TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO:	00847/21-TCE-RO
SUBCATEGORIA:	Acompanhamento da Receita do Estado
ASSUNTO:	Apuração do excesso de arrecadação do exercício de 2020 para fins do disposto na EC n. 142/2020
JURISDICIONADO:	Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN
INTERESSADOS:	Poder Executivo do Estado Poder Judiciário do Estado Poder Legislativo do Estado Tribunal de Contas do Estado Ministério Público do Estado Defensoria Pública do Estado Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN Superintendência de Contabilidade – SUPER Procuradoria-Geral do Estado - PGE Controladoria-Geral do Estado - CGE
RESPONSÁVEIS:	Luís Fernando Pereira da Silva, CPF 192.189.402-44, Secretário de Estado de Finanças; Jurandir Cláudio D'adda, CPF 438.167.032-91, Superintendente de Contabilidade
IMPEDIMENTO:	Conselheiro Paulo Curi Neto
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO:	13ª Sessão Ordinária Telepresencial do Tribunal Pleno, de 5 de agosto de 2021

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. ART. 137-A DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. EQUILÍBRIO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXERCÍCIO DE 2020. ART. 168, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VEDAÇÃO DE REPASSES ORIUNDOS DE DUODÉCIMOS À FUNDOS. FUNDO PREVIDENCIÁRIO. EXCEÇÃO A VEDAÇÃO. DETERMINAÇÃO DE REPASSE DO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO AO FUNDO CAPITALIZADO DO RPPS.

1. Nos moldes do art. 249 da Carta da República, admite-se a alocação de recursos de qualquer natureza em fundo previdenciário, constituindo exceção à regra constante no art. 168, §1º, da Carta da República, após EC 109/21, que veda o repasse de recursos oriundo de duodécimo à Fundos.

2. À luz do *princípio da unidade da Constituição*, impõe-se a concordância prática entre os enunciados em disputa, como medida tendente à preservação do núcleo dos interesses tutelados, notadamente o equilíbrio das contas públicas e dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, pois complementares.

3. Em meio a esse contexto, revela-se adequado o art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, que prevê a

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

destinação do excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, para manutenção do equilíbrio atuarial do Regime de Previdência dos Servidores do Estado.

4. Considerada a data de entrada em vigor da EC 109/21 e a natureza jurídica do balanço patrimonial, mostra-se viável o repasse de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 – neste, incluídas eventuais economias realizadas até a entrada em vigor da EC 109/21 – a fundo de qualquer natureza, ante a impossibilidade de concessão de efeitos retroativos à norma em questão

5. O Fundo Financeiro é por natureza deficitário, constituindo atecnia legislativa a menção a seu equilíbrio atuarial e a destinação de recursos para tal finalidade.

6. Melhor atende aos valores e fins buscados pela Constituição, com especial destaque ao equilíbrio atuarial do RPPS expressamente consignado no dispositivo, o repasse do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON.

7. Os recursos, repassados ao Fundo Previdenciário Capitalizado com objetivo de promoção do equilíbrio atuarial do regime de previdência, não deverão ser computados no limite da despesa total com pessoal, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que observados os requisitos específicos elencados na Portaria MPS 746/2011 do Ministério da Previdência Social.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de procedimento instaurado para apuração do excesso de arrecadação do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2020, para fins de cumprimento da ordem constante no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia (EC n. 142/2020), que destina o excesso de arrecadação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como da Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de Rondônia à equalização do déficit atuarial do Fundo Financeiro Previdenciário do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, acompanhado pelos Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva e pelos Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves) e Francisco Júnior Ferreira da Silva, por maioria, vencido o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, em:

I – Assentar a juridicidade da manutenção do repasse do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Rondônia -

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Iperon, ante a adequação da norma contida no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia ao art. 168, §1º, da Carta da República, como medida necessária à sustentabilidade fiscal e previdenciária do Estado de Rondônia;

II – Reconhecer a existência de atecnia na redação do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, visto ser indevido falar em equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro, pois, por natureza deficitário, conforme exposto na Nota Técnica 18.162/2021/ME da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. Em decorrência disso e visando a máxima efetividade dos fins buscados pela Constituição do Estado, à luz do art. 40 da Carta da República, determinar que os repasses sejam direcionados ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Iperon;

III – Repassados os recursos ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Iperon para fins de promoção do equilíbrio atuarial do RPPS, os valores **não deverão ser computados no total da despesa com pessoal**, nos moldes do art. 19, §1º, VI, alínea "c", da LC 101/00, e Nota Técnica 18.162/2021/ME, **desde que observados** os requisitos da Portaria MPS nº 746/2011;

IV – Considerada a data de entrada em vigor da EC 109/21 e a natureza jurídica declaratória do balanço patrimonial, mostra-se viável o repasse de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 – neste, incluídas eventuais economias realizadas até a entrada em vigor da EC 109/21 – a fundo de qualquer natureza, ante a impossibilidade de concessão de efeitos retroativos à norma em questão;

V – **Determinar** aos titulares dos Poderes e órgãos autônomos do Estado de Rondônia **que, no prazo de 10 dias, repassem ao Fundo Previdenciário Capitalizado** do Iperon os valores referentes ao excesso de arrecadação, valores repassados a título do pré-sal (que tem destinação exclusiva à previdência) e, querendo, eventuais economias realizadas, nos termos expostos no art. 137-A da Constituição do Estado, nos moldes exarados no relatório técnico de ID 1027047;

VI – Dê-se **imediata** ciência dos termos do acórdão aos chefes dos Poderes e órgãos autônomos que figuram como interessados neste feito, bem como aos responsáveis, via ofício, a fim de que cumpram a ordem ora emanada, **a qual deverá ser comprovada nos presentes autos em igual prazo**;

VII - Dê-se **imediata** ciência dos termos do acórdão ao Ministério Público de Contas, ao Secretário-Geral de Controle Externo e à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - Iperon;

VIII – Junte-se cópia deste acórdão aos autos do Processo 01423/20, desta relatoria, que tem por objeto o acompanhamento do déficit previdenciário do Iperon, **vindo-o concluso para análise e decisão**;

IX – Fica desde já autorizada a utilização dos meios de tecnologia e dos aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais.

X – Cumpridas as determinações, arquivem-se os presentes autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro Edilson de Sousa Silva (Relator), Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e os

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves) e Francisco Júnior Ferreira da Silva; o Conselheiro Presidente em exercício José Euler Potyguara Pereira de Mello; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Ausente o Conselheiro Benedito Antônio Alves devidamente justificado. O Conselheiro Paulo Curi Neto declarou-se impedido.

Porto Velho, quinta-feira, 5 de agosto de 2021.

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA

Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Presidente em exercício

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

PROCESSO:	00847/21-TCE-RO
SUBCATEGORIA:	Acompanhamento da Receita do Estado
ASSUNTO:	Apuração do excesso de arrecadação do exercício de 2020 para fins do disposto na EC n. 142/2020
JURISDICIONADO:	Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN
INTERESSADOS:	Poder Executivo do Estado Poder Judiciário do Estado Poder Legislativo do Estado Tribunal de Contas do Estado Ministério Público do Estado Defensoria Pública do Estado Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN Superintendência de Contabilidade – SUPER Procuradoria-Geral do Estado - PGE Controladoria-Geral do Estado - CGE
RESPONSÁVEIS:	Luís Fernando Pereira da Silva, CPF 192.189.402-44, Secretário de Estado de Finanças; Jurandir Cláudio D'adda, CPF 438.167.032-91, Superintendente de Contabilidade
IMPEDIMENTO:	Conselheiro Paulo Curi Neto
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO:	13ª Sessão Ordinária Telepresencial do Tribunal Pleno, de 5 de agosto de 2021

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento instaurado para apuração do excesso de arrecadação do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2020, para fins de cumprimento da ordem constante no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia (EC n. 142/2020), que destina o excesso de arrecadação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como da Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, à equalização do déficit atuarial do Fundo Financeiro Previdenciário do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia.

2. A Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN, em expediente subscrito por seu Secretário Luís Fernando Pereira da Silva, em atenção à Emenda à Constituição de n. 142/2020, apresentou cálculos elaborados pela Superintendência Estadual de Contabilidade – SUPER, que demonstram os valores devidos à cada Poder e órgão autônomo, em decorrência do excesso de arrecadação do exercício de 2020, no montante de R$ 441.245.653,59.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

3. O demonstrativo está resumido na tabela adiante colacionada, a qual é extraída da manifestação da SEFIN:

Excesso de arrecadação Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia	R$ 21.135.666,81
Excesso de arrecadação Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	R$ 11.295.888,73
Excesso de arrecadação Tribunal de Justiça de Rondônia	R$ 49.904.883,42
Excesso de arrecadação Ministério Público do Estado de Rondônia	R$ 22.062.282,68
Excesso de arrecadação Defensoria Pública do Estado de Rondônia	R$ 6.133.314,58
Excesso de arrecadação Poder Executivo - 20%	R$ 66.142.723,47
Total a ser repassado ao IPERON	**R$ 176.674.759,69**
Excesso de arrecadação Poder Executivo - 80%	R$ 264.570.893,90
Total do excesso de arrecadação de 2020	R$ 441.245.653,59

4. A Secretaria Geral de Controle Externo, por meio da Coordenadoria Especializada em Finanças Públicas do Estado, concluiu que os *"cálculos apresentados pela SEFIN/SUPER não contemplaram a devolução de repasses no montante de R$ 83.800.696,64 referente à decisão exarada no âmbito do processo PCe 02051/20, e que a interpretação adotada não está em conformidade com o conceito de excesso de arrecadação expresso nos §§ 2º e 3º do art. 137-A, da Constituição Estadual"*.

5. Em decorrência, propõe a SGCE seja determinado aos Chefes dos Poderes e órgãos autônomos que repassem, com efeito imediato, ao Fundo Previdenciário do IPERON, o excesso de arrecadação do exercício de 2020, de acordo com a seguinte distribuição de valores:

Poder	Percentual de participação LDO 2020	Excesso de Arrecadação 2020 destinado ao Fundo Previdenciário Financeiro
Órgão Autônomo	**(a)**	**(b) = (a) x (Base de Cálculo R$293.384.677,23**
Assembleia Legislativa	4,79%	14.053.125,47
Poder Judiciário	11,31%	33.181.804,69
Ministério Público	5,00%	14.669.235,21
Tribunal de Contas	2,56%	7.510.650,32
Defensoria Pública	1,39%	4.078.049,21
Poder Executivo (20% do excesso)	74,95%	43.984.346,06

Fonte: Quadro 03 - Apuração dos valores correspondente ao excesso de arrecadação do exercício de 2020 que deverá ser destinado ao Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON.

JULGADO

6. Em sequência, por meio da DM 0113/2021-GCESS/TCERO, apontou-se que, para além dos fundamentos expostos pelo controle externo, não fora realizada abordagem dos possíveis reflexos da EC 109, de 15.3.2021, na matéria em apreço, visto que tal emenda acrescentou ao art. 168 da Carta da República vedação quanto à transferência de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais a fundos, além de determinar que o saldo financeiro seja restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

7. Considerada a nova disposição constitucional, determinou-se a notificação dos interessados para manifestação a respeito da matéria constante nos autos e quanto aos possíveis reflexos advindos da recente alteração constitucional.

8. Em atendimento à decisão monocrática referida, o e. Procurador-Geral de Justiça, Aluído de Oliveira Leite, manifestou-se em concordância com o DOF, oportunidade em que comunicou estarem os valores referentes ao excesso de arrecadação reservado para destinação ao IPERON. Destacou o órgão ministerial, ainda, aguardar a deliberação desta Corte de Contas sobre a matéria, em especial se a destinação ao IPERON do excesso de arrecadação impactará ou não o índice de gestão fiscal, bem como se a transferência contraria a EC 109/21 (ID 1034512).

9. A Defensoria Pública do Estado de Rondônia, por meio do e. Defensor Público-Geral do Estado, Hans Lucas Immich, manifestou-se em concordância com a metodologia de apuração do excesso de arrecadação apresentado no relatório elaborado pela SGCE (ID 1040979). No mais, no documento de ID 1057369, apontou que uma interpretação literal do texto constitucional conduziria à inviabilidade de cumprimento do art. 137-A da Constituição Estadual, ao menos no que tange aos duodécimos pertinentes ao exercício de 2021, uma vez que a norma veda sua transferência a fundos, de forma genérica, sem prever qualquer exceção a essa regra.

10. O e. Conselheiro Paulo Curi Neto, Presidente do Tribunal de Contas do Estado, manifestou-se pela higidez do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, frente às alterações advindas da EC 109/2021, que não vedam o aporte de recursos ao Fundo Previdenciário. Após tecer pertinentes considerações acerca da constitucionalidade dos repasses, concluiu:

> [...] No entanto, destaco que não há óbice, tampouco dúvida jurídica, quanto ao repasse de valores ao FPF-IPERON em atenção ao art. 137-A, da CE, uma vez que os parágrafos do art. 168, da CF, introduzidos com a EC n. 109/2021, não vedam o aporte de recursos ao Fundo Previdenciário.
>
> 47. Ante o exposto, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia se manifesta no seguinte sentido:
>
> **I)** seja reconhecida a higidez do art. 137-A da Constituição Estadual, uma vez que harmônico com o disposto nos arts. 40 e 168, da Constituição Federal, não havendo, também, desrespeito à Lei Complementar n. 178/2021, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal; e,
>
> **II)** seja determinado o repasse ao IPERON dos valores mencionados pelo Controle Externo no Relatório ID 1027047 do PCE n. 00847/2021 e facultado outros repasses

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> frutos de eventuais economias orçamentárias do TCE sem qualquer impacto no limite de despesas com pessoal deste Tribunal, pelo menos até que se materialize a insuficiência financeira do IPERON. [...]

11. O e. Desembargador Paulo Kiyochi Mori, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, apresentou informações (ID 1050210). Na oportunidade, manifestou-se em consonância com a SGCE, quanto ao excesso de repasses que superaram a dotação orçamentária do TJRO, que perfazem o valor de R$ 33.181.804,69.

12. No mais, registrou ter a Procuradoria Junto ao TJRO opinado pela aplicabilidade do conceito do art. 137-A, §2º, da CE para unicamente fins de cálculo dos recursos a serem transferidos ao Fundo Previdenciário e pela conformidade do art. 137-A da CE com o art. 168, §§1º e 2º da CRFB/1988, permanecendo vigente a norma estadual, conforme parecer acostado no documento de ID 1050212.

13. A Procuradoria-Geral de Justiça, em manifestação lavrada por seu Procurador-Geral de Justiça Ivanildo de Oliveira, firmou entendimento quanto à constitucionalidade dos repasses financeiros a serem realizados para o Fundo Previdenciário, bem como quanto à não incidência sobre tais valores para cálculo do computo com a despesa líquida de pessoal (ID 1052616).

14. Por fim, o douto Ministério Público de Contas apresentou judicioso parecer, de lavra do i. Procurador-Geral de Contas Adilson Moreira de Medeiros, que opina que as transferências de recursos ao Fundo Financeiro Previdenciário do IPERON, estabelecidas no artigo 137-A da Constituição Estadual, não encontram óbice na previsão do § 1º do artigo 168 da Constituição Federal, visto que ambos os dispositivos guardam consonância com a sustentabilidade fiscal e previdenciária, *verbis*:

> [...] III – sejam os efeitos jurídicos, contábeis e operacionais eventualmente incidentes nas disposições do artigo 137-A da Constituição Estadual, a partir do exercício de 2021, por força das alterações normativas promovidas pela Emenda Constitucional n. 109/2021 e pela Lei Complementar n. 178/2021, em seu cotejo com a Nota Técnica n. 18.162/2021/ME, perscrutados no Processo n. 1423/2020, que trata do acompanhamento do déficit previdenciário do IPERON, pelos fundamentos consignados no tópico V deste parecer;

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> IV – alternativamente, em não prevalecendo o encaminhamento consignado no item III, seja assentado, por ocasião da apreciação de mérito a que alude o item II, o entendimento da Corte de Contas no sentido de que:
>
> a) as transferências de recursos ao Fundo Financeiro Previdenciário do IPERON, estabelecidas no artigo 137-A da Constituição Estadual, não encontram óbice na previsão do § 1º do artigo 168 da Constituição Federal, visto que ambos os dispositivos guardam consonância com a sustentabilidade fiscal e previdenciária, não incidindo o regramento local na vedada retenção de tais recursos com os próprios Poderes e Órgãos Autônomos, além do que efetivamente preserva a função alocativa do orçamento, ao canalizar o montante excedente apurado para os cofres previdenciários, área de vital importância, não só para o equilíbrio de curto prazo das contas públicas tomadas em seu todo, mas para as futuras gerações que seriam afetadas pela insustentabilidade do sistema previdenciário;
>
> b) em razão da superveniência da Emenda Constitucional n. 109/2021, da Lei Complementar n. 178/2021 e da Nota Técnica n. n. 18.162/2021/ME, urge que a atual sistemática prevista no artigo 137-A da Constituição Estadual seja revista e alterada, por razões de segurança jurídica e de harmonia federativa, para efeito de que os repasses dos recursos afins, referentes aos fatos geradores ocorridos do exercício de 2021 em diante, não mais sejam endereçados ao fundo previdenciário financeiro, em ordem a evitar que, além de serem os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado injustamente onerados com o cômputo de tais transferências nos gastos com pessoal, instale-se quadro de indesejada prevalência dos efeitos negativos decorrentes do meio eleito (ônus e restrições decorrentes dos aportes direcionados a referido fundo) sobre os próprios fins preconizados pela norma constitucional estadual (equalização do déficit atuarial), o que não se coaduna com o princípio da proporcionalidade; [...]

15. Os autos vieram conclusos para julgamento.

16. É o relatório.

VOTO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

17. O presente feito tem por objeto a apuração do excesso de arrecadação do exercício de 2020 para fins de cumprimento do disposto no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, com redação dada pela Emenda à Constituição n. 142/2020, que prevê destinação do excesso de

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

arrecadação ao Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, como medida para equalização do déficit atuarial existente.

18. Ocorre que, além da mera apuração de valores a serem repassados, impõe-se seja apreciada a disposição da Constituição Estadual à luz do art. 168, §1º, da Carta da República, incluído pela EC 109/2021, que veda a transferência de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais à fundos.

19. Impõe-se, ademais, seja analisado o impacto fiscal do repasse sobre o limite de gastos com pessoal estatuído pela Lei Complementar 101/00, especialmente ao considerar o entendimento firmado na Nota Técnica nº 18162/2021/ME, da Secretaria de Previdência, segundo a qual todos os aportes realizados em favor do Fundo em Repartição – Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON – são considerados como cobertura de déficit financeiro e, portanto, não podem ser deduzidos do cálculo da despesa total com pessoal.

20. Passa-se, pois, a análise dos pontos pertinentes.

I – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

I.I – Do equilíbrio financeiro e atuarial como princípios basilares do RPPS

21. O desequilíbrio atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos tem sua origem na herança patrimonialista do Estado brasileiro, justificadora de histórica concessão de benefícios sem adequadas regras de acesso e fontes de custeio, que garantissem a sustentabilidade e solvência do sistema.

22. Ainda que a crise financeira da previdência social e indicativos da necessidade de reformas já estivessem em discussão antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, o constituinte manteve o modelo das constituições anteriores, tendo se limitado a definir condições de acesso dos servidores públicos à benefícios previdenciários, sem maiores ponderações acerca das fontes de custeio e equilíbrio do sistema.

23. Veja-se a redação original do art. 40 da Carta da República:

> Art. 40. O servidor será aposentado:
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
> II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> III - voluntariamente:
> a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
> b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
> c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
> d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.
> § 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.
> § 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.
> § 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.
> § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.
> § 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

24. Foi por meio de sucessivas emendas à Constituição, com especial destaque à EC 20/1998, que a concepção de benefícios previdenciários como mera extensão da relação funcional tem sido superada, a partir da reestruturação do sistema que agora assume **caráter contributivo e solidário**, bem como por meio do estabelecimento de **critérios que visam a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial**.

25. O *caput* do art. 40 da Carta da República recebeu, assim, nova redação:

> Art. 40. **O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**. [...] – (grifou-se)

26. O conceito de equilíbrio financeiro e atuarial é concedido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que recebeu a incumbência legal de, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários, estabelecer diretrizes relativas a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos para preservação do caráter contributivo e solidário, bem como do equilíbrio financeiro e atuarial, a teor do prescreve o art. 9º da Lei 9.717/98.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

27. Conceituado pela Portaria MPS nº 464/2018, o **equilíbrio atuarial** deve ser entendido como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere. Por **equilíbrio financeiro**, por outro lado, deve ser entendida a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

28. Em linhas gerais, o equilíbrio financeiro e atuarial pressupõe que os recursos aportados ao RPPS serão suficientes para pagamento das obrigações futuras, a curto e longo prazo. Ou seja, que o Regime de Previdência é sustentável.

29. Para alcance de tal finalidade, o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/98 exige que os regimes próprios de previdência realizem avaliação atuarial inicial e em cada balanço, para apuração do custo previdenciário e estabelecimento de adequado plano de custeio. Desenvolvido por atuário, o estudo técnico considera as bases normativas dos benefícios, bases cadastrais dos servidores vinculados e, por fim, bases atuariais que ponderam variáveis futuras como expectativa de vida, estimativa de inflação e taxa de juros, a fim de que ao término da avaliação sejam apontados meios para fazer frente aos custos normais e suplementares.

30. Ocorre que a tardia referência ao equilíbrio atuarial, a partir de 1998, não foi suficiente para suprimir os déficits já existentes, decorrentes da criação de RPPS sem adequado estudo atuarial e da concessão de benefícios dissociados da realidade. Essa afirmação é confirmada por meio de dados fornecidos pela Secretaria da Previdência, que ao analisar dados do exercício de 2019 demonstrou os resultados atuariais negativos de diversos RPPS do Brasil[1], dentre os quais está o RPPS do Estado de Rondônia.

RPPS	RESULTADO ATUARIAL
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - DF	-350.648.662.513,68
GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - BA	-340.822.433.064,52
GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - PB	-37.743.385.581,29
GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS - AL	-33.708.190.665,71
GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS - GO	-304.332.679.537,76
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - MG	-752.685.348.747,68
GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - PE	-92.307.866.296,84
GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA - RO	**-51.338.339.101,56**

[1] Estatísticas e Informações dos RPPS. Extraído do sítio eletrônico da Secretaria de Previdência < https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps >. Consultado em 15 jul 2021.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - RR	-7.030.800.539,78
GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SC	-196.479.475.266,63
GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE - SE	-86.635.348.978,11
GOVERNO DO ESTADO DO ACRE - AC	-16.579.787.019,02
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ - AP	-16.761.197.198,71
GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS - AM	-110.594.889.046,97
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ - CE	-75.525.524.929,47
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ES	-82.713.670.375,46
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO - MA	-47.401.640.676,77
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO - MT	-42.348.196.913,06
GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL - MS	-18.433.243.056,14
GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - PA	-183.488.902.453,16
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - PR	-380.591.649.458,68
GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ - PI	-26.840.149.494,30
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ	-612.660.103.976,83
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - RN	-61.418.640.118,17
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS	-164.109.867.539,05
GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS - TO	-35.122.173.630,50

31. Vê-se que mesmo após sucessivas reformas previdenciárias ao longo dos anos, o crítico desequilíbrio tem se perpetuado, o que se deve em parte à transformação das estruturas demográficas e consequente redução da população ativa frente ao contingente de inativos, bem como ao aumento da expectativa de vida dos segurados.

32. Emerge, assim, a já premeditada crise decorrente do desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, que está prestes a refletir em um desequilíbrio generalizado das contas dos entes públicos e consequente impacto não apenas sobre o regime previdenciário, mas sobre a implementação de outras políticas públicas de interesse social, além do forte abalo nas finanças públicas.

33. Isso porque, em caso de eventual insuficiência financeira dos respectivos regimes próprios de previdência, em cumprimento ao §1º do art. 2º da Lei 9.717/98[2], a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão responsáveis pela cobertura dos recursos necessários ao pagamento de benefícios previdenciários de seus respectivos servidores. Por consequência, ao alocar

[2] BRASIL. Lei 9.717/98, Art. 2º, §1º. Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004). [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

seus finitos recursos para pagamento de benefícios, restarão desassistidos outros setores essenciais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outras, colocando em risco o adequado desenvolvimento do ente público.

34. Não fosse o bastante, **eventual aporte de recursos para pagamento de pessoal inativo deverá ser computado como despesa com pessoal**, impactando nos limites de gastos com pessoal e, assim, justificando a imposição das duras limitações constantes nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar 101/00, sem prejuízo daquelas constantes no art. 169 da Carta da República.

35. Nesse sentido, dispõem os artigos 19, §3º, e art. 20, §7º, da LC 101/00:

> Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...]
> § 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **é vedada** a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. - (grifou-se)
>
> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]
> § 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo **deverão** apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. - (grifou-se)

36. A crise instalada é grave e demanda efetivo e imediato enfrentamento, que perpassará pela adoção das medidas de equacionamento do déficit elencadas no art. 53 da Portaria MF 464/2018, e de reestruturação das normas pertinentes ao regime de previdência dos servidores, a fim de que seja cumprida a ordem constante na Carta da República quanto à manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência.

II.I – Do déficit atuarial do Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia e análise das medidas implementadas – Fundo Previdenciário, Segregação de massa e aporte de excesso de arrecadação

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

37. O Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia não está imune ao quadro deficitário acima exposto. Em verdade, conforme informações acostadas aos autos pelo Estado de Rondônia, **a partir do próximo exercício financeiro o regime de previdência enfrentará insuficiência financeira progressiva, exigindo a realização de constantes aportes financeiros para cobertura das obrigações assumidas pelo RPPS**, conforme tabela adiante colacionada.

Ano	Receitas	Despesas	Diferença	Fundo Financeiro	Complemento Governo Estadual
2021	453.658.656,33	730.034.922,91	-276.376.266,59	271.970.808,26	0
2022	367.498.325,19	1.052.966.380,94	-685.468.055,75	347.678.237,39	**333.384.360,04**
2023	334.365.953,79	1.096.338.655,04	-761.972.701,25	0	**757.567.242,92**
2024	319.380.677,11	1.137.759.724,06	-818.379.046,95	0	**813.973.588,62**
2025	303.103.384,63	1.185.462.344,62	-882.358.959,99	0	**877.953.501,66**
2026	287.269.734,20	1.229.754.803,95	-942.485.069,75	0	**938.079.611,42**

38. Ciente de tal panorama, ao longo dos anos, o Estado de Rondônia tem adotado **medidas preventivas tendentes à equalização de seu déficit atuarial**, dentre as quais merecem destaque a criação de Fundo Previdenciário, a implementação de segregação de massa e a destinação do excesso de arrecadação ao Fundo Financeiro, com fundamento no art. 137-A da Constituição Estadual.

39. A primeira medida, qual seja a criação de fundo previdenciário, encontra fundamento na própria Carta da República que prevê em seu art. 249, incluído pela Emenda à Constituição n. 20/1998, a possibilidade de a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, constituírem fundos com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e dependentes, o qual será integrado por recursos provenientes de contribuições e bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

40. Pela pertinência, transcreve-se:

> Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza**, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. - (grifou-se)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

41. Ao dispor sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social de servidores dos entes públicos, a Lei 9.717/1998 previu critérios mínimos e preceitos para constituição de fundos com finalidade previdenciária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, notadamente em seu art. 6º, que da seguinte forma dispõe:

> Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de **fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária**, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:
> ~~I - estabelecimento de estrutura técnico-administrativa, com conselhos de administração e fiscal e autonomia financeira;~~
> II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;
> ~~III - aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais;~~
> IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;
> V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;
> VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;
> VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;
> VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;
> IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.
> Parágrafo único. No estabelecimento das condições e dos limites para aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social, na forma do inciso IV do **caput** deste artigo, o Conselho Monetário Nacional deverá considerar, entre outros requisitos:
> I - a natureza pública das unidades gestoras desses regimes e dos recursos aplicados, exigindo a observância dos princípios de segurança, proteção e prudência financeira;
> II - a necessidade de exigência, em relação às instituições públicas ou privadas que administram, direta ou indiretamente por meio de fundos de investimento, os recursos desses regimes, da observância de critérios relacionados a boa qualidade de gestão, ambiente de controle interno, histórico e experiência de atuação, solidez patrimonial, volume de recursos sob administração e outros destinados à mitigação de riscos. - (grifou-se)

42. Com fundamento no permissivo constitucional e disposições da Lei 9.717/98, foi instituído o **Fundo Previdenciário vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia (IPERON)** por meio da Lei Complementar n. 278, de 4 de junho de 2003, com a finalidade de assegurar os recursos necessários à cobertura das obrigações previdenciárias. Da seguinte forma dispõe a lei estadual:

> Art. 1º **Fica instituído o Fundo de Previdência, vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON**, na forma prevista no artigo 6º da Lei Federal nº 9.717, de 17 de novembro de 1998, combinado com os artigos 71 a 74 da Lei Federa nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de assegurar os recursos necessários à cobertura das obrigações previdenciárias.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> §1º Integra o patrimônio financeiro do Fundo Previdenciário, a soma de recursos, em contas bancárias de aplicações do IPERON, existentes na data de publicação desta Lei Complementar.
> §2º Constituem receitas do Fundo Previdenciário, o saldo financeiro remanescente das contribuições previdenciárias deduzidos os benefícios pagos e as despesas administrativas autorizadas.
> §3º O superávit financeiro apurado na forma do parágrafo anterior será depositado, mensalmente, em conta especial do Fundo Previdenciário.
> §4º Pertencem, também ao Fundo Previdenciário, as receitas provenientes de auxílios, doações, legados, subvenções, rendimentos ou acréscimos oriundos de aplicações de recursos do próprio fundo, contribuições ou quaisquer transferências de recursos feitas por entidades, por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, de direito público ou privado, governamentais e não-governamentais, municipais e estaduais, federais, nacionais, estrangeiras ou internacionais. - (grifou-se)

43. As reservas financeiras ali constantes deram sustentação ao regime previdenciário dos servidores do Estado, especialmente após segregação de massas, tendo servido nos últimos anos como complementação dos recursos necessários ao pagamento das obrigações de segurados vinculados ao Fundo Financeiro de Previdência. A medida postergou, assim, a ocorrência de déficit financeiro do sistema.

44. Mais adiante, com fundamento na então vigente Portaria 403/2008 do Ministério de Estado da Previdência Social, que tratava sobre as avaliações atuariais dos regimes de previdência e estabelecia parâmetros para definição de planos de custeio, foram admitidas algumas medidas para equacionamento de déficits atuariais, notadamente a implementação de plano de amortização com contribuição suplementar ou a segregação de massas.

45. Nesse sentido previa o art. 53 da Portaria MPS 403/2008, hoje revogada pela Portaria MPS 464/18, *in verbis:*

> Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. [...]
> **§2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:**
> I – em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
> **II – em segregação de massa; e**
> **III – <u>complementarmente</u>, em:**
> **a) Aportes de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;**
> b) Aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e
> c) Adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73. [...]
> §5º A proposta do plano de equacionamento do déficit deverá ser disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do RPPS. - (grifou-se)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

46. O Estado de Rondônia optou, então, pela implementação do **regime de segregação de massa como medida para equalização do déficit atuarial**, por meio da criação de um Plano Previdenciário, composto por segurados admitidos no serviço público estadual a partir de 1 de janeiro de 2010, e um Plano Financeiro, composto por servidores admitidos até 31 de dezembro de 2009, nos termos da Lei Complementar 651/2012, que alterou a LCE 524/09.

47. Para tanto foram criados dois fundos, correspondentes a cada massa de segurados. Veja-se:

> Art. 7º. **Fica estabelecida a segregação de massa do IPERON, através da criação de um Fundo Previdenciário Capitalizado e um Fundo Previdenciário Financeiro**, a contar de 1º de janeiro de 2010, definida como data de corte. (Redação dada pela Lei Complementar n. 651, de 17/02/2012)
> Art. 8º. A segregação da massa será acompanhada pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes, na forma da legislação federal pertinente.
> Art. 9º. O Plano Financeiro será estruturado em regime orçamentário na forma definida pelo Ministério de Previdência Social, e o Plano Previdenciário será estruturado em regime de constituição de reservas de capital.
> Art. 10. Fica criado o **Fundo Previdenciário Capitalizado** de natureza contábil e caráter permanente para custear, na forma legal, os benefícios previdenciários aos segurados no serviço público estadual na condição de titular de cargo efetivo e aos seus dependentes, admitidos a partir de 1º de janeiro de 2010, na forma apresentada no artigo 7º desta Lei Complementar, inclusive**, será constituído pelas seguintes receitas:** (Redação dada pela Lei Complementar n. 651, de 17/02/2012)
> I – contribuição prevista no artigo 4º, no tocante aos segurados em atividade referidos no caput do presente artigo;
> II – contribuição prevista no artigo 5º e no seu parágrafo único, no tocante aos aposentados e pensionistas do grupo de segurados de que trata o caput do presente artigo;
> III – contribuição do Estado, através dos Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Universidades e Defensoria Pública, prevista no artigo 6º, no tocante aos segurados em atividade referidos no caput do presente artigo;
> IV – de créditos oriundos da compensação previdenciária de que trata a Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, no tocante aos segurados referidos no caput do presente artigo; e
> **V – contribuições ou aportes extraordinários, se apurada a necessidade por avaliação atuarial.**
> VI – outras receitas.
> Art. 11. O Fundo Previdenciário passará a denominar-se **Fundo Previdenciário Financeiro**, de natureza contábil e de caráter temporário, para custear na forma legal, os benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressados em cargo efetivo no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2009, bem como aqueles que já recebem benefícios do IPERON, na forma apresentada no artigo 7º desta Lei Complementar, **será constituído pelas seguintes receitas:** (Redação dada pela Lei Complementar n. 651, de 17/02/2012)
> I – contribuição prevista no artigo 4º, no tocante aos segurados em atividade referidos no caput do presente artigo;

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> II – contribuição prevista no artigo 5º e no seu parágrafo único, no tocante aos aposentados e pensionistas do grupo de segurados de que trata o caput do presente artigo;
> III – contribuição do Estado, através dos Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Universidades e Defensoria Pública, prevista no artigo 6º no tocante aos segurados em atividade referidos no caput do presente artigo;
> IV – de créditos oriundos da compensação previdenciária de que trata a Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, no tocante aos segurados referidos no caput do presente artigo;
> V – do produto da alienação de bens e direitos do Regime Próprio de Previdência Social;
> VI – do produto da alienação de bens e direitos do Estado, através dos Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Universidades e Defensoria Pública, transferido ao Regime Próprio de Previdência Social;
> VII – de doações e legados;
> VIII – de superávits obtidos pelo Regime Próprio de Previdência Social, obedecidas as normas da legislação federal regente e outras receitas. - (grifou-se)

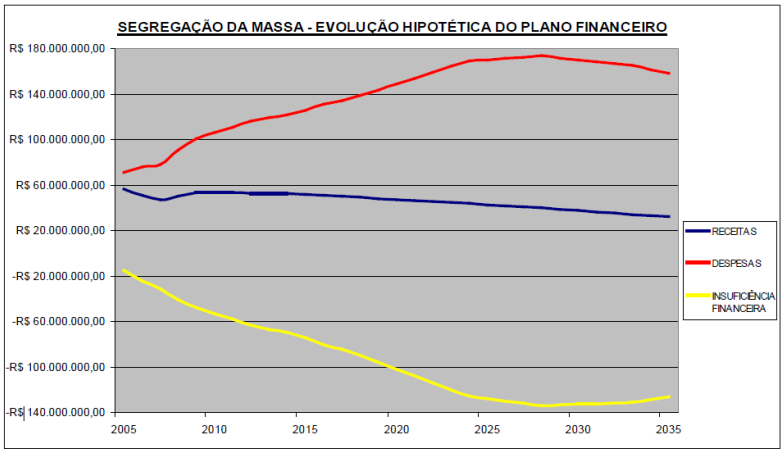
48. Do que se vê, constatado o desequilíbrio atuarial do RPPS e sendo inviável a implementação de plano de amortização, o Estado de Rondônia adotou a segregação de massa, que consiste na separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, que toma por baliza a data de ingresso no ente federativo.

49. Os segurados mais antigo são incluídos em denominado **Plano Financeiro**, fechado e **em extinção**, no qual as contribuições vertidas são destinadas ao pagamento das obrigações assumidas pelo RPPS, sem pretensão de acumulação de recursos, e eventuais insuficiências são supridas pelo ente federativo, admitindo-se a constituição de fundo financeiro.

50. **Por sua natureza, o plano Financeiro e seu respectivo fundo é deficitário, razão pela qual não há que se falar em equilíbrio atuarial, mas apenas em equilíbrio financeiro.** Nesse sentido, observe-se o quadro hipotético adiante exposto, o qual é extraído de estudo feito pelo Ministério da Previdência Social[3] e bem retrata a natureza deficitária do Plano Financeiro, que desde sua origem até sua extinção apresenta **despesas superiores às receitas auferidas.**

[3] O Equilíbrio Financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado / Narlon Gutierre Nogueira. Brasília, MPS, 2012.

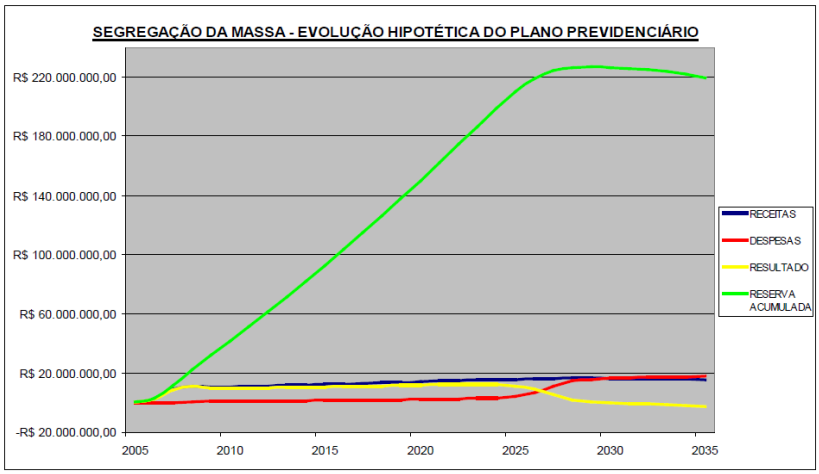
Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.



51. O **Plano Previdenciário**, por outro lado, tem por finalidade a **acumulação de recursos para pagamento das obrigações assumidas**, sendo seu plano de custeio estruturado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de capitalização, Repartição de Capitais e de Repartição Simples, a depender do tipo de benefício a ser concedido.

52. Considerada as características da massa de segurados destinada ao plano, a expectativa é que em seus primeiros anos de existência haja **contínua acumulação de recursos**, visto que seus segurados são em regra ativos e poucos são os benefícios concedidos. Com o passar dos anos, conforme sua massa de segurados deixar a ativa, o fundo terá reserva financeira suficiente para cobertura dos benefícios, em outras palavras, apresenta possível equilíbrio financeiro e atuarial.

53. Observe-se novo quadro hipotético, também extraído de estudo do Ministério da Previdência Social:



Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

54. Seguindo essa regra, no âmbito do RPPS do Estado de Rondônia, o Plano Previdenciário – vinculado ao Fundo Previdenciário Capitalizado – é superavitário, enquanto o Plano Financeiro – vinculado o Fundo Previdenciário Financeiro – **apresenta déficit financeiro**, situação que justifica a **imediata** adoção de novas medidas para equacionamento, a exemplo da revisão e até extinção da segregação de massa.

55. Adicionalmente ao plano de segregação de massa, a então vigente Portaria 403/09 – assim como prevê a atual Portaria 464/18 –, admitiu o aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de **qualquer natureza** para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Carta da República. Nesse sentido:

> Art. 62. **Em adição ao equacionamento do déficit por plano de amortização ou segregação da massa, <u>poderão ser aportados ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza</u> para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios e a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública.**
>
> § 1º O aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza deverá observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:
>
> I - ser precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;
>
> II - observar a compatibilidade desses ativos com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;
>
> III - ser aprovado pelo conselho deliberativo do RPPS;
>
> IV - serem disponibilizados pela unidade gestora, aos beneficiários do RPPS, o estudo e o processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e
>
> V - ter sido sua vinculação realizada por meio de lei do ente federativo.
>
> § 2º **Em caso de segregação da massa, os bens, direitos e demais ativos poderão ser alocados ao Fundo em Repartição ou ao Fundo em Capitalização**, **ou serem utilizados para sua revisão, observadas as demais prescrições legais e os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.** - (grifou-se)

56. Nesse contexto o Estado de Rondônia adotou a **terceira medida preventiva** acima mencionada e, em adição ao método de equacionamento por segregação da massa, **passou a**

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

prever a destinação do excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público do Estado, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, ao RPPS, como medida para equalização do déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos.

57. O permissivo para tanto está contido na própria Constituição do Estado de Rondônia, notadamente em seu art. 137-A, adiante transcrito:

> Art. 137-A. **O excesso de arrecadação do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, será destinado a equalizar o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia**, observando os seguintes parâmetros: (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)
>
> I - a destinação ao Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia do excesso de arrecadação do Poder Executivo será de, no mínimo, 20% (vinte por cento), permitindo-se que o saldo remanescente seja aplicado em investimentos; e (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)
>
> II - o excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado de Rondônia, será destinado integralmente a equalizar o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, na proporção de cada Poder ou Órgão Autônomo. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)
>
> **§ 1° O Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA não poderão dispor diferente do previsto neste artigo.**
>
> § 2° Para os fins do disposto neste artigo, o excesso de arrecadação consiste no saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre o repasse duodecimal realizado, que fundamenta-se na receita realizada, na Fonte/Destinação 00 - Recursos do Tesouro/Ordinários, e o repasse previsto no cronograma de desembolso aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, que tem como fundamento a receita prevista. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)
>
> § 3° Consideram-se os repasses realizados dentro do exercício, equivalente ao somatório dos ingressos financeiros ocorridos entre os meses de janeiro a dezembro,

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

independentemente do mês de realização da receita. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)

§ 4° A transferência do montante correspondente ao excesso de arrecadação anual será realizada diretamente por cada Poder ou Órgão Autônomo ao Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, a título de antecipação de eventual futuro déficit financeiro de cada instituição. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)

§ 5° Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública elaborarão as suas propostas orçamentárias tendo por parâmetro para a fixação das despesas percentual da arrecadação da Fonte/Destinação 00 - Recursos do Tesouro/Ordinários. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)

§ 6° A distribuição financeira aos Poderes e Órgãos autônomos indicados no parágrafo anterior ocorrerá tendo por referência a incidência de percentual sobre o total da receita realizada da Fonte/Destinação 00 - Recursos do Tesouro/Ordinários, deduzidas somente as transferências constitucionais aos Municípios e as contribuições para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)

§ 7° A fiscalização do cumprimento das regras dispostas neste artigo ficará ao encargo do Tribunal de Contas do Estado. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020) - (grifou-se)

58. A **medida extrema** adotada é justificada pela **iminência de que o desequilíbrio do sistema se converta em insuficiência financeira já no exercício de 2022**, colocando em risco o cumprimento das obrigações assumidas pelo regime de previdência e o direito adquirido de seus segurados, mas também a estabilidade das finanças públicas, visto que o **Estado, por seus Poderes e órgãos autônomos, é responsável pela cobertura de insuficiências financeiras do respectivo regime próprio**, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei 9.717/03[4] e do art. 12, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 524/09, alterada pela LC 651/12, que dispõem:

[4] Lei 9717/03. Art. 2º, §1º: A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004) [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> Art. 12. Quando as despesas previdenciárias, do grupo de segurados admitidos até a data de corte 31 de dezembro de 2009, especificada no artigo 8º desta Lei Complementar forem superiores à arrecadação das suas contribuições, previstas nos artigos 4º, 5º e 6º será assim efetivada a necessária integralização da folha líquida de benefícios previdenciários do grupo em questão. [...]
>
> §2º **Quando os recursos do Fundo Previdenciário Financeiro tiverem sido totalmente utilizados, o Estado, através dos Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Universidades e Defensoria Pública, assumirão a integralidade da folha líquida de benefícios previdenciários**, observada a previsão orçamentária de despesa apurada em avaliação atuarial. - (grifou-se)

59. A responsabilidade é ainda chancelada pela Carta da República, que prevê serem os poderes, órgãos e entidades autárquicas ou fundacionais, responsáveis pelo financiamento do regime próprio de previdência social de seus servidores, notadamente em seu art. 40, §20, com redação dada pela EC 109/2019.

> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [...]
>
> § 20. **É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social** e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, **abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, <u>que serão responsáveis pelo seu financiamento</u>**, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. - (grifou-se)

60. As medidas de equacionamento aqui consignadas servem, assim, para demonstrar que o Estado de Rondônia atuou de forma preventiva com o intuito de garantir o restabelecimento do equilíbrio do regime, atendendo à ordem da Carta da República que impõe a adoção de medidas para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

---

eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

61. **É à luz de tais princípios e com vistas à máxima realização dos fins constitucionais que as medidas devem ser analisadas, assim como os fundamentos legais e constitucionais que as subsidiam**, com especial destaque à norma que destina o excesso de arrecadação ao IPERON, mesmo após entrada em vigor da EC 109/2021.

62. Assentadas tais noções introdutórias, passa-se à interpretação do art. 168, §1º, da Carta da República e do art. 137-A da Constituição Estadual, o que se faz nos seguintes termos.

II – DA ADEQUAÇÃO DO ART. 137-A DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO MEDIDA DE EQUALIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS

II.I Da norma jurídica como produto do processo interpretativo

63. A análise quanto à possibilidade de manutenção dos repasses de recursos oriundos de duodécimos, decorrentes de excesso de arrecadação, ao Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON, não é tarefa simples e perpassa por uma análise conjugada dos artigos 40, 249 e 168, §1º, da Carta da República, a fim de que seja construída a solução jurídica mais adequada ao caso, por meio da adoção de técnicas interpretativas constitucionais.

64. Importa ponderar que a interpretação tradicional, caracterizada pela objetividade e neutralidade do intérprete, já não é suficiente, em muitos casos, para resolução da complexidade dos problemas postos sob apreciação. Em verdade, como medida de efetivação dos valores constitucionais e irradiação de suas normas sobre todo o ordenamento jurídico, em regra impõe-se uma atuação criativa e participativa do intérprete.

65. Em meio a esse contexto, o **enunciado normativo** já não é percebido como antes, visto que em muitos casos **fornece apenas o início de solução**, devendo ser complementado pelo trabalho do intérprete, ao **valorar os sentidos possíveis e escolher a melhor dentre as soluções apresentadas, inclusive por meio da análise do problema a ser resolvido.** É o que afirma o professor e i. Ministro da Suprema Corte, Luís Roberto Barroso[5]:

> [...] Na interpretação constitucional contemporânea, a norma jurídica já não é percebida como antes. Em primeiro lugar porque, em múltiplas situações, ela fornece apenas um início de solução, não contendo, no seu relato abstrato, todos os elementos para

[5] Barroso, Luís Roberto: *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. – 9 ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> determinação de seu sentido. É o que resulta da utilização, frequente nos textos constitucionais, da técnica legislativa que recorre a cláusulas gerais (v. infra). E, em segundo lugar, porque vem conquistando crescente adesão na ciência jurídica a tese de **que a norma não se confunde com o enunciado normativo – que corresponde ao texto de um ou mais dispositivos –, sendo, na verdade, o produto da interação texto/realidade. Nessa visão, não existe norma em abstrato, mas somente norma concretizada.**
>
> Nesse cenário, **o problema deixa de ser apenas o conjunto de fatos sobre o qual irá incidir a norma, para se transformar no fornecedor de parte dos elementos que irão produzir o Direito. Em múltiplas situações, não será possível construir qualquer solução jurídica sem nela integrar o problema a ser resolvido e testar os sentidos tradicionais e resultados possíveis.** [...]
>
> Por fim, a dogmática contemporânea já não aceita o modelo importado do positivismo científico de separação absoluta entre sujeito da interpretação e objeto a ser interpretado. O papel do intérprete não se reduz, invariavelmente, a uma função de conhecimento técnico, voltado a revelar a solução contida no enunciado normativo. Em variadas situações, o intérprete torna-se coparticipante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do constituinte ou do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre as soluções possíveis. Como consequência inevitável, sua pré-compreensão do mundo – seu ponto de observação, sua ideologia e seu inconsciente – irá influenciar o modo como apreende a realidade e os valores sociais que irão embasar suas decisões. Registre-se que juízes e tribunais são os intérpretes finais da Constituição e das leis, mas não são os únicos. Boa parte da interpretação e aplicação do Direito é feita, fora de situações contenciosas, por cidadãos ou por órgãos estatais. [...] - (grifou-se)

66. Seja em razão da ambiguidade da linguagem, da existência de desacordos morais razoáveis ou da aparente colisão entre normas constitucionais – situações que caracterizam os casos difíceis –, será necessária a atuação do intérprete na construção da norma concretizada, sempre mediante argumentação jurídica apta a justificar e legitimar sua interpretação.

67. Nesse contexto**, a interpretação jurídica surge como técnica que visa revelar ou atribuir sentido a enunciados normativos, extraindo a norma jurídica que incidirá de forma concreta na resolução do dilema**. Trata-se de técnica, pois é informada por métodos e parâmetros próprios, que lhe concedem racionalidade, transparência e controlabilidade.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

68. O intérprete conta, assim, com um catálogo de elementos clássicos de interpretação jurídica que, com pequenas variações entre os autores, leva em consideração questões históricas, gramaticais, sistemáticas e teleológicas, como meio para extração da norma. No que concerne à **interpretação constitucional**, ademais, consideradas as peculiaridades próprias de suas normas, notadamente sua superioridade jurídica, a natureza da linguagem empregada, o conteúdo específico e seu caráter político, desenvolveram-se categorias doutrinárias próprias, identificadas como ***princípios instrumentais de interpretação***.

69. Conforme leciona Barroso, os *princípios instrumentais de interpretação constitucional* constituem premissas conceituais ou finalísticas que devem atender, no processo intelectual do intérprete, à solução concreta da questão posta, sendo eles os *princípios da* (a) *presunção de constitucionalidade de leis e atos do Poder Público*, (b) *interpretação conforme a constituição*, (c) *unidade da constituição*, (d) *razoabilidade e proporcionalidade* e (e) *efetividade*, dentre outros.

70. O ***princípio da unidade*** decorre da **inexistência de hierarquia entre normas constitucionais** e demanda que o intérprete promova a **concordância prática entre os bens jurídicos tutelados**, preservando o máximo possível de cada um, seja por meio de concessões reciprocas ou de escolhas quanto ao bem/direito que deve prevalecer em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional.

71. O ***princípio da razoabilidade***, nos mesmos moldes, impõe que os enunciados sejam interpretados de forma a **garantir a melhor realização do fim constitucional neles embutidos ou decorrentes do sistema**. O princípio pode operar, ainda, *no sentido de permitir que o juiz gradue o peso da norma, em determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, fazendo assim justiça no caso concreto (2020, BARROSO)*.

72. À luz do ***princípio da efetividade*** deve o intérprete constitucional prestigiar, dentre as interpretações alternativas e plausíveis, aquela que permita a concretização da vontade constitucional exposta em cada enunciado.

73. Por fim, o ***princípio da interpretação conforme a Constituição*** propõe que a legislação ordinária seja interpretada da maneira mais adequada aos fins constitucionais. Assim, entre as interpretações possíveis, deve ser privilegiada a que possua mais afinidade com a Constituição.

74. Os princípios em questão servem como lentes para adequada interpretação das disposições constitucionais em aparente conflito e é por meio deles que deve ser construída a norma

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

concreta do caso em apreço, a fim de que os fins e valores do sistema normativo sejam privilegiados por esta Corte de Contas.

II.II – Da vedação de repasses duodecimais a fundos, excetuados os de natureza previdenciária, e da conformação do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia ao ordenamento jurídico

75. Dois são os dispositivos constitucionais relevantes ao caso, quais sejam o art. 249 da CF/88, introduzido pela EC 20/98, que admite a criação de Fundo Previdenciário a ser constituído por recursos de **qualquer natureza**, e o art. 168, §1º, introduzido pela EC 109/21, que veda a transferência de recursos oriundos de duodécimos a Fundos. Ambos os dispositivos constitucionais devem ser analisados dentro do contexto de suas edições, a fim de que seja captado o espírito da norma e valores a serem concretizados por meio delas.

76. Publicada em 16 de março de 2021, a emenda à Constituição Federal de n. 109/21 surge no contexto de alto endividamento público, agravado pela redução do PIB em meio à pandemia da COVID-19, situação que demandou a adoção de medidas extremas para enfrentamento da crise sanitária que abalou o mundo e, como consequência lógica, da crise economia que se instalou. A emenda dispõe, assim, sobre o estado de calamidade pública, auxílio emergencial, gastos públicos, sustentabilidade da dívida pública, redução de benefícios tributários da União, além de vedar a transferência de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais a fundos.

77. Especificamente no que concerne ao repasse de duodécimos a fundos, dispõem os §§1º e 2º do art. 169 da CF/88:

> 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.
>
> **§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais** [...]
>
> **§ 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. -** (grifou-se)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

78. A medida visa conter prática comum de diversos órgãos e Poderes que, ao final de cada exercício financeiro, destinavam a seus fundos os recursos excedentes, oriundos de duodécimos, ao invés de os restituir ao Tesouro. Pela nova regra, **todo excedente orçamentário, livre e desvinculado de destinação legal específica, deve ser restituído ao Tesouro, garantindo maiores recursos para enfrentamento da crise instalada e execução de políticas públicas.**

79. Por meio da Emenda à Constituição n. 20/98, a Carta da República passou por significativa alteração para melhor tutelar questões previdenciárias, oportunidade em que a redação do art. 40 foi lapidada para constar a necessidade de adoção de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

80. A mesma emenda previu, ainda, a criação de fundos previdenciários integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direito e ativos de qualquer natureza, como medida tendente à **formação de reservas financeiras garantidoras das obrigações assumidas pelos RPPS e, por consequente, do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.**

81. Da seguinte forma dispõe o art. 249 da Carta da República:

> Art. 249. **Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes**, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão constituir fundos integrados** pelos recursos provenientes de contribuições e **por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. -** (grifou-se)

82. O dispositivo tutela interesse de elevada importância, na medida em que apenas um sistema previdenciário sustentável e equilibrado poderá garantir o **direito fundamental social à previdência social**, insculpido no *caput* do art. 6º da Carta da República, sendo condizente com tal finalidade a constituição de reservas financeiras.

83. Pois bem.

84. A análise dos dispositivos conduz à duas interpretações possíveis. A primeira delas parte da premissa de que, na ausência de expressa ressalva no teor do §1º do art. 168 da Carta da República, inexiste exceção à regra quanto à vedação de repasses de recursos oriundos de duodécimos a Fundos, independentemente de sua natureza; A segunda, sob outra perspectiva, parte da premissa de que o art. 168 e o art. 249 possuem mesma hierarquia, devendo ser o teor do art. 249 compreendido

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

como exceção à vedação constante no art. 168, §1º, da Constituição Federal, visto consignar a possibilidade de repasses de recursos de *qualquer natureza* a Fundo com finalidade previdenciária.

85. **A despeito da existência de duas possíveis interpretações, apenas a segunda atende ao *princípio da unidade da Constituição, da razoabilidade e da efetividade*, sendo garantidora da máxima concretização dos interesses tutelados em ambos os dispositivos – regularidade das contas públicas e equilíbrio do RPPS –, pois complementares**. Explique-se.

86. O art. 168, §1º, da Constituição Federal tem por finalidade a garantia da regularidade das contas públicas, por meio da centralização de recursos livres no Tesouro do ente público. Para alcance de tal finalidade, de fato e em regra, impõe-se seja vedado o represamento de recursos oriundos de duodécimos e não aplicados no exercício financeiro.

87. Entretanto, conforme assentado anteriormente, **qualquer medida tendente à regularidade das contas públicas será anulada na hipótese de ocorrência de desequilíbrio financeiro do RPPS**, razão pela qual deve ser privilegiada a finalidade desejada pela norma contida no art. 249 da CF/88, **inclusive** sendo admitido o repasse de recursos oriundos de duodécimos a Fundo Previdenciário.

88. Afinal, nos termos do **art. 2º, §1º, da Lei 9.717/98, os entes públicos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio**, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, situação que acaso concretizada agravará ainda mais a dívida pública, reduzirá ainda mais os investimentos em outras políticas públicas essenciais e **colocará em risco a regularidade fiscal dos entes, quadro crítico cujas alterações introduzidas pela EC 109/21 buscaram tutelar.**

89. Nesse quadrante, mostra-se **incoerente vedar os repasses**, visto que na hipótese de desequilíbrio do RPPS, os **recursos a serem destinados ao pagamento de benefícios previdenciários serão, invariavelmente, originados de duodécimos**, na medida que todo aporte de recurso direcionado aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, se dá na forma do *caput* do mesmo art. 168 da Carta Fundamental da República.

90. Sendo assim, resta evidente que a constituição de reservas financeiras sólidas, alimentadas também a partir da destinação de excedentes de arrecadação a Fundo Previdenciário, se mostra medida responsável e atenta aos valores da Carta da República expostos nos enunciados normativos dos arts. 168 e 249 da CF/88.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

91. A **conclusão ora adotada não se distancia sequer da literalidade do art. 249 da Carta da República**, porquanto o texto constitucional – que não possui palavras inúteis – **é expresso ao possibilitar o repasse de <u>quaisquer recursos</u> a Fundo Previdenciário**, como pressuposto para manutenção do equilíbrio e cumprimento das obrigações assumidas pelo RPPS. O pronome indefinido *qualquer*, nesse contexto, transmite a ideia de que **independente da natureza**, o recurso pode ser repassado ao Fundo Previdenciário, ou seja, inclusive oriundo de duodécimos.

92. Pelas razões expostas, **conclui-se que a possibilidade de alocação de recursos de "*qualquer natureza*" em fundo previdenciário**, não deve ser relativizada ou desprestigiada, frente à norma de igual hierarquia contida no art. 168, §1º, da CF/88. Pelo contrário**, à luz do *princípio da unidade da Constituição*, a concordância prática entre os enunciados em disputa é medida que se impõe, a fim de ver preservados o núcleo dos interesses tutelados, notadamente o equilíbrio das contas públicas e dos regimes de previdência dos servidores públicos, pois notadamente complementares**.

93. Em meio a esse contexto, mostra-se compatível com o ordenamento jurídico pátrio o art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, que prevê a destinação do excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público do Estado, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, para manutenção do equilíbrio atuarial do Regime de Previdência dos Servidores do Estado.

94. Tal compatibilidade não decorre apenas da interpretação até aqui demonstrada, mas também do fato de que, a teor do art. 137-A da CE/RO, não há que se falar em excedente orçamentário, livre e desvinculado de destinação legal específica, a ser eventualmente devolvido ao Tesouro, em atendimento ao art. 168, §1º, da CF/88.

95. Isso porque os recursos oriundos de excesso de arrecadação, **a partir da entrada em vigor da Emenda à Constituição Estadual n. 142/20 e antes mesmo de repassados aos Poderes por duodécimo, já possuem destinação vinculada no ordenamento jurídico, qual seja a equalização do déficit atuarial do RPPS do Estado de Rondônia.** Tanto é que, a teor do disposto no §1º, do art. 137-A da Carta Estadual, **nem mesmo as leis orçamentárias poderão dispor diferente** do previsto no *caput* do mesmo artigo.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

96. Sendo o caso, resta demonstrada a adequação do art. 137-A da Constituição do Estado, frente a nova redação do art. 168, §1º, da Carta da República**, e a possibilidade de manutenção dos repasses de excesso de arrecadação ao RPPS para equalização do déficit atuarial.**

II.III – Da interpretação a ser dada ao art. 137-A da Constituição do Estado e do limite de gastos com pessoal

97. Doravante, impõe-se seja apreciado o impacto fiscal do referido repasse sobre o limite de gastos com pessoal estatuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), especialmente ao considerar o entendimento firmado na Nota Técnica nº 18.162/2021/ME, da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, segundo a qual todos os aportes realizados em favor do Fundo em Repartição são considerados como cobertura de déficit financeiro e, portanto, não podem ser deduzidos do cálculo da despesa total com pessoal.

98. Pois bem.

99. A Lei de Responsabilidade Fiscal excetua do cômputo de gastos com pessoal as despesas especificadas no §1º de seu art. 19, dentre as quais estão as transferências **destinadas a promover** o equilíbrio atuarial do regime de previdência, **na forma definida** pelo órgão do Poder Executivo Federal responsável pela orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Pela pertinência, transcreve-se:

> Art. 19. Para os fins do disposto no ***caput* do art. 169 da Constituição**, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
>
> I - União: 50% (cinqüenta por cento);
>
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
>
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
>
> § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
>
> I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
>
> II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
>
> III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
>
> V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
>
> **VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:**
>
> a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
>
> b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
>
> **c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.**
>
> § 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.
>
> § 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **é vedada** a dedução da parcela **custeada** com recursos **aportados para a cobertura do déficit financeiro** dos regimes de previdência. - (grifou-se)

100. O órgão do Poder Executivo Federal responsável é a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, nos termos do art. 9º da Lei 9.717/98, que ao exercer tal incumbência editou a **Nota Técnica nº 18.162/021/ME**, que fornece **esclarecimentos sobre as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos RPPS, de que trata a alínea "c" do inciso VI do §1º do art. 19 da LC 101/00**.

101. Na oportunidade, asseverou a Secretaria de Previdência que ao **optar pela segregação de massas**, não há que se falar em promoção do equilíbrio atuarial do Fundo em Repartição – Fundo Financeiro –, pois **deficitário por natureza**. Portanto, todo recurso repassado ao plano **deverá** ser contabilizado no total de despesas com pessoal, **independentemente** da forma utilizada ou de sua destinação para constituição de fundo de oscilação de risco.

102. Da seguinte forma dispõe a Nota Técnica, cuja leitura é recomendada:

> [...] VIII - DA SEGREGAÇÃO DA MASSA
> 59. A segregação das massas dos segurados representa a separação, a partir de parâmetros de corte (geralmente uma data de ingresso dos servidores), dos segurados e beneficiários

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização. Importante ressaltar que a segregação das massas será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei específica do ente federativo, acompanhada pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. Trata-se de estruturação atuarial do regime, que visa possibilitar o seu financiamento, parte sob regime orçamentário - de repartição, como transição para o regime de capitalização (de constituição de reservas para garantia do pagamento dos benefícios futuros).

60. Com relação ao Fundo em Repartição, estruturado somente no caso de segregação da massa, as contribuições, a serem pagas pelo ente federativo e pelos servidores ativos, inativos e pensionistas vinculados ao Fundo, são fixadas para cobrir o custo normal, mas sem o estabelecimento de alíquotas suplementares/extraordinárias, assim não há o objetivo de acumulação de recursos. Em caso de insuficiência dessas contribuições para o pagamento de benefícios devidos aos aposentados e pensionistas do Fundo, essas são cobertas pelo ente federativo, por meio de transferências financeiras - observe-se que essas transferências não se dão com a alteração da fonte de recursos, não há execução orçamentária de receita e despesa intraorçamentária relativa a esses montantes.

61. **Como a situação do Fundo em Repartição é em regra deficitária, esse fundo necessita dos aportes financeiros do ente federativo. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as normas gerais dos RPPS, não há que se falar em promover o equilíbrio atuarial do Fundo em Repartição e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independentemente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de deficit financeiro, e as despesas custeadas com esses recursos não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal, conforme o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º c/c o § 3º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021.**

62. **No caso do Fundo em Repartição é admitida na Portaria MF nº 464, de 2018, a constituição de fundos de reserva ou para oscilação de riscos, que são uma espécie de "colchão de liquidez" para dirimir os riscos que podem ocorrer, por exemplo, em caso de concessões de benefícios de forma mais acelerada do que a estimada nos fluxos atuariais da avaliação atuarial ou de o ente federativo encontrar-se em situação financeira precária para realizar o aporte. Nesse caso, os pagamentos dos benefícios do Fundo em Repartição efetuados com recursos desses fundos de reserva ou para oscilação de riscos não alteram a sua natureza, continuam pertencentes ao Fundo em Repartição e não são dedutíveis na forma da alínea "c" do inciso VI do § 1º c/c § 3º do art. 19 da LRF. De igual forma, mesmo havendo antecipação de recursos de transferência financeira para o Fundo em Repartição, essa antecipação não tem o condão de alterar a sua natureza, pois não se destinam ao equilíbrio atuarial do regime e quando forem utilizados para o pagamento com benefícios não terão o impacto previsto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.**

63. Assim, as despesas com benefícios do Fundo em Repartição custeadas com os recursos aportados (transferências financeiras) pelo ente federativo para cobrir as insuficiências desse fundo não são dedutíveis para o cálculo da despesa com pessoal, mesmo se constituídas reservas para esses fundos. De igual forma, um RPPS que, mesmo não possuindo segregação da massa, conforme já tratamos na presente Nota, mas que apresente deficit financeiros mensais (receitas insuficientes para o pagamento de benefícios), as despesas com esses benefícios cobertas por aportes efetuados pelo ente federativo para esse fim também não são dedutíveis.

64. Apesar de não visar o equilíbrio atuarial do Fundo em Repartição, a segregação da massa é uma medida para equacionar deficit atuarial de todo o RPPS, aplicada quando o estabelecimento de plano de amortização é inviável para o ente federativo, ante aos grandes percentuais de alíquotas suplementares/extraordinárias ou de aportes preestabelecidos que seriam necessários para garantirem a solvência e a liquidez do plano

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com as suas obrigações futuras.

65. Com relação ao Fundo em Capitalização o sistema é estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente, segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, para os benefícios programados, e de Repartição de Capitais de Cobertura, para os benefícios de risco (aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e pensão por morte do servidor ativo). As despesas com benefícios previdenciários custeadas com os recursos acumulados pelo Fundo em Capitalização deverão ser deduzidas para o cálculo de despesa total com pessoal, nos termos da alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

66. Recentemente, foi editada a Portaria SEPRT nº 3.725, de 30 de março de 2021, que altera parâmetros para a revisão da segregação da massa previstos na Portaria MF nº 464, de 2018, possibilitando excepcionalmente a transferência de recursos e segurados do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição nos casos de entes com sérias dificuldades financeiras e fiscais. No entanto, para se manter a responsabilidade previdenciária, esses regimes devem comprovar o atendimento a diversos requisitos previstos no § 4º do art. 60 da referida Portaria, tais como: i) existência de superavit atuarial no Plano em Capitalização; ii) manutenção de recursos no Fundo em Capitalização suficientes para a cobertura das obrigações relativas aos segurados, acrescidas de uma margem de segurança de 25%; iii) permanência no fundo, no mínimo, dos segurados sujeitos ao Regime de Previdência Complementar; adoção das mesmas regras de elegibilidade, cálculo e reajustamento dos benefícios previstas na reforma da previdência dos servidores federais (EC nº103, de 2019); iv) ampliação da base de cálculo das contribuições dos aposentados e pensionistas e instituição de alíquotas mínimas de 14% ou progressivas; v) revisão do regime jurídico único dos servidores para suprimir a previsão legal de concessão de benefícios ou vantagens não previstos para os servidores públicos da União, tais como anuênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, licença-prêmio e congêneres; vi) apresentar relação ativos/aposentados e pensionistas igual ou inferior a 2,0.

67. Caso o ente federativo venha a promover esse tipo de revisão com transferência de recursos, atendidos todos os requisitos estabelecidos pela Portaria MF nº 464, de 2018, deverá ser mantida a fonte de recursos originária dos montantes transferidos, sem execução de despesas e receitas intraorçamentária relativas a essa transferência, assim, o pagamento de benefícios do Fundo em Repartição com esses recursos, terá o efeito de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

68. Assim, é importante esclarecer que os recursos financeiros de cada um dos fundos, em caso de segregação da massa, são identificados com fontes de recursos diferentes e que, caso ocorra a transferência de recursos do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição, não deverá ocorrer alteração na classificação inicial da fonte de recursos. Dessa forma, na execução orçamentária, ficará evidenciado que despesas do Fundo em Repartição foram custeadas com Recursos do Fundo em Capitalização.

69. O mesmo tratamento ocorrerá (i) em caso de extinção da segregação da massa, em que o RPPS deixe de contar com os dois fundos, assim, aos benefícios que forem pagos pelos recursos outrora pertencentes ao Fundo em Capitalização será aplicado o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF; (ii) em caso de outras estruturas atuariais, ou seja, remodelagens da forma de financiamento do regime, em que se instituam fundos garantidores ou de oscilação de riscos - em substituição ou concomitantemente com o Fundo em Capitalização e o Fundo em Extinção: se os recursos desse fundo forem originados do Fundo em Capitalização, ao serem pagos os benefícios de aposentadorias e pensões por morte com esses recursos, aplicar-se-á o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, pois esses recursos continuarão a ser identificados pela classificação inicial da fonte de recursos.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> 70. Ressalte-se que a não observância dos requisitos para que ocorra a revisão da segregação da massa, com a transferência de segurados, ou de recursos e segurados entre o Fundo em Capitalização e o Fundo em Repartição, extinção da segregação e demais modelagens atuariais com vistas ao financiamento do RPPS não exime a necessidade da verificação do atendimento aos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, conforme parâmetros técnico-atuariais previstos na Portaria MF nº 464, de 2018, e da adoção de medidas relacionadas à constatação de irregularidades por esta Secretaria de Previdência e pelos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional e do previsto no inciso IX do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998.
> 71. Frise-se que, apesar da instituição da segregação da massa, devem ser instituídas alíquotas de contribuição a cargo do ente (patronal) tanto para o Fundo em Repartição quanto para o Fundo em Capitalização para cumprimento do disposto no caput do art. 40 da Constituição Federal e nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998. A segregação da massa é um arranjo atuarial para o financiamento do regime, possibilitando a formação de reservas para pagamento de benefícios e não dispensa o estabelecimento das alíquotas visando a cobertura do custo normal do RPPS, e a cobertura desse custo deve estar prevista na avaliação atuarial do regime e ser implementada em lei. Dessa forma, trata-se de medida - estabelecimento de alíquota patronal normal/ordinária - que visa o equacionamento do deficit do regime, considerado este em sua visão integral e os recursos dessas contribuições ao serem utilizados para o pagamento de benefícios - tanto do Regime em Repartição quanto do Regime em Capitalização - terão o efeito de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF. [...]

103. De fato, conforme já demonstrado, não há que se falar em equilíbrio atuarial do Plano Financeiro, na medida em que não possui pretensão de acumulação/capitalização de recursos e ser pressuposto de sua existência a necessidade de aportes para custeio das obrigações previdenciárias assumidas, visto ser deficitário.

104. A compreensão **suscita questionamentos quanto à interpretação a ser dada ao disposto no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia** que prevê a destinação do excesso de arrecadação para **equalização do déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado**, relativamente ao qual **não há que se falar em equilíbrio atuarial**, e quanto à regularidade fiscal dos Poderes e órgãos autônomos obrigados a realização de tal repasse, que **necessariamente impactará no limite de gastos com pessoal em obediência ao comando contido na alínea "c" do inciso VI do §1º do art. 19 da LC 101/00**.

105. A resolução do caso demanda, mais uma vez, o emprego de técnicas interpretativas para compreensão dos fins desejados pelo dispositivo da Constituição Estadual e definição da interpretação que melhor se coaduna com os interesses tutelados, o que se faz à luz do *princípio da interpretação conforme a Constituição, da razoabilidade* e *da efetividade*.

106. Pois bem.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

107. Conforme demonstrado anteriormente, ao longo dos anos o Estado de Rondônia adotou diversas medidas tendentes à equalização do déficit atuarial do Regime de Previdência de seus servidores públicos, em atendimento à ordem contida no art. 40 da Carta da República e em razão de iminente desequilíbrio financeiro.

108. Esta é a razão por trás da implementação de todas as medidas expostas – segregação de massa, criação de fundo previdenciário e destinação de excesso de arrecadação – e o fim buscado em cada uma delas, devendo à disposição constante no art. 137-A da Constituição do Estado ser interpretada à luz do bem jurídico tutelado.

109. Certo é que a Constituição do Estado fez referência ao Fundo Previdenciário Financeiro, no entanto, como se viu, **o Fundo Financeiro é por natureza deficitário, constituindo atecnia legislativa a menção a seu equilíbrio atuarial.** A atecnia é ainda mais profunda, na medida em que a destinação de recursos ao Fundo Financeiro não surtirá qualquer efeito para a equalização do déficit do regime previdenciário como um todo, comprometendo o espírito da norma e a sua finalidade.

110. Pelo contrário, os recursos excedentes servirão **apenas** como paliativo, sem qualquer impacto significativo para a equalização do déficit atuarial do RPPS. Isso porque o regime do Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON é o regime de repartição simples, no qual exige-se apenas que o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um único exercício seja igual ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros, cujo pagamento venha a ocorrer nesse mesmo exercício. Ou seja, os recursos eventualmente destinados ao Fundo Financeiro serão utilizados para pagamento de benefícios dentro do exercício financeiro, quando poderiam ser capitalizados de modo a, no futuro, trazer maiores ganhos ao regime de previdência.

111. Corre-se o risco, assim, de ver evaporado o excesso de arrecadação do Estado de Rondônia, sem que tais recursos agreguem de modo significativo na vida do povo rondoniense, seja como contribuição para controle do desequilíbrio atuarial do RPPS ou como investimentos que poderiam ser realizados em outras diversas áreas, especialmente em meio à crise financeira vivenciada em plena pandemia da COVID-19.

112. Impõe-se consignar, ainda, que a mera destinação do excedente de arrecadação **não será suficiente** para equalização do déficit atuarial, **sendo imprescindível** que já nos próximos meses o Estado de Rondônia adote outras medidas previstas na Portaria 464/18, notadamente a revisão/extinção da segregação de massa ou implementação de plano de amortização com contribuição

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

complementar, sem prejuízo do aperfeiçoamento da legislação do RPPS, aporte de bens, direitos e ativos, bem como a adoção de medidas que visem a melhoria da gestão dos ativos.

113. Na hipótese de revisão da segregação de massa, medida possível de ser adotada, será realizada operação denominada "*compra de vidas*", consistente na transferência para o Fundo em Capitalização de parte dos beneficiários hoje vinculados ao Fundo em Repartição. A medida visa reduzir o déficit do Fundo Financeiro e, por consequência, reduzir também o impacto financeiro progressivo a ser suportado pelo ente público em caso de insuficiência financeira – **que a partir do ano de 2028 superará a casa de bilhão de reais** –, visto que menos serão os benefícios a serem diretamente pagos pelos Poderes e órgãos autônomos respectivos.

114. Caso a medida seja implementada – atrelada a outras providencias essenciais – a alocação de recursos ao Fundo em Capitalização será ainda mais efetiva, visto contribuir, de fato, para o equilíbrio atuarial do RPPS, concedendo condições para que um maior número de segurados seja transferido ao Fundo em Capitalização.

115. Em caso de extinção do regime de segregação de massa, ademais, situação na qual todos os segurados voltariam a contribuir e serem suportados por um só fundo, os valores destinados ao Fundo em Capitalização serão também de extrema valia, na medida em que reduzirão os impactos deletérios da inclusão de muitos segurados advindos do Fundo Financeiro e sem respectivas reservas financeiras.

116. Nesse contexto, apenas uma interpretação conforme a Carta da República, pautada no *princípio da efetividade,* e condizente com o intuito do constituinte ao editar a norma contida no art. 137-A da Constituição Estadual, se mostra adequada: a destinação do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia.

117. Isso porque, para alcance da finalidade maior almejada na norma contida no art. 137-A da Carta Estadual de Rondônia, ora interpretada, qual seja a **equalização de déficit atuarial** do RPPS, **somente a remessa** ao Fundo em Capitalização se mostra adequada. Afinal, o Fundo em Capitalização corresponde ao Regime Financeiro de Capitalização, onde há a formação de massa de recursos, acumulada durante o período de contribuição, capaz de garantir a geração de receitas para cumprimento das obrigações assumidas após período de acumulação. Por não se tratar de fundo em extinção e ser constituído por meio de acúmulo de recursos, **o Fundo em Capitalização é estruturado de modo a possuir equilíbrio financeiro e atuarial**, motivo pelo qual a destinação do excesso de

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

arrecadação atende aos fins buscados pelo art. 40 da Carta da República e art. 137-A da Constituição do Estado.

118. Ademais, mesmo após a concretização do desequilíbrio financeiro do Fundo Financeiro – **o que espera-se seja remediado pela imediata adoção de medidas a serem implementadas pelo Estado de Rondônia**, as quais são objeto de processo já autuado neste Tribunal de Contas –, **será plenamente possível a manutenção** dos repasses ao Fundo Capitalizado **sem que surta impacto** sobre os limites de despesa com pessoal, visto que os Fundos não possuem qualquer vinculação, inexistindo conexão entre as receitas e despesas de cada um deles. O déficit financeiro de um, não impactará o equilíbrio financeiro de outro, enquanto mantida a segregação de massas.

119. Nesse ponto, deve-se chamar a atenção para o fato de que **os aportes para cobertura do déficit atuarial devem obedecer aos critérios previstos no art. 1º da Portaria 746/21, visto que em caso de desrespeito à norma os recursos repassados serão computados como gastos com pessoal.**

120. Pela pertinência, transcreve-se o teor do artigo referido:

> Art. 1º **O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial** do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 **deverá atender às seguintes condições**:
>
> I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e
>
> II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.
>
> § 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, **devendo**:
>
> I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e
>
> II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. - (grifou-se)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

121. Importa mencionar que assim como no caso em apreço, a *técnica da interpretação conforme a Constituição* tem sido muito utilizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de *hard cases* – seja em sede de controle de constitucionalidade ou interpretação constitucional –, como medida que visa realizar os valores e fins buscados pela Constituição, bem como a garantia de direitos fundamentais, **mesmo que a literalidade do enunciado normativo induza à entendimento contrário.**

122. Foi o que ocorreu, por exemplo, por ocasião do reconhecimento da união homoafetiva como instituto jurídico[6] e ao conceder direitos previdenciários[7] a parceiros em união estável homoafetiva. Mesmo diante da ausência de norma expressa nesse sentido e até mesmo da literalidade de dispositivos que induziam a entendimento diverso, os enunciados foram interpretados conforme a vontade constitucional de garantir igualdade, independentemente da orientação sexual, bem como a dignidade humana.

> [...] 6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA "INTERPRETAÇÃO CONFORME"). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de "interpretação conforme à Constituição". Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva. [...] (ADPF 132 – Supremo Tribunal Federal)

123. No caso em apreço, certo é que para a equalização do equilíbrio atuarial do RPPS, que está na finalidade da edição da norma contida no art. 137-A da Carta Estadual Rondoniense, **a destinação de recursos ao Fundo Financeiro se mostra equivocada e inútil, impondo-se seja o dispositivo interpretado de modo a realizar os valores e fins buscados pela Constituição, mesmo que a redação literal do dispositivo induza à entendimento contrário.**

124. Ante o exposto, **a fim de garantir o equilíbrio atuarial do RPPS e a constituição de reservas financeiras preventivas de eventual déficit financeiro, devem os repasses ser destinados ao Fundo Previdenciário Capitalizado, e não ao Fundo Financeiro, pois esta é a**

---

[6] ADPF 132, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2011, DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-01 PP-00001

[7] RE 646721, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 08-09-2017 PUBLIC 11-09-2017)

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

única interpretação que melhor se coaduna com a finalidade de edição da norma. E, assim sendo, **não devem ser computados** no total das despesas com pessoal de cada Poder ou órgãos autônomos, conforme preceitua o art. 19, §3º, da LC 101/00, desde que atendidos os requisitos da Portaria MPS 746/2011.

II.IV – Do *quantum* a ser repassado ao Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON – exercício de 2020

125. Prevê o art. 137-A da Carta Estadual a destinação da integralidade do excesso de arrecadação apurado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, bem como a destinação de, no mínimo, 20% do excesso de arrecadação do Poder Executivo, sendo considerado como excesso de arrecadação o "*saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre o repasse duodecimal realizado, que fundamenta-se na receita realizada, na Fonte/Destinação 00 - Recursos do Tesouro/Ordinários, e o repasse previsto no cronograma de desembolso aos Poderes e órgãos, que tem como fundamento a receita prevista*".

126. A Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, ao analisar os cálculos apresentados pela SEFIN/RO, apontou divergência quanto aos critérios e valores ali constantes. Fundamentando-se na literalidade do artigo em apreço, concluiu que o excesso de arrecadação referente ao exercício de 2020 é de R$ 293.384.677,23 (duzentos e noventa e três milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e setenta e sete reais, e vinte e três centavos), sendo esta a base de cálculo para os repasses de cada Poder/órgão autônomo (ID 1027047).

Poder	Percentual de participação LDO 2020	Excesso de Arrecadação 2020 destinado ao Fundo Previdenciário Financeiro
Órgão Autônomo	**(a)**	**(b) = (a) x (Base de Cálculo R$293.384.677,23**
Assembleia Legislativa	4,79%	14.053.125,47
Poder Judiciário	11,31%	33.181.804,69
Ministério Público	5,00%	14.669.235,21
Tribunal de Contas	2,56%	7.510.650,32
Defensoria Pública	1,39%	4.078.049,21
Poder Executivo (20% do excesso)	74,95%	43.984.346,06

Fonte: Quadro 03 - Apuração dos valores correspondente ao excesso de arrecadação do exercício de 2020 que deverá ser destinado ao Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON.

A JULGADO

127. Em nova manifestação acostada aos autos, a Secretaria de Estado de Finanças consentiu com os valores apurados pela Secretaria Geral de Controle Externo, ao assentar que a metodologia empregada é mais benéfica para garantia do equilíbrio financeiro do RPPS. Nesse sentido:

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> [...] Feitas estas considerações e p**rezando pelo equilíbrio das finanças do Estado de Rondônia**, que tendem a ser impactadas por ocasião de insuficiência do fundo financeiro previdenciário do IPERON, inclusive em relação aos Poderes e Órgãos Autônomos na exata medida de seus déficits, **entendemos que a interpretação deveria apontar a solução mais benéfica para a composição de saldos financeiros no referido fundo, sendo, portanto, a metodologia de cálculo do TCE a mais indicada para esta finalidade**. - (grifou-se)

128. Os Poderes e órgãos autônomos, ademais, com mínimas diferenças de entendimento quanto aos valores a serem repassados, as quais são irrelevantes frente ao montante em questão, em geral consentiram com os cálculos apresentados pelo corpo técnico da SGCE, conforme assentou a d. Procuradoria-Geral de Contas do Ministério Público de Contas em seu parecer.

> [...] Observa-se, portanto, que a metodologia adotada pelo corpo técnico desse Tribunal foi admitida pelos órgãos interessados que se manifestaram nos autos, havendo quanto ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia divergências pontuais e materialmente insignificantes nos valores que deverão ser repassados, [8] o que não impede o prosseguimento do feito.
> Desse modo, esta Procuradoria-Geral de Contas aquiesce com o entendimento técnico alinhavado no relatório ID 1027047, no que se refere ao montante correspondente a cada Poder e Órgão Autônomo Estadual, não havendo necessidade de considerações outras quanto a tal definição de valores.
> Inexistindo objeções de relevo acerca do *quantum* estabelecido, em cumprimento ao artigo 137-A da Constituição Estadual, imprescindível que sejam tais recursos transferidos ao Instituto de Previdência, de imediato, para que se cumpra o objetivo principal do comando normativo, traduzido, a rigor, na garantia do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência do Estado de Rondônia, como será proposto ao final deste opinativo. [...]

129. Sem delongas, em consonância com a manifestação da SGCE e o judicioso parecer exarado pela d. Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, em cumprimento ao disposto no artigo 137-A da Constituição Estadual, impõe-se seja determinada a **imediata** transferência do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON, nos moldes demonstrados no quadro 03 do documento de ID 1027047 encartados aos autos, para que se cumpra o objetivo principal do comando normativo estampado na Carta Estadual de Rondônia.

II.V – Da vigência da EC 109/21 e da natureza jurídica do balanço patrimonial

130. Em reforço à tese até aqui exposta, especificamente no que concerne ao exercício de 2020, importa asseverar que a **Emenda à Constituição n. 109/21**, que incluiu no art. 168 da Carta

[8] R$ 2,00 e R$ 0,98, respectivamente.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

da República disposição que veda a transferência a fundos de recursos oriundos de repasses duodecimais, entrou em **vigor na data de sua publicação**, qual seja **16 de março de 2021**.

131. Apenas a partir de tal data a nova disposição constitucional passou a produzir seus efeitos, **sem qualquer repercussão sobre exercícios anteriores e situações já consolidadas**, visto ser a **irretroatividade** a regra em nosso ordenamento jurídico e a inexistência de expressa previsão quanto à extensão de efeitos da norma a situações pretéritas.

132. Certo é, pois, que o superávit apurado até 31 de dezembro de 2020 e apurado em balanço patrimonial realizado nos idos de 2021, não é alcançado pela nova disposição constitucional, sendo plenamente possível seu repasse a fundos de qualquer natureza, visto que **a consolidação de tal excedente se deu em data anterior à EC 109/21**.

133. Tal conclusão decorre da natureza jurídica atribuída ao balanço patrimonial, que conforme dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, elaborado pelo Ministério da Economia, é **demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública** por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação.

134. A conceituação dada ao balanço patrimonial demonstra sua **natureza meramente declaratória**, visto que apenas documenta a situação financeira do ente público dentro de determinado exercício financeiro. Sendo o caso, certo é que o balanço patrimonial relativo ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2020, mesmo realizado no início do exercício de 2021, não deve ser alcançado pela nova disposição constitucional, como medida que resguarda a segurança jurídica.

135. Nesse sentido se manifestou a Procuradoria Geral do Estado ao tratar sobre a inaplicabilidade da EC 109/2021 ao caso em apreço, notadamente ao excesso de arrecadação apurado no exercício de 2020.

> [...] Assim, em 31 de dezembro, o superávit – neste incluído o excesso de arrecadação disposto no artigo 137-A da Carta Estadual – já havia se concretizado para fins de direito, sendo que o balanço patrimonial feito posteriormente – geralmente nos meses de fevereiro ou março do exercício seguinte – apenas declarou o montante já existente.
>
> Dessa forma, por ter a EC nº 109/2021 entrado em vigor na data de sua publicação – em 16 de março de 2021, conforme consta na edição 50, seção 01, página 04, do DOU – percebe-se que o superávit e o excesso do exercício de 2020 já havia sido consolidado,

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

> independentemente do balanço patrimonial ter sido materializado em data posterior à entrada em vigor da dita emenda.
>
> Com isso, resta claro que o art. 137-A na Constituição Estadual permanece aplicável ao caso dos autos, ante a circunstância de que o balanço patrimonial, possuindo natureza declaratória, já se encontrava apurado – para fins de fato – no dia 1º de janeiro de 2021, cuja destinação do excesso encontrava-se vinculada. [...]

136. Ante o exposto, sem prejuízo da já demonstrada conformação do art. 137-A da Constituição do Estado ao ordenamento jurídico, impõe-se seja reconhecida a possibilidade de que o superávit financeiro e eventuais economias realizadas, **apurados em data anterior à entrada em vigor da EC 109/21, sejam destinados à fundos de qualquer natureza.**

PARTE DISPOSITIVA

137.Firme das razões expostas, submeto à deliberação do c. Tribunal Pleno o seguinte voto para:

I – Assentar a juridicidade da manutenção do repasse do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Rondônia - Iperon, ante a adequação da norma contida no art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia ao art. 168, §1º, da Carta da República, como medida necessária à sustentabilidade fiscal e previdenciária do Estado de Rondônia;

II – Reconhecer a existência de atecnia na redação do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, visto ser indevido falar em equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro, pois, por natureza deficitário, conforme exposto na Nota Técnica 18.162/2021/ME da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia. Em decorrência disso e visando a máxima efetividade dos fins buscados pela Constituição do Estado, à luz do art. 40 da Carta da República, determinar que os repasses sejam direcionados ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Iperon;

III – Repassados os recursos ao Fundo Previdenciário Capitalizado do Iperon para fins de promoção do equilíbrio atuarial do RPPS, os valores **não deverão ser computados no total da despesa com pessoal**, nos moldes do art. 19, §1º, VI, alínea "c", da LC 101/00, e Nota Técnica 18.162/2021/ME, **desde que observados** os requisitos da Portaria MPS nº 746/2011;

IV – Considerada a data de entrada em vigor da EC 109/21 e a natureza jurídica declaratória do balanço patrimonial, mostra-se viável o repasse de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 – neste, incluídas eventuais economias realizadas até a entrada em vigor da EC 109/21 – a fundo de qualquer natureza, ante a impossibilidade de concessão de efeitos retroativos à norma em questão;

V – **Determinar** aos titulares dos Poderes e órgãos autônomos do Estado de Rondônia **que, no prazo de 10 dias, repassem ao Fundo Previdenciário Capitalizado** do Iperon os valores referentes ao excesso de arrecadação, valores repassados a título do pré-sal (que tem destinação exclusiva à previdência) e, querendo, eventuais economias realizadas, nos termos expostos no art. 137-A da Constituição do Estado, nos moldes exarados no relatório técnico de ID 1027047;

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

VI – Dê-se **imediata** ciência dos termos do acórdão aos chefes dos Poderes e órgãos autônomos que figuram como interessados neste feito, bem como aos responsáveis, via ofício, a fim de que cumpram a ordem ora emanada, **a qual deverá ser comprovada nos presentes autos em igual prazo**;

VII - Dê-se **imediata** ciência dos termos do acórdão ao Ministério Público de Contas, ao Secretário-Geral de Controle Externo e à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - Iperon;

VIII – Junte-se cópia deste acórdão aos autos do Processo 01423/20, desta relatoria, que tem por objeto o acompanhamento do déficit previdenciário do Iperon, **vindo-o concluso para análise e decisão**;

IX – Fica desde já autorizada a utilização dos meios de tecnologia e dos aplicativos de mensagens para a comunicação dos atos processuais.

X – Cumpridas as determinações, arquivem-se os presentes autos.

É como voto.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Faço coro ao parecer do Procurador Adilson. A primeira observação feita por ele é que o assunto tratado neste processo é um e nos alongamos para um assunto diverso, mas bem acomodado juridicamente. Acho que tem um assunto diverso tratado aqui que tem correlação forte, por isso me alongo. A apuração de excesso de arrecadação de 2020 nos descambamos para um problema chamado déficit atuarial do Estado, acompanho esse assunto há mais de 30 anos, desde que nascia o Iperon, há mais de 20 anos, mas muito antes já me atentava procurando pessoas que arrebentavam os cofres dessa entidade. Então, nós, ainda hoje, buscamos recursos do Estado que são desviados de maneira proposital para outros objetivos, alongando o déficit atuarial. Isso é o que acontece há muitos anos neste Estado, ninguém se preocupa com a previdência. Vou adentrar ao mérito do processo. Essa é uma situação histórica, não poderia deixar de falar. O Conselheiro Edilson faz um brilhante trabalho de integração, hermenêutica, interpretação concisa. No art. 137, inciso I, da Constituição Estadual, depois de passar os meandros do caput que direciona todas as bases específicas diz que a destinação ao Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia do excesso de arrecadação do Poder Executivo será de, no mínimo, 20%, permitindo-se que o saldo remanescente seja aplicado em investimentos. Fundo previdenciário financeiro não está abarcado, no meu conceito, não fala em déficit atuarial, isso é responsabilidade direta do Tesouro. Mas ele encontra um óbice interpretativo que faz uma integração acomodada no art. 249, que diz que, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados. Aí eu dou elasticidade à interpretação, fundos integrados, estou integrando a responsabilidade atuarial e financeira? Está contida aqui uma interpretação que não ouso fazer, mas que me causa uma espécie de colidência jurídica. Assim nasce a minha pergunta: o que estaria objetivando a nossa postura, seria buscar a integração do 249 ou atender, via reversão, o processo de segregação? O que estamos fazendo é uma fuga do processo de análise sistemática, linear no texto claro. Não tenho dificuldade nenhuma para ver a engenharia jurídica, para ver a exegese, as interpretações bem-feitas, mas me deixa uma soma de dúvidas de como estamos resolvendo o problema do déficit atuarial. É um brilhante trabalho, como o Conselheiro Edilson sempre faz. Acompanho o relator plenamente.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

A questão do instituto de previdência do Estado é um problema de todos, o abismo está aí, decisões duras têm que ser tomadas. O Tribunal já vem questionando essa gravidade há muito tempo e agora tem uma abertura para que possa aproveitar esse excesso de arrecadação e destinar ao instituto de previdência, levando em consideração que, se formos verificar, o tempo praticamente acabou e o Tribunal não pode ficar apenas gritando sem tomar decisões. O relator fez um trabalho muito produtivo, assim acompanho *in totum*.

DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

O Relator, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, vota pelo (i) assentamento da juridicidade da manutenção do repasse do excesso de arrecadação ao Fundo Previdenciário vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON, (ii) reconhecimento da existência de atecnia na redação do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, para determinar que os repasses sejam direcionados ao Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON, (iii) não computação dos valores a serem transferidos no total de gastos de despesa com pessoal, (iv) viabilidade do repasse de superávit financeiro apurado no exercício de 2020 ante a vigência da Emenda à Constituição Federal de n. 109, de 2021, e (v) determinação aos titulares dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia que, no prazo de 10 dias, repassem ao Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON os valores referentes ao excesso de arrecadação, valores repassados a título do pré-sal (que tem destinação exclusiva à previdência) e, querendo, eventuais economias realizadas.

A redação do art. 137-A da Constituição Estadual, no entanto, a meu ver, indicou com precisão o Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON como o destinatário para os recursos de excesso de arrecadação, in litteris:

Constituição do Estado de Rondônia.

[...]

Art. 137-A. O excesso de arrecadação do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, será destinado a equalizar o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, observando os seguintes parâmetros: (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020)

[...]

E conforme informação trazida aos autos pela Procuradoria-Geral do Estado (ID n. 1042889), também mencionada no voto do relator, o Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON apresentará um déficit financeiro no exercício de 2022 de R$ 350.066.116,00 (trezentos e cinquenta milhões, sessenta e seis mil e cento e dezesseis reais), sendo em 2023 mais que o dobro deste valor.

Ora, o texto constitucional traz solução para, ainda que parcialmente, diminuir esses déficits anuais por meio da transferência de parte dos recursos do excesso de arrecadação, tornando menor a complementação que porventura se fizer necessária.

Nesse sentido é o teor do § 4º, do mencionado artigo 137-A da Constituição Estadual, in verbis:

Constituição do Estado de Rondônia.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

[...]
Art. 137-A.
[...]
§ 4° A transferência do montante correspondente ao excesso de arrecadação anual será realizada diretamente por cada Poder ou Órgão Autônomo ao Fundo Previdenciário Financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia, a título de antecipação de eventual futuro déficit financeiro de cada instituição. (Acrescido pela EC nº 142, de 17/12/2020 – DO-e-ALE. nº 225, de 22/12/2020) [...]

Resta patente que o propósito dos recursos de excesso de arrecadação dado pelo legislador foi o de prevenir ou mesmo amenizar os efeitos dos déficits financeiros do Fundo Previdenciário Financeiro nas contas dos Poderes e Órgãos Autônomos.

E é preciso anotar, ainda, que não há, nos autos, informação de que exista déficit atuarial ou financeiro no Fundo Previdenciário Capitalizado que justifique o aporte de recursos para este fundo a despeito do estabelecido no art. 137-A da Constituição Estadual.

DIVIRJO, portanto, no que se refere ao item II do Dispositivo do voto Relator, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, que trata do reconhecimento da existência de atecnia na redação do art. 137-A da Constituição do Estado de Rondônia, e quanto ao disposto no item V do Dispositivo, apenas quanto à indicação do Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON como destinatário dos recursos, e CONVIRJO com os demais itens.

É como voto.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Gostaria de me manifestar sobre a origem de tudo isso. O relator traz em seu voto que o desequilíbrio atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos tem sua origem na herança patrimonialista do Estado brasileiro, justificadora de histórica concessão de benefícios sem adequadas regras de acesso e fontes de custeio, que garantissem a sustentabilidade e solvência do sistema. O Conselheiro Edilson foi bem claro. Esta Corte de Contas tem zelado para que isso não mais aconteça. Devemos continuar enérgicos na nossa missão e esta solução trazida está perfeita. Voto *in totum* com a proposta do relator.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA

Olhando para o histórico do processo, percebo que foi adequada a discussão apresentada pelo Conselheiro Edilson e por isso acompanho *in totum*.

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Em 5 de Agosto de 2021

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

EDILSON DE SOUSA SILVA
RELATOR

Documento eletrônico assinado por JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e/ou outros em 06/08/2021 10:23.
Documento ID=1079108 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.