



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**PARECER N. : 0282/2025-GPGMPC**

**PROCESSO N. : 00658/2025**

**ASSUNTO : Representação** – Acompanhamento da apuração e do repasse do saldo financeiro dos Poderes e Órgãos Autônomos ao IPERON, referente ao exercício de 2024, visando ao equilíbrio atuarial do RPPS, nos termos do art. 137-A da Constituição Estadual

**UNIDADE :** Governo do Estado de Rondônia; Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia; Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia; Ministério Público do Estado de Rondônia; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia; Defensoria Pública do Estado de Rondônia; e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON

**RESPONSÁVEIS :** **Marcos José Rocha dos Santos**, Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia; **Alex Mendonça Alves**, Presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia; **Raduan Miguel Filho**, Presidente do Tribunal de Justiça de Rondônia; **Alexandre Jésus de Queiroz Santiago**, Procurador Geral de Justiça – Ministério Público; **Wilber Carlos dos Santos Coimbra**, Presidente do Tribunal de Contas; e **Victor Hugo de Souza Lima**, Defensor Público Geral.

**RELATOR : Conselheiro Paulo Curi Neto**

1. Cuida-se de procedimento de fiscalização instaurado com a finalidade de verificar se os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia apresentaram, ao término do exercício financeiro de 2024, excedentes de repasse duodecimal ou superávit financeiro, cuja destinação é constitucionalmente vinculada ao fortalecimento do equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS estadual. A análise decorre da aplicação do art. 137-A da Constituição do Estado, dispositivo introduzido pela



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

Emenda Constitucional n. 147/2021, que determina a obrigatoriedade de alocação desses recursos ao IPERON, vedando sua livre disposição orçamentária.

2. Em 22.07.2025, foi juntado aos autos o Relatório Técnico (ID 1791912), no qual se registrou que a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública Estadual não apresentaram excedentes de repasses duodecimais no exercício de 2024, concluindo-se, portanto, pelo cumprimento, por todos, da regra prevista no §4º do art. 137-A. Por decorrência lógica, não se configurando excedentes nos demais Poderes e Órgãos, também não se verificou obrigação de repasse complementar pelo Poder Executivo, que somente deve aportar ao IPERON o mínimo de 20% da soma desses excedentes, conforme previsão expressa do inciso I do referido dispositivo constitucional — hipótese que, na espécie, não se concretizou.
3. O Corpo Instrutivo, entretanto, chamou atenção para a necessidade de exame específico do cumprimento do §7º do art. 137-A, o qual trata da comprovação do repasse do saldo financeiro do exercício. Segundo registrado no relatório, apenas o Tribunal de Contas do Estado observou integralmente essa obrigação constitucional. A Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública teriam repassado apenas parcialmente os valores devidos, em razão de deduções efetuadas sob suposto amparo da Lei Estadual n. 5.348/2022 — fundamento que o Corpo Técnico reputou improcedente.
4. Diante das inconsistências observadas, e considerando a relevância do tema tanto para a sustentabilidade previdenciária quanto para a segurança jurídica na aplicação da norma constitucional, o Conselheiro Relator, Paulo Curi Neto, determinou a prévia oitiva do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, antes da eventual notificação dos Poderes e Órgãos Autônomos. Tal encaminhamento foi formalizado na Decisão Inicial DM-00183/25-GCPCN (ID 1802647), com o objetivo de esclarecer a interpretação institucional acerca da regularidade ou não dos repasses e das deduções praticadas.
5. Em resposta, o IPERON encaminhou o Ofício n. 5135/2025/IPERON-PRES (ID 1816740), ratificando a compreensão anteriormente defendida pelo Ministério Público no sentido de que o “aporte anual” previsto na Lei n. 5.348/2022 não tem o condão de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

autorizar deduções nos repasses de superávit financeiro. O relator acolheu esses fundamentos e reconheceu que os descontos de 10% efetuados por alguns Poderes e Órgãos devem ser considerados regulares, em consonância com o art. 5º da referida lei.

