PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 32 Fls. 49
Mov. 8 Mov. 12

PROTOCOLO: 15.620.035-2

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Fazenda

PARECER Nº 15/2019-PGE

EMENTA: REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. FUNDO FINANCEIRO. INATIVOS. PENSÕES. INSUFICIÊNCIA E COMPLEMENTAÇÃO. DOTAÇÕES DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

Sumário: I. Relatório. II. Manifestação. II.1. Sobre o plano de custeio e financiamento da Paranaprevidência II.2. Sobre o custeio das pensões e o possível enquadramento como despesa com pessoal; II.3. Das possíveis medidas a serem implementadas pela Secretaria da Fazenda; III. Conclusão.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 33 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 50 Mov. 12

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Secretário de Estado da Fazenda à Procuradora-Geral do Estado do Paraná acerca do alcance da norma contida no artigo 23 da Lei Estadual n. 17.435/2012. A consulta desdobrou-se em três questionamentos:

> 1 – A interpretação promovida em Ofício Conjunto n. 001/2018 datado de 1º de fevereiro de 2018 isenta o Tribunal de Justiça e o Ministério Público de promover cumprimento à determinação legal exarada em parágrafo único do artigo 23 da Lei n. 17.435/12?
> 2 – As despesas com pensionistas do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, assim como dos demais poderes, compõem o estabelecido em artigo 18 da Lei Complementar 101/2000?
> 3 – Considerando a obrigatoriedade e aplicabilidade do parágrafo único do art. 23 da Lei Estadual n. 17.435, poderá o Poder Executivo reaver o valor financeiro despendido em decorrência dos benefícios relativos a inativos e pensionistas do Tribunal de Justiça e do Ministério Público? Na hipótese de restar esclarecida a obrigatoriedade e a aplicabilidade, bem como a possibilidade de retorno ao valor financeiro, como deverá o Poder Executivo motivar a referida devolução?

O mencionado Ofício Conjunto n. 001/2018 concluiu pela impossibilidade de que os benefícios previdenciários referentes às pensões concedidas após 21 de dezembro de 2012 fossem, de forma suplementar, custeados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, o que deu origem à consulta acima transcrita.

Passa-se, então, à manifestação jurídica acerca dos fatos apresentados.

II. MANIFESTAÇÃO

A Lei Estadual n. 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que "*dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná*", traz, em seu artigo 23, parágrafo único, a seguinte regra:

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 34 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 51 Mov. 12

> Art. 23. Os recursos adicionais e necessários à cobertura de insuficiências financeiras havidas em face do compromisso com o pagamento dos benefícios devidos aos pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar correrão a cargo das dotações próprias do Poder Executivo, para os benefícios concedidos até a publicação desta Lei.
>
> Parágrafo único. Os recursos adicionais e necessários para o pagamento de pensões concedidas após a publicação desta Lei correrão a cargo de dotação orçamentária própria dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e das Instituições de Ensino Superior.

Por meio de uma interpretação literal da norma contida no referido parágrafo único, concluiu-se que as pensões concedidas após 21 de dezembro de 2012 deveriam ser custeadas, de forma suplementar, pelos próprios poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e pelas Instituições de Ensino Superior, por meio de suas dotações próprias, quando necessários recursos adicionais para tanto.

Sendo assim, a Secretaria de Estado da Fazenda editou os Ofícios de n. 0024/2018 e 0025/2019, encaminhados ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, respectivamente, solicitando que fossem adotadas as medidas necessárias visando à cobertura financeira dos valores referentes aos pensionistas da folha do Fundo Financeiro, gerida pela Paranaprevidência, nos termos do já mencionado parágrafo único do art. 23 da Lei Estadual n. 17.435/2012.

Em resposta, a posição manifestada pelo Presidente do Tribunal de Justiça e pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná no Ofício Conjunto nº 001/2018 foi de encontro à interpretação legal acima exposta, concluindo pela obrigação exclusiva do Estado do Paraná, por meio da Paranaprevidência, em arcar com os valores referentes às pensões concedidas após 21 de dezembro de 2012.

