



Procedência: Secretaria de Estado de Fazenda

Interessado: Secretário de Estado de Fazenda

Número: 15.440

Data: 04.02.2015

Ementa:

**LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL –  
DESPESA COM A COBERTURA DE  
INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS DO RPPS –  
NATUREZA – DEDUÇÃO PARA  
COMPOSIÇÃO DO VALOR LIMITE.**

**RELATÓRIO**

1. O Secretário de Estado de Fazenda indaga se os recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS mineiro podem ser deduzidos da despesa de pessoal para fins de apuração do limite específico do Poder Executivo referidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e se o procedimento adotado pelo Estado no período de 2011 a 2014 para apuração do referido limite estão de acordo com a legislação aplicável à espécie.

**PARECER**

2. A Constituição de 1988 inaugurou as bases para o novo modelo de responsabilidade fiscal do Estado, com maior austeridade e controle das finanças públicas.

3. Diogo de Figueiredo Moreira Neto pontificou que o objetivo desse novo modelo de responsabilidade fiscal do Estado brasileiro é o de



*“restaurar o orçamento realidade, recuperar a gestão seriedade, pela institucionalização de novos e rigorosos padrões de responsabilidade, tudo em benefício da higidez do sistema financeiro público brasileiro”<sup>1</sup>.*

4. Um dos pontos de aperfeiçoamento do controle das finanças públicas recai sobre a despesa de pessoal dos Entes da Federação.

5. **O entendimento a respeito da definição dos limites de despesa com pessoal é uma questão extremamente complexa, que exige do intérprete, além de um conhecimento específico, uma visão holística e integrada do tema.** A utilização de dispositivos normativos isolados ou entendimentos apartados do contexto geral acarreta equívocos e interpretações simplistas que não condizem com o real significado da matéria. Não bastasse a necessidade de entendimento global, é importante conhecer as **regras e as exceções** aplicáveis à espécie. Somente mediante o conhecimento total e integrado das regras gerais e das exceções é que se pode perceber o funcionamento efetivo e eficiente desse sistema de responsabilidade fiscal do Estado inaugurado com a Constituição de 1988.

6. O art. 169, da Constituição de 1988 dispõe que:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

7. A Lei Complementar 101/2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamentou o citado art. 169. O subscritor desse parecer já teve a oportunidade de observar que:

*A Lei Complementar 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – teve como modelo a legislação da Nova Zelândia e da Argentina sobre o mesmo assunto e recomendado pelo FMI para o Programa de Estabilização Fiscal empreendido pelo Governo Federal.<sup>2</sup>*

8. A LRF define em seu art. 18, o que considera como limite de despesa de pessoal, nos seguintes termos:

*Art. 18. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se como despesa com pessoal: o somatório dos gastos do ente da*

<sup>1</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo - RDA*. Rio de Janeiro, 221, 2000. p. 74.

<sup>2</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2014. p. 404.



*Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*

9. Na sequência, a LRF define os **limites globais e os específicos** de despesa com pessoal.

10. O art. 19, da LRF dispõe sobre os **limites globais** de despesa com pessoal, fixando no inciso II o limite para os Estados-membros:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*(...)*

*II – Estados: 60% (sessenta por cento);*

11. O art. 20, da LRF trata da repartição dos limites globais, fixando **limites específicos** para cada âmbito de governo e para cada Poder, assim definindo em seu inciso II, a situação dos Estados-federados:

*Art. 20 A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:*

*(...)*

*II – na esfera estadual:*

*a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;*

*b) 6% (seis por centos) para o Judiciário;*

*c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;*

*d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.*

12. A leitura conjunta dos dispositivos retro destacados permite considerar o entendimento sobre a **regra** definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos públicos com pessoal. Por meio desse conjunto de artigos poderia se concluir que **toda e qualquer** despesa com o pagamento de ativos e inativos deveria ser computada para fins de gasto com pessoal.



13. Entretanto, essa seria uma visão míope da questão, porquanto a própria LRF prevê um conjunto de **exceções** a essa regra, que faz parte do mesmo conjunto de controle das finanças públicas. Com efeito, o §1º, do art. 19, da LRF contém seis incisos que elencam **despesas que, a despeito de terem a natureza de gastos com pessoal, não ingressam na soma dos valores para fins de apuração dos limites previstos nos arts. 19 e 20, do mesmo diploma normativo.** Eis as exceções legais:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*(...)*

*§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

*I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;*

*II - relativas a incentivos à demissão voluntária;*

*III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;*

*IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;*

*V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;*

*VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

*b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*

*c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.*

14. Importa salientar a *ratio* deste conjunto de exceções. **Nota-se que todas as exceções são constituídas de situações cujo controle das finanças**



**não pode ser atribuído como de responsabilidade do Ente da Federação ou do Poder de Estado, por diversos motivos, a saber:**

- a) Seja porque os gastos são necessários para cumprir direitos subjetivos no controle das despesas de pessoal, em caso de cortes de pessoal (v. g. valores gastos com indenização por demissão de servidores ou empregados, inciso, I, do §1º, do art. 19, da LRF);
- b) Seja porque há necessidade de flexibilizar a regra a fim de exercer o controle das despesas de pessoal procedendo a diminuição de pessoal mediante incentivo voluntário (v. g. valores gastos com incentivo à demissão voluntária, inciso, II, do §1º, do art. 19, da LRF);
- c) Seja porque situações de emergência impõem gastos com pessoal (v. g. convocação extraordinária do Congresso Nacional – CF, art. 57, §6º, II c/c inciso, III, do §1º, do art. 19, da LRF);
- d) Seja porque não estão no domínio de controle do Ente Federado ou do Poder de Estado (v. g. valores gastos em decorrência de decisão judicial, inciso IV, do §1º, do art. 19, da LRF);
- e) Seja porque decorrem de situações *sui generis* da transformação de territórios em Estados ou da sustentabilidade financeira do Distrito Federal, cujos gastos tem como fonte os recursos da União (v.g. valores gastos com pessoal dos Estados do Amapá e Roraima, bem como do Distrito Federal inciso V, do §1º, do art. 19, da LRF);
- f) Seja porque os valores gastos com pessoal decorrem de tributos devidos pelos segurados servidores (v.g. valores gastos com o pagamento das contribuições dos segurados, alínea “a”, do inciso VI, do §1º, do art. 19, da LRF);
- g) Seja porque os valores gastos com pessoal decorrem de valores pagos por meio da compensação financeira a que se refere o §9º, do art. 201, da Constituição de 1988 c/c Lei 9.796/99 (alínea “b”, do inciso VI, do §1º, do art. 19, da LRF);



- h) Seja porque decorrem da aplicação de outro comando normativo (v. g. valores gastos para cobertura de insuficiências financeiras do regime próprio de previdência social dos servidores públicos, alínea “c” do inciso VI, do §1º, do art. 19, da LRF).

15. Como se vê, as situações definidas no §1º, do art. 19, da LRF são específicas e extraordinárias, sendo evidente que não poderiam impor ao Ente Federado ou ao Poder de Estado a obrigação pelo controle dos gastos com pessoal, sob pena de não se realizar a atividade para a qual foram pensadas. Imagine um Estado dizendo ao Judiciário que não iria cumprir a ordem judicial porque isso implicaria em ultrapassar o limite de despesa com pessoal ou mesmo o Estado dizendo ao aposentado ou pensionista que não iria lhe pagar, porquanto isso implicaria em aumento ilegal da despesa de pessoal. Absurdo!

16. A situação de **gastos com pessoal inativo e pensionista** demanda atenção para fins desse parecer. Essa despesa, em princípio e de forma geral, a teor do art. 18 da LRF, deveria ser incluída no cômputo do limite de despesa de pessoal. Porém, de forma específica, sobre as despesas com inativos há três situações que devem ser deduzidas do cálculo do limite de despesa com pessoal, conforme consta no art. 19, §1º, alíneas “a”, “b” e “c”, da LRF.

17. Sobre o tema já dissertei:

*No caso do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, a LRF fixa em 60% da receita corrente líquida e, para a União, em 50% o limite máximo da despesa total com pessoal, estando excluídas as despesas com inativos custeadas pela arrecadação da contribuição dos segurados, pela compensação financeira e pelas receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado de natureza previdenciária (LRF, art. 19, §1º, VI, “a”, “b” e “c”).<sup>3</sup>*

18. No mesmo sentido é o escólio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

*Os fundos, conforme conceito contido na lei financeira, são “o produto de receitas especificadas por lei e se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Eles não têm*

<sup>3</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2014. p. 405.



*personalidade jurídica própria, ficando vinculados a determinado órgão, encarregado de sua administração. Como os recursos do fundo integral o orçamento da pessoa jurídica que os instituiu, poder-se-ia pensar que os recursos deles provenientes para pagamento dos inativos estariam inseridos nos limites de despesa com pessoal. Foi para afastar essa interpretação que o art. 19, §1º, VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal expressamente os excluiu do referido limite.<sup>4</sup>*

19. Esse também é o entendimento da então Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheira Adriene Andrade, Relatora na Consulta feita pela Câmara Municipal de Conquista:

*Diante da especificação dos elementos de despesas do ente público, não se pode olvidar que os dispêndios listados no art. 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal não serão computados no cálculo do limite de gastos estabelecido no caput desse artigo. Portanto, não são computadas as despesas realizadas:*

*a) com indenizações por demissão e com programas de incentivos à demissão voluntária;*

*b) em decorrência de decisão judicial, de competência de período anterior ao da apuração da despesa total com pessoal;*

*c) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.*

*Cabe destacar, também, o entendimento desta Corte no sentido de que os gastos com inativos e pensionistas, conquanto integrem as*

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *In: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 144.



*despesas de pessoal, não são computados para efeito dos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar n. 101/00.<sup>5</sup>*

20. Assim, não há como incluir as despesas com inativos e pensionistas definidas no art. 19, §1º, VI, da LRF no cômputo dos limites de gasto com pessoal.

21. No caso do Estado de Minas Gerais, a Nota Técnica 001/2015, de 16/01/2015, da lavra da Superintendente Central de Contadoria Geral esclarece o seguinte:

O Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP, foi criado através da Lei Complementar nº 77, de 13 de janeiro de 2004, em substituição à Conta Financeira Previdenciária - CONFIP, com objetivo de prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos, nos termos do art. 49 da Lei Complementar 64, de 25/03/02.

Os recursos do FUNFIP constituem-se, dentre outros, das contribuições previdenciárias do servidor público, das contribuições patronais e das dotações orçamentárias próprias. (Vide art. 50 da L.C. 64/02).

De acordo com o disposto no inciso VII do artigo 50 da LC 64/02, são consideradas como receitas do Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP: *"as dotações orçamentárias previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio da FUNFIP."*

A Portaria Conjunta STN/SOF nº. 02, de 19/08/2010, promoveu alterações nas classificações econômicas de receitas e despesas, em especial, no intuito de uniformizar a classificação orçamentária em âmbito nacional. Neste sentido, fez incluir na Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 classificação específica para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS)

Assim em consonância com o que prevê a Portaria Conjunta STN/SOF, o Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais passou a identificar tal

<sup>5</sup> Trecho do voto proferido pela Conselheira Adriene Andrade na Consulta nº 748.042, feita pela Câmara Municipal de Conquista, publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, janeiro/fevereiro/março de 2010, v. 74, nº 1, ano XXVIII. p. 166/173.






vinculação por meio do código de Fonte de Recurso 58 - *Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS*, devidamente registrada no FUNFIP, de acordo com as classificações orçamentárias dispostas nas Leis Orçamentárias do Estado de Minas Gerais.

Do ponto de vista do cálculo da Despesa com Pessoal, a LC 101/2000 dispõe em seu artigo 18 o que compõe a despesa total com pessoal e o § 1º do art. 19 relaciona as despesas que não serão computadas para fins de cálculo do índice de pessoal dos poderes, dentre elas conforme prevê o inciso VI, " *as despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

- a) da arrecadação de contribuições de segurados;*
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;*
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro."*

Desta forma, considerando os fatores acima mencionados o Estado de Minas Gerais vem computando no campo de " *Deduções da despesa bruta com pessoal*", desde 2011, os valores das despesas incorridas para cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, conforme previsto no § 1º do artigo 19 da Lei Complementar 101/00, registradas no Funfip no elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - *Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS*.

A tabela seguinte evidencia o índice de pessoal do Poder Executivo no período de 2011 a 2014.

  
Dr. Marcelo Barroso Lima Brito de Campos  
OAB 67.115 - MASP 905.110-3  
PROCURADOR-CHEFE  
Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais - PTF



ESTADO DE MINAS GERAIS - PODER EXECUTIVO  
EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL 2011 A 2014 (1) -

DESCRIÇÃO	VALORES			
	2011	2012	2013	2014
<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)</b>	<b>20.927.023.794,99</b>	<b>23.868.435.291,30</b>	<b>26.735.706.770,23</b>	<b>30.342.771.174,98</b>
Pessoal Ativo	11.818.933.644,87	13.391.414.018,68	14.940.425.725,43	16.432.893.315,23
Pessoal Inativo e Pensionistas	8.526.865.238,63	9.865.133.013,60	11.041.345.464,53	13.026.381.352,37
Outras Despesas de Pessoal dec.de Contr.de Terceirização (§ 1º art.18 LRF)	581.224.911,49	611.888.259,02	753.935.580,27	883.496.507,38
<b>(-) Despesas não Computadas (§ 1º do art 19 da LRF) (II)</b>	<b>6.441.285.511,16</b>	<b>7.427.047.278,18</b>	<b>8.835.556.546,66</b>	<b>9.624.165.642,43</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	1.215.830,98	1.810.614,27	1.156.670,15	654.391,36
Decorrentes de Decisão Judicial	115.397.065,76	29.775.983,48	171.274.020,80	59.912.124,16
Despesas de Exercícios Anteriores	80.661.246,31	150.329.495,57	86.217.277,00	67.904.750,68
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	6.244.011.368,11	7.245.131.184,86	8.576.908.578,71	9.495.694.376,23
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)</b>	<b>14.485.738.283,83</b>	<b>16.441.388.013,12</b>	<b>17.900.150.223,57</b>	<b>20.718.605.532,55</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (V)</b>	<b>37.284.183.547,59</b>	<b>40.371.093.300,80</b>	<b>43.141.298.799,57</b>	<b>47.644.004.598,88</b>
<b>% da DESPESA TOTAL C/ PESSOAL - DIP s/ a RCL (VI) = (IV/V) * 100</b>	<b>38,85</b>	<b>40,73</b>	<b>41,49</b>	<b>43,49</b>
<b>LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III art 20 da LRF) 49%</b>	<b>18.269.249.938,32</b>	<b>19.781.835.717,39</b>	<b>21.139.236.411,79</b>	<b>23.345.465.600,44</b>
<b>LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art 22 da LRF) 46,55%</b>	<b>17.355.787.441,40</b>	<b>18.792.743.931,52</b>	<b>20.082.274.591,20</b>	<b>22.178.192.320,41</b>
<b>LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 44,10%</b>			<b>19.025.312.770,61</b>	<b>21.010.919.040,39</b>

Nota: (1) Conforme publicação considerando a Fonte 58- Recurso para Cobertura do Deficit Atuarial do RPPS a partir de 2011.

Nota (2) Dados provisórios de 2014, pendentes de auditoria pela Controladoria Geral do Estado

A participação do montante de dedução da despesa com pessoal frente à Receita Corrente Líquida, tanto no Poder Executivo quanto nos demais Poderes está assim evidenciada:

**% de PARTICIPAÇÃO DA DEDUÇÃO DAS DESPESAS NÃO COMPUTADAS NA RCL**

**2011 A 2014**

DESCRIÇÃO	ANO/ VALORES			
	2011	2012	2013	2014 (1)
<b>DEDUÇÕES (§ 1º do art 19 da LRF):</b>				
Poder Executivo	6.441.285.511,16	7.427.047.278,18	8.835.556.546,66	9.108.526.678,07
Todos os Poderes	7.801.760.015,26	8.948.912.217,11	10.402.172.767,89	10.719.751.400,25
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	<b>37.284.183.547,59</b>	<b>40.371.093.300,80</b>	<b>43.141.298.799,57</b>	<b>47.644.004.598,88</b>
<b>% Dedução frente a RCL- Poder Executivo</b>	<b>17,28</b>	<b>18,40</b>	<b>20,48</b>	<b>19,12</b>
<b>% Dedução frente a RCL Todos os Poderes</b>	<b>20,93</b>	<b>22,17</b>	<b>24,11</b>	<b>22,50</b>

RCL - Receita Corrente Líquida



Nota: (1) Os dados referem-se ao 2º  
quadrimestre/2014.

O montante de recursos da fonte 58 registrado no Funfip e considerado no cálculo da dedução de pessoal do Poder Executivo está evidenciado mensalmente na tabela a seguir:

**RECURSOS PARA COBERTURA DO DÉFICIT DO RPPS (1)**

**2011 a 2014**

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
JANEIRO		393.530.181,72	431.417.265,16	58.156.805,06
FEVEREIRO		395.290.851,07	413.455.656,06	16.849.333,63
MARÇO	351.432.408,35	410.685.144,61	424.459.797,42	16.797.729,17
ABRIL	348.458.677,04	383.039.328,60	435.358.176,24	16.745.567,03
MAIO	334.390.995,74	357.703.693,55	432.191.405,11	64.582.910,41
JUNHO	330.463.409,00	359.117.908,39	432.680.253,19	291.616.306,42
JULHO	329.992.147,32	381.707.531,28	436.761.853,76	479.697.931,38
AGOSTO	342.140.529,68	389.959.716,79	431.722.750,14	237.778.220,35
SETEMBRO	338.185.136,98	288.885.335,19	251.865.894,89	266.191.312,20
OUTUBRO	347.618.229,92	108.464.694,61	600.682.551,60	570.176.569,34
NOVEMBRO	635.906.219,52	792.478.407,29	315.368.657,25	1.002.468.513,08
DEZEMBRO	407.225.823,87	503.318.664,93	27.119.893,49	166.033.489,93
<b>TOTAL</b>	<b>3.765.813.577,42</b>	<b>4.764.181.458,03</b>	<b>4.633.084.154,31</b>	<b>3.187.094.688,00</b>

Fonte: SCCG/SEF

Nota (1) - Refere-se a despesa orçamentária da fonte de recursos 58 executadas no Funfip

Dr. Marcelo Barroso Lima Brito de Campos  
OAB 67.115 - MASP 905.110-3  
PROCURADOR-CHEFE  
Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais - PTF



22. À vista da referida Nota Técnica SEF 001/2015, o procedimento do Estado de Minas Gerais, Poder Executivo, está em absoluta consonância com os ditames da Constituição e da LRF citados neste parecer. Saliente-se que este procedimento também está de acordo com o Parecer nº 15.088, de 27 de maio de 2011, subscrito pelo então Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica e aprovado pelo Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais.

23. Da mesma forma, o procedimento do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais se alinha com as determinações contidas na Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2010, pelos fundamentos contidos na Nota Técnica SEF nº 001/2015 e no Parecer AGE nº 15.088/2011.

24. A indagação do consulente consistente em saber se os recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS mineiro podem ser deduzidos da despesa com pessoal para fins de apuração do limite específico do Poder Executivo, à luz do contexto exposto nesse parecer, merece resposta positiva.

25. Com efeito, convém citar novamente o disposto no art. 19, §1º, VI, alínea “c”, da LRF:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*(...)*

*§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:*

*(...)*

*VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

*(...)*

*c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro (destaque nosso).*

26. Os recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS mineiro são receitas diretamente arrecadadas por



**fundo vinculado a tal finalidade como determina expressamente o art. 19, §1º, VI, alínea “c”, da LRF.**

27. Com efeito, conforme apontado na Nota Técnica SEF 001/2015, as dotações orçamentárias previstas para pagamento de inativos e pensionistas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios previdenciários, são classificadas como receita direta do FUNFIP, tanto na redação revogada do art. 50, VII, da Lei Complementar Estadual 64/2002<sup>6</sup>, quanto na atual redação dada pela Lei Complementar 131/2013:

*Art. 50 – Constituem recursos a serem depositados no FUNFIP:*

(...)

*VII - as dotações orçamentárias previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio do Funfip;*

28. Saliente-se que esses valores, uma vez aportados ao fundo de pagamento de benefícios previdenciários, não podem ser destinados para outra finalidade, segundo dispõe o art. 1º, III, da Lei 9.717/98, ressalvadas as despesas administrativas do fundo. Nota-se que a natureza desse recurso é de verba do FUNFIP e somente pode ser gasto com sua finalidade, qual seja, pagamento de benefícios aos inativos e pensionistas. Logo, essa verba deve ser excluída do limite de despesa de pessoal por força do art. 19, §1º, VI, alínea “c”, da LRF. Esse o entendimento cristalino de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*Também fica excluída do limite a despesa com inativo custeada por recursos proveniente “das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como o seu superávit financeiro.*

---

<sup>6</sup> LC 64/2002, Art. 50. Constituem recursos a serem depositados no CONFIP: inciso VII – as dotações orçamentárias previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio da CONFIP.



*Mais uma vez a referência a fundos. A lei que os institui indica os recursos que os integram e que ficam vinculados à finalidade para a qual foram instituídos. (...)*

*Pois bem. Conforme estabelece o art. 19, <sup>o</sup>1, VI, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica fora do limite de despesa com pessoal a despesa com inativo que seja custeada por esses recursos.<sup>7</sup>*

29. A alínea “c”, do §1º, do art. 19, da LRF expõe um rol exemplificativo de situações, exigindo apenas que qualquer receita que se preveja para o fundo, seja diretamente arrecadada por ele para pagamento de benefícios previdenciários aos servidores inativos e aos pensionistas, que é a finalidade desses tipos de fundo.

30. A Orientação Normativa do Ministério da Previdência nº 02/2009 permite, de forma não exaustiva, que a unidade da federação faça previsão legal de diversas fontes de financiamento do RPPS, conforme preceitua o art. 23:

*Art. 23. Constituem fontes de financiamento do RPPS:*

- I - as contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;*
- II - as receitas decorrentes de investimentos e patrimoniais;*
- III - os valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal;*
- IV - os valores aportados pelo ente federativo;*
- V - as demais dotações previstas no orçamento federal, estadual, distrital e municipal;*
- VI - outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.*

31. Vale destacar o disposto nos incisos IV e V, do art. 23, da ON MPS 02/2009, eis que os valores aportados pelo ente federativo ou as demais dotações previstas no orçamento estadual para pagamento de inativos e pensionistas, se consideradas como fonte de custeio do fundo, como no caso de Minas Gerais, devem ser excluídos do cômputo de despesa com pessoal, sendo essa a natureza das despesas orçamentárias para cobertura de insuficiências do RPPS.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *In: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 145/146.



32. Importante observar que a responsabilidade pelo pagamento de benefícios previdenciários aos inativos e pensionistas é do Ente federativo ao qual estão vinculados, sendo o fundo, uma forma de organização desses pagamentos. A criação dos fundos não é obrigatória e, uma vez criados, os fundos realizam os pagamentos **em adição aos recursos do Tesouro**, eis o disposto no art. 249, da Constituição:

*Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

33. Com isso, é fácil perceber que a insuficiência financeira do FUNFIP, necessariamente, deve ser coberta pelo Estado de Minas Gerais, com recursos oriundos do Tesouro, mediante previsão orçamentária, o que não descaracteriza a condição de recursos gastos com pessoal inativo e pensionista, deduzidos do cômputo do limite de despesa de pessoal, nos termos do alínea “c”, do §1º, do art. 19, da LRF.

34. Convém mencionar que este procedimento noticiado na Nota Técnica SEF 001/2015 realizado pelo Poder Executivo do Estado está também em conformidade com a Portaria MPS 746/2011, porquanto o Ministério da Previdência não apontou qualquer irregularidade no CADPREV a esse respeito. De fato, os Certificados de Regularidade Previdenciária – CRP foram expedidos no período de vigência da Portaria 746/2011 e não houve qualquer ressalva a respeito da dedução dos gastos com a cobertura de insuficiência do RPPS mineiro.

35. Poder-se-ia afirmar que os recursos aportados pelo Estado – Poder Executivo no FUNFIP deveriam permanecer aplicados no mínimo por 5 anos como requisito para poderem ser deduzidos da despesa de pessoal como determinaria o inciso II, do §1º, do art. 1º, da Portaria MPS 746/2011. Ora, essa consideração é equivocada em seus próprios termos:

- a) A uma, porque o FUNFIP não é um fundo capitalizado, trata-se de um fundo financeiro e de repartição simples, pois o que entra é imediatamente gasto com o pagamento de inativos e pensionistas;



- b) A duas, porque só há que se falar em aplicação de recursos de fundos superavitários ou capitalizados, o que não é, definitivamente, o caso, uma vez que se discute aporte para cobertura de insuficiências financeiras e não atuariais, este sim, objeto da Portaria nº 746/2011, não aplicável, portanto, à espécie;
- c) A três, porque considero esta exigência ilegal, porquanto não há previsão na LRF obrigando a permanência do recurso aportado ao fundo por determinado período como condição para dedução do limite de despesa de pessoal e ela não foi feita pela Portaria MPS 746/2011.

36. Com o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais – Poder Executivo se atinge os objetivos colimados pela LRF e pela Constituição de 1988, no controle das finanças públicas estaduais, no que se refere ao limite de gastos com pessoal. O resultado apresentado no período de 2011/2014 aponta para o atendimento dos limites legais sobre o tema. Considerando o limite máximo do Poder Executivo em 49% da Receita Corrente Líquida para despesa de pessoal (art. 20, incisos I, II e II da LRF), 46,55% como limite prudencial (parágrafo único, do art. 22 da LRF) e 44,10% para o limite de alerta (inciso II, do §1º do art. 59 da LRF), tem-se que o Estado de Minas Gerais atingiu em 2011, 38,85% da Receita Corrente Líquida; em 2012, 40,73%; em 2013, 41,49% e em 2014, 43,49%, estando, pois, atualmente a 0,61% do limite de alerta, em absoluta austeridade fiscal.

37. Há de ser observado o fato de que o Estado deve instituir e implementar planejamento para equacionar, doravante, o déficit financeiro, recuperando o equilíbrio nesse ponto, bem como instituir e implementar o planejamento atuarial para manter e/ou recuperar o equilíbrio nesse aspecto também, conforme determina o art. 40, da CF/88 e as demais normas regulamentares.

## CONCLUSÃO

38. Ante o exposto, de acordo com os fundamentos exarados no corpo deste parecer, considero que os recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS mineiro para pagamento de inativos e

Dr. Marcelo Barroso Lima Brito de Campos

OAB 67.115 - MASP 905.110-3

Página 16 de 17

PROCURADOR-CHEFE

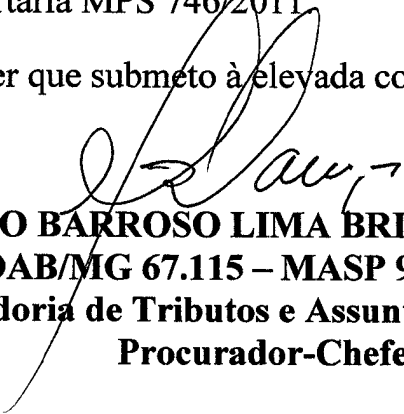
Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais - PTF





pensionistas são receitas diretamente arrecadadas pelo FUNFIP e devem ser deduzidas do cálculo do limite de despesas de pessoal como determina expressamente o art. 19, §1º, VI, alínea “c”, da LRF. O procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais no período de 2011 a 2014 para cálculo do referido limite de despesa de pessoal está de acordo com as normas constitucionais aplicáveis à espécie, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Parecer da AGE 15.088/2011, com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2010 e com a Portaria MPS 746/2011.

É o parecer que submeto à elevada consideração superior.

  
**MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS**  
**OAB/MG 67.115 – MASP 905.110-3**  
**Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais - PTF**  
**Procurador-Chefe**

*De acordo.*  
  
**Danilo Antonio de Souza Castro**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**  
**MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840**