



SGCE
Secretaria Geral de
Controle Externo

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

**Acompanhamento de Repasse ao IPERON do Excedente
Duodecimal, Saldo Financeiro e Cumprimento do Plano de
Amortização do Déficit Atuarial – Exercício 2024**

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO: 00658/25

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

PROCESSO Nº	00658/2025-TCE/RO
JURISDICIONADO:	Governo do Estado de Rondônia
SUBCATEGORIA:	Acompanhamento da Receita Estadual
ASSUNTO:	Valor apurado de excesso de arrecadação de 2024 - Cumprimento, art. 137-A da Constituição Estadual.
RESPONSÁVEIS:	Marcos Rocha – Chefe do Poder Executivo do Governo do Estado Raduan Miguel Filho – Presidente do Tribunal de Justiça Alexandre Jésus de Queiroz Santiago – Procurador Geral do Ministério Público; Alex Mendonça Alves – Presidente da Assembleia Legislativa; Victor Hugo de Souza Lima – Defensor Público Geral Wilber Coimbra – Presidente do Tribunal de Contas
RELATOR:	Conselheiro Paulo Curi Neto



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

1 INTRODUÇÃO

1. Versam os autos acerca de procedimento instaurado para apuração do excedente de repasse duodecimal do estado de Rondônia, referente ao exercício de 2024, para fins de cumprimento do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia (EC n. 147/2021¹), que destina 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, à promoção do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social estadual, bem como aferição do saldo financeiro dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2024, que também deve ser destinado ao Órgão Previdenciário.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

2. Em 22.07.2025 foi emitido o relatório técnico (ID 1791912), no qual foi apontado que a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública cumpriram o disposto no §4º do art. 137-A da Constituição Estadual, uma vez que não houve excedente de repasse duodecimal a ser destinado ao IPERON no exercício de 2024. Consequentemente, o Poder Executivo também não possuía a obrigação de repasse, considerando que, nos termos do inciso I do referido artigo, o Executivo deve destinar ao IPERON, no mínimo, 20% da soma do excedente de duodécimo dos demais Poderes e Órgãos Autônomos — o que, no caso em exame, não se verificou.

3. Por sua vez, quanto ao disposto no §7º do art. 137-A da Constituição Estadual, referente à comprovação do repasse do saldo financeiro do exercício de 2024, o Corpo Técnico ressaltou que apenas o Tribunal de Contas do Estado cumpriu integralmente essa obrigação. Já a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública Estadual apresentaram cumprimento apenas parcial, em razão de descontos no repasse ao IPERON, inclusive os relativos à Lei 5.348/2022 considerado pelo Corpo Técnico com não procedente.

4. Em razão dessa situação suscitada nos autos e da necessidade de assegurar segurança jurídica e coerência na aplicação dos dispositivos legais e constitucionais relacionados ao repasse do superávit financeiro, o Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, entendeu ser prudente promover, antes da notificação dos Poderes e Órgãos Autônomos, a oitiva do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, quanto à regularidade dos repasses ou eventual descumprimento do comando estabelecido no §7º do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, o que deu origem à DM-00183/25-GPCPN-Decisão Inicial (ID 1802647).

¹ Publicada no DO-e-ALE n. 172, de 27/09/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

5. Em seguida, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, manifestou-se por meio do Ofício n. 5135/2025/IPERON-PRES (ID 1816740). O IPERON sustentou a tese apresentada pelo Ministério Público sobre o conceito de “aporte anual” dado pela Lei 5.348/2022, sendo que o relator anuiu pela regularidade dos descontos de 10% sobre os valores a serem repassados ao IPERON promovido pelos poderes e órgãos.
6. Ato contínuo, o Excelentíssimo Conselheiro Paulo Curi Neto, expediu a DM 0214/2025-GPCPN (ID 1826488), notificando o Senhor Alex Mendonça Alves, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apresentar as justificativas sobre a irregularidade concernente ao repasse a menor à previdência e/ou que procedesse o repasse complementar ao IPERON no montante de R\$ 10.581.638,94.
7. Por sua vez, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, manifestou-se por intermédio do Documento n. 06587/25 (ID 1826488).
8. Logo após, o relator expediu o Despacho (ID 1842098), determinando a remessa dos autos à Equipe Técnica para fins de instrução processual.
9. Assim, passa-se à análise técnica.

3 EXAME TÉCNICO

10. A análise técnica restringe-se a manifestação quanto à possível irregularidade concernente **ao repasse a menor à previdência**, no montante de **R\$ 10.581.638,94**, realizada pela **Assembleia Legislativa** do Estado de Rondônia, uma vez que **os demais pontos já foram superados**, por meio da DM 0214/2025-GPCPN (ID 1826488).

