6); certidões de regularidade exigidas pela IN CAGE 05/2016 (fls. 11 a 21, 124, 125, 129, 130); credenciamento da Escola junto ao CEED (fls. 22 a 26); Estatuto da instituição (fls. 27 a 42); solicitação de abertura de conta corrente (fl. 64); parecer técnico do DEPLAN-DICON (fls. 76/77); Portaria de gestores nº 243/2022, publicada no DOE (fl. 86); análise jurídica (fls. 89 e 90); justificativa da ausência de chamamento público (fl. 94) com publicação no Portal de Convênios e Parcerias (fls. 96 e 97); listas de verificação (fls. 109 a 112); e publicação no DOE da Comissão de Monitoramento e Avaliação, designada pela Portaria nº 228/2022 (fl. 115).

A CAGE manifestou, em síntese, que o pedido não se trata de renovação de parceria, recomendando a revisão das justificativas atinentes ao inciso XI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 (fl. 119-120). Ademais, asseverou ser vedada a celebração da presente parceria ante o Regime de Recuperação Fiscal do Rio Grande do Sul, sendo recomendado o envio do expediente ao Procurador-Geral do Estado para emissão de Parecer Jurídico, nos termos do § 3º do art. 3ª do Decreto Estadual nº 56.368/2022 (fl.

134- 136).

Por fim, o DEPLAN-DICON manifestou-se favorável a realização da parceria, nos seguintes termos: “Entendemos que a formalização da presente parceria não se enquadra entre as vedações da Lei Complementar nº 159/2017, art. 8º, inc. XI, letra “b” (Regime de Recuperação Fiscal, uma vez que os recursos repassados são oriundos do FUNDEB e não do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul” (fls. 140-141).

150): Ao final, foram elaborados dois questionamentos a serem objeto de estudo, quais sejam (fl.

a) Os recursos do FUNDEB se enquadram entre as vedações da Lei Complementar nº 159/2017, especialmente o art. 8º, inc. XI?

b) Considerando o atual Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, é viável a realização do presente Termo de Colaboração, objetivando a melhoria da qualidade do ensino, conforme proposta pedagógica da Pedagogia da Alternância, da Escola Família Agrícola da Serra Gaúcha, credenciada pelo Parecer CEED 332/2013, tendo o repasse de recurso do FUNDEB para 24 alunos matriculados, que totalizará o repasse anual no valor de R\$ 216.605,52 (Duzentos e dezesseis mil, seiscentos e cinco reais e cinquenta e dois centavos)?

Devidamente instruído, o expediente foi encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado, para a elaboração de Parecer.

É o relatório.

1. À partida, calha observar que as perguntas formuladas serão respondidas conjuntamente, por voltarem-se a um objetivo único, qual seja, perscrutar a possibilidade de transferência voluntária de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FUNDEB a 24 (vinte e quatro) alunos, visando à melhoria da qualidade do ensino de educação do campo, no valor anual de R\$ 9.012,73 (nove mil, doze reais e setenta e três centavos) por aluno, totalizando o repasse anual no valor de R\$ 216.605,52 (duzentos e dezesseis mil, seiscentos e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

A dúvida, por conseguinte, decorre do disposto no artigo 8º, XI, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, *in verbis*:

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:**

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

**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;**

A partir das informações veiculadas no processo, é possível vislumbrar o enquadramento da transferência de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na ressalva atinente aos serviços de natureza essencial a que se refere a alínea “d” do citado dispositivo legal.

De acordo com o artigo 6º da Constituição Federal:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ainda a respeito do assunto, a Constituição da República assim dispõe:

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;

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Finalmente, naquilo que diretamente interessa imediatamente ao presente estudo, assim previu a Constituição Federal:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, 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 respeito deste último ponto, a Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamenta o artigo 212-A da Constituição Federal, estabeleceu relevante norte jusdogmático, ao dispor, em seu artigo 7º, § 5º, que “[o]s recursos destinados às instituições de que trata o § 3º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”, dispositivo este que cuida justamente das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme registrado nos autos, o Projeto visa “à melhoria da qualidade do ensino de educação do campo, conforme proposta pedagógica da Pedagogia da Alternância” (fl. 65).

Para o deslinde da questão formulada pela consulente, deve-se analisar se a celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, quando o objeto sejam ações na área da educação, são abrangidos pela exceção criada pelo art. 8º, XI, “d”, para **serviços essenciais**. A maior dificuldade consiste na indeterminabilidade do conceito em destaque, na medida em que o seu conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo.