6. Na sequência, foi expedida a DM-0214/2025-GCPCN (ID 1826488), por meio da qual o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, Alex Mendonça Alves, foi notificado a apresentar justificativas acerca da insuficiência de repasse ou, alternativamente, a proceder ao aporte complementar devido, no valor de R\$ 10.581.638,94.
7. O Presidente da Assembleia Legislativa apresentou manifestação formal (Documento n. 06587/25 – ID 1826488), cujos argumentos foram submetidos ao crivo da unidade técnica.
8. Após a juntada das justificativas, o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos à Coordenadoria Especializada, que, em nova análise (ID 1857689), expôs conclusões detalhadas. Em síntese, a equipe técnica reafirmou: (i) o repasse da Assembleia Legislativa foi inferior ao devido, permanecendo pendente o valor de R\$ 10.581.638,94; (ii) rendimentos financeiros, restituições e ressarcimentos originados de recursos duodecimais mantêm natureza acessória e seguem a destinação constitucionalmente imposta ao montante principal, não podendo ser qualificados como receitas próprias; (iii) a EC n. 176/2025, publicada apenas em setembro de 2025, não retroage para alcançar o exercício de 2024, em respeito ao princípio do *tempus regit actum*; (iv) a disciplina introduzida pela EC 176/2025 — ao pretender desvincular receitas acessórias — mostra-se potencialmente incompatível com o §2º do art. 168 da Constituição Federal e com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal que veda o entesouramento de recursos públicos.
9. Em razão dessas conclusões, a Equipe Técnica propôs: (a) reconhecer o cumprimento parcial, pela Assembleia Legislativa, do §7º do art. 137-A; (b) determinar ao Poder Executivo que desconte, de futuros repasses duodecimais da ALE/RO, o valor pendente de R\$ 10.581.638,94; (c) aplicar a nova redação do art. 137-A, dada pela EC 176/2025, somente aos saldos financeiros apurados a partir do exercício de 2025; (d) encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para eventual propositura de ação de inconstitucionalidade relativa à EC 176/2025.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

10. Recebido o relatório conclusivo da unidade técnica, o Conselheiro Relator determinou o envio dos autos ao Ministério Público de Contas, por meio do Despacho de ID 1861784, para manifestação nos termos regimentais.
11. É o que cumpria relatar.

**MÉRITO**

12. A presente análise tem por objeto verificar (i) a regularidade do repasse do saldo financeiro do exercício de 2024 pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, notadamente quanto à retenção do montante de R\$ 10.581.638,94; (ii) a natureza jurídica dos rendimentos de aplicações financeiras, restituições e ressarcimentos incidentes sobre o duodécimo; (iii) a eventual incidência da Emenda Constitucional Estadual n. 176/2025 à Constituição Estadual sobre obrigações consolidadas no exercício de 2024; e (iv) as providências a serem adotadas para a recomposição dos valores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

**a) Do regime constitucional aplicável aos duodécimos e à restituição do saldo financeiro**

13. Como se sabe, o modelo constitucional instituído pela Emenda Constitucionais n. 109/2021, consoante a novel redação do art. 168 da CF/88, prevê a obrigatoriedade de restituição integral do saldo financeiro derivado de repasses duodecimais, com a finalidade de fortalecer a unidade de tesouraria e a adequada programação fiscal dos entes federativos, *verbis*:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

14. Assim, nos termos do art. 168, §2º, da Constituição Federal, os valores não utilizados no exercício devem ser restituídos ao caixa único ou ter sua compensação efetuada por dedução das primeiras parcelas do exercício subsequente. Nesse mesmo sentido, registra-se o entendimento esposado pela Nota Técnica n. 9/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>:

Em relação aos demais Poderes, a EC, entre outros, nos §§ 1º e 2º do art. 168, veda que os recursos oriundos de repasses duodecimais do Tesouro sejam transferidos a fundos, sendo que, em caso de saldo financeiro no final do exercício, tais recursos devem ser restituídos ao caixa único do ente federativo, o que, indiretamente, fortalece o princípio da unidade de tesouraria para todos os entes. Tais dispositivos vêm constando de propostas de emendas à Constituição e de projetos de lei complementar, sendo sua importância maior para os entes subnacionais.

15. A Constituição do Estado de Rondônia, por sua vez, após a EC n. 147/2021, na redação dada ao art. 137-A, §7º, conferiu destinação específica ao saldo financeiro dos poderes e órgãos autônomos, vinculando-o ao equilíbrio atuarial do RPPS, nos termos abaixo:

Art. 137-A. O excedente de repasse duodecimal do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, será destinado à promoção do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social estadual, observando os seguintes parâmetros: (NR dada pela EC nº 147, de 22/09/2021 – DO-e-ALE. nº 172, de 27/09/2021). (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021);

I - a destinação do excedente de repasse duodecimal do Poder Executivo será de, no mínimo, 20% (vinte por cento); e

II - o excedente de repasse duodecimal apurado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e pela Defensoria Pública do Estado, será destinado integralmente à previdência social estadual, na proporção de cada Poder ou Órgão Autônomo. (...).

§7º Ao saldo financeiro decorrente dos repasses duodecimais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, aplica-se o previsto no caput e no §4º deste artigo.

16. Dessa forma, a aferição do saldo financeiro, com observância estrita da classificação por fonte de recursos, mostra-se elemento indispensável ao cumprimento da

---

<sup>1</sup> Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica\\_92021\\_EC109\\_21\\_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar\\_publicado.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf)  
Acesso em: 02.12.2025.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

finalidade previdenciária determinada pelo constituinte estadual, bem como à concretização da unidade de tesouraria delineada pelo constituinte federal.