3.1 DA MANIFESTAÇÃO DOS JURISDICIONADOS

11. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, manifestou-se por meio do Ofício n. 5135/2025/IPERON-PRES (ID 1816740). Em suma, sustentou, em consonância com a manifestação inicial da CECEX 1, que a exclusão de R\$ 10.581.638,94, realizada pela Assembleia, referente ao repasse do saldo financeiro, é indevida.
12. Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia centrou seus argumentos sob 2 (dois) aspectos, defendendo: (i) a correta interpretação do art. 137-A, § 7º, da Constituição do Estado, especialmente quanto ao alcance da expressão “*saldo financeiro das dotações orçamentárias destinadas*” e (ii) a natureza das receitas próprias arrecadadas pela Assembleia Legislativa, notadamente os rendimentos de aplicações financeiras, para fins de sua sujeição – ou não – à obrigação de repasse ao IPERON.
13. Em síntese, a ALE/RO afirma que:

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

- A obrigação constitucional de repasse ao IPERON se limita ao "saldo financeiro" proveniente dos duodécimos, não abrangendo o conceito mais amplo de "superávit financeiro". **O saldo financeiro refere-se exclusivamente aos recursos repassados pelo Executivo que não foram utilizados, enquanto o superávit engloba todas as disponibilidades, incluindo receitas próprias.**
- No curso da tramitação deste processo, a Emenda Constitucional nº 176, estabeleceu na Constituição Estadual, em seu Art. 137-A, §7º (e sua redação clarificada pela EC 176/2025 - 15/09/2025), que o objeto se refere **apenas ao saldo financeiro decorrente dos repasses duodecimais**. Exigir a restituição de valores que integram o superávit financeiro (como as receitas próprias), mas não apenas o saldo financeiro de duodécimos não teria amparo constitucional ou legal.
- As **receitas próprias da Assembleia Legislativa** (como rendimentos de aplicações financeiras e alienações) **não derivam de repasses duodecimais do Poder Executivo**, mas de **atos geradores autônomos**.
- O art. 51 das Disposições Constitucionais Transitórias conferiu tratamento imediato às situações pendentes, ao prever que as receitas próprias integrantes do superávit financeiro de exercícios anteriores, ainda não destinadas ao RPPS, poderiam ser incorporadas ao orçamento vigente mediante abertura de créditos suplementares.
- Por fim, requer a declaração da inexistência da obrigação de complementação do repasse do valor indicado na decisão monocrática, por se tratar de recursos que não integram o conceito constitucional de saldo financeiro duodecimal.

14. Eis a breve síntese dos argumentos apresentados.

3.2 DO EXAME TÉCNICO DA MANIFESTAÇÃO

- **Superávit financeiro vs saldo financeiro**

15. Preliminarmente, há de se reconhecer que assiste razão à alegação inicial da Assembleia Legislativa quanto à distinção entre “superávit financeiro” e “saldo financeiro”. No relatório inicial (ID 1791912) houve o erro formal conceitual, no qual se utilizou a denominação “superávit financeiro” enquanto o correto seria “saldo financeiro”. Embora esse equívoco tenha ocorrido, não houve alteração da essência do apontamento.

16. O saldo financeiro pode ser entendido de forma mais genérica como o montante de recursos remanescente em uma conta ou fonte específica em um dado momento. No contexto dos duodécimos, quando nos referimos ao "*saldo financeiro decorrente dos recursos*



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

entregues" que não foram utilizados pelos poderes e órgãos autônomos, estamos nos referindo ao montante em caixa disponível nas contas desses órgãos ao final do exercício, proveniente dos repasses que receberam na fonte 500 e 501.

17. Já o superávit financeiro possui uma definição legal e contábil (Artigo 43, §2º da Lei nº 4.320/64), ele representa a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurada ao final de um exercício financeiro. Em termos mais simples, é o excesso de disponibilidades financeiras (caixa, bancos, créditos a receber) deduzidas as obrigações de curto prazo (dívidas a pagar, restos a pagar) em 31 de dezembro.

18. Conceitualmente, todo superávit financeiro de uma determinada fonte pressupõe a existência de um saldo financeiro positivo nessa fonte. Em resumo, enquanto o saldo financeiro foca na disponibilidade remanescente de um recurso, o superávit financeiro formaliza essa disponibilidade em um balanço anual, permitindo sua destinação legal para o próximo exercício. Eles não são sinônimos, mas o primeiro é a matéria-prima para a apuração do segundo.

19. Portanto, o superávit financeiro é uma visão mais holística da situação financeira de curto prazo da entidade, enquanto o saldo financeiro é uma medida mais pontual do dinheiro disponível em caixa em uma determinada conta ou para um propósito específico, como duodécimos.

20. Ressalta-se, outrossim, que o saldo financeiro a ser repassado deve ser deduzido de eventuais restos a pagar inscritos, motivo pelo qual **a principal fonte de informação para a apuração do saldo financeiro a ser repassado é o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro por Fonte**, o que deu origem ao erro formal de denominação no relatório inicial (ID 1791912).

21. No entanto, embora tenha-se essa distinção conceitual, o erro formal cometido no relatório preliminar, não acarretou qualquer prejuízo ao fundamento do apontamento técnico, conforme será exposto nas linhas subsequentes.

- **Das receitas próprias**

22. O cerne da contestação da ALE/RO reside na exclusão das chamadas "receitas próprias" 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. Em nossa opinião, não assiste razão à Assembleia Legislativa quanto ao entendimento de que os duodécimos geraram receitas próprias, passíveis de retenção no Poder, pelos fundamentos a seguir serão expostos.

23. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

natureza, **acessórios aos recursos que os originaram**, não constituindo fato gerador autônomo ensejador de receita própria.

24. Assim, os rendimentos não constituem uma "receita autônoma" no sentido de uma nova receita independente do duodécimo. Eles são, na essência, uma valorização do próprio recurso duodecimal principal que estava sob gestão. Se os rendimentos financeiros decorrem de aplicações feitas com recursos das fontes 500 e 501, esses rendimentos **mantêm a mesma vinculação** que os recursos principais. Não é lícito "desvincular" as rendas acessórias dos duodécimos para considerá-las "receita própria" de livre disposição, enquanto o saldo do principal é obrigado a ser repassado ao IPERON, nos termos do §7, art. 137-A, da Constituição Estadual.

25. Da mesma forma, **restituições e ressarcimentos** de despesas que foram pagas com recursos de duodécimos e, portanto, das fontes 500/501, representam um **estorno à origem**. O recurso retorna ao caixa do Poder ou Órgão, mas sua natureza e vinculação permanecem as mesmas do recurso principal que havia sido despendido. O retorno desses valores não muda a natureza original do recurso que foi despendido. Se o duodécimo era vinculado a uma despesa específica ou tinha uma origem definida (fontes 500/501, por exemplo), o dinheiro que volta mantém essa mesma natureza e vinculação.

26. No arcabouço jurídico, existem normas que remetem à ideia de que o acessório, em especial os rendimentos, devem seguir as mesmas regras imputadas ao principal que o originou. Assim, a interpretação analógica das normas sugere que esses valores não deveriam ser tratados como uma nova categoria de "receitas próprias" que se desvinculam dos duodécimos originais.

27. No caso do Fundeb, a Lei Federal 14.113/20, dispõe:

Art. 24. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser **aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto**, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os **ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações** previstas no caput deste artigo **deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal** do Fundo. **(grifo nosso)**

28. De igual modo, o decreto nº 26.165, de 24 de junho de 2021, que regulamenta as transferências de recursos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Rondônia e revoga o Decreto nº 18.221, de 17 de setembro de 2013, dispõe:

Art. 19. Quando da conclusão, denúncia, anulação, rescisão ou extinção do Convênio, **os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das**

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, estes serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena de imediato registro nos cadastros de inadimplentes, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

[...]

Art. 23. Os **saldos financeiros** de recursos de repasses remanescentes, **inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro**, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente. **(grifo nosso)**

29. Ressalta-se, outrossim, que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) expediu a Nota Técnica n. 57145/2022/ME², orientando quanto à operacionalização e a contabilização das situações apresentadas na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que estão relacionadas às normas gerais para consolidação das contas públicas, dispondo o seguinte:

30. Esses dispositivos têm como objetivo evitar que os recursos dos duodécimos, não utilizados pelos órgãos na execução das despesas do exercício, sejam guardados para utilização em outros exercícios.

[...]

39. No entanto, a EC nº 109/2021 determinou 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 uma destinação definida na legislação.

[...]

45. Portanto, a partir da Emenda Constitucional nº 109/2021 passou a ser expressamente vedada a transferência dos recursos provenientes dos repasses duodecimais a Fundos, ou seja, **os recursos provenientes dos repasses duodecimais, incluindo os rendimentos de aplicações financeiras desses recursos**, devem ser utilizados nas dotações orçamentárias previstas na LOA. Eventuais 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, em caso de diferimento. (Grifamos)

30. Nessa mesma nota técnica, a STN cita o entendimento exarado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por meio da Nota Técnica nº 28741 (SEI nº 25890594), no seguinte sentido:

O referido órgão de consultoria jurídica cita o parágrafo único do art. 8º da LRF, ao informar que no caso dos recursos vinculados, deve-se respeitar o objeto de destinação e que no caso do **saldo financeiro de duodécimos a Constituição estabeleceu sua vinculação por meio do art. 168**, o que impossibilita a sua utilização em outra finalidade. Em suma, o entendimento aventado pela PGFN,

² <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/18750>

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

no Parecer SEI nº 10704/2022/ME, de 03, de novembro de 2022, foi no sentido de que a **vedação constitucional de transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais** constante no §1º do art. 168 da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, **aplica-se também aos rendimentos de aplicação financeira incidentes sobre os referidos recursos.**

31. A despeito da manifestação da PGFN tratar-se de transferência das aplicações financeiras aos fundos, utilizando-se, novamente, da interpretação analógica, vislumbra-se que é o mesmo entendimento aplicável ao presente caso, uma vez que **o intuito é de que toda e qualquer recursos duodecimais não utilizados, inclusive o de aplicações, devem ser devolvidos ao caixa único do tesouro.**

32. Como guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, manifestou-se sobre o tema (STF 5.638 MC-REF³), reforçando a regra do retorno das sobras orçamentárias ao caixa único do ente federado, *in verbis*:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CAUTELAR INDEFERIDA. CONVERSÃO DO REFERENDO EM JULGAMENTO FINAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA/GO. REPASSES DUODECIMAIS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021. VEDAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORIUNDOS DE REPASSES DUODECIMAIS A FUNDOS (CF, ART. 168, § 1º) E OBRIGAÇÃO DE RESTITUIÇÃO DAS SOBRAS ORÇAMENTÁRIAS AO CAIXA ÚNICO DO TESOIRO DO ENTE FEDERATIVO (CF, ART. 168, § 2º). BLOQUEIO JUDICIAL DAS CONTAS DO FUNDO DE REAPARELHAMENTO (FERCAG) CRIADO PELA CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL. VERBAS ORIUNDAS DE SOBRAS ORÇAMENTÁRIAS DE DUODÉCIMOS. **RECURSOS CUJA TITULARIDADE, APÓS O EXERCÍCIO CORRESPONDENTE, VOLTAM À TITULARIDADE DO EXECUTIVO, NÃO PERTENCENDO MAIS À CÂMARA LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.**

1. Conversão do referendo em julgamento final, em observância dos ditames da economia processual e da duração razoável do processo. Precedentes.

2. Insurge-se a Câmara Legislativa de Aparecida do Goiás contra o bloqueio judicial das contas do Fundo de Reaparelhamento do Legislativo (FERCAG) decretado com fundamento na vedação constitucional ao repasse de sobras duodecimais a fundo e na obrigação de restituição ao caixa único do Tesouro (CF, art. 168, §§ 1º e 2º, incluídos pela EC nº 109/2021).

3. **Desde a EC nº 109/2021, acha-se expressamente vedada a transferência de valores oriundos de repasses duodecimais a fundos, assim como 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).**

4. As decisões impugnadas preservaram a continuidade dos repasses duodecimais ao órgão legislativo municipal, restringindo o bloqueio apenas às sobras orçamentárias posteriores à 15.3.2021 (data da promulgação da EC nº 109/2021) indevidamente transferidas ao Fundo de Reaparelhamento (FERCAG).

³ <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1988178461/inteiro-teor-1988178465>

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

5. Suspensão denegada. (Grifamos)

33. Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte se manifestou, por meio do processo 004787/2019⁴, :

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. (Grifamos)

34. De igual modo, o Tribunal de Contas de Roraima, no processo N°003992/2023⁵, também se manifestou, no seguinte termos:

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.

Considerando o que dispõe o inciso XIII e §2º, do artigo 1º, da LC nº 006/94; DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, reunidos em Sessão Ordinária do Pleno:

8.1. Pelo conhecimento da consulta, uma vez preenchidos os requisitos do art. 284 do RITCERR;

8.2. Responder a Consulta nos seguintes termos: **Os valores auferidos a título de remuneração de aplicações financeiras incidentes sobre os recursos recebidos a título de duodécimos** não podem ser transferidos ou destinados a fundos por força do disposto nos §§1º e 2º do art. 168 da Constituição Federal de 1988, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, **devendo ser obrigatoriamente restituídos ao caixa único do Tesouro do ente federativo ou compensados nas parcelas subsequentes do exercício.**

35. Veja-se, portanto, que diversos órgãos se manifestam no mesmo sentido do apontamento inicial desta Unidade Técnica (*os recursos acessórios devem ter o mesmo tratamento do principal, por conseguinte, no caso de Rondônia, devem ser remetidos ao Iperon*).

36. Por outro lado, um órgão técnico com entendimento diferente é o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante o Acórdão 2476/22 - Tribunal Pleno, que em sede de consulta, respondeu que *“os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita,*

⁴ <https://www.tce.rn.gov.br/Consultas/resultadoConsultaTema/?IdConsulta=993>

⁵ <https://tcerr.tc.br/download/diario/f3f60e8750d671e326c33c1b1d806b97546249fea87ec9c654a1f14a58ecd766>



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.”

37. Contudo, entre os fundamentos utilizados pelo TCE/PR objetivando afastar a Nota Técnica 34054/2021, emitida pelo Ministério da Economia⁶, está a ausência de simetria na gestão de caixa único entre a União e o Estado do Paraná. Mesmo que esteja correta em relação à estrutura de tesouraria, pode ser considerada equivocada em sua conclusão jurídica e contábil sobre a natureza dos rendimentos dos duodécimos, pois a estrutura de tesouraria (centralizada ou descentralizada) é um *mecanismo operacional* para a gestão dos fluxos financeiros

38. A ausência de uma conta única no Paraná, ao nosso ver, não deveria fundamentar a desvinculação dos rendimentos das aplicações financeiras da sua fonte de origem, pois a lógica da vinculação do rendimento ao principal é um princípio jurídico e fiscal que transcende a forma de gestão da tesouraria.

39. Conforme demonstrado, é majoritária a jurisprudência que reforça a compreensão de que as sobras orçamentárias dos duodécimos, incluindo seus rendimentos, devem retornar ao caixa do ente federado, conforme posição do Supremo Tribunal Federal (STF, SS 5.638 MC-REF) e o posicionamento de outros Tribunais de Contas (TCE/RN, TCE/RR).

40. Portanto, a interpretação que permite a retenção e a apropriação desses rendimentos como receita patrimonial própria desvirtua o propósito da Emenda Constitucional nº 109/2021 e os princípios da gestão fiscal responsável, que exigem que todo recurso público, e seus acessórios, esteja submetido ao planejamento e controle orçamentário consolidado do ente federado.

• **Da irretroatividade da Emenda Constituição Estadual nº 176/2025**

41. Embora o arcabouço jurídico vigente e entendimento jurisprudenciais estivesse convergente com entendimento da Unidade Técnica, no decorrer do andamento processual, a Assembleia Legislativa, por meio da Emenda Constituição Estadual nº 176/2025, estabeleceu nova redação ao Art. 137-A, alterando o § 7º e acrescenta o § 10, incisos I, II, III, IV e V e os §§ 11, 12 e 13, bem como acrescentou o artigo 51 às Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia.

42. Com a nova redação, restringiu-se, de forma expressa, a composição do saldo financeiro dos repasses duodecimais não utilizados. Os parágrafos 10 a 12 introduziram a **definição de “receitas próprias”**, incluindo rendimentos de aplicações financeiras, alienações,

⁶ Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/13849>. Essa nota foi revogada pela Nota Técnica SEI nº 57145/2021, a qual incorpora as orientações apresentadas na nota 34054/2021 e traz orientações complementares quanto ao tratamento dos rendimentos dos duodécimos recebidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

indenizações e outros ingressos, e estabeleceram o regime autônomo destes, desvinculando-os do saldo financeiro decorrente das sobras de duodécimos, *in verbis*:

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.

§ 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. **(Grifamos)**

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

43. O art. 51 das Disposições Constitucionais Transitórias conferiu **tratamento imediato às situações pendentes de repasse ao IPERON**, ao prever que as receitas próprias, ainda não destinadas ao RPPS, poderiam ser incorporadas ao orçamento vigente mediante abertura de créditos suplementares, *in verbis*:

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**)

44. É crucial observar que a Emenda Constitucional nº 176 foi promulgada em **15/09/2025**. A situação fática sob análise, refere-se ao encerramento do exercício anterior (31.12.2024), ou seja, as sobras referentes aos duodécimos de 2024, portanto, com fato gerador da obrigação antes da promulgação da referida EC, ou seja, trata-se de fato já consumado. Se a obrigação de repasse do saldo financeiro do exercício de 2024 já estava consolidada sob a égide da legislação anterior (a redação do Art. 137-A, §7º, anterior à EC 176/2025), a nova Emenda **não pode retroagir** para modificar essa obrigação.

45. Por conseguinte, fundamentando-se na segurança jurídica, não pode haver irretroatividade quanto à base de cálculo de uma obrigação que já se encontrava consumada sob a égide da redação anterior.

46. Para além disso, permitir a aplicação imediata, ou seja, aceitação da tese da ALE/RO resultaria em uma quebra de isonomia com os demais Poderes e Órgãos Autônomos, bem como em privilégio injustificável à ALE/RO, pois enquanto os demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia cumpriram suas obrigações de repasse conforme a redação anterior, no prazo previsto na Lei 5.111/21, art. 2º, §2º, cumprindo o ditame constitucional federal (Art. 168, § 2º), a ALE/RO realizaria uma retenção de parcela do duodécimo.

47. Assim, pode-se concluir que, embora o Art. 51 da ADCT seja formalmente constitucional, ele não se aplica a fatos geradores de obrigações que se consumaram antes de sua promulgação, em uma interpretação teleológica e sistemática da Constituição, aplicando o princípio de que as leis (inclusive as emendas constitucionais) não devem retroagir para prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

48. Portanto, considerando que TCE-RO tem a competência para, incidentalmente e em um caso concreto sob sua análise, afastar a aplicação de uma norma se entender que sua aplicação violaria outros preceitos ou princípios constitucionais igualmente importantes, como a

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

segurança jurídica, consideramos que a decisão deve estabelecer o alcance e a eficácia temporal da Emenda 176, o que será objeto de proposta ao relator.

- **Da dissonância ao disposto no §2º, art. 168, da Constituição Federal**

49. A Constituição Federal estabelece a hierarquia das normas no ordenamento jurídico brasileiro, sendo a lei maior e **parâmetro de validade para todas as demais normas**, incluindo as Constituições Estaduais. Com o advento da Emenda Constitucional Federal nº 109, de 15 de março de 2021, o §2º do Art. 168 da CF/88 foi incluído com a finalidade expressa de combater o entesouramento pelos Poderes e órgãos autônomos, a partir disso, criou-se um arcabouço mais rigoroso quanto à utilização do repasse do duodécimo pelos poderes e órgãos.

50. Esse dispositivo é categórico ao determinar que: ***“O saldo financeiro decorrente de dotações orçamentárias a título duodécimo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.”*** A interpretação teleológica desse preceito revela que todo e qualquer recurso repassado a título de duodécimo que não for utilizado até o final do exercício financeiro, e que, portanto, constitua um saldo financeiro, deve retornar à origem.

51. A Emenda à Constituição Estadual nº 176/2025, ao redefinir *“receitas próprias”* (incluindo rendimentos de aplicações financeiras, restituições e ressarcimentos – considerada acessórias pela Unidade Técnica) e desvinculá-las da base de cálculo do saldo financeiro dos duodécimos para fins de retenção no poder, cria uma exceção não prevista na Constituição Federal e, mais grave, contrária à finalidade da norma federal, configurando uma afronta direta à supremacia da Constituição Federal e ao comando expresso do Art. 168, §2º.

52. Pela interpretação do §2º da Emenda Constitucional 109/21, infere-se que os valores a título de **remuneração de aplicações financeiras incidentes sobre recursos duodecimais não se encontram disponíveis para livre destinação** pelos órgãos. Ainda que tais receitas decorram de gestão temporária dos recursos repassados, elas mantêm a mesma natureza jurídica do principal, portanto, devem ter a mesma destinação da receita principal. De igual modo, as **restituições e ressarcimentos** de despesas que foram pagas com recursos de duodécimos e, portanto, das fontes 500/501, representam um **estorno à origem**, portanto, também **não se encontram disponíveis para livre destinação** pelos órgãos e poderes.

53. Entende-se que a alteração promovida na Constituição Estadual (EC nº 176/2025) pode ser interpretada como uma prática de retrocesso, criando novos mecanismos de entesouramento, pois se o objetivo da EC 109/2021 (art. 186§2º da CF) foi coibir o entesouramento e garantir que os recursos públicos sejam eficientemente utilizados ou retornem ao caixa geral para o benefício coletivo, permitir que rendimentos, restituições e

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

ressarcimentos dos duodécimos sejam tratados como receitas próprias seria criar uma saída que confronta esse objetivo.

54. Por conseguinte, conclui-se que a **alteração promovida pela Emenda Constitucional Estadual nº 176/2025** no Art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, na parte que trata os rendimentos de aplicações financeiras, restituições e ressarcimentos como "receitas próprias" não sujeitas ao repasse do saldo financeiro dos duodécimos, **viola diretamente o Art. 168, §2º da Constituição Federal de 1988** e por contradizer **o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (STF 5.638 MC-REF⁷)**.

55. Diante do exposto, propõe-se ao Relator que o presente processo, com as respectivas cópias e anexos pertinentes ao tema, seja encaminhado ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para que adote as providências que entender cabíveis para salvaguardar a ordem constitucional e garantir o regular tratamento aos recursos dos duodécimos, considerando os indícios elevados de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 176/2025 de Rondônia, que criou o mecanismo de receitas próprias, com recursos advindo de sobras do duodécimos ao final do exercício.

4 CONCLUSÃO

56. Encerrada a análise técnica, ratificamos que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia efetuou um repasse no valor de R\$ 40.968.905,71, enquanto deveria ter repassado R\$ 51.550.544,65 (fontes 1500 e 1501), restando pendente de repasse, portanto, o valor de R\$ 10.581.638,94, assim cumpriu parcialmente o §7º do art. 137-A da Constituição Estadual.

57. Ratificamos, também que, com base no arcabouço constitucional e legal, pautado pelo princípio do acessório segue o principal e pela teleologia da EC 109/2021, os rendimentos de aplicações financeiras, restituições e ressarcimentos, quando gerados a partir dos recursos duodecimais (fontes 500 e 501), são de natureza acessória ao principal. Assim, eles mantêm a mesma vinculação e destinação dos recursos originais. Entende-se, portanto, que esses recursos acessórios não podem ser arbitrariamente desvinculados e considerados "receitas próprias" de livre disposição.

58. Concluimos que a EC nº 176/2025, publicada apenas em setembro de 2025, não tenha aplicabilidade retroativa ao repasse do saldo financeiro de 2024. Isso se fundamenta no fato de que a obrigação de repasse do saldo financeiro referente ao exercício de 2024 já estava consolidada sob a égide da legislação anterior e da Constituição Federal, portanto, a nova emenda estadual não deveria retroagir para modificar um fato gerador já consumado, sob pena de violação ao princípio do *tempus regit actum* (*tempo rege o ato*).

⁷ <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1988178461/inteiro-teor-1988178465>

TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

59. Entendemos que a Emenda Constitucional nº 176/2025 de Rondônia, que buscou classificar rendimentos, restituições e ressarcimentos como "receitas próprias" para fins de desvinculação, não é compatível com o §2º do Art. 168 da Constituição Federal, pois cria um regime autônomo para esses recursos, com mecanismo de retenção que se opõe à diretriz constitucional superior, que visa de combater o entesouramento de recursos.

60. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento na segurança jurídica, irretroatividade da norma e princípio da isonomia, que seja determinado ao Poder Executivo Estadual que realize o desconto das parcelas de duodécimos futuros do valor retido pela ALE/RO, no valor de R\$ 10.581.638,94, que foi retido pelo Poder Legislativo sob fundamentação de que eram "receitas próprias".

61. Por fim, propõe-se que os presentes autos sejam encaminhados ao Ministério Público –MP/RO, para fins de eventual proposição de ação de inconstitucionalidade diante da redação da EC nº 176/2025, devido a indício de (i) violação patente à dispositivo da Constituição e (ii) contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5 Diante do exposto, submetemos os autos ao Conselheiro Relator sugerindo a adoção das seguintes providências:

5.1. CONSIDERAR que houve **cumprimento parcial** pela Assembleia Legislativa, das obrigações previstas no §7º, art. 137-A da Constituição Estadual, referente à comprovação de repasse do saldo financeiro do exercício de 2024.

5.2 DETERMINA Poder Executivo Estadual que **realize o desconto nas parcelas de duodécimos futuros do valor retido pela ALE/RO**, no valor de R\$ 10.581.638,94, que foi retido pelo Poder Legislativo sob fundamentação de que eram "receitas próprias".

5.3 CONSIDERAR que a nova redação do art. 137-A da Constituição Estadual, dado pela EC 176/2025, seja aplicada aos repasses de saldo financeiro devidos a partir de 2025, haja vista a segurança jurídica, isonomia aos demais poderes e, sobretudo, a irretroatividade de uma obrigação já consumada.

5.4 ENCAMINHAR o presente processo ao Ministério Público Estadual, para fins de avaliação quanto à inconstitucionalidade das alterações promovidas pela EC 176/2025, haja vista o sentido teológico disposto



TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

no §2º, art. 168 da Constituição Estadual, que visa combater o entesouramento pelos Poderes e Órgãos Autônomos.

Porto Velho-RO, 17 de novembro de 2025.

Elaboração:

(Assinado eletronicamente)

Claudiane Vieira Afonso

Auditora de Controle Externo - Matrícula n. 549

Supervisão:

(Assinado eletronicamente)

Gislene Rodrigues Menezes

Auditora de Controle Externo - Matrícula n. 486

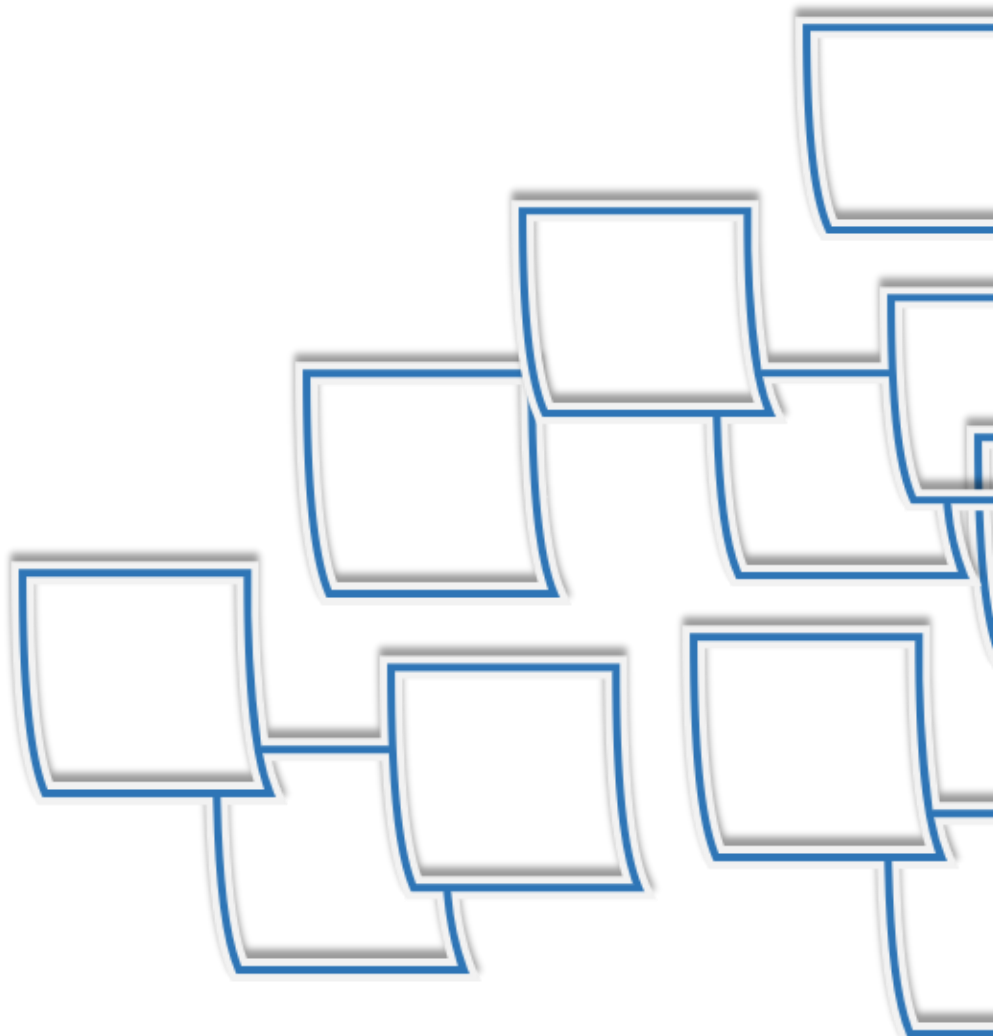


TRIBUNAL DE CONTAS DESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA



Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado
Av. Presidente Dutra, nº 4229, Anexo III, Bairro Olaria
Porto Velho - Rondônia - CEP: 76801-327
www.tce.ro.gov.br



Em, 17 de Novembro de 2025



CLAUDIANE VIEIRA AFONSO
Mat. 549
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 17 de Novembro de 2025



GISLENE RODRIGUES MENEZES
Mat. 486
COORDENADOR