

## **Legalidade e Controvérsias entre Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal: um enfoque nos parâmetros da gestão da estrutura estadual em Minas Gerais.**

ANNE CAROLINE SOUZA SANTOS

*Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)*

MÔNICA NASCIMENTO E FEITOSA

*Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)*

### **Resumo**

O presente trabalho aborda a compreensão quanto aos aspectos da interpretação legal e tratamento contábil e ocorrências das controvérsias utilizados na gestão da atividade financeira estatal, em especial, relacionados à compreensão de conceitos e metodologias de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) e das Despesas com Pessoal, na estrutura do governo estadual de Minas Gerais. No que tange aos métodos e procedimentos foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. A coleta de dados efetivou-se em ambientes dos *websites* oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG), das Controladorias Gerais na União (CGU) e do Estado de Minas Gerais (CGE/MG), nas orientações, pareceres e discussões do Congresso Nacional; nos dados dispostos nos Portais de Transparências e através da escuta das fontes informativas oriunda das discussões no Congresso Nacional, eventos da área pública e noticiários. Para analisar a Despesa com Pessoal que utiliza a RCL como parâmetro foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do Estado mineiro, do período 2017 a 2020 e respectivos relatórios de auditoria e controle interno que emitem Notas Explicativas sobre cálculos e dados apresentados. Na análise houve percepção de registros com divergências resultantes da aplicação de duas metodologias de cálculo diferenciadas: uma orientada pela STN, e outra metodologia emitida pelo TCE/MG e orientações da CGE/MG. Como resultados, obteve-se que o Estado de Minas Gerais ao publicar, ao longo dos anos, as duas metodologias para apuração dos limites da Despesa com Pessoal, descumpriu princípios de clareza, uniformidade e confiabilidade das informações, o que dificulta a tomada de decisões e pode caracterizar afrontamento das características qualitativas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

**Palavras-chave:** Receita Corrente Líquida. Despesa com Pessoal. Metodologias. Limites da LRF. Minas Gerais.

## 1 INTRODUÇÃO

Em Minas Gerais, o governo estadual tem enfrentado problemas na atividade financeira: baixa arrecadação, alto custo da manutenção de despesas essenciais e *Déficits* orçamentários associados às dívidas já existentes, como por exemplo, endividamento junto ao Governo Federal.<sup>1</sup> De acordo com o Boletim de Finanças Públicas do 3º quadrimestre/2019, divulgado pela Fundação João Pinheiro (FJP), os *Déficits* do Estado mineiro vêm ocorrendo pelo 7º (sétimo) ano consecutivo; o resultado orçamentário apresentado mostra que a receita arrecadada somou R\$ 99,55 bilhões, enquanto a despesa empenhada foi de R\$ 108,18 bilhões, totalizando saldo negativo de 8,63 bilhões, ou seja, o Estado está gastando mais do que arrecada (FJP, 2020).

O Estado de Minas Gerais, como outros Estados e a própria federação brasileira, enfrenta dificuldades na interpretação da forma de cumprir os limites determinados pela Lei Complementar 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), devido a diversos fatores. Ponto central na situação fiscal mineira é que, o governo apresentou forma própria de interpretar a LRF, no tocante às metodologias da Receita Corrente Líquida (RCL) e das Despesas com Pessoal, resultando em dados publicados em seus relatórios: entendimento próprio da Controladoria Geral (CGE/MG) e Tribunal de Contas (TCE/MG) e entendimento da STN, quanto à interpretação legal e ao tratamento contábil a ser realizado, gerando diferentes resultados e causando dúvidas sobre a real situação fiscal estadual.

A compreensão da situação fiscal do Estado de Minas Gerais englobou a leitura de outras pesquisas relacionadas que levaram à percepção da relevância deste assunto, apresentados em diversas *nuances* e resultados, expostos na Tabela 1.

**Tabela 1 – Pesquisas anteriores relacionadas à temática**

AUTOR	TÍTULO	DESCRIÇÃO DA PESQUISA
Afonso e Pinto (2016)	Despesa Estadual com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federadas.	Restringiram o campo de análise ao comportamento das Despesas de pessoal e a composição da RCL, com foco no gasto bruto com pessoal ativo e do executivo dos governos estaduais, se baseando nos relatórios da LRF.
Ferreira (2016)	Receitas e Despesas Públicas: Enfoque Patrimonial x Enfoque Orçamentário	Tratou sobre necessidade de diferenciação dos conceitos de Receita e Despesa adotados na Lei nº 4.320/64 e na LRF em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).
Rocha (2018)	A Despesa Total com Pessoal na Ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.	Demonstrou controvérsias das interpretações das legislações que ocorrem entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os outros órgãos de controle externo de estados e municípios, como os Tribunais de Contas, destacando os gastos com inativos e os valores retidos a título de imposto de renda dos servidores públicos.
Carvalho (2019)	Despesas com Pessoal no setor público: análise das variáveis PIB, RCL e Receitas Tributárias em todos os estados brasileiros entre 2008 e 2016.	Expôs análise detalhada do impacto das variáveis do Produto Interno Bruto (PIB), da RCL e arrecadação de receitas tributárias no cumprimento dos limites das Despesas com Pessoal dos Estados brasileiros, entre 2008 e 2016.

Fonte: Elaboração própria (2020)

Diante deste contexto, o problema de pesquisa deste trabalho é: Quais as controvérsias, quanto aos aspectos da interpretação legal e tratamento contábil, relacionados à RCL e Despesas com Pessoal são utilizados como parâmetros de gestão da atividade financeira no Estado de Minas Gerais?

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa consistiu em compreender as controvérsias, da interpretação legal e tratamento contábil existentes na gestão da RCL e Despesa com Pessoal em âmbito do Estado de Minas Gerais, sendo objetivos específicos: a)

Compreender o contexto da atividade financeira e a legislação que rege os atos de gestão pública acerca da RCL e Despesas com Pessoal; b) Apontar as controvérsias a respeito da temática, relacionados aos aspectos da interpretação legal e tratamento contábil; c) Demonstrar qual é o tratamento dado a esta temática pelos instrumentos de gestão no Estado de Minas Gerais; d) Verificar as ocorrências destas controvérsias no Estado de Minas Gerais.

Este estudo pretende promover aos interessados na gestão pública, profissionais da área contábil e áreas afins, estudantes e cidadãos, uma conscientização de maior extensão conceitual a respeito das receitas e despesas públicas, com ênfase ao tratamento da RCL e Despesa com Pessoal, em relação aos regramentos legais e doutrinários pertinentes.

Considerando que a situação atual do Estado de Minas Gerais é de desequilíbrio orçamentário, sendo relevante o dispêndio do Estado com a Despesa com Pessoal, sendo esta calculada sobre os parâmetros da RCL, torna-se relevante este estudo, que possibilita avaliação da situação fiscal atual, além de abordar a conduta adotada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, demonstrando a importância da compreensão dos aspectos legais, no processo de transparência e equilíbrio orçamentário para a gestão das contas públicas, e do cumprimento das características qualitativas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) para fidedignidade das informações.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Atividade Financeira do Estado**

O Estado define prioridades, através da atividade financeira, fornecendo à sociedade a prestação de serviços públicos e realizações de investimentos dos recursos públicos. Para que o Estado seja capaz de prestar bom serviço à população é necessário que através da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) seja efetivado o registro fidedigno e tempestivo da obtenção das receitas públicas que servem ao custeio das obrigações do Estado como contrapartida da realização das despesas públicas (MCASP, 2019).

Receita e Despesa, ao longo do tempo foram sendo especificados, dentro de determinações legais e conceitos contemporâneos, sendo abordados em aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal (MCASP, 2019). De forma que, o aspecto orçamentário está mantido na vigência da Lei nº 4.320/64 e reforçado nas determinações da LRF; o aspecto patrimonial foi renovado através das Normas Brasileiras para convergência à Contabilidade Internacional em 2008 e 2016; e o aspecto fiscal, desde 2000, está especificado nos regramentos fiscais da LRF (CFC, NBC T SP EC/2016; MCASP, 2019).

### **2.2 Receita Corrente Líquida: legislação correlata e conceitos.**

As receitas e despesas são regulamentadas pela LRF que além de estabelecer normas determina metodologia de cálculo da RCL, que integrará os relatórios fiscais e será utilizada como base para limites exigidos, como parâmetro para verificação dos limites estabelecidos na LRF, como: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada, Dívida Mobiliária, Operação de Crédito, garantias, Antecipação das Receitas Orçamentárias (ARO), Reserva de Contingência, dentre outros (BRASIL, LRF, 2000).