**b) Do regime constitucional aplicável aos duodécimos e à restituição do saldo financeiro**

17. De início, registre-se que, no entender ministerial, não prospera a afirmação, feita pela ALERO, de que o Tribunal de Contas e o IPERON teriam confundido os conceitos de saldo financeiro e superávit financeiro, pois o acompanhamento em exame não pretendeu submeter todo o superávit financeiro da Assembleia Legislativa ao regime do art. 137-A, §7º, da Constituição Estadual, mas apenas a parcela do superávit que corresponde, precisamente, ao saldo financeiro de recursos originariamente repassados a título de duodécimos e classificados nas fontes de recursos a eles vinculadas.
18. Feitas as devidas premissas, deve-se enfrentar o argumento trazido pela ALERO no sentido de que as chamadas “receitas próprias”, advindas de rendimentos do duodécimo, devem ser excluídas do montante a ser repassado ao IPERON, uma vez que a Assembleia entende que essas não compõem o montante do saldo financeiro atinente aos duodécimos.
19. A tese defensiva assenta-se na premissa de que tais rendimentos configurariam espécie de receita nova, distinta e “apropriável” pelo Poder Legislativo, o que afastaria a incidência do art. 137-A da Constituição Estadual. Todavia, essa construção não se harmoniza nem com o regime constitucional dos duodécimos, nem com a interpretação conferida pelos órgãos de controle externo, que reconhecem, de modo reiterado, a natureza acessória e vinculada desses ingressos.
20. No entanto, como bem explanado pelo Corpo Técnico, em sua derradeira manifestação, “os duodécimos são os recursos principais transferidos pelo Executivo e, quando são aplicados no mercado financeiro, os rendimentos gerados por essas aplicações são, por sua natureza, acessórios aos recursos que os originaram, não constituindo fato gerador autônomo ensejador de receita própria”, tese que, no entender do MPC, deve prevalecer pelos argumentos a seguir despendidos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

21. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao apreciar a Representação no Processo n. 1.098.323<sup>2</sup>, enfrentou diretamente a questão dos rendimentos de aplicações financeiras incidentes sobre recursos de duodécimos. Naquele precedente, assentou-se que “os rendimentos da aplicação financeira dos recursos dos duodécimos devem ser repassados ao Poder Executivo”, justamente porque o Poder Legislativo “não é órgão arrecadador” e sua receita institucional decorre dos duodécimos, de modo que os respectivos rendimentos “seguem o mesmo caminho da verba principal”. Em outras palavras, os rendimentos não se convertem em “receita própria” do Legislativo, mas permanecem atrelados ao Tesouro e ao regime jurídico do duodécimo que lhes deu origem.
22. Em idêntica direção caminha o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, na Decisão Normativa n. 007/2025-TCERR-Pleno<sup>3</sup>, ao responder consulta formulada pelo Ministério Público local. Na oportunidade, o Tribunal concluiu que os “valores auferidos a título de remuneração de aplicações financeiras incidentes sobre os recursos recebidos a

---

<sup>2</sup> REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES FINANCEIRAS. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AOS COFRES MUNICIPAIS DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE. RECEITA DO MUNICÍPIO. PROCEDÊNCIA. ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO AOS COFRES MUNICIPAIS DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE REPASSE AOS COFRES MUNICIPAIS DOS RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS DOS DUODÉCIMOS. PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA TESOURARIA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. De acordo com o art. 158, I, da Constituição da República, os valores arrecadados pelo Poder Legislativo a título de imposto de renda retido na fonte da remuneração de servidores e de prestadores de serviços contratados deverão ser repassados ao Tesouro Municipal, visto que o Poder Legislativo, neste caso, é depositário de tais valores, que pertencem aos cofres municipais.

2. A pequena monta dos valores apurados nos autos a serem restituídos pelo Poder Legislativo ao Tesouro Municipal, pertinentes aos valores retidos na fonte a título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, autoriza a aplicação do princípio da insignificância, consolidada no âmbito da jurisprudência deste Tribunal de Contas, afastando a determinação de restituição.

3. Os rendimentos da aplicação financeira dos recursos dos duodécimos devem ser repassados ao Poder Executivo, dado que o Poder Legislativo não é órgão arrecadador, em consonância com o entendimento firmado por este Tribunal na Consulta n. 677160 e diante da interpretação da Emenda Constitucional n. 109/2021, que estabelece que o saldo financeiro decorrente dos duodécimos deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo. Ademais, a receita do Poder Legislativo municipal advém dos duodécimos e os respectivos rendimentos seguem o mesmo caminho da verba principal.