A justificativa trazida no referido Ofício buscou amparo na argumentação de que os pensionistas não estão incluídos no quadro de pessoal, ativo ou inativo, de modo que, por não terem qualquer vínculo com a Administração Pública, o pagamento dessas pensões

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 35 Mov. 8
Fls. 52 Mov. 12

não se constitui despesa com pessoal, mas sim despesa previdenciária, cujo encargo é exclusivo do Estado. E, no caso do Estado do Paraná, esse encargo deve ser da Paranaprevidência.

Argumentam, ainda, com base no entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que os pensionistas não podem sequer ser computados para efeito de estabelecimento de limites de gastos com pessoal referidos no artigo 18, caput, da Lei Complementar 101/00, considerando o teor do artigo 169 da Constituição, que, ao tratar da limitação de despesas com pessoal, cita apenas os ativos e inativos.

E, em conclusão, defendem não ser possível uma interpretação literal do parágrafo único do artigo 23 da Lei n. 17.435/12, devendo ser realizada uma interpretação conforme a Constituição – nos termos do mencionado art. 169 da Carta Magna. Informaram, ainda, o desenvolvimento de estudos conjuntos voltados a deflagração do controle de constitucionalidade da norma estadual sob análise.

O entendimento apresentado pelo Presidente do Tribunal de Justiça e pelo Procurador-Geral de Justiça revela algumas incongruências, conforme se passa a demonstrar.

II.1. Sobre o plano de custeio e financiamento da Paranaprevidência

A criação da Paranaprevidência, por meio da Lei Estadual n. 12.398, de 30 de dezembro de 1998, teve como finalidade garantir a autonomia no pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores estaduais, com uma rígida separação entre as receitas do Tesouro e receita previdenciária, sendo a última exclusivamente vinculada ao custeio dos benefícios previdenciários.

Conforme se depreende do texto da Lei Estadual n. 17.435/2012, ato normativo responsável pela reestruturação do custeio e do financiamento do regime próprio de previdência do Estado do Paraná, esse será financiado mediante segregação de massas, por meio de fundos públicos de natureza previdenciária constituídos pelo Estado.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 36 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 53 Mov. 12

De acordo com o artigo 4ª da Lei, os mencionados fundos públicos de natureza previdenciária serão financiados da seguinte forma: o Fundo de Previdência, pela adoção gradual do regime financeiro de capitalização, para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão; e os Fundos Financeiro e Militar pelo regime financeiro de repartição simples para o pagamento dos benefícios de aposentadoria, reserva, reforma e pensão.

O art. 5º do mesmo diploma legal informa que esses fundos públicos de natureza previdenciária serão compostos: a) por transferências em espécie, a partir da receita de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo Estado, acrescidas da respectiva contrapartida, a título de contribuição do ente público, e dos demais recursos a serem repassados, nos termos da Lei, pelo Tesouro do Estado; b) por recursos oriundos da compensação previdenciária realizada na forma da Lei, havidos de benefícios devidos aos servidores civis e militares que lhes sejam vinculados; e c) pelo produto das aplicações e investimentos realizados com os respectivos recursos.

Cabe esclarecer, oportunamente, que a contribuição do ente público mencionada, assim como os demais recursos repassados, não tem origem apenas no Poder Executivo, mas sim em todos os Poderes e órgãos cujos agentes públicos encontrem-se vinculados à Paranaprevidência – sendo, todos esses, igualmente responsáveis pelo custeio dos fundos.

O artigo 12 da Lei informa que o Fundo de Previdência será responsável pelo adimplemento dos "*benefícios previdenciários concedidos aos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas, que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, bem como aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015*".

O Fundo Financeiro, nos termos do artigo 13 da lei em comento, deverá atender aos "*benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no*

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 37 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 54 Mov. 12

serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003, excluídos aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015".

