



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/1900-0002767-3

PARECER Nº 18.690/21

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. AUXÍLIO-FUNERAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

O auxílio-funeral é benefício estatutário não habitual e de caráter indenizatório. Tem natureza jurídica de benefício assistencial e não integra o conceito de despesa de pessoal, tampouco as despesas passíveis de inclusão para fins de cálculo do limite constitucional com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

É inviável, nos termos dos artigos 212 da CF/88 e 110 do ADCT e dos artigos 29, inciso I, da Lei n.º 14.113/2020 e 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de auxílio-funeral e, eventualmente, de outros benefícios de assistência social aos servidores da Educação Básica.

AUTORA: GEORGINE SIMÕES VISENTINI

Aprovado em 5 de maio de 2021.



Nome do documento: FOLHA-IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

05/05/2021 16:42:30





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

AUXÍLIO-FUNERAL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

1. O auxílio-funeral é benefício estatutário não habitual, de caráter indenizatório e natureza jurídica de benefício assistencial, não integrando o conceito de despesa de pessoal, tampouco das despesas passíveis de inclusão para fins de cálculo do limite constitucional com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

2. É inviável, nos termos dos artigos 212 da CF/88 e 110 do ADCT e dos artigos 29, inciso I, da Lei n.º 14.113/2020 e 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de auxílio-funeral e, eventualmente, de outros benefícios de assistência social aos servidores da Educação Básica.

Vem a exame o processo administrativo eletrônico (PROA), em que a Secretaria da Educação (SE) questiona a respeito da possibilidade de pagamento do auxílio-funeral, previsto nos artigos 256, inciso VI, e 257, incisos I e II, da Lei complementar n.º 10.098/1994 aos servidores públicos da área da Educação com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Esclarece que a SE possui em sua Unidade Orçamentária 01 – Gabinete e Órgãos Centrais, o Instrumento de Programação 3859 – Auxílios e outros Benefícios Assistenciais a Servidores – Educação Básica, para prover auxílio-transportes, alimentação ou refeição, bem como outros benefícios assistenciais (auxílio-funeral, auxílio-creche, auxílio-babá, dentre outros), classificado como despesa corrente a ser financiada com recursos do FUNDEB.

Solicita, em especial, seja analisada a matéria sob o prisma da nova regulamentação do FUNDEB contida no artigo 212 da Constituição Federal (CF/88), com as alterações da Emenda Constitucional (EC)I n.º 108/2020, e da Lei Complementar (LC) n.º 14.113/2020.

Esse é o breve relatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A natureza jurídica do auxílio-funeral foi examinada nos Pareceres n.º 15.166/10 e 18.047/19 desta Procuradoria-Geral do Estado.

O primeiro estatui que:

“O auxílio-funeral, ao ser estatuído entre os benefícios do artigo 256 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 destinados aos servidores públicos estaduais e seus dependentes, não teve sua natureza jurídica explicitada na lei, sendo disciplinado no artigo 257 daquele diploma como de caráter eventual, correspondendo a uma importância fixa devida por ocasião do óbito, e vindo a ser tratado na Informação nº 18/01 – PP, quando analisada a situação dos servidores providos exclusivamente em cargo em comissão face à Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, como de índole previdenciária.

A dúvida suscitada advém da proibição expressa no caput do artigo 5º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal:

“Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.”

Na legislação disciplinadora do regime geral de previdência, o benefício não consta dentre as prestações elencadas no artigo 18 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, cujo rol é taxativo. De qualquer sorte, a mesma lei continha previsão para o auxílio-funeral no artigo 141, o qual veio a ser revogado pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, sendo que nesse meio tempo a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a organização da assistência social, veio a estabelecer em seu artigo 22 o auxílio por morte como benefício assistencial eventual.

Assim, quando adveio a Lei nº 9.717/98, o benefício auxílio-funeral estava previsto no estatuto do servidor público civil gaúcho sob o título “Da Previdência e Assistência ao Servidor”, sem explicitação quanto à sua natureza jurídica e sem correspondência no regime geral de previdência, mas tão-somente no âmbito da assistência social.

Embora seja discutível a possibilidade de a lei federal dispendo sobre regras gerais de organização e dos regimes próprios de previdência revogar benefício pré-existente na esfera do ente federado, tendo em vista o conteúdo programático da Lei nº 9.717/98 a remeter sua materialização a futura legislação instituidora do regime próprio – que ainda não existe no Estado do Rio Grande do Sul -, bem como o disposto no artigo 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 a não mais permitir revogação tácita (conf. Maria Lúcia Miranda Álvares, no artigo “Do Auxílio Funeral previsto na Lei nº 8.112/90”, publicado em Boletim de Direito Municipal nº 9/2006, p. 704-708, e jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, acórdãos n.º 816701, publicado em 20.06.03; 786.914/2001-5, publicado 15.08.03; e 774.425/2001-6, publicado em 20.06.03), tem-se que, em verdade, a natureza do auxílio-funeral, a partir do tratamento legislativo que lhe é conferido, é assistencial.

Com efeito, se a Constituição Federal dispõe em seu artigo 201, I, que a previdência social atenderá a “cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada”, estabelece também em seu artigo 203, I, “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”; assim sendo, o benefício encontraria amparo constitucional, quer no âmbito da previdência social, quer no da assistência social, na forma da legislação a discipliná-lo.

E o que se verifica na legislação infraconstitucional é que, não obstante a Lei nº 8.213/91 fizesse alusão ao auxílio-funeral, ela não o incluiu entre as prestações devidas no regime geral arroladas em seu artigo 18, mas o previu em caráter provisório em suas disposições finais e transitórias, no artigo 141, atualmente revogado, dispendo no § 2º deste que a parcela ficaria a cargo da previdência social até entrar em vigor lei dispendo sobre



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

os benefícios e serviços da assistência social, o que veio a ser feito na forma do artigo 20 da Lei nº 8.742/93, a qual regulou inclusive a extinção do benefício no âmbito previdenciário em seu artigo 40. E no estatuto do servidor público civil gaúcho, os benefícios de previdência e assistência social estão elencados, como já salientado, sem explicitação acerca da natureza jurídica de cada um deles. Então, a lei dos benefícios no regime geral de previdência já desde o início dispensou tratamento assistencial ao auxílio-funeral, que veio, após, a ser disciplinado na lei que dispõe sobre a assistência social.

Também pelo entendimento do caráter assistencial do auxílio-funeral é a doutrina exemplificada pela obra de Marcelo Leonardo Tavares (Direito Previdenciário, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p.14), e, especificamente quanto ao servidor público, o Tribunal de Contas da União (conf. Acórdão 346/2006, publicado DJ 28.03.06) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (conf. julgamentos nos processos n.º 5348-02.00/04-2, publicado DJ 16.08.05, e 4542-02.00/07-0, publicado DJ 18.09.07, e Informação nº 11/2007).

Por conseguinte, não se considera o auxílio-funeral previsto no artigo 256, IV, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94 como benefício previdenciário, de modo que não há de ser concedido à conta do regime próprio de previdência, não estando sujeito à Lei Estadual nº 12.909, de 03 de março de 2008, e assim, à gestão pelo IPERGS.

E, em possuindo natureza assistencial, não tem o benefício em foco caráter contributivo, consoante o artigo 203 da Constituição Federal. Acrescenta-se que, a par de não ser contributivo, como não se cuida de benefício novo, mas pré-existente no âmbito do serviço público estadual, não se vislumbra inobservância à exigência de prévia fonte de custeio expressa no parágrafo 5º do artigo 195 também da Lei Maior, que alcança todas as esferas da seguridade social.

Em conclusão, dada a natureza assistencial do auxílio-funeral previsto no artigo 256, IV, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, não se cuida de benefício previdenciário, não estando ao alcance da vedação do artigo 5º da Lei nº 9.717/98, não correndo os respectivos pagamentos à conta do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regime próprio de previdência, de maneira que tampouco está sujeito à gestão pelo IPERGS.”

O segundo reafirma a orientação contida no Parecer nº 15.166/10 e revisa parcialmente a Informação nº 18/01/PP, para fins de assentar a **natureza assistencial do auxílio-funeral de que trata o artigo 257 da LC nº 10.098/94.**

Por sua vez, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é assente quanto ao caráter não habitual e à natureza indenizatória do auxílio funeral, não integrando a remuneração do trabalhador sujeito ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), tampouco a remuneração dos servidores públicos sujeitos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE OS AUXÍLIOS NATALIDADE E FUNERAL. VERBAS PAGAS DE FORMA NÃO HABITUAL. **NATUREZA INDENIZATÓRIA.**

1. O artigo 4º da Lei 10.887/2004 (que revogou a Lei 9.783/99) estabelece como base de cálculo da contribuição social do servidor público para a manutenção do seu regime de previdência "a totalidade da sua remuneração", na qual se compreendem, para esse efeito, "o vencimento do cargo efetivo, acrescido de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens".
2. Dessa forma, não é possível a incidência de contribuição previdenciária sobre os valores pagos a título de **auxílio natalidade e funeral, já que seu pagamento não ocorre de forma permanente ou habitual**, pois depende respectivamente, do falecimento do empregado e o do nascimento de seus dependentes.
3. **"Não se vislumbra a possibilidade fática de o pagamento do auxílio-funeral ocorrer de modo permanente ou habitual, já que referido benefício corresponde a valor repassado aos dependentes do falecido para as despesas relativas ao sepultamento que, salvo melhor juízo, ocorre apenas uma vez.** (AgRg no REsp 1476545/RS, Rel.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2015, DJe 02/10/2015). Cumpre observar que o referido precedente refere-se a caso em que o trabalhador está sujeito ao Regime Geral da Previdência Social. **Sem embargo dessa observação, não se justifica a adoção de entendimento diverso em relação aos servidores sujeitos a regime próprio de previdência.**

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1586690/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016, DJe 23/06/2016)”

Uma vez fixada a natureza jurídica do auxílio-funeral, cabe observar que o artigo 71, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, combinado com o artigo 29, inciso I, da Lei n.º 14.113/2020, veda a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de benefícios de assistência social aos servidores da área da Educação.

“Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”.

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

(...)

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e **outras formas de assistência social**”.

Acrescente-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais do Ministério da Economia (MDF) orienta no sentido de que “não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os **benefícios assistenciais**”, indicando o auxílio reclusão, a título exemplificativo, dentre os gastos com pessoal que não entram no cômputo da despesa bruta com pessoal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O mesmo MDF é claro ao afirmar que, de acordo com os artigos 212 da CF/88 e 110 do ADCT, não devem ser consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para fins de cálculo do limite constitucional as despesas “com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e **outras formas de assistência social**”ⁱⁱ.

Diante do exposto, CONCLUO não ser viável a aplicação de recursos do FUNDEB para atender as despesas com auxílio-funeral e, eventualmente, outros benefícios assistenciais dos servidores da Educação Básica.

É o parecer.

Porto Alegre, 10 de março de 2021.

Georgine Simões Visentini,
Procuradora do Estado,
Assessoria Jurídica e Legislativa do GAB/PGE.

Processo Administrativo Eletrônico n.º 21/1900-0002767-3.

ⁱ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 11ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2019. p. 520.

ⁱⁱ Idem, ibidem, p. 305.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Georgine Simoes Visentini	15/04/2021 00:15:46 GMT-03:00	54479622004	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 21/1900-0002767-3

Analisada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **GEORGINE SIMÕES VISENTINI**, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

VICTOR HERZER DA SILVA,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	10/04/2021 18:27:34 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 21/1900-0002767-3

PARECER JURÍDICO

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

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

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	05/05/2021 15:45:52 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.