(TCEMG – Proc. 1098323 – Representação – Primeira Câmara – Rel. Cons. Subs. Adonias Monteiro, j. 24.10.2023)

<sup>3</sup> CONSULTA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA. DUODÉCIMOS. RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. IMPOSSIBILIDADE DE DESTINAÇÃO A FUNDOS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021. INTERPRETAÇÃO DOS §§ 1º E 2º DO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NATUREZA ACESSÓRIA E VINCULAÇÃO AOS RECURSOS ORIGINÁRIOS. (DECISÃO NORMATIVA Nº 007/2025-TCERR-PLENO)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

título de duodécimos não podem ser transferidos ou destinados a fundos”, por força dos §§ 1º e 2º do art. 168 da Constituição Federal, devendo ser obrigatoriamente restituídos ao caixa único do Tesouro ou compensados nas parcelas subsequentes do exercício. A decisão, além de reafirmar a vedação de destinação autônoma a fundos, reforça a ideia de que não há espaço constitucional para a apropriação desses rendimentos pelo Poder ou órgão que recebeu o duodécimo.

23. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao examinar consulta no Processo n. 004787/2019<sup>4</sup>, igualmente reconheceu que, tratando-se de rendimentos de aplicações financeiras oriundos de repasses de duodécimos, estes “devem ser utilizados no mesmo exercício financeiro”, porquanto as sobras devem ser devolvidas ao caixa único ou ter seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, em conformidade com os §§ 1º e 2º do art. 168 da Constituição Federal e com a Nota Técnica SEI n. 57145/2022/ME da STN. Mais uma vez, afasta-se a leitura de que haveria disponibilidade discricionária do Poder Legislativo sobre tais recursos.
24. Como intérprete da Constituição, o Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou sobre a matéria, fixando entendimento diretamente aplicável ao caso. Na Suspensão de Segurança 5.638 MC-REF, a Corte reafirmou a natureza vinculada das sobras orçamentárias e a obrigatoriedade de seu retorno ao caixa único do ente federado, vedando a apropriação dessas sobras pelo órgão que recebeu o duodécimo. O acórdão, ao tratar da destinação dos recursos remanescentes de duodécimos transferidos ao Fundo de Reparcelamento da Câmara de Aparecida de Goiânia, assentou que:

Desde a EC n. 109/2021, acha-se expressamente vedada a transferência de valores oriundos de repasses duodecimais a fundos, assim como a apropriação pelo órgão dos valores não utilizados no exercício, cabendo o repasse das sobras orçamentárias ao caixa único do Tesouro do ente federado (CF, art. 168, §§ 1º e 2º).

---

<sup>4</sup> CONSULTA. PODER LEGISLATIVO. RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. DESPESAS DE CAPITAL. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. DUODÉCIMO.

Tratando-se de rendimentos de aplicações financeiras oriundas de repasses de duodécimo, os mesmos devem ser utilizados no mesmo exercício financeiro, uma vez que as sobras desses recursos devem ser devolvidas ao caixa único do Tesouro do ente federativo ou ter seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, nos termos dos §§1º e 2º do art. 168 da Constituição Federal e Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME. (TCE/RN – Proc. 004787/2019)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

25. Na fundamentação, o Supremo destaca que os duodécimos, por não integrarem o patrimônio definitivo do órgão legislativo, retornam automaticamente à titularidade do Poder Executivo ao final do exercício, não podendo ser tratadas como receita própria nem como disponibilidade financeira autônoma.
26. A própria Nota Técnica SEI n. 57145/2022/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional, ao tratar dos efeitos da EC n. 109/2021, destaca que, embora os recursos de duodécimos sejam, em regra, livres para utilização nas despesas definidas no orçamento dos Poderes e órgãos, a Emenda Constitucional passou a exigir que “os recursos não utilizados até o final de cada exercício sejam devolvidos ao Poder Executivo ou sejam considerados adiantamento dos recursos que serão repassados no exercício seguinte”, o que caracteriza verdadeira vinculação legal.
27. A Nota registra, ainda, que a apropriação dos “rendimentos de recursos oriundos dos repasses de duodécimos por parte de fundos especiais” é problemática, justamente porque a *ratio* da EC 109/2021 é evitar o represamento de recursos nos demais Poderes quando o Executivo enfrenta escassez para a execução de políticas públicas.
28. Na mesma linha, a STN noticia que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer SEI n. 10.704/2022/ME, firmou entendimento segundo o qual a vedação constitucional de transferência a fundos de “recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais” aplica-se também “aos rendimentos de aplicação financeira incidentes sobre os referidos recursos”.
29. A partir desse conjunto normativo e jurisprudencial, conclui-se que os rendimentos das aplicações financeiras, bem como as restituições e ressarcimentos relacionados a recursos duodecimais, não se convertem em “receitas próprias” do Poder Legislativo, mas permanecem juridicamente qualificados como ingressos acessórios de recursos vinculados. Logo, integram o saldo financeiro sujeito ao regime do art. 137-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia, devendo ser destinados ao IPERON.
30. Outrossim, no tocante, especificamente, ao montante de R\$ 826.074,53 lançado na fonte 501, cuja natureza de receita própria foi defendida pela ALERO com fundamento em manifestações de sua área contábil, cumpre registrar que, para fins do presente



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

acompanhamento, o que juridicamente releva não é a nomenclatura adotada pela unidade gestora, mas a origem efetiva dos recursos.