Por fim, o Fundo Militar "*atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados, assim considerados os militares do Estado, independentemente de idade, da data de ingresso ou de concessão do benefício*", como preceitua o artigo 14 da Lei.

Cumpre esclarecer, neste ponto, que a regra ora sob análise, contida no parágrafo único do artigo 23 da Lei n. 17.435/2012, refere-se exclusivamente às insuficiências no âmbito do Fundo Financeiro para o custeio das pensões concedidas após 21 de dezembro de 2012. Trata-se, na verdade de uma norma complementar àquela contida no art. 21 da mesma Lei, a qual afirma que, para a composição do Fundo Financeiro, além das transferências dos montantes indicados pela lei, o Estado – por meio das dotações de cada um dos Poderes – deverá repassar os valores necessários à complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculados a esse Fundo.

Frise-se que o dever de cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio, como também prevê a Lei Federal nº 9.717/1998, em seu art. 2º, § 1º, não está adstrito ao Poder Executivo de cada entidade federativa, mas sim a todos os Poderes e órgãos, tal como o Ministério Público, que façam parte desse regime, na devida proporção.

É possível concluir, portanto, que a complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculadas ao Fundo Financeiro, em se tratando de pensões concedidas após a publicação da Lei Estadual 17.435/12, deverá ser suportada pela entidade da qual façam parte os pensionistas responsáveis pelo deficit.

Esse, inclusive, é o entendimento apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado, na análise das contas apresentadas pelo Governador do Estado, referentes ao exercício de 2017[1]: "*As pensões concedidas a partir da publicação da Lei nº 17.435/2012, conforme parágrafo único, do art. 23, passaram a correr a cargo de dotação orçamentária própria*

1 TCE - Contas do Governador – Exercício de 2017 – Relator Augusto Mello Guimarães <http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2017/pdfs/previdencia.pdf> acessado em 05 de abril de 2019.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 38 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 55 Mov. 12

de cada um dos Poderes, sendo que benefícios concedidos anteriormente à Lei estão a cargo do Poder Executivo".

Passa-se, então, a analisar a possibilidade de enquadramento do custeio com pensões como despesa com pessoal e a alegada incompatibilidade desse enquadramento com a interpretação legal acima exposta.

II.2. Sobre o custeio das pensões e o possível enquadramento como despesa com pessoal

O artigo 18 da Lei Complementar n. 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar dos gastos que compõem a despesa total com pessoal inclui o pagamento de pensionistas, como se pode observar:

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

O artigo 19 da LRF, por sua vez, nos informa que a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos da entidade com ativos, inativos e pensionistas, que será considerado como despesa bruta com pessoal, do qual deverão ser deduzidos alguns itens explicitados pela própria Lei, tais como: a) indenizações por demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária; b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração; c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração; e d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 39 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 56 Mov. 12

vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade.

O que se pode depreender, portanto, dos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, é que cada Poder e órgão deverá computar na sua despesa de pessoal os gastos com seus aposentados e pensionistas, podendo excluir desse cálculo aqueles que têm seus benefícios custeados com recursos vinculados, oriundos das contribuições dos segurados.

Como mencionado no Oficio Conjunto, o artigo 169 da Constituição Federal, de fato, não faz qualquer referência às despesas com pensionistas, limitando-se a mencionar o pessoal ativo e inativo, e há uma explicação lógica para essa opção do legislador constituinte: o administrador público, que tem controle completo sobre a despesa de pessoal ativo e algum comando sobre aquela relativa ao pessoal inativo, não tem ingerência sobre a despesa com pensionistas, na medida em que as variáveis que a afetam escapam inteiramente à decisão do dirigente do órgão/Poder. Entre essas variáveis podem ser citadas: a existência de dependentes; o estado civil do servidor falecido; a longevidade do cônjuge viúvo; o casamento de dependentes menores[2].

Os já citados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem a limitação dos gastos com pessoal, o fazem para os fins previstos na regra constitucional constante do artigo 169, e em nada conflitam com essa: ainda que administrador público não tenha a capacidade de controlar diretamente os gastos com pensionistas, esses devem ser levados em consideração para o cômputo dos limites de gastos com pessoal, quando o adimplemento não se der por meio de um fundo previdenciário.

Partindo-se da interpretação acima exposta, é possível concluir que as pensões custeadas por recursos destinados a cobrir insuficiências financeiras – que não sejam, então, custeadas por intermédio do fundo previdenciário, por meio das contribuições dos segurados – deverão constar da rubrica de despesas com pessoal.

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que na Instrução Normativa n. 56/2011, inclui o pagamento de pensões nos gastos com pessoal:

2 TRIBUNAL DE CONTAS ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - CONSULTORIA JURÍDICA - Processo nº 13.615/2001-TC. Disponível em <https://www.jacoby.pro.br/respfiscal/rf8.html> acessado em 10 de maio de 2019.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 40 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 57 Mov. 12

> Art. 16. O gênero despesa com pessoal engloba os custos, gastos e dispêndios incorridos com habitualidade e duração indeterminada, com a remuneração direta e indireta ao trabalhador, as vantagens institucionais e pessoais de qualquer natureza, compulsória ou decorrente de livre pactuação em dissídios, acordos e similares.
> § 1º Para efeito do caput, são da espécie remuneratória os valores repassados em contraprestação ou pagamento pelos serviços prestados, à luz os pressupostos básicos da habitualidade, periodicidade, quantificação, essencialidade e reciprocidade, podendo ser citados os tipos:
> I – salários, vencimentos e vantagens fixas e variáveis;
> II – gratificações;
> III – adicionais por temporalidade, expediente noturno, insalubridade, periculosidade e por atividades penosas;
> IV – abonos eventuais, provisórios e por participações;
> V – abono de férias e terço constitucional;
> VI – subsídios e honorários a agentes políticos e membros de conselhos, quando legalmente possível a remuneração;
> VII – substituições, plantões, jetons e horas extras;
> VIII – proventos a inativos;
> **IX – pensões civis e militares;**
> X – 13 º salário, gratificação natalina;
> XI – encargos sociais e contribuições patronais recolhidos à previdência social.

O mesmo Tribunal de Contas, conforme entendimento exarado no Acórdão nº 3140/2018 – Tribunal Pleno, já determinou a necessidade de que o Ministério Público do Estado do Paraná incluísse, em seu montante de despesa total com pessoal, os seus gastos com pensionistas:

> Ainda quanto à despesa de pessoal, mas agora sob o viés das medidas implementadas em relação aos Acórdãos que julgaram as contas dos três exercícios anteriores, a unidade técnica havia consignado o não atendimento à recomendação expedida no Acórdão nº 5948/16-STP14 para que "o Ministério Público do Estado do Paraná inclua os gastos com pensionistas no montante total

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 41 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 58 Mov. 12

a ser computado como despesa com pessoal, para todos os fins, em especial para o cálculo do limite de gasto do art. 19 da LRF".

[...]

Finalmente, com fundamento no art. 244, § 1º, do Regimento Interno, julgo apropriada a expedição de recomendação para que o órgão observe as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional e inclua os gastos com indenizações de férias de pessoal ativo e com pensionistas no montante da despesa total com pessoal.

(ACÓRDÃO Nº 3140/18 - Tribunal Pleno do TCE/PR)

A postura do próprio Supremo Tribunal Federal é a mesma ao acima esposado. Conforme se observa da Portaria de n. 09, de 30 de janeiro de 2019, que torna público o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2018 e o Demonstrativo dos Limites de Despesa com Pessoal, os gastos com pensionistas estão incluídos na despesa total com pessoal do órgão, quando não decorrentes de recursos vinculados:

DESPESA COM PESSOAL
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)
Pessoal Ativo
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis
Obrigações Patronais
Benefícios Previdenciários
Pessoal Inativo e Pensionistas
Aposentadorias, Reserva e Reformas
Pensões
Outros Benefícios Previdenciários
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 42 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 59 Mov. 12

O que se pode concluir, portanto, é que, via de regra, o custeio dos benefícios pagos aos pensionistas de cada órgão ou Poder não deve ser computado como despesa com pessoal, tendo em vista que tal despesa fica ordinariamente a cargo do respectivo fundo previdenciário. Ocorre que, a exemplo dos comandos constantes dos artigos 21 e 23, parágrafo único, da Lei Estadual n. 17.435/2012, os recursos adicionais para o pagamento das pensões concedidas após a edição dessa Lei, os quais deverão ser suportados pelo orçamento do respetivo órgão ou Poder, haverão de ser entendidos como gasto com pessoal, e não como uma despesa previdenciária.

De qualquer forma, considerando (a) a previsão expressa no sentido da responsabilidade de cada um dos Poderes, mediante suas dotações orçamentárias, pelo aporte de recursos adicionais e necessários para o pagamento de pensões concedidas após a publicação da Lei 17.435/2012 (art. 23, parágrafo único), (b) a previsão expressa na LRF de que o custeio de pensionistas com recursos do orçamento público configura despesa com pessoal e (c) a presunção de constitucionalidade das referidas normas, revela-se descabida a não transferência de recursos pelos Chefes dos referidos Poderes para suplementar o pagamento de pensões, nos termos legais.

Após essas conclusões, passa-se a análise das possíveis consequências a serem imprimidas pela Secretaria de Estado da Fazenda quanto ao ora discutido.

II.3. Das possíveis medidas a serem implementadas pela Secretaria da Fazenda

A primeira questão que deve ser esclarecida, após as conclusões acima expostas, é que o Ofício Conjunto confeccionado pleo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e pelo Procurador-Geral de Justiça não possui qualquer força cogente ou vinculante sobre a questão ora tratada, especialmente porque, como já entendido, vai de encontro ao texto da Lei Estadual n. 17.435/2012, assim como da LC n. 101/2000. Além de não poder sobrepor-se à Lei, um Ofício é um meio de comunicação oficial entre órgãos e entidades, que possui caráter meramente informativo.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 43 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO Fls. 60 Mov. 12

Como mencionado no próprio Ofício Conjunto, eventual insatisfação jurídica com o normativo sob exame haverá de ser solucionada mediante o devido controle de constitucionalidade da norma. E, dada a presunção de constitucionalidade das leis, o dispositivo em questão, até que seja eventualmente declarado inconstitucional, remanesce plenamente eficaz.

Sendo assim, é possível afirmar que é devida, por parte do Ministério Público do Estado do Paraná e do Tribunal de Justiça, a recomposição financeira ao Poder Executivo do Estado do Paraná refente às insuficiências financeiras no Fundo Financeiro, relativamente às pensões concedidas após a publicação da Lei Estadual 17.435/12 no âmbitos desses órgãos.

Importante ressaltar a necessidade de que seja comprovado o necessário aporte financeiro, possivelmente já realizado pelo Poder Executivo, para fazer frente ao benefício previdenciário em comento, a fim de respaldar a cobrança dos valores devidos.

Além disso, cumpre esclarecer que não é legítimo qualquer tipo de retenção de valores no repasse dos duodécimos aos órgãos/Poderes por parte do Estado, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Para a referida Corte, cabe ao Poder Executivo, diante da não realização das receitas previstas, notificar os demais Poderes para realizar o contingenciamento devido e, apenas em caso de não adoção de medidas, seria viável a propositura de medida Judicial para solução da controvérsia (e autorização para retenção de valores)[3].

Considerando, portanto, que a obrigação de complementação não é exclusiva do Poder Executivo, mas sim de todos os órgãos e Poderes vinculados à Paranaprevidência, na medida de seus segurados e pensionistas, a Secretaria de Estado de Fazenda deve oficiar aos demais órgãos e Poderes para que esses cumpram o comando parágrafo único do artigo 23 da Lei Estadual 17.435/2012 e incluam os recursos necessários no respectivo orçamento para: (a) devolver o que foi indevidamente repassado pelo Poder Executivo; e (b) dar início aos repasses da complementação devida.

3 Nesse sentido, confira-se: STF, MS 34483 MC / RJ - RIO DE JANEIRO - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 22/11/2016; Segunda Turma.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 44 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 61 Mov. 12

III. CONCLUSÃO

Por fim, com o intuito de sistematizar os questionamentos formulados na consulta encaminhada pela Secretaria de Estado da Fazenda, acerca da interpretação e da necessidade de cumprimento do artigo 23 da Lei Estadual 17.435/2012, entendeu-se:

As despesas com pensionistas do Tribunal de Justiça e do Ministério Público do Estado do Paraná, assim como dos demais poderes, desde que adimplidas por meio do orçamento próprio de cada Poder/órgão para fazer frente a insuficiências financeiras, e não por meio das contribuições dos segurados, compõem as despesas com pessoal, conforme preceitua o artigo 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A interpretação promovida no Ofício Conjunto n. 001/2018 não isenta o Tribunal de Justiça e o Ministério Público do Estado do Paraná de promover cumprimento à determinação legal exarada em parágrafo único do artigo 23 da Lei n. 17.435/2012.

O Poder Executivo do Estado do Paraná tem o direito de reaver o montante indevidamente despendido – com recursos próprios – para suportar o custeio dos pensionistas do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, desde que devidamente comprovado o necessário aporte financeiro.

O Poder Executivo deve oficiar os demais Poderes e órgãos autônomos para que procedam à devolução dos valores incorretamente adimplidos e para que passem a arcar com a complementação necessária, conforme o comando legal contido no parágrafo único do artigo 23 da Lei Estadual n. 17.435/2012.

Caso não sejam atendidas as mencionadas recomendações, o protocolo poderá retornar à PGE para adoção das medidas cabíveis.

É o parecer.

Curitiba, 10 de maio de 2019.

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 45 Mov. 8
PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 62 Mov. 12

Lara Ferreira Giovannetti
Procuradora do Estado do Paraná
Relatora

De acordo.

Eduardo M. L. Rodrigues de Castro
Procurador do Estado do Paraná
Coordenador do GPT-5

Germana Feitosa Bastos Amorim
Procuradora do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5

André Luiz Kurtz
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5

Thiago Luiz Simões
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:47. Assinado por: Germana Feitosa Bastos em: 16/05/2019 16:19. Assinado digitalmente por: Lara Ferreira Giovannetti em: 15/05/2019 15:48. Assinado por: Thiago Simoes Pessoa em: 16/05/2019 19:41. Assinado por: Andre Luiz Kurtz em: 16/05/2019 16:19. Assinado por: Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro em: 16/05/2019 15:58. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: 92d7ad3fb5126178066228ae7db6063e

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 01/07/2019 14:55.

PROTOCOLO INTEGRADO DO ESTADO
Fls. 48
Mov. 11

Protocolo nº 15.620.035-2
Despacho nº 262/2019 – PGE

I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado, Lara Ferreira Giovannetti, Eduardo M. L. Rodrigues de Castro, Germana Feitosa Bastos Amorim, André Luiz Kurtz, Thiago Luiz Simões e Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho n.º 05 – Orçamento e Finanças, fls. 32/45;

II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência.

III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA.

Curitiba, 29 de maio de 2019.

Letícia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

Inserido ao protocolo 15.620.035-2 por: Miriam Lopes Pinheiro em: 29/05/2019 15:03. Assinado digitalmente por: Leticia Ferreira da Silva em: 11/06/2019 18:45. Para mais informações acesse: http://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do e informe o código: b2446040ac5192fe31d09b12dbf76062