Por se tratar de parâmetro para o cálculo dos limites da LRF, a RCL deve ser demonstrada no Relatório de Gestão fiscal (RGF) emitidos quadrimestralmente pelos titulares dos poderes e órgãos especificados pela LRF (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2019). O RGF tem publicação obrigatória, e nele a metodologia de cálculo da RCL está determinada pelo Artigo 2º, inciso IV, exposta na LRF:

IV- Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Delas são deduzidas, na União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, e nos estados as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, e para as três esferas serão deduzidos também a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social, entre outros (BRASIL, LRF, 2000, ART. 2º, IV).

A RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de cálculo e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, sendo composta em conformidade com a disposição do inciso IV do Artigo 2º. (BRASIL, LRF, 2000).

A apuração da RCL tem sido objeto de questionamentos e controvérsias. Alguns órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) discordam de determinados pontos acerca do cálculo da RCL, gerando diferentes interpretações.

### **2.3 Despesa total com Pessoal: aspectos legais e conceitos.**

A LRF estabelece limites para as Despesas com Pessoal, que não devem ultrapassar os seguintes percentuais da RCL, sendo: a) União: 50% da RCL; b) Estados e Municípios: 60% da RCL, A LRF também dispõe sobre as despesas que não deverão ser computadas para efeito de cumprimento dos limites com pessoal (Art. 19, LRF, 2000).

A LRF apresenta três tipos de limites para às Despesas totais com pessoal, por meio do limite máximo/legal, Limite de Alerta e Limite Prudencial, os TCEs alertarão os Poderes quando constatarem que o montante das Despesas total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite total, este limite é popularmente conhecido como Limite de Alerta (Art. 59, §1º, II, LRF, 2000). Quanto ao Limite Prudencial, o mesmo está descrito no art. 22 da LRF, que determina os impedimentos que ocorrerão caso a Despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite total com pessoal (BRASIL, LRF, 2000).

Quando o poder ultrapassar o limite máximo para as Despesas com Pessoal, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro (BRASIL, LRF, 2000); se o ente não conseguir reduzir o percentual excedente ao final deste prazo deve adotar as seguintes medidas do art. 169, §3º e §4º da CF/88: a) Redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) Exoneração dos servidores não estáveis; c) Se as medidas acima não forem suficientes, caberá a extinção de cargo com exoneração do servidor estável (CF, 1988).

Alguns órgãos utilizam metodologias discrepantes do que é previsto na lei, pois, existem brechas na legislação e algumas flexibilidades das normas contábeis que permitem controvérsias a respeito do que está expresso na lei e a utilização de diversos critérios para contabilizar um mesmo fato econômico (TOLEDO JUNIOR, 2018).

### **2.4 A Receita Corrente Líquida no Estado de Minas Gerais**

A melhor maneira de fiscalizar a gestão das receitas e despesas do Estado é através dos relatórios fiscais exigidos pela LRF. A Superintendência Central da Contadoria Geral (SCCG) da Secretaria de Fazenda e o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais publicam e divulgam pela *internet* o RGF, a cada quatro meses, e o RREO a cada dois meses (MG, SEF, Portal da Transparência, 2020). A LRF determina que as informações sejam padronizadas, completas e objetivas, proporcionando a transparência das contas públicas (BRASIL, LRF, 2000).

Em Minas Gerais, para entender o tratamento da RCL foi preciso verificar o RREO, demonstrativo próprio da RCL (anexo III) e o RGF quanto às Despesas com Pessoal. Comparando a metodologia de cálculo da RCL emitida pela STN e a metodologia adotada pelo Estado MG, conclui-se que o Estado está cumprindo as exigências legais, incluindo todas as receitas conforme exigências e excluindo deduções e duplicidades.

### **2.5 Tratamento da Despesa com Pessoal no Estado de Minas Gerais**

Fato importante que vem chamando a atenção da mídia e da população é o modo como o Estado de Minas vem tratando as Despesas com Pessoal, visto que esta despesa se encontra em proporção muito elevada, considerando a interpretação do TCE/MG, a respeito da legislação pertinente às Despesas com Pessoal. Por oportuno, para entendermos melhor os posicionamentos e interpretações em MG ao longo do tempo, pesquisamos entendimentos

através da publicação das decisões do TCE/MG por meio eletrônico, seguindo a sequência cronológica das decisões, conforme descrições abaixo:

1º) Em abril/2001 foi publicada pelo TCE/MG a Instrução Normativa (IN) nº 01/2001 estabelecendo procedimentos referentes às Despesas com Pessoal baseada na LRF, porém, em dezembro do mesmo ano (2001) foi publicado pelo TCE/MG a IN nº 05/2001/TCE/MG, revogando a IN nº 01/2001/TCE/MG, alterando a redação dos Artigos que instruíram a inclusão dos gastos com inativos e trazendo nova redação com exclusão dos inativos no cômputo das Despesas com Pessoal.

2º) Somente em 2018, o TCE/MG publica nova IN nº 01/2018/TCE/MG estando em vigência a partir de 01/01/2019, estabelecendo procedimentos para o cálculo da Despesa com Pessoal, revogando as Instruções Normativas (INs) nº 01/2001/TCE/MG e nº 05/2001/TCE/MG e autorizando a inclusão dos gastos com ativos, inativos e pensionistas da Despesa com Pessoal.

3º) No dia 11/09/2019, discutido o Assunto Administrativo nº 1072447 pelo Pleno do TCE/MG, com pedido de adoção de metodologia híbrida para o cálculo das Despesas com Pessoal, tendo em vista a vigência da IN 01/2018/TCE/MG para 2019, já que os 02 (dois) primeiros quadrimestres/2019 deveriam considerar no cálculo o período de maio a dezembro/2018 (Ano cuja IN 05/2001/TCE/MG estava em vigência), a Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais (PGE/MG) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) solicitaram a inclusão de inativos e pensionistas no cálculo da Despesa com Pessoal de acordo com a IN 01/2018/TCE/MG somente a partir do último quadrimestre/2019 e que fossem utilizadas as duas metodologias no mesmo ano. Este pedido foi negado pelo Tribunal Pleno, determinando a preservação dos critérios que evidenciam o *Déficit* financeiro/atuarial, em conformidade com a IN 01/2018/TCE/MG.

4º) Em fevereiro/2020, o partido Novo ajuizou no STF a “Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 69” (ADC 69), com pedido de Medida Liminar que confirmasse a constitucionalidade dos dispositivos da LRF que tratam da soma de gastos com inativos e pensionistas, alegando que as mesmas devem ser inclusas no gasto de acordo com a LRF.<sup>ii</sup>

A ação do Partido Novo de ingresso com a ADC 69 trouxe aversão ao TJMG que afirmou que o Artigo 19 da LRF determina que não serão computadas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e da compensação financeira realizada pelos entes públicos; portanto, o TJMG e o TCE/MG afirmaram que estão amparados pelo Artigo 19 da LRF.<sup>iii</sup>

Nas exposições de Pacelli (2020) não deverão ser deduzidas das Despesas com Pessoal, os inativos e pensionistas custeados com recursos não vinculados, por outro lado, deverão ser deduzidas as despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados cujo valor da conta de regime próprio de previdência do ente for superavitário, neste caso, não serão consideradas Despesas com Pessoal para fins da LRF. Com todo este cenário de crise econômica-financeira, *Déficits* frequentes, agravamento da relação RCL e Despesas com Pessoal, o Governo do Estado de Minas Gerais vem buscando medidas para contornar a situação, uma das medidas adotadas pelo Estado para Recuperação da situação fiscal durante o período de crise foi decretar calamidade pública, mediante a Resolução nº 5.529 de 25/03/2020, promulgada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) que reconhece o estado de calamidade pública no território mineiro decorrente da Pandemia causada pelo Covid-19. Esse Decreto de Calamidade, conseqüentemente, leva à suspensão da contagem de prazos em 2020 pela LRF para que o executivo se adeque aos limites relativos à Despesa total com pessoal e para a dívida consolidada do Estado (ALMG, 2020).

### 3 METODOLOGIA

O presente estudo está classificado como pesquisa de natureza exploratória, cuja finalidade é obter maior proximidade com o objeto de estudo, analisando fontes bibliográficas e documentais como estudos já produzidos sobre o assunto tratado.

A metodologia utilizada em relação à abordagem é considerada quanti-qualitativa, agregando as duas classificações:

a) quantitativa ao buscar evidenciar os resultados na análise das relações entre as variáveis Despesas com Pessoal e RCL realizadas ao longo do tempo nas contas fiscais do Estado de Minas Gerais;

b) qualitativa, para entender os comportamentos adotados frente às legislações e controvérsias que se apresentam, além de utilizar a coleta de dados, baseada em disposições legislativas, conceituações de livros e todos os tipos de informações encontradas em discussões, orientações, pareceres, noticiários, decisões judiciais e trabalhos científicos (artigos, teses, monografias, dissertações).