31. Confirmado que se trata de rendimentos de aplicações financeiras realizadas com recursos inicialmente repassados a título de duodécimos – como indicam os demonstrativos analisados pela Unidade Técnica –, tais ingressos mantêm, pela própria lógica constitucional e pelas orientações da STN/PGFN, a natureza acessória do principal, devendo integrar o saldo financeiro sujeito ao regime do art. 137-A, §7º, da CERO. Eventuais correções na classificação contábil devem, portanto, ajustar-se a essa realidade jurídica, e não servir de fundamento para afastar a obrigação constitucional de repasse ao RPPS.
32. Ademais, não procede a alegação de que a vinculação dos rendimentos de aplicações financeiras e dos ressarcimentos de despesas ao mesmo regime jurídico dos duodécimos ofenderia o princípio da não afetação ou a legalidade estrita em matéria financeira. Ao contrário, a vinculação decorre diretamente de comando constitucional expresso (art. 168, §§1º e 2º, CF), de norma de reprodução obrigatória na esfera estadual e de orientação técnica específica da STN, da PGFN e do MCASP, que qualificam tais ingressos como acessórios do recurso originário, afastando a possibilidade de sua livre disposição pelos Poderes e órgãos.
33. A tese da ALERO, portanto, ao pretender excluir tais valores da base de cálculo do saldo financeiro a ser repassado, afasta-se da Constituição Federal, da Constituição Estadual e do entendimento consolidado nos Tribunais de Contas e nos órgãos técnicos federais, mostrando-se, no entender ministerial, insustentável.

**c) Do inaplicabilidade da Emenda Constitucional n. 176/2025 ao exercício de 2024**

34. A aferição do saldo financeiro dos repasses duodecimais constitui fato gerador que se aperfeiçoa exclusivamente ao término do exercício fiscal, isto é, em 31.12.2024, quando se consolida a obrigação constitucional de destinar as sobras ao Regime Próprio de Previdência Social, nos termos do art. 137-A, §7º, da Constituição Estadual, em sua



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

redação vigente à época. Trata-se, portanto, de obrigação cuja existência e extensão jurídica já se encontravam definitivamente estabelecidas sob o regime normativo então vigente.

35. Nesse contexto, a Emenda Constitucional Estadual n. 176/2025, promulgada apenas em 15 de setembro de 2025, não pode incidir retroativamente sobre um fato jurídico completamente consumado no exercício anterior. A tentativa de submeter o saldo financeiro de 2024 ao novo regime introduzido pela Emenda esbarra frontalmente em limites constitucionais, dentre os quais se destacam: a) a irretroatividade das normas, que resguarda o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF); b) o princípio da anualidade orçamentária, segundo o qual cada exercício financeiro constitui compartimento jurídico autônomo; c) o princípio da segurança jurídica, que impede alterações normativas abruptas e retroativas capazes de afetar relações jurídicas já consolidadas; e d) a própria lógica constitucional dos duodécimos, reafirmada no art. 168, §§1º e 2º, da Constituição Federal, que veda a desvinculação de rendas acessórias e fixa o retorno obrigatório das sobras ao caixa único.
36. As inovações trazidas pela EC 176/2025 — em especial os §§10, 11, 12 e 13 do art. 137-A da Constituição Estadual<sup>5</sup> — instituíram um regime jurídico inteiramente

---

<sup>5</sup> Art. 137-A. O excedente de repasse duodecimal do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, será destinado à promoção do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social estadual, observando os seguintes parâmetros: (NR dada pela EC nº 147, de 22/09/2021 – DO-e-ALE. nº 172, de 27/09/2021) (...)

§ 4º A transferência do montante correspondente ao excedente de repasse duodecimal será realizada diretamente por cada Poder ou Órgão Autônomo ao regime próprio de previdência social estadual, a título de amortização do déficit atuarial correspondente a cada instituição. (NR dada pela EC nº 147, de 22/09/2021 – DO-e-ALE. nº 172, de 27/09/2021) (...).

§ 7º Ao saldo financeiro decorrente dos repasses duodecimais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, aplica-se o previsto no caput e no § 4º deste artigo. (NR dada pela EC nº 176, de 12/09/2025 – Republicada por erro material no DO-e-ALE. nº 171, de 15/09/2025) (...).