O tema foi objeto de enfrentamento por este Órgão Consultivo no Parecer nº 19.534/2022, calhando citar a pertinente fundamentação adotada:

A essencialidade do direito à educação pode ser inicialmente visualizada no texto constitucional, que a define como direito social no *caput* do art. 6º, ao lados dos direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.

Conferindo maior envergadura ao direito à educação, dada a sua essencialidade para o atingimento dos objetivos da República Federativa do Brasil, insculpidos no art. 3º, a Constituição Federal estabeleceu percentuais mínimos da receita provenientes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante se constata a partir da leitura do art. 212, *in verbis*:

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.

A essencialidade da educação foi objeto de reconhecimento expresso pelo Pretório Excelso em diversas oportunidades, valendo ressaltar o assentado nos seguintes julgados:

Ementa: AGRAVOS INTERNOS NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF). COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. ALEGADA GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. VALORES VINCULADOS AO CUSTEIO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. VEDADA QUALQUER DESTINAÇÃO DIVERSA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA EXECUÇÃO. DECISÃO RECORRIDA QUE APRECIOU A LIDE NOS

LIMITES COGNITIVOS DEFINIDOS PELO PEDIDO DO AUTOR E PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. AGRAVOS INTERNOS DESPROVIDOS. **1. O direito de entes federados ao recebimento de verba complementar do FUNDEF restou reconhecido pela jurisprudência pacífica desta Corte, sendo que o bloqueio de valores destinados exclusivamente à educação interfere na prestação eficiente e contínua desse serviço essencial, acarretando lesão à ordem e à economia públicas.** Precedentes: STP 862-AgR/PI, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 10/06/20; ACO 658-AgR/PE, de relatoria da Min. Rosa Weber, DJe 20/05/20; ACO 683/CE-AgR e 722/MG-AgRG, DJe de 19/2/20, ambas de relatoria do Ministro Edson Fachin; SL 1050-AgR/CE, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 14/05/20. 2. A verba complementar somente pode ser utilizada para a prestação de serviços educacionais, **porquanto possui destinação vinculada ao custeio do serviço público essencial de ensino**, inadmitindo-se sua utilização para o pagamento de despesas estranhas àquelas compreendidas no âmbito dos objetivos do FUNDEF. 3. A autorização concedida nos autos da STP 88, para que o Ministério Público Federal prosseguisse com a execução da sentença coletiva, não tem o condão de excluir a legitimidade dos municípios para promover a execução de julgado em Ação Civil Pública, máxime em razão do disposto no artigo 97 da Lei nº 8.078/90. Com efeito, sendo o Município o titular do interesse jurídico discutido, como destinatário das verbas executadas, caracteriza-se sua legitimidade para agir. 4. Agravos internos a que se nega provimento. (STP 42 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021)

Ementa: AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF). COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. ALEGADA GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. VALORES VINCULADOS AO CUSTEIO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. VEDADA QUALQUER DESTINAÇÃO DIVERSA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA EXECUÇÃO. DECISÃO RECORRIDA QUE APRECIOU A LIDE NOS LIMITES COGNITIVOS DEFINIDOS PELO PEDIDO DO AUTOR E PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **1. O direito de entes federados ao recebimento de verba complementar do FUNDEF restou reconhecido pela jurisprudência pacífica desta Corte, sendo que o bloqueio de valores destinados exclusivamente à educação interfere na prestação eficiente e contínua desse serviço essencial, acarretando lesão à ordem e à economia públicas.** Precedentes: STP 862-AgR/PI, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 10/06/20; ACO 658-AgR/PE, de relatoria da Min. Rosa Weber, DJe 20/05/20; ACO 683/CE-AgR e 722/MG-AgRG, DJe de 19/2/20, ambas de relatoria do Ministro Edson Fachin; SL 1050-AgR/CE, de relatoria do Min. Dias Toffoli, DJe 14/05/20. 2. A verba complementar somente pode ser utilizada para a prestação de serviços educacionais, porquanto possui destinação vinculada ao custeio do serviço público essencial de ensino, inadmitindo-se sua utilização para o pagamento de despesas estranhas àquelas compreendidas no âmbito dos objetivos do FUNDEF. 3. A eventual existência de fundamentos outros, estranhos ao objeto da demanda tal qual delineado pelo autor, aptos a ensejar, em tese, a suspensão do processo de origem, há de ser perquirida nas vias próprias, não podendo ser alegada em sede de agravo interno

interposto pela parte demandada, sob pena de ofensa à regra da congruência (art. 492, caput, do CPC). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STP 176 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03-02-2021 PUBLIC 04-02-2021)

No mesmo sentido em que se posicionou o Supremo Tribunal Federal, a essencialidade da educação foi expressamente reconhecida no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul com a edição da Lei nº 15.603, de 23 de março de 2021, que assim dispôs em seu art. 2º, *in litteris*:

Art. 2º As atividades de ensino da rede pública e da rede privada, destinadas à educação infantil e ao ensino fundamental, bem como ao apoio pedagógico ou a cuidados com crianças e adolescentes, ficam reconhecidas como essenciais, devendo o Poder Executivo, ao estabelecer medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19, observadas as evidências científicas e as análises sobre as informações estratégicas em saúde, definir protocolos de atendimento observado o necessário equilíbrio entre a promoção da saúde pública e o desempenho das atividades educacionais.

Parágrafo único. A previsão de essencialidade estipulada nesta Lei não implica determinação de presença compulsória dos alunos.

Nessa quadra, é necessário advertir para a existência de entendimento diverso por parte do Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do REspe nº 3704, quando sedimentou o seguinte entendimento a respeito da vedação contida no inciso V, “d”, do artigo 73 da Lei Eleitoral, que de forma excepcional autoriza, nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, a “nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo”:

“[...] Conduta vedada. Renovação de contratos de servidores temporários. Novo vínculo de direito público. Configuração da conduta vedada. Serviços de educação e assistência social. Ausência de essencialidade. [...] 1. A renovação de contratos de servidores públicos temporários, nos três meses que antecedem as eleições, configura conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997. 2. Teleologicamente, a conduta vedada do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições busca evitar que o agente público abuse da posição de administrador para auferir benefícios na campanha, utilizando os cargos ou empregos públicos, sob sua gestão, como moeda de troca eleitoral. Sendo assim, é indiferente que se trate de contratação originária ou de renovação, pois a ‘promessa de permanência’ no cargo pode ser tão quanto ou ainda mais apelativa que a promessa de contratação. 3. A renovação contratual, ao modo de prorrogação, encontra-se contida no campo semântico do verbo ‘contratar’, pois, na realidade, o contrato por prazo determinado é extinto e substituído por um novo; este, ainda que venha a ter o mesmo conteúdo, constitui novo vínculo entre as partes contratantes. 4. A contratação de servidores por tempo determinado pressupõe necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88). Após cada período, a necessidade de contratação e o excepcional interesse público devem ser reavaliados, de forma a fundamentar a renovação dos contratos. Portanto, a renovação constitui ato administrativo diverso da contratação originária, com fundamentação nova e atualizada, não podendo ser considerada mera

extensão de vínculo anterior. 5. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não faz distinção entre a contratação originária e a renovação dos contratos temporários. Precedente. **6. O legislador excepcionou a regra apenas para os casos em que a contratação seja necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo (art. 73, inciso V, alínea "d", da Lei nº 9.504/1997).** Nesse sentido, não está contida na ressalva legal a contratação de temporários para o trabalho em obras que já se estendem há mais de dois anos, ainda que venham a se destinar, posteriormente, a serviço essencial. **7. O conceito de 'serviço público essencial' é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população. Exclui-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação e assistência social.** Precedentes. 8. Embora os serviços de educação sejam de relevante interesse público, o legislador optou por critério diverso para excepcionar a regra do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições. Não pode o julgador, diante da opção legislativa, substituí-la por regra que, em seu juízo, lhe parece mais justa ou adequada, sob pena de ofensa ao princípio democrático (art. 2º da CF/88). 9. A análise consequencialista da decisão judicial não pode conduzir à negativa de aplicação da lei vigente. O chefe do Poder Executivo possui inúmeras alternativas durante sua administração, devendo a responsabilidade pela programação da gestão abarcar a duração dos contratos firmados e a existência de condutas vedadas durante o curso do mandato. [...]” (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.)

A essencialidade da educação aparenta receber tratamento distinto a depender do microsistema jurídico no qual analisada, não havendo, ainda, um posicionamento firmado em relação à hipótese da alínea “d” do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017, o que impende seja alertado ao gestor para a devida ponderação, sobretudo em vistas dos riscos aos quais fica submetido no processo decisório, cuja responsabilidade recai sobre si com exclusividade.

Entretanto, inserindo-se o Regime de Recuperação Fiscal no microsistema jurídico que trata da tributação e do orçamento público, considera-se mais coerente compreender a essencialidade da educação tal como identificada pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar matéria de natureza de direito financeiro, como o fez no precedente adrede destacado ao reconhecer o direito de entes federados ao recebimento de verba complementar do FUNDEF, asseverando que o bloqueio de valores destinados exclusivamente à educação interfere na prestação eficiente e contínua desse serviço essencial, acarretando lesão à ordem e à economia públicas.

Sob a perspectiva fiscal, a essencialidade da educação é intrínseca à decisão juspolítica de reservar elevada fração dos recursos públicos provenientes da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no já transcrito art. 212 da Constituição Federal. **Na hipótese, caso afastada a natureza essencial do direito à educação para fins de interpretação da exceção prevista no art. 8º, VI, “d”, da LC nº 159/2017, igualmente haveria interferência na prestação eficiente e contínua desse relevante serviço.**

Não se pode perder de vista nesse debate que as regras de direito eleitoral, sobretudo aquela que originou a interpretação divergente, isto é, o art. 73, V, “d”, da Lei nº 9.504/1997, veiculam vedação incidente apenas no período de tempo necessário para se evitar interferências indevidas no pleito, capazes de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, correspondente a alguns meses do ano eleitoral. Diversamente, as regras de direito financeiro, entre as quais as instituidoras do Regime de Recuperação Fiscal, correspondem a proscricções duradouras (o regime de recuperação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul está previsto para perdurar até o ano de 2030), não limitadas apenas ao período eleitoral, circunstância que deve ser sopesada na interpretação da norma, ante o maior risco de vulneração do direito fundamental à educação que existe quando a restrição perdura por tempo considerável.

A diferença ontológica entre os microssistemas torna desaconselhável interpretar os conceitos jurídicos indeterminados contidos nas regras de direito financeiro a partir da lógica empregada nas decisões proferidas pela jurisdição eleitoral, dado o elevado nível de especialização desse ramo da justiça brasileira e, sobretudo, a finalidade para a qual se voltam as regras jurídicas criadas para reger as eleições.

O Parecer nº 19.552 trilhou o mesmo caminho, restando assim ementado:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. “REDUÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR”. SERVIÇO ESSENCIAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. DECRETO ESTADUAL Nº 56.368/2022. POSSIBILIDADE.

1. A celebração do Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) objetiva “o fortalecimento da gestão da educação no Estado do Rio Grande do Sul, por meio da proposição de metodologia e instrumentos de monitoramento, como forma de promover a redução da evasão escolar”.
2. A essencialidade da educação, para fins de enquadramento no art. 8º, XI, “d”, da LC nº 159/2017, foi objeto de análise no Parecer nº 19.534/2022.
3. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar de normas de direito financeiro, já se pronunciou a respeito da educação como serviço essencial (STP 42 AgR e STP 176 AgR).
4. A Lei Estadual nº 15.603/2021 reconhece a essencialidade da educação em seu artigo 2º, circunstância que, de resto, é intrínseca à decisão juspolítica de reservar elevada fração dos recursos públicos provenientes da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).
5. O Tribunal Superior Eleitoral, para fins de aplicação da exceção da alínea “d” do art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997, não inclui a educação como serviço público essencial, e a Lei nº 7.783/1989 e o Decreto nº 10.282/2022 não arrolam a educação entre os serviços essenciais para os fins a que se destinam, indicando ausência de uniformidade interpretativa em relação ao conceito de serviço essencial.
6. Compreende-se que esses regramentos se inserem em contextos específicos (preservação da isonomia entre os candidatos no período imediatamente anterior às

eleições, manutenção de serviços inadiáveis em movimentos paredistas e restrições à circulação por conta de emergência de saúde pública), diversos do decorrente do Regime de Recuperação Fiscal, que visa ao reequilíbrio das contas públicas com medidas de longo prazo.

7. Tendo em vista a presença de elementos jurídicos que permitem o enquadramento dos serviços de educação na ressalva da alínea “d” deste dispositivo, poderá o gestor certificar tecnicamente a presença de essencialidade no projeto em questão.

8. Ausência de posicionamento jurisprudencial firmado em relação à hipótese da alínea “d” do artigo 8º da Lei Complementar no 159/2017, alertando-se o gestor para a devida ponderação, em vista dos riscos aos quais fica submetido no processo decisório, em razão da sua exclusiva responsabilidade decorrente da prática do ato.

Nota-se, em reforço ao argumento que reconhece a essencialidade da educação, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000), ao tratar das vedações incidentes aos entes públicos quando a despesa total com pessoal exceder a 95% dos limites dispostos no diploma legal, admitiu, em caráter excepcional, o provimento de cargos públicos na área da educação, juntamente com as áreas da saúde e da segurança, reforçando o caráter diferenciado conferido pelo legislador a esses três setores:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, **ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;**

Há de se ponderar, ainda, que, como exposto anteriormente, a ação em questão objetiva a melhoria da qualidade do ensino da Escola Família Agrícola da Serra Gaúcha, credenciada pelo Parecer CEED 332/2013, estabelecendo as seguintes metas (fl. 66):

- Construir formação adequada ao meio e realidade do educando, através da pedagogia de alternância, com a aquisição de instrumentos pedagógicos adequados e equipamentos necessários ao ensino;

- Proporcionar atendimento educacional especializado aos alunos do Ensino Médio Rural, por meio de utilização dos recursos na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, bem como no acompanhamento dos alunos na realização das práticas nas suas residências;

- Assegurar a qualidade no atendimento, mediante aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações físicas do meio educativo (Casa Familiar Rural); - Melhorar a qualidade de ensino por meio de realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, viabilizando projetos profissionais de vida integrados à família e comunidade;

- Proporcionar aos alunos experimentarem em suas propriedades as teorias de forma prática e concreta por meio do uso e manutenção de bens vinculados ao ensino;
- Assegurar um processo de ensino aprendizagem concreto e de qualidade, com finalidade de proporcionar o pleno desenvolvimento do educando, por meio de aquisição de material didático escolar e manutenção de transporte escolar.

Esse elemento, somado aos já destacados no elucidativo precedente, reforça a essencialidade da parceria almejada.

Nesse cenário, o Plenário do Tribunal de Contas da União manifestou-se, no recente Acórdão n.º 326/2022, de forma contundente sobre a relevância da prestação desse serviço, ao tratar das políticas públicas de estratégia digital destinadas à qualidade da educação básica brasileira. Transcrevem-se, por oportuno, trechos do voto do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, que reforçam o caráter transformador da educação e os percalços enfrentados para a implementação dessa política pública em virtude do advento da pandemia da Covid-19:

2. A execução desta fiscalização decorreu de proposta formulada por mim em Comunicação Plenária de 7/10/2020, na qual consignei que a falta ou dificuldade de acesso ao ensino remoto por diversos alunos da rede pública de educação em virtude da **precária estrutura tecnológica do sistema educacional brasileiro era um problema público que se agravou com a necessidade de isolamento social imposto pela pandemia da Covid-19, exigindo dos governos, escolas, alunos, professores e pais uma rápida adaptação à realidade de ensino remoto.**

3. Na ocasião, destaquei que, no Brasil, das 150 mil escolas públicas de ensino básico, apenas 59% tinham acesso à Internet, sendo esse percentual de 85% para as escolas urbanas e 24% para as rurais, o que refletia o modelo de negócios de telecomunicações no Brasil, em que a infraestrutura se concentrava em áreas densamente povoadas com maior perfil de renda.

4. Consignei, ainda, que, dada a realidade da educação pública brasileira, com déficit histórico em ferramentas tecnológicas, fazia-se necessário o Estado atuar de maneira ágil e eficaz para implementar a estratégia digital, fundamental para garantir o acesso à educação de qualidade e prevenir, assim, o agravamento das desigualdades sociais já existentes.

**5. Ressaltei, ademais, que, a educação era um pilar importante para a promoção da inovação, elemento considerado como fundamental para a competitividade e para o desenvolvimento econômico do país,** de forma que se fazia necessário, para tanto, a disponibilização de infraestrutura capaz de levar tecnologia às escolas, a adoção de práticas pedagógicas orientadas para a inovação, com utilização de tecnologia na rotina pedagógica e conseqüente necessidade de alfabetização digital, mudança de padrões culturais para uma mentalidade digital e oferta de conteúdos de qualidade.

(...)

29. Não posso deixar de destacar que o uso da tecnologia para a otimização do ensino e da aprendizagem e, por conseguinte, para o aperfeiçoamento do processo educacional

para o progresso da nação também foi objeto de debate no âmbito da 5ª edição do Fórum Nacional de Controle, promovido pelo TCU em novembro deste ano e sob minha coordenação, que teve como tema "Educação pós-pandemia: desafios e oportunidades".

30. Durante esse evento, cujo objetivo foi integrar as instituições de controle dos três entes da Federação e os diversos atores dos setores público e privado, a fim de compartilhar informações, disseminar boas práticas e buscar soluções inovadoras para transformar a educação no Brasil, foram discutidos temas congêneres aos examinados neste feito, tais como o papel das novas tecnologias na educação, os desafios e perspectivas da atuação das instituições federais de ensino superior na promoção do desenvolvimento e da inclusão social, a importância do Centro de Governo na educação e a formação de capital humano para a inovação.

**31. Na ocasião, defendi que o governo federal priorizasse a educação para a nação voltar a crescer** e que, como a educação depende da atuação de diversos ministérios, em nível federal, bem como dos três entes (União, estados e municípios) , um Centro de Governo com boa governança seria essencial para o desenvolvimento da educação do Brasil.

Cabe **alertar**, contudo, para a inexistência de uniformidade interpretativa em relação ao conceito de serviço essencial. Além do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral destacado no Parecer nº 19.534/2022, em interpretação ao inciso V, "d", do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), cumpre acrescentar que a Lei Federal nº 7.783/1989 (Lei da Greve) não arrola a educação de modo expresso como "serviços ou atividades essenciais" (arts. 10 e 11). Do mesmo modo, a educação não foi expressamente citada no Decreto Federal nº 10.282/2022, que regulamentou a Lei Federal nº 13.979/2020 para definir os serviços públicos e atividades essenciais no contexto das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

Compreende-se que esses regramentos se inserem em contextos específicos (preservação da isonomia entre os candidatos no período imediatamente anterior às eleições, manutenção de serviços inadiáveis em movimentos paredistas e restrições à circulação por conta de emergência de saúde pública), bastante diversos do decorrente do Regime de Recuperação Fiscal, que visa ao reequilíbrio das contas públicas com medidas de longo prazo.

Conforme salientado no Parecer acima destacado, a essencialidade da educação tem recebido tratamento distinto a depender do microsistema jurídico no qual analisada, não havendo, ainda, um posicionamento firmado em relação à hipótese da alínea "d" do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, o que impõe seja alertado o gestor para a devida ponderação, sobretudo em vista dos riscos aos quais fica submetido no processo decisório, em razão da sua responsabilidade decorrente da prática do ato.

Entretanto, inserindo-se o Regime de Recuperação Fiscal no microsistema jurídico que trata da tributação e do orçamento público, considera-se mais coerente compreender a essencialidade da educação tal como identificada pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar matéria de natureza de direito financeiro, como o fez ao reconhecer o direito de entes federados ao recebimento de verba complementar do FUNDEF (STP 42 AgR e STP 176 AgR), asseverando que o bloqueio de valores destinados

exclusivamente à educação interfere na prestação eficiente e contínua desse serviço essencial, acarretando lesão à ordem e à economia públicas.

Assim, uma vez reconhecida pelo gestor a essencialidade da educação, torna-se juridicamente defensável o seu enquadramento na exceção da alínea “d” do inciso XI do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017. Não obstante, é necessário destacar que incumbirá ao gestor a obrigação de certificar, com base em elementos técnicos, a essencialidade do objeto da proposta contida na denominada Pedagogia da Alternância, da Escola Família Agrícola da Serra Gaúcha, credenciada pelo Parecer CEED 332/2013.

**Ante o exposto**, conclui-se que, nos termos da fundamentação, acaso certificada tecnicamente a essencialidade do serviço, a celebração do Termo de Colaboração FPE nº 3619/22 entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria da Educação, e a Associação Comunitária Família Agrícola da Região Sul, com a interveniência da Escola de Ensino Médio Família Agrícola da Região Sul, não ofenderá o disposto no art. 8º, XI, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, tendo em vista a presença de elementos jurídicos que permitem o enquadramento na ressalva da alínea “d” deste dispositivo.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o Parecer.

Porto Alegre, 02 de janeiro de 2023.

GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA,  
Procurador do Estado.

NUP 00100.000758/2022-33  
PROA 22/1900-0034493-3

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000758202233 e da chave de acesso a3c1a141

---



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5157 e chave de acesso a3c1a141 no endereço

eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 02-01-2023 15:23. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000758/2022-33

PROA 22/1900-0034493-3

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA**,

Procurador-Geral do Estado.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000758202233 e da chave de acesso a3c1a141

---



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5162 e chave de acesso a3c1a141 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 02-01-2023 17:33. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.