Com a finalidade de atender aos objetivos desta pesquisa foram abordados no referencial teórico apresentado ao longo do trabalho, o conteúdo das leis que rege os atos da atividade financeira pública, de forma específica acerca da RCL e Despesas com Pessoal, foram apresentados controvérsias a respeito da temática, demonstrando como vem ocorrendo a interpretação legal e o tratamento contábil das mesmas no Estado de Minas Gerais.

Outro objetivo que esta pesquisa pretende atender é a verificação das ocorrências das controvérsias apontadas nas Finanças Públicas do Estado de Minas, para que seja possível esta análise, verificaremos as demonstrações responsáveis por informar os dados referentes ao objeto principal deste estudo, a relação entre a RCL e a Despesa com Pessoal no estado de Minas Gerais.

A forma metodológica para se alcançar os objetivos específicos utilizou como procedimentos os seguintes passos:

1º passo: apresentação da legislação que rege os atos de gestão pública acerca da RCL e Despesas com Pessoal, através de fontes bibliográficas (livros, legislação, trabalhos científicos - artigos, teses, monografias, dissertações);

2º passo: apontamento das controvérsias a respeito da temática, demonstrando como vem ocorrendo a interpretação legal e tratamento contábil destes instrumentos de gestão no Estado de Minas Gerais, através de fontes documentais em ambientes oficiais (*websites*) do TCU e do TCE/MG, das Controladorias Gerais na União (CGU) e no Estado de Minas Gerais (CGEMG), do STF e das Comissões de discussões, orientações, pareceres do Congresso Nacional;

3º passo: a verificação das ocorrências destas controvérsias nas Finanças Públicas/MG, catalogando fontes documentais e dados de ambientes *websites* oficiais, como o Portal de Transparência da Secretaria Estadual da Fazenda/MG e fontes informativas (discussões, reuniões, congressos, noticiários).

O ambiente de pesquisa utilizado é a esfera estadual de Minas Gerais, sendo observado para análise o período de 2017 a 2020, para ser possível visualizar a vigência das diferentes metodologias de cálculo utilizadas pelo Estado, conforme as IN do TCE/MG.

A LRF determina que para a apuração da Despesa com Pessoal são considerados os últimos 12 meses (independente do ano cível) (BRASIL, LRF, 2000); esta pesquisa considerou o período de 12 meses dentro do exercício (01/01 a 31/12 em cada exercício) para o cálculo da RCL/Despesa com Pessoal.

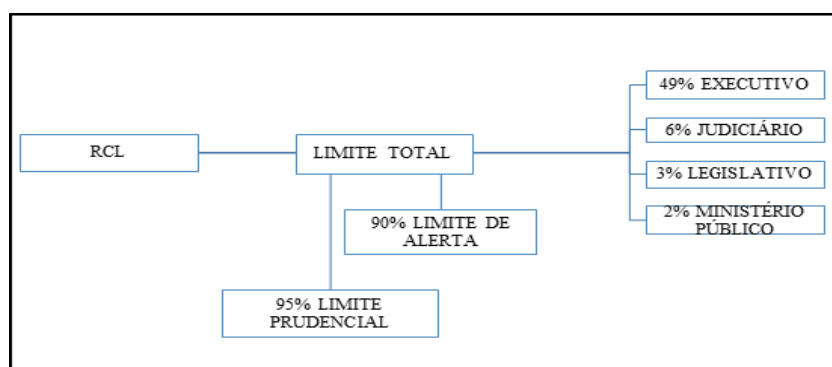
A demonstração contábil de abordagem orçamentária e fiscal utilizada foi o RGF, por compor em seus demonstrativos a consolidação da Despesa com Pessoal e o cálculo da RCL, demonstrando seu percentual correspondente a RCL, possibilitando saber como estão sendo cumpridos os limites impostos pela LRF.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme exposto na metodologia, na sequência lógica deste trabalho, abordou-se referencial teórico e legal de embasamento, tratamento contábil, controvérsias e entendimentos acerca dos conceitos e metodologias utilizadas para embasar a análise dos Demonstrativos reais do Estado de Minas Gerais no período de 2017 a 2020.

Para a maior compreensão das Despesas com Pessoal, faz-se necessário desmembrar as despesas por poderes, a fim de que se possa verificar como cada poder está lidando com suas Despesas com Pessoal, qual poder está cumprindo ou não com a LRF, se os dados informados pelos órgãos estão em conformidade com a Despesa com Pessoal publicada no RGF consolidado dos poderes, e quais dos poderes podem efetivamente sofrer as penalizações caso descumpram os limites da LRF.

Na Figura 1, visualizam-se poderes e limites fiscais, De acordo com a LRF o limite de 60% para a despesa com pessoal dos estados é distribuído entre os poderes, o parâmetro para o cálculo é a RCL, desta forma pode-se calcular o limite total permitido, para o cálculo dos limites de alerta e prudencial, utiliza-se como parâmetro o limite total.



Fonte: LRF, 2000.

**Figura 1- Limites da Despesa com Pessoal por poderes**

Os RGFs consolidados e o RGF de cada poder do Estado, do período de 2017 a 2020, foram obtidos da seguinte forma: a) o Poder Executivo nos relatórios da Superintendência Central de Coordenação Geral (SCCG); b) no Poder Legislativo, o somatório das Despesas com Pessoal do TCE/MG e ALMG; c) o Poder Judiciário publicou os RGFs através do TJMG; d) e o Ministério Público disponibilizou seus próprios RGFs. Através dos dados destes relatórios citados, foi possível elaborar as Tabelas a seguir.

No período de 2011 até 2018, o RGF consolidado foi publicado seguindo orientações do TCE/MG (baseado na IN 05/2001/TCE/MG) e orientações do STN, sendo assim, o Estado MG publicava as duas metodologias de cálculo, que tem embasamentos distintos.

### **4.1 Análise ano/ano das Despesas com Pessoal/RCL apuradas no RGF/MG (2017-2020)**

Nos demonstrativos de 2017, expostos na Tabela 2, todos os poderes do Estado mineiro utilizaram a metodologia de cálculo do TCE/MG (base na IN 05/2001/TCE/MG), e na estrutura utilizaram as determinações da Portaria 403/2016/STN, que aprovou uso da 7ª edição/MDF para padronização dos demonstrativos fiscais; somente a ALMG baseou-se na Portaria 553/2014/STN.

**Tabela 2- Limites da Despesa com Pessoal – RGF/2017/MG (Por Poderes)**

<b>LIMITES DA LRF PARA DESPESA COM PESSOAL 2017- POR PODERES</b>					
<b>PODERES</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIAS TN</b>	<b>TOTAL (MÁXIMO)</b>	<b>Prudencial (95% do limite total)</b>	<b>Alerta (90% do limite total)</b>	<b>ANÁLISE</b>
<b>Poder Executivo (49% da RCL)</b>	27.584.286.164,16	27.035.051.534,28	25.683.298.957,57	24.331.546.380,85	Ultrapassou Limite Total
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.416.650.056,34	1.655.207.236,79	1.572.446.874,95	1.489.686.513,11	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	2.942.241.291,75	3.310.414.473,59	3.144.893.749,91	2.979.373.026,23	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	1.032.583.521,11	1.103.471.491,20	1.048.297.916,64	993.124.342,08	Ultrapassou Limite Alerta
<b>TOTAL</b>	32.975.761.033,36	-	-	-	-
<b>RCL</b>	55.173.574.559,76	-	-	-	-

<b>PODERES</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA TCE/MG</b>	<b>TOTAL (MÁXIMO)</b>	<b>Prudencial (95% do limite total)</b>	<b>Alerta (90% do limite total)</b>	<b>ANÁLISE</b>
<b>Poder Executivo (49% da RCL)</b>	21.957.029.617,44	27.035.051.534,28	25.683.298.957,57	24.331.546.380,85	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.120.175.205,90	1.655.207.236,79	1.572.446.874,95	1.489.686.513,11	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	2.905.774.860,73	3.310.414.473,59	3.144.893.749,91	2.979.373.026,23	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	1.002.455.408,20	1.103.471.491,20	1.048.297.916,64	993.124.342,08	Ultrapassou Limite Alerta
<b>TOTAL</b>	26.985.435.092,27	-	-	-	-
<b>RCL</b>	55.173.574.559,76	-	-	-	-

Fonte: Autoria própria, com base em MINAS GERAIS (RGF, 2017).

Nota: Sinal convencional utilizado: - Dado numérico não se aplica.

A Tabela 2 apresenta o comparativo do total da despesa de cada metodologia conforme informado nos relatórios, no tocante aos limites impostos pela LRF: a) Os poderes Legislativo e Judiciário não ultrapassaram nenhum limite da despesa nas duas metodologias; b) o Ministério Público ultrapassou o Limite de Alerta nas duas metodologias, o que não cabe punição, apenas aciona o Limite de Alerta de que a despesa está aproximando do limite máximo; c) o Poder Executivo, por sua vez, usando a metodologia de cálculo/STN ultrapassou o limite máximo permitido pela LRF, em contrapartida, utilizando-se da metodologia TCE/MG da IN 05/2001/TCE/MG não estaria ultrapassando nenhum limite.

O Relatório de Auditoria nº 1190.0086.18-RGF, relativo ao 3º quadrimestre/2017, publicado em 2018, pela Controladoria Geral do Estado (CGE/MG), destacou que foram



deduzidos da despesa bruta com pessoal do executivo, desde março/2011, os valores das despesas com inativos e pensionistas, custeados com recursos da fonte “58.5” (CGE, 2018).

As receitas e despesas do Estado referente ao exercício/2017 geraram polêmicas: as contas do governo Fernando Pimentel foram rejeitadas em parecer prévio do Ministério Público de Contas (MPC/MG) que apontou irregularidades (inclusive acerca das Despesas com Pessoal)<sup>iv</sup>. As contas de 2017 só foram aprovadas pelo TCE/MG em 2019, porém, com ressalvas<sup>v</sup>.

A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) elaborou Relatório Técnico, em 05/07/2018, no qual foram feitos apontamentos sobre as questões em que se constataram divergências com os parâmetros estabelecidos pela legislação no Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, referente ao exercício/2017 a respeito das contas do governador. No relatório foram anexados os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos da unidade técnica e defesas do governo sobre as divergências apontadas, através do processo nº 1040601 do TCE/MG (CFAMGE, 2018, p. 64 a 704).

A respeito dessa questão da Despesa com Pessoal do Poder Executivo com grande destaque, foram prestados os seguintes esclarecimentos por parte do governo:

Para fins de cálculo do índice de pessoal o Poder Executivo vem, desde o exercício financeiro de 2011, computando no campo de “Deduções da despesa bruta com pessoal”, 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. (CFAMGE, 2018, p. 43 e 44).

Em resposta aos esclarecimentos do Governo do Estado, a CFAMGE analisou que a Portaria 746/11 do Ministério da Previdência Social (MPS), que dispõe sobre a cobertura de *Déficit* atuarial do RPPS, por aporte, estabelece que, tais aportes, ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo ser controlados separadamente dos demais recursos para evidenciar sua vinculação; e permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, por no mínimo 5 (cinco) anos. Tal prazo não foi cumprido em MG: o Estado procedeu a utilização imediata, no próprio exercício financeiro, para o pagamento de benefícios previdenciários a cargo do Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP) (CFAMGE, 2018).

De acordo com o apontamento técnico da CFAMGE (2018), os aportes repassados ao FUNFIP para cobertura de *Déficit* atuarial configuram-se como cobertura de *Déficit* financeiro, uma vez que, este apresenta insuficiência financeira a cada exercício, devendo a mesma ser custeada pelo Tesouro Estadual. Conforme o MDF da STN 7ª Edição (p. 501) que alerta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de *Déficit* financeiro serão considerados, ao final, como Despesa de pessoal do ente, as despesas do RPPS custeadas com estes repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

Quando se observa a Tabela 3, quanto à Despesa com Pessoal por poderes/2018, somente o Poder Executivo utilizou a IN 01/2018/TCE/MG, os demais poderes utilizaram a IN 05/2001/TCE/MG visto que a vigência da primeira era a partir de janeiro/2019, o Poder Legislativo, Judiciário e o Ministério Público publicaram as duas metodologias de cálculo (TCE/MG e STN). Os poderes se basearam na Portaria 495/2017/STN (que aprova a 8ª edição/MDF e orienta padronização dos demonstrativos fiscais), entretanto, o Ministério Público/MG baseou-se na Portaria 896/2017/STN para elaboração dos demonstrativos.

**Tabela 3- Limites da Despesa com Pessoal – RGF/2018/MG (Por Poderes)**

<b>LIMITES DA LRF PARA DESPESA COM PESSOAL 2018- POR PODERES</b>					
<b>PODERES</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA TN</b>	<b>TOTAL (MÁXIMO)</b>	<b>Prudencial (95% do limite total)</b>	<b>Alerta (90% do limite total)</b>	<b>ANÁLISE</b>
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.467.917.553,12	1.690.363.343,64	1.605.845.176,46	1.521.327.009,28	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	3.012.221.045,13	3.380.726.687,28	3.211.690.352,91	3.042.654.018,55	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	1.058.505.817,31	1.126.908.895,76	1.070.563.450,97	1.014.218.006,18	Ultrapassou Limite Prudencial
<b>TOTAL</b>	5.538.644.415,56	-	-	-	-
<b>RCL</b>	56.345.444.787,97	-	-	-	-
<b>PODERES</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA TCE/MG</b>	<b>TOTAL (MÁXIMO)</b>	<b>Prudencial (95% do limite total)</b>	<b>Alerta (90% do limite total)</b>	<b>ANÁLISE</b>
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.139.342.553,31	1.690.363.343,64	1.605.845.176,46	1.521.327.009,28	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	2.976.619.883,45	3.380.726.687,28	3.211.690.352,91	3.042.654.018,55	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	1.034.597.683,91	1.126.908.895,76	1.070.563.450,97	1.014.218.006,18	Ultrapassou Limite Prudencial
<b>TOTAL</b>	5.150.560.120,67	-	-	-	-
<b>RCL</b>	56.345.444.787,97	-	-	-	-
<b>METODOLOGIAS</b>	<b>Poder Executivo (49% da RCL)</b>	<b>TOTAL (MÁXIMO)</b>	<b>Prudencial (95% do limite total)</b>	<b>Alerta (90% do limite total)</b>	<b>ANÁLISE</b>
<b>STN</b>	-	-	-	-	Não Houve
<b>TCE/MG</b>	37.556.778.891,98	27.609.267.946,11	26.228.804.548,80	24.848.341.151,49	Ultrapassou Limite Total

Fonte: Autoria própria, com base em MINAS GERAIS (RGF, 2018).

Notas: 1 Somente o Poder Executivo utilizou a metodologia IN 01/2018/TCE/MG. 2 Sinal convencional utilizado: - Dado numérico não se aplica.

De acordo com a Tabela 3: a) os Poderes Legislativo e Judiciário não ultrapassaram limites nas duas metodologias; b) o Ministério Público ultrapassou Limite de Alerta, nas 02 metodologias, da mesma forma que em 2017.

De acordo com o RGF/Ministério Público, não foram computados na Despesa com Pessoal os valores relativos às Indenizações de Férias de Pessoal Exonerado e Pessoal Inativo, contabilizado no orçamento como Despesas de Caráter Indenizatório, as Despesas de Exercícios Anteriores por se tratar de despesas correspondentes ao período de apuração, e as contribuições recolhidas ao FUNFIP.

Quanto ao Poder Executivo, conforme Tabela 3, ultrapassou o limite máximo permitido de 49%/RCL estando sujeito às penalidades, sendo que, em 2017 havia ultrapassado os limites, segundo a metodologia STN. O Poder Executivo impacta negativamente os limites das Despesas com Pessoal/2018.

De acordo com a CGE/MG através das informações disponibilizadas no Relatório de Auditoria nº 1190.0095.19-RGF do 3º quadrimestre/2018, houve alteração da metodologia de cálculo para atendimento à IN nº 01/2018/TCE/MG. Para fins de cálculo do índice fiscal previsto na LRF excluiu-se da despesa bruta com pessoal do Poder Executivo/MG, os valores das despesas com custeio e assistência à saúde dos servidores civis e militares, conforme Nota Técnica SCCG/SEF nº 007/2018-Patronal parte saúde-LRF, de 21/05/2018 (CGE, 2019). No período em que foi publicado o Relatório Contábil/2018 (22/03/2019) já havia o parecer técnico do CFAMGE e do Ministério Público, e o entendimento do Estado explanado no Relatório Contábil/2018 permanecia considerando que as despesas realizadas com o pagamento de aposentadorias e pensões, correspondentes aos aportes financeiros para coberturas de *Déficits* previdenciários do FUNFIP, poderiam ser deduzidas da despesa bruta de pessoal nos termos do art. 19 da LRF, por se tratarem de recursos vinculados. De acordo com o relatório tal entendimento estava corroborado na Nota Técnica SEF/003/2011, no Parecer AGE 15.088/2011 e na IN/05/2001/TCE/MG (SCCG, 2018).