§ 10. Para os fins deste artigo, consideram-se receitas próprias, inclusive as provenientes de aplicações financeiras de recursos orçamentários ou extraorçamentários, aquelas realizadas diretamente pelos Poderes e Órgãos Autônomos referidos no § 7º, estejam ou não previstas na Lei Orçamentária Anual, compreendendo, entre outras: I - rendimentos de aplicações financeiras; II - receitas de alienações; III - indenizações, restituições e ressarcimentos; IV - taxas e outros ingressos decorrentes de sua atuação institucional específica; V - demais receitas de natureza não orçamentária ou vinculadas a atividades finalísticas próprias.

§ 11. As receitas próprias de que trata o § 10, realizadas no decorrer do exercício pelos órgãos referidos no § 7º, poderão ser incorporadas ao orçamento do respectivo Poder ou Órgão Autônomo mediante abertura de crédito adicional suplementar por excesso de arrecadação, nos termos da legislação orçamentária e financeira aplicável.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

novo para as chamadas “receitas próprias”, agora compreendendo rendimentos de aplicações financeiras, alienações, indenizações, restituições, taxas e outros ingressos, desvinculando-os expressamente do saldo financeiro das sobras de duodécimos. Trata-se de mudança materialmente significativa, que altera o conceito constitucional de saldo financeiro, redefinindo o universo de recursos destinados ao RPPS rondoniense.

37. A despeito de sua inovação normativa, que terá seu conteúdo avaliado mais adiante, essa nova disciplina possui natureza prospectiva, só produzindo efeitos naquilo que vier a ocorrer após sua promulgação. Como bem registrou a Unidade Técnica (Relatório ID 1857689), a obrigação de repasse das sobras de 2024 encontra-se consumada e integralmente submetida à redação anterior do art. 137-A, §7º, razão pela qual os novos conceitos introduzidos pela EC 176/2025 não podem ser aplicados para alterar retroativamente a base de cálculo da obrigação já formada.
38. Nessa senda, afasta-se a alegação da ALE/RO de que a Emenda Constitucional Estadual n. 176/2025 teria natureza meramente interpretativa, apta a incidir sobre fatos pretéritos, pois, diferentemente do arguido, trata-se, em verdade, de inovação legislativa: a Emenda introduziu definição inédita de “receitas próprias”, ampliou seu conteúdo para abarcar rendimentos de aplicações financeiras, alienações, indenizações, restituições e outros ingressos, e, sobretudo, desvinculou tais receitas do saldo financeiro de duodécimos destinado ao RPPS.
39. Não se trata, portanto, de simples explicitação de sentido já contido no texto anterior, mas de modificação substancial do regime jurídico, o que afasta a qualificação de “norma interpretativa” e impede qualquer retroprojeção de seus efeitos sobre a obrigação de repasse consolidada ao final de 2024.

---

§ 12. As receitas próprias de que trata o § 10 não integram a base de cálculo dos percentuais previstos nos §§ 5º e 6º deste artigo.

§ 13. Os saldos excedentes de aportes já repassados ao Regime Próprio de Previdência Social, realizados pelos Poderes e Órgãos autônomos, poderão ser utilizados para compensar as parcelas vincendas do plano de amortização do déficit atuarial, caso o valor do excedente de repasse duodecimal e o saldo financeiro sejam insuficientes para cobertura da parcela anual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

40. Já o art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>6</sup>, também introduzido pela EC 176/2025, embora formalmente constitucional, atribuiu regime imediato às receitas próprias ainda não destinadas ao RPPS. Todavia, sua aplicação encontra limite intransponível: não pode alcançar fatos geradores pretéritos, sob pena de violação do princípio da irretroatividade e da autonomia dos exercícios financeiros. Assim, ainda que o dispositivo permita a incorporação das receitas próprias ao orçamento mediante abertura de créditos suplementares, esse mecanismo não se aplica às sobras duodecimais de 2024, cujo regime jurídico já estava definido.
41. Ademais, admitir a retroação da EC 176/2025, como pretende a Assembleia Legislativa, conduziria a afronta ao princípio da isonomia, pois resultaria em tratamento privilegiado e excepcional à ALERO em detrimento dos demais Poderes e Órgãos Autônomos. Enquanto estes cumprirem integralmente suas obrigações de repasse segundo a disciplina vigente em 2024, dentro do prazo fixado pelo art. 2º, §2º, da Lei Estadual 5.111/2021, a ALERO ver-se-ia autorizada, de modo singular e injustificado, a reter valores sob o pretexto de que teriam natureza de receitas próprias.
42. Como corretamente observou a Unidade Técnica, a retroação pretendida pela ALE/RO não apenas comprometeria a simetria federativa e o equilíbrio atuarial do RPPS, mas representaria verdadeira subversão do regime constitucional dos duodécimos, cujo núcleo normativo — consagrado pela EC 109/2021 e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v.g., SS 5638 MC-REF) — impede a apropriação das sobras orçamentárias por órgãos autônomos, reafirmando que tais recursos retornam ao caixa único ao final do exercício.
43. Em suma: a EC 176/2025, não possui eficácia retroativa para alcançar a obrigação de repasse consolidada ao final de 2024. A interpretação sistemática e teleológica da Constituição — que harmoniza a proteção à segurança jurídica, o princípio

---

<sup>6</sup> Art. 51. As receitas próprias de que trata o § 10 do art. 137-A, inclusive os rendimentos de aplicações financeiras, integrantes de superávit financeiro, independentemente da fonte de recurso em que tenham sido classificadas, e cujos valores ainda não tenham sido destinados ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado, poderão ser incorporadas ao orçamento vigente mediante abertura de crédito adicional suplementar por superávit financeiro, nos termos da legislação orçamentária e financeira aplicável. (Dispositivo acrescentado pela EC nº 176, de 12/09/2025 – Republicada por erro material no DO-e-ALE. nº 171, de 15/09/2025)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

da anualidade orçamentária e o modelo nacional de vedação ao entesouramento — impõe a preservação do regime jurídico anterior, aplicável ao exercício sob análise.

44. Destarte, impõe-se reconhecer que o exercício de 2024 permanece integralmente regido pela disciplina constitucional então vigente, não se aplicando as modificações promovidas pela EC 176/2025, que só incidem para fatos geradores futuros.

**d) Da possível inconstitucionalidade material da EC 176/2025**

45. Por fim, na mesma linha do que fora evidenciado pelo Corpo Técnico, tem-se possível incompatibilidade da EC 176/2025 com o regramento constitucional estabelecido pelo art. 168 da Constituição Federal, impondo análise detida sobre sua validade material à luz do princípio da supremacia da Constituição da República e do regime jurídico nacional dos duodécimos.
46. A Constituição Federal, como norma hierarquicamente superior, estabelece limites intransponíveis ao poder constituinte derivado reformador dos Estados-membros. Tais limites incidem, de modo particular, sobre matérias cuja disciplina é estruturada em normas nacionais de observância obrigatória, como ocorre com o modelo de gestão dos repasses duodecimais, delineado no art. 168 da Constituição da República e substancialmente modificado pela Emenda Constitucional Federal n. 109/2021.
47. O art. 168, §§1º e 2º, da CF/88 instituiu verdadeiro regime constitucional de tutela contra o entesouramento, fixando duas regras absolutamente vinculantes: a vedação de transferência de valores provenientes de duodécimos a fundos (CF, art. 168, §1º); e a obrigatoriedade de devolução integral ao caixa único do ente federativo das sobras não utilizadas até o encerramento do exercício (CF, art. 168, §2º), ou sua compensação nas primeiras parcelas do exercício seguinte. Esse comando tem âmbito nacional, não podendo ser afastado, restringido ou flexibilizado por legislação estadual, nem mesmo por meio de emenda à Constituição Estadual.
48. A interpretação teleológica do §2º do art. 168 é inequívoca: todo recurso repassado a título de duodécimo, inclusive seus rendimentos, restituições e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

ressarcimentos, deve reverter à origem se não utilizado até o final do exercício. Trata-se de instrumento constitucional destinado a assegurar racionalidade fiscal, unidade de tesouraria e eficiência no uso de recursos públicos, coibindo práticas de entesouramento e preservando o equilíbrio entre os Poderes.

49. A Emenda Constitucional Estadual n. 176/2025, ao redefinir o conceito de “receitas próprias” (art. 137-A, §§10 a 12) para incluir rendimentos de aplicações financeiras, ressarcimentos, restituições e demais ingressos acessórios, e ao desvinculá-los expressamente da base de cálculo do saldo financeiro dos duodécimos, cria regime jurídico autônomo e incompatível com o modelo federal. Em outras palavras, institui verdadeira exceção estadual onde a Constituição Federal não apenas não excepciona, mas proíbe de forma categórica.
50. Conforme destacado pela Unidade Técnica (ID 1857689), tal movimento representa retrocesso institucional, pois retoma práticas que a Constituição Federal buscou coibir expressamente. A equivalência entre principal e acessório, firmada no plano constitucional, impede que rendimentos, restituições ou ressarcimentos adquiram natureza independente daquela do recurso originário. A EC 176/2025, ao dissociá-los, viola frontalmente o regime constitucional, extrapolando a competência do constituinte estadual.
51. A dissonância em relação à Constituição Federal torna-se ainda mais evidente quando cotejada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Na SS 5.638 MC-REF, a Corte Suprema assentou que as sobras de duodécimos – e, por consequência lógica, seus acessórios – não integram o patrimônio definitivo do órgão legislativo, devendo retornar ao caixa único ao final do exercício. O Tribunal foi categórico ao afirmar que, após a EC 109/2021, é vedada qualquer apropriação, retenção ou destinação autônoma de valores não utilizados, sob pena de violação ao art. 168, §§1º e 2º, da CF/88.
52. Diante do exposto, considerando os efeitos da novel redação da Constituição Estadual, dada pela EC 176/2025, pode irradiar sobre a gestão fiscal do Estado, mostra-se adequado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado de Rondônia,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