Conforme o Relatório de Controle Interno (RCI/MG), publicado pela CGE/2019, referente ao exercício financeiro/2018, foi indicado o seguinte posicionamento:

O desalinhamento entre as diretrizes da STN e as instruções do TCE/MG em relação aos Demonstrativos Fiscais do Estado de Minas até 2018 geraram uma situação de insegurança e indefinição para as equipes técnicas que elaboravam os demonstrativos, além de possibilitarem o adiamento da extrapolação dos limites impostos pela LRF de forma questionável (CGE-RCI, 2019, p. 69).

Prosseguindo com as análises da Despesa com Pessoal ao longo dos anos, observaremos que no exercício de 2019, foram apresentados no RGF consolidado dos poderes do Estado, duas metodologias de cálculo, porém, não havia no RGF de forma explícita a identificação de qual metodologia estava sendo utilizada em seus anexos; para compreender qual metodologia fazia referência a cada um de seus anexos, foi analisado o Relatório Contábil/2019, que trouxe de forma explícita o percentual de cada poder, em relação às duas metodologias utilizadas.

Todos os poderes se basearam na Portaria 389/2018/STN (somente o Poder Legislativo que não deixou esta informação explícita no RGF). Com relação à metodologia/TCE/MG todos os poderes se basearam no Assunto Administrativo/Pleno/TCE/MG 1.072.447/2019, (somente o Ministério Público evidenciou expressamente no RGF sobre a IN 01/2018/TCE/MG).

O total da despesa segundo a metodologia/TCE/MG, está em conformidade com o valor informado no relatório consolidado; foi informado no Relatório Contábil/2019 que o Poder Judiciário, o TCE/MG e o Ministério Público não publicaram o índice conforme a metodologia/STN; neste total foram computados os mesmos índices do método TCE/MG (RELATÓRIO CONTÁBIL, 2019, p. 111). Os dados estão dispostos na Tabela 4. De acordo com a Tabela 4, os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não ultrapassaram nenhum limite da despesa, segundo a metodologia/TCE/MG, entretanto, o Poder Executivo seguindo a metodologia/STN ultrapassou o limite máximo permitido, e usando a metodologia/TCE/MG ultrapassou somente o Limite de Alerta.

**Tabela 4- Limites da Despesa com Pessoal – RGF/MG/2019 (Por Poderes)**  
**LIMITES DA LRF PARA DESPESA COM PESSOAL 2019- POR PODERES**

PODERES	DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA STN	TOTAL (MÁXIMO)	Prudencial (95% do limite total)	Alerta (90% do limite total)	ANÁLISE
<b>Poder Executivo (49% da RCL)</b>	37.427.634.895,86	31.393.402.905,21	29.823.732.759,95	28.254.062.614,6	Ultrapassou Limite Máximo
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.018.021.524,09	1.922.045.075,83	1.825.942.822,04	1.729.840.568,25	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	-	-	-	-	-
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	38.445.656.419,95	-	-	-	-
<b>RCL</b>	64.068.169.194,30	-	-	-	-

PODERES	DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA TCE/MG	TOTAL (MÁXIMO)	Prudencial (95% do limite total)	Alerta (90% do limite total)	ANÁLISE
<b>Poder Executivo (49% da RCL)</b>	29.166.785.532,85	31.393.402.905,21	29.823.732.759,95	28.254.062.614,6	Ultrapassou Limite de Alerta
<b>Poder Legislativo (3% da RCL)</b>	1.167.364.895,65	1.922.045.075,83	1.825.942.822,04	1.729.840.568,25	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Poder Judiciário (6% da RCL)</b>	3.195.617.822,75	3.844.090.151,66	3.651.885.644,08	3.459.681.136,49	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>Ministério Público (2% da RCL)</b>	1.145.766.750,60	1.281.363.383,89	1.217.295.214,69	1.153.227.045,50	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>TOTAL</b>	34.675.535.001,85	-	-	-	-
<b>RCL</b>	64.068.169.194,30	-	-	-	-

Fonte: Autoria própria, com base em MINAS GERAIS (RGF, 2019).

Notas: 1 O Poder Judiciário, o TCE e o Ministério Público não publicaram o índice conforme a metodologia STN. (Relatório Contábil, 2019). 2 Sinal convencional utilizado: - Dado numérico não se aplica.

De acordo com o RGF consolidado/2019, foram deduzidas as despesas relativas à saúde da parte patronal, as despesas para indenização de férias-prêmio e no Ministério Público, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar, foram incluídos nas “Despesas não Computadas” os gastos com inativos e pensionistas executados com a fonte “58”, conforme Decisão constante no Assunto Administrativo/Pleno/TCE/MG/1.072.447/2019 (RGF, 2019).

Na Nota Explicativa do item 6.9 “Indicadores LRF- Despesa com Pessoal” do Relatório Contábil/2019, o Estado MG apurou e publicou, de acordo com o MDF (9ª Edição), o RGF evidenciando as seguintes situações: a) metodologia de apuração da Despesa Líquida de Pessoal observando o contido no art. 18 da LRF, SEM a inclusão dos recursos para a cobertura do Déficit Atuarial do RPPS; e b) metodologia de apuração, observando o contido no art. 18 da LRF, combinado com a decisão constante no Assunto Administrativo - Pleno

TCE/MG nº 1.072.447/2019, **COM** a inclusão dos recursos para a cobertura do *Déficit* Atuarial do RPPS (SCCG, 2019) (Grifos nossos).

Considerando o novo posicionamento do TCE/MG, contrapondo-se ao MDF, verifica-se que a Despesa líquida com pessoal do Poder Executivo estadual se manteve dentro do Limite Prudencial e máximo da LRF (CGE-RCI, 2020, p. 80).

No RGF consolidado da Tabela 5, o Poder Judiciário e o Ministério Público se basearam na Portaria 286/2019/STN, alterada pela Portaria 641/2019 (aprova a 10ª Edição/MDF para padronização dos demonstrativos fiscais). Somente o Ministério Público deixou explícita a utilização da IN 01/2018/TCE/MG, embora os demais poderes a tenham utilizado.

**Tabela 5- Limites da Despesa com Pessoal – RGF/MG/2020 (Por Poderes)**

LIMITES DA LRF PARA DESPESA COM PESSOAL 2020- POR PODERES					
PODERES	DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA STN	TOTAL (MÁXIMO)	Prudencial (95% do limite total)	Alerta (90% do limite total)	ANÁLISE
Poder Executivo (49% da RCL)	38.063.087.517,50	34.584.054.530,8	32.854.851.804,30	31.125.649.077,75	Ultrapassou Limite Máximo
Poder Legislativo (3% da RCL)	1.066.370.653,04	2.117.391.093,72	2.011.521.539,04	1.905.651.984,35	Não Ultrapassou nenhum limite
Poder Judiciário (6% da RCL)	-	-	-	-	-
Ministério Público (2% da RCL)	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	39.129.458.170,54	-	-	-	-
<b>RCL</b>	70.579.703.124,16	-	-	-	-

PODERES	DESPESA COM PESSOAL (12 MESES) METODOLOGIA TCE/MG	TOTAL (MÁXIMO)	Prudencial (95% do limite total)	Alerta (90% do limite total)	ANÁLISE
Poder Executivo (49% da RCL)	33.644.521.254,95	34.584.054.530,8	32.854.851.804,30	31.125.649.077,75	Ultrapassou Limite Prudencial
Poder Legislativo (3% da RCL)	1.241.293.906,47	2.117.391.093,72	2.011.521.539,04	1.905.651.984,35	Não Ultrapassou nenhum limite
Poder Judiciário (6% da RCL)	3.463.846.993,44	4.234.782.187,45	4.023.043.078,08	3.811.303.968,70	Não Ultrapassou nenhum limite
Ministério Público (2% da RCL)	1.220.433.071,70	1.411.594.062,48	1.341.014.359,36	1.270.434.656,23	Não Ultrapassou nenhum limite
<b>TOTAL</b>	39.570.095.226,56	-	-	-	-
<b>RCL</b>	70.579.703.124,16	-	-	-	-

Fonte: Autoria própria, com base em MINAS GERAIS (RGF, 2020).

Notas: 1 Valor informado no Poder Legislativo seguindo o método STN é referente à ALMG. 2 Sinal convencional utilizado: - Dado numérico não se aplica.

Tanto o Ministério Público, quanto o Poder Judiciário utilizaram como base a Portaria STN/91/2020; o Poder Legislativo deixou de forma explícita no RGF que se baseou no Assunto Administrativo/Pleno TCE/MG 1.072.447/2019, e o Poder Executivo se baseou na Portaria STN/389/2018 (RGF, 2020), conforme demonstra a Tabela 5:

O total da Despesa com Pessoal apurado na Tabela 5, pela metodologia/STN, está menor que o informado no RGF consolidado, pois o Poder Judiciário, Ministério Público e o

TCE/MG, não utilizaram esta metodologia de cálculo para apuração da Despesa com Pessoal no ano de 2020. De acordo com a Tabela 5, somente o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo permitido pela LRF seguindo a metodologia/STN, e utilizando-se da metodologia/TCE/MG foi ultrapassado o Limite Prudencial.

O TCE/MG em resposta a OF.GAB.SEC. Nº 583/19, de 11/10/2019, emitiu esclarecimento por meio de Ofício nº 18158/2019, conforme deliberado no Acórdão nº 1072447/2019, que as despesas/gastos representativos do *Déficit* Previdenciário, seja atuarial e/ou financeiro, custeados pela fonte 58 por meio de fundos específicos deverão continuar a figurar no rol das deduções da Despesa total com pessoal (RCI, 2021). O Poder Executivo apresentou o cálculo do índice de Despesa com Pessoal sob duas metodologias.

Contudo, a diferença entre elas consiste nas deduções relacionadas às despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados (SCCG, 2021). O Poder Legislativo (ALMG) e o Poder Executivo apresentaram as duas metodologias de cálculo, ao passo que o TCE/MG, publicou apenas a sua própria metodologia (SCCG, 2021). Os demais poderes, Judiciário e Ministério Público, apresentaram apenas a metodologia com a exclusão das despesas para cobertura do *Déficit* (metodologia balizada pelo TCE/MG); ambos os poderes apuraram Despesa Líquida com Pessoal, abaixo do limite estipulado pela LRF (SCCG, 2021).

#### **4.2 Análise sintética das Despesas com Pessoal/RCL apuradas no RGF/MG (2017- 2020)**

A Figura 2 sintetiza dados da Despesa com Pessoal/MG, durante todo o período de 2017 a 2020, com a utilização da metodologia/STN, em que observou-se que:

a) O Poder Executivo, em 2017, apresentava 50% da sua Despesa com Pessoal em relação a RCL, estando acima do limite de 49% e descumprindo o limite máximo; em 2018, o Poder Executivo não publicou no RGF a despesa nos termos do STN; em 2019, o índice apurado foi de 58,42% demonstrando que a despesa aumentou muito em relação a 2017; em contrapartida, em 2020, a Despesa com Pessoal teve decréscimo passando a ser 53,93% em relação a RCL, porém continuava ultrapassando o limite máximo permitido pela LRF;

b) No tocante ao Poder Legislativo, entre 2017 a 2020, conforme a metodologia/STN esteve sempre abaixo do limite máximo de 3%, cumprindo até mesmo o Limite de Alerta durante todo o período de análise;

c) O Poder Judiciário, entre 2017 a 2018, esteve abaixo do Limite de Alerta, porém, nos anos de 2019 e 2020 não utilizou a metodologia/STN para cálculo da Despesa com Pessoal;

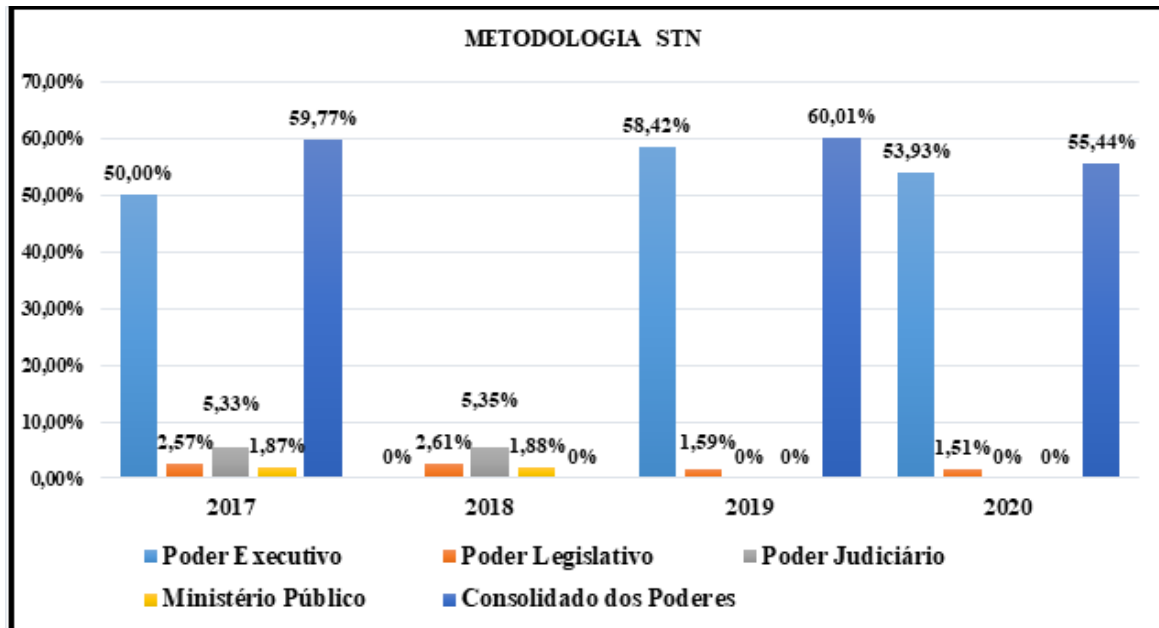
d) Quanto ao Ministério Público, da mesma forma que o Poder Judiciário, no período de 2019 a 2020, não publicou o cálculo da despesa nos termos da metodologia/STN, entretanto, nos anos de 2017 a 2018 ultrapassou o Limite de Alerta, sob a ótica do STN.

O consolidado dos poderes do Estado de MG apresenta nos RGF analisados que:

a) em 2017 estava cumprindo o limite máximo de 60%, porém ultrapassava o Limite Prudencial;

b) em 2018, não houve a publicação desta metodologia, os percentuais apurados no Gráfico 1, referentes aos anos de 2019 e 2020 estão diferentes dos informados nos RGFs, há divergências dos dados;

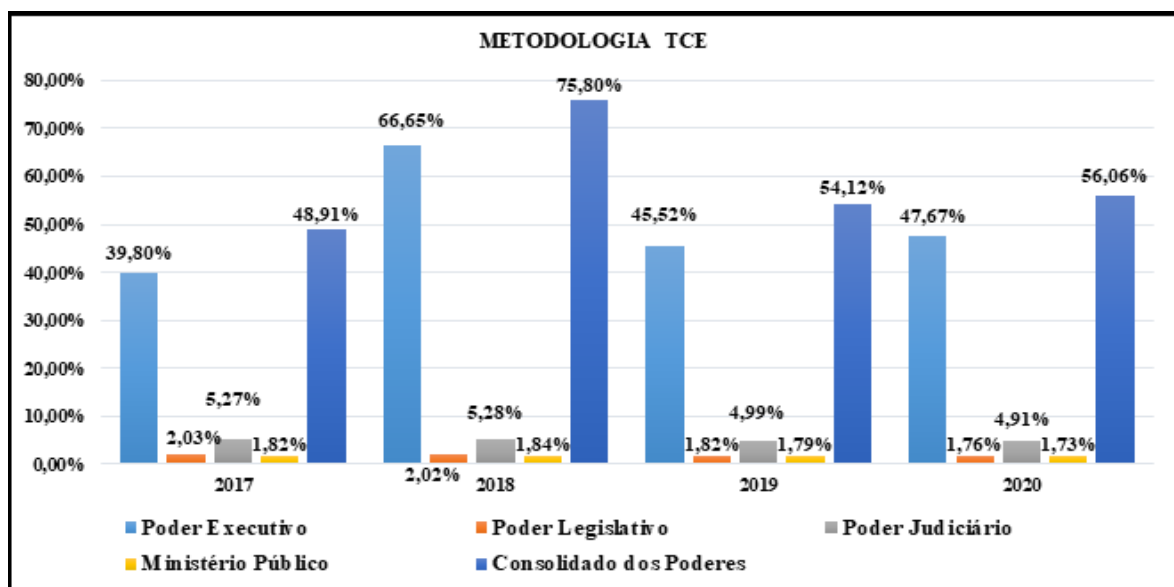
c) em 2019, o índice apurado era 67,45% e em 2020 diminuiu para 62,72%, esta diferença ocorreu porque durante este período o Poder Judiciário e o Ministério Público não publicaram esta metodologia, e nos RGFs consolidados foi considerado para este cálculo os valores publicados nos termos da metodologia/TCE/MG.



Fonte: Autoria própria, com base nos RGFs informados pelos poderes/ MG (2017 a 2020)

Figura 2 - Despesa com Pessoal/Metodologia STN/MG (2017 a 2020)

Na Figura 3, evidencia-se a análise da Despesa com Pessoal do Estado de Minas Gerais, no período de 2017 a 2020, sob a ótica da metodologia/TCE/MG: o Poder Executivo em 2017 apurou 39,80% em relação à RCL e encontrava-se muito abaixo do limite máximo, sem descumprir nenhum limite, elevando este índice em 2018 para 66,65% e descumprindo com o limite máximo de 49%; em 2019 e 2020 este índice foi de 45,52% e 47,67%, respectivamente, se ajustando ao limite máximo, mas ultrapassando o Limite de Alerta em 2019 e o Limite Prudencial em 2020;



Fonte: Autoria própria, com base nos RGFs informados pelos poderes/ MG (2017 a 2020).

Figura 3 - Despesa com Pessoal/Metodologia/TCE/MG/ (2017 a 2020)

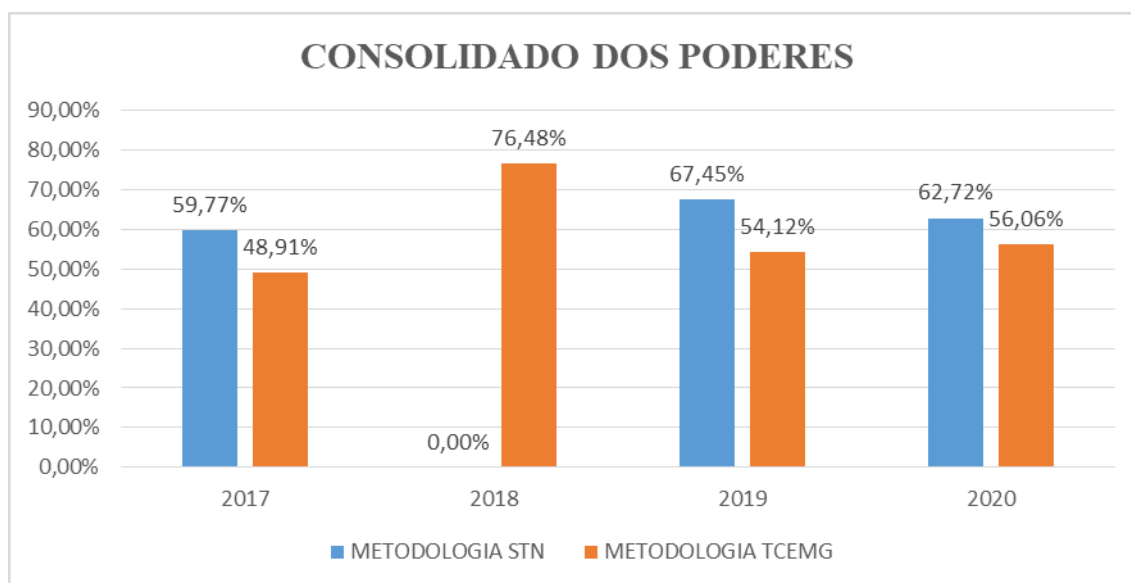
Ainda observa-se na Figura 3, que:

- a) o Poder Legislativo e o Poder Judiciário cumpriram todos os limites da LRF;

b) o Ministério Público, entre 2017 a 2018 ultrapassou o Limite de Alerta, e no período de 2019 a 2020 reduziu seu percentual e não ultrapassou nenhum limite;

c) no consolidado dos poderes, em 2017, apurou-se 48,91% em relação à RCL, cumprindo com todos os limites da LRF; em 2018, houve aumento significativo deste percentual para 75,80%, conforme a apuração da Figura 3, porém, este percentual está diferente do informado pelo RGF/2018 (76,48%); para calcular a metodologia nos parâmetros do TCE/MG, o governo somou no consolidado o valor da despesa do Poder Executivo com o valor dos demais poderes, conforme IN 01/2018/TCE/MG da metodologia/STN; em 2019 e 2020 a Despesa com Pessoal ultrapassou somente o Limite de Alerta.

A Figura 4 demonstra os limites que a despesa com pessoal consolidada de Minas Gerais atingiu entre os anos de 2017 a 2020 conforme a SCCG, de acordo com as metodologias de cálculo utilizadas: Metodologia do STN e do TCEMG.



Fonte: MINAS GERAIS (RGF, 2017/2020).

**Figura 4 - Despesa com Pessoal Consolidada (2017-2020)**

A Figura 4 apresentou algumas divergências entre os valores publicados pela SCCG e os valores apurados, nos anos de 2018, 2019 e 2020. Estas diferenças estão evidenciadas na Tabela 6 abaixo, que demonstra alguns fatores que ocorreram neste período e que explicam as diferenças dos valores encontrados nos relatórios consolidados e a Tabela 7 que demonstra as divergências identificadas ao longo dos anos de 2017 à 2020.

**Tabela 6- Divergências encontradas nos relatórios consolidados (2017-2020)**

METODOLOGIAS	DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS NOS RGFs CONSOLIDADOS
STN	Nos anos de 2019 e 2020, Poder Judiciário, o TCE e o Ministério Público não publicaram o índice conforme a metodologia STN, no percentual publicado pela SCCG, sendo assim, foram computados os mesmos índices do método TCE (Relatório Contábil, 2019/2020).
TCEMG	No ano de 2018, foi publicado pela SCCG somente uma metodologia para o RGF consolidado, para este cálculo somente o poder executivo se baseou na IN 01/2018, entretanto, os demais poderes utilizaram as duas metodologias e se basearam na IN 05/2001. O consolidado dos poderes pela metodologia do TCEMG somou a despesa com pessoal do poder executivo com os demais poderes considerando a metodologia STN (utilizada pelos poderes Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público).

Fonte: Autoria própria, com base nos relatórios analisados. MG, 2021.



**Tabela 7- Controvérsias identificadas/Despesa com Pessoal/MG (2017-2020)**

<b>CONTROVÉRSIAS IDENTIFICADAS</b>
Dedução dos aportes financeiros para cobertura de <i>Déficits</i> previdenciários/financeiro registrados no FUNFIP, executados com a fonte “58”.
Dedução das despesas com demais pensionistas e inativos sem recursos vinculados.
Falta de padronização das deduções no período analisado.
Divergências nos valores dos relatórios consolidados, entre os dados encontrados e os dados publicados pela SCCG.

Fonte: Autoria própria, com base nos relatórios analisados. MG, 2021.

Durante o evento “*Webinar - A crise fiscal dos Estados*”, transmitido pelo Instituto Fiscal Independente (IFI), vinculado ao Senado Federal, ocorrido em 04/11/2020, a expositora Pricilla Santana, Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais, da STN, defendeu que a assimetria na forma dos cálculos da Despesa com Pessoal é ponto a ser observado, tendo em vista, a necessidade do equacionamento, transparência, homogeneização e padronização dos dados e declarou que existem diferenças entre dados informados pelos Estados através dos RGFs e dados apurados pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF) que efetiva o cálculo da Despesa com Pessoal dos Estados brasileiros (SANTANA, 2020).

A LRF define regras para o cômputo da Despesa com Pessoal, porém, em 2021, fator importante ocorreu com a promulgação da Lei Complementar nº 178/2021, que trata de concessão de regime temporário de enquadramento a qual concedeu, para os poderes e órgãos que ultrapassaram os limites da LRF, prazo de 10 (dez) anos para reenquadramento, com redução do excedente em 10% a cada ano, a partir do exercício de 2023 (STN, NI 4.076/2021) com a promulgação desta leis contas públicas do Estado tendem a demorar para entrarem em equilíbrio fiscal, e para enquadramento nos limites da LRF em relação à Despesa com Pessoal, além de permitir a inclusão das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos aportados para a cobertura do *Déficit* financeiro dos regimes de previdência, prática que o Estado de Minas Gerais já vem adotando (BRASIL, LC 178/2021).

Tanto a adoção da LC 178/2021, quanto o enquadramento do Estado de Minas Gerais no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), são medidas de adequação para a LRF que tem impactos gigantescos nas contas do Estado, e promoverão a austeridade fiscal que afetará negativamente os servidores públicos e a qualidade dos serviços públicos prestados à população, entretanto, por outro lado, faz-se necessário a adequação das despesas as normas da LRF, a fim de reduzir o desequilíbrio fiscal do Estado.

Mediante as informações analisadas neste tópico, percebemos a necessidade de se resolver as divergências entre as metodologias emitidas para apoiar a operacionalidade tributária, uma vem da Metodologia da STN, a outra advém da Metodologia emitida pelo TCEMG, em busca da funcionalidade e da uniformidade das informações, que é inclusive característica qualitativa da Contabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o trabalho de pesquisa foi iniciado, o contexto declarado era de que o Estado de Minas Gerais se encontrava em situação de desequilíbrio orçamentário/financeiro em sua atividade financeira; este desequilíbrio ocorria em relação as suas receitas e despesas, pois, as despesas do Estado estavam maiores que as receitas; um item de peso dentro do desequilíbrio fiscal do Estado mineiro era a Despesa com Pessoal.

No entanto, vinculado a este fator de realidade de *déficit* fiscal, foram noticiadas controvérsias na forma da metodologia e dos dados que os relatórios contábeis estavam expondo. Durante a pesquisa ao verificar as controvérsias identificadas nas Finanças Públicas do Estado de Minas Gerais e ao analisar dados e resultados, inferiu-se que as controvérsias ocorridas por vários entendimentos da redação de uma mesma lei, podem ocasionar problemas por gerar a falta de harmonia das interpretações, surgindo consequências que irão prejudicar os Estados, afetando negativamente a qualidade e confiabilidade das informações prestadas a população, o que, infere descumprimento das características qualitativas inerentes à CASP. Esta situação retrata a realidade dos relatórios fiscais referentes à RCL e Despesas com Pessoal do Estado de Minas Gerais.

Constatou-se que o objetivo geral e específicos da pesquisa foram atendidos, porque foi demonstrado aspectos abordados nas leis, suas interpretações e posicionamentos acerca da RCL e das Despesas com Pessoal e como vem sendo efetivada a contabilização, além das controvérsias que o uso de metodologias diferentes pode gerar nas contas do Estado. Em Minas Gerais as controvérsias que ocorrem com Despesa com Pessoal são:

- Dedução dos aportes financeiros para cobertura de *Déficits* previdenciários/financeiro registrados no FUNFIP, executados com a fonte “58”;
- Dedução das despesas com demais pensionistas e inativos sem recursos vinculados;
- Falta de padronização das deduções no período analisado.

Vale ressaltar que ocorreram limitações no desenvolvimento desta pesquisa: a) todo o material utilizado (livros, documentos, trabalhos científicos, outros) foram acessados de forma eletrônica, devido ao momento da Pandemia da Covid-19 que limitou a circulação de pessoas e o acesso aos espaços físicos (bibliotecas); b) as informações dos relatórios de MG eram em sua maioria sintéticas, a falta de explicações analíticas (detalhadas) dificultou a compreensão, como ocorreu acerca do entendimento do cômputo, das adições e deduções pertinentes à RCL e Despesas com Pessoal.

Para contribuir com pesquisas futuras é recomendável que se estude sobre as consequências práticas que ocorrem com a utilização de duas metodologias para o cálculo das Despesas com Pessoal.

## REFERÊNCIAS

- Afonso. J. R. R; Pinto. V.c. **Despesa Estadual com Pessoal Ativo e do Executivo**: uma comparação entre unidades federadas. Caderno virtual, v. 2, n. 35, 2016. Recuperado de: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2785>>.
- Brasil. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000**. LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União-DOU de 05/05/ 2000. Recuperado de: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.
- Brasil. Congresso Nacional. **Lei nº 4.320/64, de 17/03/1964**. Recuperado de: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Receita Corrente Líquida da União**. Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2019. Recuperado de <<http://dados.gov.br/dataset/receita-corrente-liquida-da>>



- Imprensa Nacional. **Lei Complementar nº 178, de 13/01/2021**. Recuperado de: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-178-de-13-de-janeiro-de-2021-298911357>>.
- Toledo Junior, Flavio Corrêa de. Questões polêmicas na apuração da despesa com pessoal – as verbas indenizatórias e o inadequado afastamento dos ganhos financeiros do regime próprio de previdência. **Revista Jus Navigandi** Teresina, ano 23, nº 5348, 21/02/2018. Recuperado de: <https://jus.com.br/artigos/64300>.
- Minas Gerais. SEF/MG. **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**. RGF - exercícios anteriores. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. BH. Recuperado de: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lei\\_responsabilidade\\_fiscal/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/)>.
- Minas Gerais. SEF/MG. **Relatório de Gestão Fiscal**. Secretaria de estado de fazenda de minas gerais. Belo horizonte. Recuperado de: [http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lei\\_responsabilidade\\_fiscal/rgf/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/rgf/).
- Minas Gerais. SEF/MG. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Secretaria de estado de fazenda de minas gerais. Belo horizonte. Recuperado de: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lei\\_responsabilidade\\_fiscal/rreo/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/rreo/)>.
- Minas Gerais. TCE/MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução normativa 01, de 18/04/2001**. Estabelece procedimentos relativos à Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, referentes a despesas com pessoal. Recuperado de: <<https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/instrucoes%20normativas/in0101.htm>>.
- Minas Gerais. TCE/MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução normativa 05, de 19/12/2001**. Altera e revoga dispositivos da instrução nº 1/2001 e dá outras providências. Recuperado de: <<https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/instrucoes%20normativas/in0501.htm>>.
- Minas Gerais. TCE/MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução normativa 01, de 28/02/2018**. Estabelece procedimentos para o cálculo da despesa com pessoal conforme disposto na Lei Complementar nº 101/2000 - LRF. Recuperado de: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/home/detalhe/1139135>>
- Minas Gerais. ALMG. Assembleia legislativa de Minas Gerais. **Promulgada resolução que reconhece calamidade pública**. Belo horizonte, março/2020. Recuperado de: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/03/26\\_promulgacao\\_estado\\_calamidade\\_publica.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/03/26_promulgacao_estado_calamidade_publica.html)>
- Minas Gerais. SEF. Portal da Transparência. **Relatórios da LRF**. Belo horizonte. 10 de setembro de 2020. Recuperado de: <http://www.transparencia.mg.gov.br/cidadania-fiscal/relatorios-da-lrf>.
- Ministério da Economia. **Nota informativa SEI nº 4076/2021/ME**. Recuperado de: <https://portalamm.org.br/atencao-novas-regras-e-prazos-para-o-computo-do-limite-de-gastos-de-pessoal-da-lrf/>.
- Pacelli, Giovani. **LRF: cálculo da despesa com pessoal (exposição)**. Canal *youtube*. 25/01/2020. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=qjsfql\\_atga](https://www.youtube.com/watch?v=qjsfql_atga).
- Rocha, C. A. A. **A despesa total com pessoal na ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2018. Boletim Legislativo nº 71, 2018. Recuperado de: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>.
- Santana, Pricilla Maria. **Webinar - A Crise Fiscal dos Estados**. Instituição Fiscal Independente (IFI). 04/11/2020. Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=c1dxomqcd74>>
- Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). **Balanco Geral/Relatório Contábil**. Exercício de 2018 e 2019. BH, 2019. Recuperado de: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)>

---

<sup>i</sup>Idem, Cristina Moreno de Castro, 2020.

<sup>ii</sup> Notícia publicada no *site* oficial do Supremo Tribunal Federal em 27/02/2020. Recuperado de: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=438089&ori=1>.

<sup>iii</sup> Artigo publicado no jornal “O Tempo” em 03/03/2020, por Pedro Augusto Figueiredo. Recuperado de: <https://www.otempo.com.br/politica/presidente-do-tjmg-considera-acao-do-novo-agressao-contra-o-judiciario-1.2305355>.

<sup>iv</sup> Notícia publicada no jornal “Hoje em Dia”, por Lucas Simões, em 05/12/2018. Recuperado de: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/tce-julga-receitas-e-despesas-do-estado-em-2017-rejeitadas-em-parecer-do-mp-1.676768>.

<sup>v</sup> Notícia publicada no jornal “Estado de Minas”, por Juliana Cipriani, em 05/06/2019. Recuperado de: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/06/05/interna\\_politica,1059480/contas-de-pimentel-sao-aprovadas-com-ressalvas-pelo-tce.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/06/05/interna_politica,1059480/contas-de-pimentel-sao-aprovadas-com-ressalvas-pelo-tce.shtml).