conforme sugerido pela Unidade Técnica, para adoção das medidas cabíveis, inclusive eventual ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

**e) Dos argumentos relativos ao esforço contributivo da ALERO**

53. A Assembleia Legislativa sustenta, ainda, que já suportaria o maior esforço contributivo no âmbito do Plano de Amortização do déficit atuarial do IPERON, à luz de indicadores como a razão entre o aporte anual e o orçamento de 2025, o custo médio por servidor ativo e o custo médio por beneficiário inativo.
54. A partir desses dados, conclui que a exigência de repasse adicional das sobras de duodécimos – notadamente dos rendimentos de aplicações financeiras e ressarcimentos – ensejaria desequilíbrio contributivo e afrontaria os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da equidade.
55. Tais argumentos não têm o condão de afastar a incidência do regime constitucional específico previsto no art. 168, §§1º e 2º, da Constituição Federal e no art. 137-A, §7º, da Constituição Estadual. A obrigação de repassar o saldo financeiro dos duodécimos ao IPERON é objetiva, automática e independe do grau relativo de esforço contributivo de cada Poder ou órgão, sob pena de transformar regra constitucional de vinculação em cláusula aberta sujeita a variações casuísticas. Eventual reequilíbrio do plano atuarial deve ser promovido nos foros próprios (IPERON, Poder Executivo, Poder Legislativo), não podendo servir de fundamento para a retenção, pela ALERO, de valores que a Constituição claramente qualificou como vinculados à previdência – razão pela qual o argumento não prospera.

**f) Das conclusões**

56. Diante do exposto, conclui-se que:
- a) o valor de R\$ 10.581.638,94 retido pela Assembleia Legislativa configura saldo financeiro de duodécimos, sujeito ao repasse integral ao IPERON;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

b) não há respaldo jurídico para a classificação desses valores como “receitas próprias”, ante o regime constitucional e as orientações da STN (Nota Técnica 34054/2021/ME);

c) a EC Estadual n. 176/2025 não se aplica ao exercício de 2024, por força do princípio da irretroatividade;

d) permanece caracterizado o cumprimento parcial do §7º do art. 137-A da CE/RO pela Assembleia Legislativa;

e) deve ser promovida a recomposição do valor retido mediante dedução das parcelas futuras de duodécimo, em favor do IPERON, na quantia de R\$ 10.581.638,94; e

f) há indícios suficientes para o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual, com vistas à análise da constitucionalidade da EC n. 176/2025.

**DISPOSITIVO**

57. À vista do exposto, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com a Unidade Técnica, **opina-se**:

I – Pelo reconhecimento do cumprimento apenas parcial, pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, da obrigação constitucional prevista no §7º do art. 137-A da Constituição Estadual, relativamente ao exercício de 2024, diante da retenção indevida do montante de R\$ 10.581.638,94, o qual deveria ter sido integralmente destinado ao IPERON a título de saldo financeiro dos repasses duodecimais;

II – Pela determinação ao Poder Executivo Estadual para que proceda ao desconto do valor de R\$ 10.581.638,94 nas futuras parcelas duodecimais devidas à Assembleia Legislativa, assegurando-se o repasse imediato da quantia ao IPERON, em observância ao regime constitucional de restituição das sobras de duodécimos;

III – Pela declaração de inaplicabilidade da Emenda Constitucional Estadual n. 176/2025 ao exercício financeiro de 2024, haja vista a vedação constitucional à retroatividade normativa, devendo as obrigações referentes ao referido exercício permanecer regidas exclusivamente pelo texto constitucional então vigente; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

IV – Pelo encaminhamento integral dos autos ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para que avalie a pertinência de eventual propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face da EC Estadual n. 176/2025, em razão dos consistentes indícios de afronta ao modelo constitucional federal dos duodécimos e ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

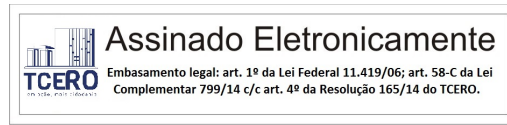
Porto Velho/RO, 15 de dezembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 15 de Dezembro de 2025



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS