



**PROCESSO Nº:** 03136/2024 – TC (Pleno)

**INTERESSADO:** Instituto de Previdência dos Servidores do RN

**ASSUNTO:** Representação (Utilização Indevida dos Recursos Previdenciários Acumulados Disponíveis na Carteira de Investimentos do RPPS)

**RELATORA:** Conselheira-Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes

REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DO RPPS PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* PRESENTES. ATIVOS GARANTIDORES DO RPPS SIGNIFICATIVAMENTE INFERIORES À PROVISÃO MATEMÁTICA DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS (PMBC). RISCO IMEDIATO À SOLVÊNCIA E SUSTENTABILIDADE DO REGIME. DÉFICIT ATUARIAL. EXTINÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE MASSAS. INCOMPATIBILIDADE DA PRÁTICA COM O MODELO DE CAPITALIZAÇÃO PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE PARA OS RPPS.

1. A Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, ao conferir aos Tribunais de Contas a prerrogativa de afastar incidentalmente normas cuja aplicação resulte em inconstitucionalidade – seja por violação patente da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência pacificada do STF –, harmoniza-se com a Constituição Federal de 1988 e reforça a fiscalização exercida pelo controle externo (STF, MS 25.888 AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgado pelo Tribunal Pleno em 22 de agosto de 2023).

2. A Lei Complementar Estadual nº 526/2014, ao extinguir o Fundo Previdenciário de capitalização e transferir seus recursos para o Fundo Financeiro em regime de repartição simples sem a correspondente capitalização futura, viola o art. 40 da Constituição Federal, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

3. Eventual insuficiência financeira do RPPS para o pagamento de benefícios previdenciários deve ser coberta pelo respectivo Poder Executivo, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998, vedada a utilização de recursos da carteira de investimentos enquanto não houver reserva constituída por Ativos de valor suficiente para a cobertura, no mínimo, da provisão matemática dos benefícios concedidos (PMBC).

4. A legislação exige a adoção de um plano para o

**equacionamento do desequilíbrio atuarial, em conformidade com as diretrizes constitucionais e legais, o qual pode incluir: a) adoção de mecanismos de segregação de massas; b) busca ativa de compensações financeiras devidas pela União, conforme previsto na Lei nº 9.796/1999; c) aumento da alíquota da contribuição patronal, em consonância com as necessidades atuariais do RPPS; d) instituição de um plano de equacionamento do déficit, nos termos do artigo 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019; e) aporte de bens, direitos e ativos, incluindo imóveis; f) contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais; e/ou g) demais medidas de ajuste que assegurem o equilíbrio atuarial do regime a longo prazo.**

### **VOTO-VISTA**

1. Trata-se de Representação formulada pela então Diretoria de Despesa com Pessoal desta Corte em face do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN). A Representação aponta a utilização indevida dos recursos previdenciários acumulados disponíveis na carteira de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a partir do exercício de 2023.

2. A peça inaugural da Representação alega que o IPERN deixou de prestar as informações requeridas formalmente sobre receitas de contribuições, despesas administrativas, folha de pagamento e recursos utilizados para cobertura da insuficiência financeira no exercício de 2023, tendo então a unidade técnica utilizado dados públicos disponíveis no portal CADPREV.

3. Conforme a Representação, o IPERN não possui ativos garantidores suficientes para fazer frente aos compromissos referentes aos benefícios já concedidos. O Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) de 2023 evidencia que, enquanto a Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos (PMBC) era de R\$ 30.896.897.029,58 e a Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder (PMBaC) era de R\$ 17.697.912.566,47, o fundo possuía apenas R\$ 142.399.706,23 a título de Ativos Garantidores, o equivalente a apenas 0,46% da PMBC.

4. A análise do Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR) de 2023 indicou redução de cerca de R\$ 22 milhões no total geral de recursos do RPPS entre janeiro e dezembro de 2023. A Comissão de Fiscalização pleiteou, entre outras medidas, a determinação de que o IPERN se abstenha de utilizar os recursos alocados em aplicações financeiras e seus rendimentos enquanto o montante de ativos

garantidores do plano permanecerem inferiores à PMBC.

5. A Eminente Conselheira Relatora Ana Paula de Oliveira Gomes, em juízo de admissibilidade, exarou despacho admitindo a peça inaugural e determinando a notificação do atual gestor do IPERN, Sr. Nereu Batista Linhares, para apresentar esclarecimentos.

6. Em resposta à notificação, o Presidente do IPERN, por meio do Ofício nº 341/2024-IPERN/PR, aduziu que houve um equívoco de interpretação por parte da Comissão de Fiscalização na análise do documento DAIR.

7. Argumentou que os fundos de investimento em renda fixa geral (43,71% da carteira), fundos de investimento em participações (4,81%) e fundos de investimento imobiliário (1,88%) são recursos de livre movimentação, utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a manutenção do IPERN.

8. Afirmou que a gestão do IPERN e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte prioriza o pagamento dos salários e benefícios em dia. Mencionou que a Lei Complementar nº 526/2014 unificou os fundos previdenciários, resultando em um Fundo Financeiro (FUNFIRN) em regime de repartição simples, sem fundo de capitalização.

9. Justificou, ainda, a situação financeira difícil enfrentada pelo Poder Executivo Estadual, impactada por perdas de arrecadação e pelo aumento do déficit previdenciário de outros Poderes. Em relação à alegada sonegação de informações, defendeu que todas as informações solicitadas provêm do SIGEF/RN, ao qual o Tribunal de Contas tem acesso pleno, e que houve empenho da Coordenadoria de Contabilidade Previdenciária no encerramento do exercício financeiro.

10. O Ministério Público de Contas (MPC), em parecer ministerial, opinou pelo deferimento de medida cautelar. O *Parquet* reforçou a tese de que os recursos investidos pelo IPERN devem ter destinação específica para amortização do déficit atuarial, não podendo ser utilizados para custear despesas correntes, como o pagamento de aposentadorias e pensões, até que o equilíbrio financeiro e atuarial seja restabelecido.

11. Propôs a fixação de prazo de 30 dias para que o IPERN e o Governo do Estado do RN apresentem um plano de ação para equalizar o déficit atuarial e a relação entre os ativos garantidores e as provisões matemáticas dos benefícios concedidos.

Adicionalmente, pugnou pela determinação ao IPERN para que se abstenha de utilizar os recursos alocados em aplicações financeiras e seus rendimentos enquanto o montante de ativos garantidores for inferior à PMBC, e ao Governo do Estado do RN, para que realize a cobertura da insuficiência financeira do RPPS, em atenção ao artigo 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998, ambos sob pena de multa. Requereu, ainda, a aplicação de multa ao Sr. Nereu Batista Linhares, Presidente do IPERN, pela omissão no fornecimento das informações requeridas.

12. A Conselheira-Substituta Relatora propôs a concessão de medida cautelar para determinar ao IPERN e ao Governo do Estado que apresentem, no prazo de 30 dias úteis, um plano de ação para equalizar o déficit atuarial e a relação entre os ativos garantidores e as provisões matemáticas dos benefícios concedidos, incluindo a cobertura da insuficiência financeira do RPPS. Sugeriu, também, a expedição de determinação ao IPERN para a imediata abstenção de utilizar os recursos alocados em aplicações financeiras e os rendimentos deles advindos, enquanto o montante de ativos garantidores permanecer inferior à PMBC.

13. Na sequência, o Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves solicitou vista dos autos e apresentou voto-vista parcialmente divergente. Embora reconheça a necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, divergiu quanto ao fundamento da fumaça do bom direito para a concessão da medida cautelar, refutando a tese de inconstitucionalidade direta das leis estaduais que unificaram os fundos previdenciários e permitiram realizar os saques.

14. O Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves fundamentou sua divergência na existência de decisão judicial transitada em julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (Mandado de Segurança nº 0800405-44.2018.8.20.0000) que revogou decisão anterior do TCE/RN (Acórdão nº 12/2018-TC) que negava aplicação às Leis Complementares Estaduais nº 526/2014, nº 575/2016, nº 603/2017 e nº 620/2018, por entender que o Tribunal de Contas realizou controle abstrato de constitucionalidade das referidas normas.

15. Adicionalmente, citou o julgamento da ADI 6568 pelo Supremo Tribunal Federal, defendendo que teria a Suprema Corte declarado haver compatibilidade da alteração da segregação de massas no caso do Rio Grande do Sul com a Constituição Federal, com a realocação de parte dos recursos de fundo previdenciário de

capitalização para fundo de repartição simples. No entanto, o Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves verificou a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* com base no descumprimento das obrigações de restituição de recursos, bem como do aporte de bens imóveis, previstas nos §§ 6º, 6º-A e 6º-B do artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 526/2014.

16. Propôs, assim, o deferimento de medida cautelar para determinar ao IPERN que se abstenha de realizar novos saques nas aplicações financeiras do FUNFIRN enquanto não comprovado o cumprimento das obrigações de restituição da fração de 5/20 avos e a implementação de planejamento para aporte de imóveis com viabilidade econômico-financeira, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias úteis.

17. Na sequência, solicitei vista dos autos para análise mais aprofundada da matéria.

18. É o relatório.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

19. Inicialmente, cumpro-me tecer considerações sobre o voto-vista apresentado pelo Eminentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, especialmente quanto ao trecho em que afirma que a decisão judicial transitada em julgado que revogou Acórdão desta Corte sobre a Lei que extinguiu a segregação de massas representaria *"um primeiro obstáculo a uma nova apreciação acerca da constitucionalidade do diploma normativo que autoriza os saques de recursos do Fundo Financeiro para o pagamento dos benefícios previdenciários"*.

20. Com a devida vênia, entendo que a referida decisão judicial, proferida no âmbito do Mandado de Segurança nº 0800405-44.2018.8.20.0000 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, embora tenha revogado decisão anterior deste Tribunal de Contas (Acórdão nº 12/2018-TC), não impede que esta Corte de Contas volte a apreciar a matéria em outros processos, em respeito ao consagrado princípio da independência das instâncias, desde que, naturalmente, sejam respeitados os limites da coisa julgada.

21. O Acórdão proferido pela Corte de Justiça do RN nos referidos autos foi redigido nos seguintes termos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DESEGURANÇA IMPETRADO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO (IPERN). PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DE ILEGALIDADE EM ATO COATOR PRATICADO PELA CORTE DE CONTAS ESTADUAL. DECISÃO DAQUELE COLEGIADO QUE SUSTOU OS EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 620/2018, QUE AUTORIZOU SAQUES NO FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO. RECONHECIMENTO DE ILEGITIMIDADE DO ATO COATOR, PELA INVASÃO EM COMPETÊNCIA AFEITA UNICAMENTE AO PODER JUDICIÁRIO. REALIZAÇÃO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PELA CORTE DE CONTAS. IMPOSSIBILIDADE. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. CONHECIMENTO E CONCESSÃO DA SEGURANÇA. (MS 0800405-44.2018.8.20.0000, Relator(a): Judite Nunes, Tribunal Pleno, julgado em 09-10-2019)

22. A fundamentação do voto condutor do dito Acórdão se deu no seguinte sentido:

(...)

Confirmado o interesse no prosseguimento do feito, por meio da Procuradoria do Estado, mediante petição protocolada no ID. 3569024, e não existindo nos autos demonstração de eventual exaurimento do objeto perseguido pela LCE nº 620/2018, passo ao enfrentamento do mérito da ação.

Conforme relatado, pretendem os Impetrantes o reconhecimento de ilegalidade e/ou abusividade no ato coator praticado pelo órgão plenário do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, aqui representado por seu Presidente, no julgamento de medida cautelar no Processo nº 005496/2015-TC (por meio do acórdão nº 12/2018-TC), que “proibiu novos saques dos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário pelo Governo do Estado e determinou às instituições financeiras o bloqueio de qualquer movimentação nos recursos integrantes do Fundo Financeiro do Estado”, negando aplicação, assim, à mencionada Lei Complementar nº 620/2018, editada como fim de autorizar tais saques.

É forçoso registrar, desde logo, assim como o fiz no voto proferido nos autos do MS nº 0805667-72.2018.8.20.0000, também de minha relatoria (trazido a julgamento nesta mesma sessão), que nada obstante as razões de entendimento pessoal delineadas naquele e neste feito, na sede das decisões liminares, passei a acompanhar, em respeito ao princípio da colegialidade e visando a harmonia e unidade nas decisões proferidas por esta Corte, a posição majoritária adotada por este plenário, bem evidenciada no voto condutor do julgamento que deu provimento ao Agravo Interno interposto contra a decisão liminar antes proferida nesta ação. De tal voto trago os seguintes fundamentos:

“(…) Com efeito, ainda que não se olvide da competência que detêm os Tribunais de Contas para, atendidos os respectivos pressupostos, expedir providimentos cautelares, no caso posto em apreciação o que verdadeiramente se observa é que o TCE/RN, ao negar a aplicação da LCE nº 620/2018, supostamente no exercício de controle difuso de constitucionalidade (quando, em verdade, se verá que tal controle foi

ABSTRATO) amparou-se na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”), conforme expressamente consignado no acórdão impugnado, sendo que TAL VERBETE, QUE FOI APROVADO NO LONGÍNQUO ANO DE 1963, NÃO TEM MAIS APLICAÇÃO HODIERNAMENTE, APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988, ESTANDO SUPERADO, sendo exatamente esse o entendimento que vem sendo reiteradamente proclamado, em diversos precedentes, pelo próprio STF, bem como pelos demais tribunais do país (...).

No julgamento da Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 25888 (22/03/2006), no qual se discutiu a legitimidade de ato do Tribunal de Contas da União – TCE que, como no caso ora apreciado, *mutatis mutandis*, declarou a inconstitucionalidade de disposição legal (art. 67 da Lei nº 9.478/97), determinando a não aplicação de diploma normativo expedido pelo Presidente da República (Decreto nº 2745/98), a Excelsa Corte, em decisão da lavra do Ministro Gilmar Mendes, entendeu que tais medidas estavam a colidir com as normas constitucionais, notadamente com as que traduzem o princípio da legalidade, bem como com as que delimitam as competências do TCU, devendo ser reavaliada, por essa razão, a subsistência da vetusta Súmula nº 347.

(...)

No mesmo sentido tem-se, dentre outras, as decisões proferidas nos seguintes processos: MS nº 27.232, Rel. Ministro EROS GRAU, j. 13/05/2008, MS 26.410, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 2.3.07; e 25.986, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 30.6.06. 15, MS 29.123 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgado em 2/9/2010; MS 28.745 MC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, julgado em 6/5/2010; MS 27.796 MC, Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgado em 27/1/2009; MS 27.337, Rel. Min. EROS GRAU, julgado em 21/5/2008; MS 26.783 MC-ED, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 5/12/2011; MS 27.743 MC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 1º/12/2008.

(...)

Portanto, à vista de todos os argumentos explicitados, não há espaço para, na atual disciplina prevista na Constituição Federal, invocar-se a aplicação da Súmula 347 do STF - cuja subsistência não mais se reconhece, após a CF/1988 - como fundamento para que o TCE/RN, que não é órgão com competência jurisdicional, exerça controle de constitucionalidade, conforme amplamente evidenciado nos julgados e doutrina trazidos à colação.

Em última análise, ainda que assim não fosse, ou seja, mesmo que se considerasse, em tese, passível de ser aplicada, nos dias atuais, a Súmula 347 do STF, o que cabalmente se refutou, o entendimento prestigiado, à época da edição do citado verbete, contemplava a possibilidade de as Cortes de Contas apenas e tão somente afastarem, em situações concretas que lhe

fossem submetidas, dentro das competências constitucionalmente outorgadas, a incidência de normas tidas por inconstitucionais, tanto assim é que o termo utilizado na citada Súmula 347 foi “apreciar” a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, e não “declarar” a constitucionalidade destes, o que, neste último caso, seria próprio do controle abstrato de normas, a ser exercido, obviamente, por órgão jurisdicional com competência para tanto.

Ocorre que, na situação em apreço, o TCE/RN, a pretexto de exercer controle difuso de constitucionalidade, praticou verdadeiro controle ABSTRATO de constitucionalidade, porquanto a sua decisão consubstanciou-se, exatamente, em negar a aplicação da Lei Complementar Estadual nº 620/2018, NÃO TENDO EXISTIDO QUALQUER CASO CONCRETO LEVADO À ANÁLISE DAQUELA CORTE DE CONTAS, o que toma, pois, também sob o ângulo da hipotética aplicabilidade da Súmula 347 do STF, evidente a extrapolação de sua competência, com inobservância do regramento definido na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com usurpação de função afeta exclusivamente ao Poder Judiciário (controle abstrato de constitucionalidade), além de se imiscuir em competência fiscalizatória de atos do Poder Executivo, outorgada constitucionalmente, em caráter exclusivo, ao Poder Legislativo (CF, art. 49, X; CERN, art. 35, IX). (...)

Dessa forma, independente de qualquer compreensão meritória em torno dos aspectos materiais do tema tratado na LCE 620/2018, não se pode olvidar que existiu na conduta do Impetrado ilegalidade consubstanciada na invasão de competência que não lhe seria constitucionalmente afeita, sendo certo, por outro lado, que o exame de outros tópicos vinculados ao direito material terá sede adequada na lide ordinária já iniciada por meio da Tutela Cautelar Antecedente nº 0853554-21.2017.8.20.5001, ainda em tramitação.

Entendendo oportuno, assim, preservar coerência e unidade em relação ao posicionamento deste colegiado, considero que a Corte de Contas excedeu o exercício de sua competência constitucional quando determinou medidas cautelares de abstenção de atos administrativos, com lastro em entendimento enfático sobre a inconstitucionalidade de legislação estadual vigente.

Por tais razões, concedo a segurança pleiteada, em dissonância com o opinamento ministerial, para, confirmando o teor da tutela liminar deferida, revogar, em definitivo, o Acórdão nº 12/2018-TCE/RN, proferido nos autos do Processo Administrativo nº 005496/2015-TC, por invasão indevida em competência própria do Poder Judiciário, não especificamente relacionada ao exercício do poder geral de cautela (sabidamente também afeito à Corte de Contas), mas sim pela realização, na prática, de controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo.

É como voto.

Natal, 9 de outubro de 2019.

Desembargadora **JUDITE NUNES**

Relatora

23. Percebe-se que a decisão do TJRN não adentrou no mérito do que era debatido por esta Corte de Contas nos autos do Processo nº 5496/2015-TC, apenas se

atendo à questão da alegada incompetência do Tribunal de Contas para negar aplicação à Lei Complementar Estadual nº 620/2018, tendo se fundamentado na suposta ausência de “(...) qualquer caso concreto levado à análise daquela (desta) Corte de Contas”.

24. O Processo nº 5496/2015-TC ainda se encontra em tramitação nesta Corte de Contas. Após a decisão judicial acima referenciada e a juntada de documentos com a posição do Comitê de Investimentos do IPERN, o Ministério Público de Contas (autor da representação nos autos) pleiteou que as informações atuais sobre o Fundo fossem reanalisadas pelo Corpo Técnico. O pedido foi acolhido pelo atual Relator, e o processo aguarda manifestação técnica da Diretoria de Instrução Processual.

25. Ademais, é fundamental destacar que as obrigações de reconstituição do patrimônio do Fundo de Previdência, previstas na Lei Complementar Estadual nº 526/2014 e nas subsequentes alterações legislativas, foram descumpridas. A restituição dos valores sacados, um dos pilares para a tentativa de reequilíbrio financeiro à época, não foi efetivada pelo Governo do Estado. Essa inexecução aprofundou o déficit previdenciário e demonstrou a insuficiência das medidas adotadas. Tal contexto atual evidencia a insustentabilidade do modelo adotado, sua flagrante inconstitucionalidade conforme jurisprudência do STF, e a urgência de uma intervenção mais enérgica e abrangente desta Corte de Contas.

26. Portanto, não há impeditivo para que este Tribunal aborde novamente a matéria, notadamente diante dos desdobramentos do caso concreto trazido à análise no âmbito destes autos, à luz da jurisprudência atualizada da Suprema Corte acerca da competência constitucional dos Tribunais de Contas para apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, aliada à jurisprudência reiterada quanto à imprescindível sustentabilidade do equilíbrio atuarial para a compatibilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social com a Carta Magna.

27. Já a ação judicial identificada pela Relatora do MS, quando menciona em sua fundamentação “*que o exame de outros tópicos vinculados ao direito material terá sede adequada na lide ordinária já iniciada por meio da Tutela Cautelar Antecedente nº 0853554-21.2017.8.20.5001, ainda em tramitação*”, foi julgada tendo sido determinada a proibição de novos saques pelo Poder Executivo Estadual **antes do vencimento** dos investimentos, conforme trecho do dispositivo da sentença, que foi

mantida pelo TJRN, em remessa necessária não conhecida<sup>1</sup>, tendo transitado em julgado:

(...) Ante o exposto, com fulcro no art. 487, I, do CPC, julgo parcialmente procedente o pedido inicial, para condenar o INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – IPERN e o ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, respectivamente, nas seguintes obrigações de não fazer, consistentes em:

a) abster-se de resgatar antecipadamente os recursos do FUNFIRN, investidos na aplicação denominada CAIXA FI BRASIL 2024 I TP RF; e

b) abster-se de compelir a autarquia demandada a sacar os recursos do FUNFIRN, investidos na precitada aplicação a vencer.

Ratifico, ademais, a tutela de urgência outrora deferida, modulando-a no que concerne, especificamente, à aplicação sobredita. Havendo descumprimento do presente decisório, os réus arcarão com a multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Noutro pórtico, reconhecendo a superveniente ausência do interesse processual do Ministério Público, referente somente às demais aplicações componentes do FUNFIRN, geridas pelo Banco do Brasil, acolho, em parte, a preliminar referida, pelo que, neste particular, com fulcro no art. 485, VI, do CPC, julgo extinto o processo, sem resolução de mérito.

Demais disso, deferindo o pedido “1”, formulado pelo Ministério Público na peça de ID 21937364, determino que o presente feito seja cadastrado no Sistema PJE, como Ação Civil Pública.

Determino, por fim, que sejam oficiados os órgãos indicados pelo *Parquet*, nos pedidos “4” e “5”, da peça de ID 21937364, para os efeitos ali delineados.

Sem condenação em honorários advocatícios e custas processuais.

Sentença sujeita ao reexame necessário, por força do disposto no art. 496, I, do Código de Processo Civil.

Arquive-se o processo para efeito de estatística do CNJ, sem embargo das partes acessarem os autos, para requerer o que entenderem de direito, observados os prazos legais e o eventual trânsito em julgado deste decisório.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Natal/RN, 22 de julho de 2020.

Rachel Furtado Nogueira Ribeiro Dantas

Juiza de Direito em Formação

Patrícia Gondim Moreira Pereira

Juiza de Direito Preceptora

28. Como se nota, não há pronunciamento judicial sobre a conduta do Poder

---

<sup>1</sup> EMENTA: ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABSTENÇÃO DE SAQUES ANTECIPADOS DE RECURSOS FINANCEIROS VINCULADOS AO SISTEMA PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 487, I, DO CPC. HIPÓTESE QUE NÃO COMPORTA O REEXAME OFICIAL. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 19 DA LEI DA AÇÃO POPULAR (N. 4.717/65). JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PÁTRIOS. REMESSA OBRIGATÓRIA NÃO CONHECIDA. (Remessa Necessária Cível 0853554-21.2017.8.20.5001, Relator(a): Cornélio Alves, Primeira Câmara Cível, julgado em 08-03-2022)

Executivo Estadual sobre os saques do extinto Fundo Previdenciário, **a partir do vencimento dos investimentos**, assim como não há nos autos dos processos judiciais referenciados cognição acerca dos desdobramentos dos atos praticados e sobre o atual contexto de grave e flagrante desrespeito à exigência de equilíbrio atuarial, considerada pelo STF como uma condição que revela a inconstitucionalidade do regime previdenciário, nos termos da jurisprudência mais adiante ilustrada.

29. Importante aqui destacar que a matéria afeta à conformidade da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal com a atual Constituição Federal de 1988 foi objeto de novos e relevantes entendimentos no âmbito da Suprema Corte após a prolação da decisão do TJRN.

30. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reforçado a competência dos Tribunais de Contas para negar aplicação a dispositivos legais que violam normas constitucionais, reiterando e, porque não dizer, até mesmo, revigorando o alcance da Súmula 347, dado o reconhecimento da imprescindibilidade dessa competência para o cumprimento da missão constitucional conferida a esses órgãos de controle. Segue trecho da ementa do Acórdão proferido no MS 25888 AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgado pelo Tribunal Pleno em 22 de agosto de 2023:

(...)5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: **o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria)**. Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961)(...) Grifei.

31. Esta percepção foi, inclusive, objeto de manifestação em Consulta do Pleno desta Corte de Contas, em recente julgado ocorrido na 6ª Sessão Virtual do ano de 2025, cuja decisão é datada de 11/04/2025, da Relatoria do Conselheiro Presidente, Carlos Thompson Costa Fernandes:

(...)  
A atividade fiscalizatória deste Tribunal de Contas, de ofício ou por impulso de denúncia ou representação, importa não só na análise da despesa prevista ou já executada, para fins de julgá-la regular ou irregular, mas também o controle de constitucionalidade incidental da norma, nos termos do art. 1º, XIV, da LCE 464/2012 e Súmula nº 347-STF, reafirmada no julgamento do MS 25.888-DF– Pleno(...) (Processo nº 300091/2025-TC, Decisão Administrativa nº17/2025-TC, Pleno).

32. A fundamentação a ser exposta a seguir neste voto avaliará se, no contexto atual, o modelo do regime previdenciário adotado no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte é compatível com o modelo definido na Constituição, à luz da jurisprudência da Suprema Corte.

33. Importa aqui, ainda, tecer considerações sobre o voto-vista, ao invocar a incidência do julgamento da ADI 6568/RS ao caso dos autos. Nesse ponto, vale destacar a distinção fundamental entre o caso do Rio Grande do Sul e o do Rio Grande do Norte. A Lei Complementar Gaúcha nº 15.511/2020, tratada na referida ADI, apenas alterou o marco temporal de ingresso dos servidores que estariam na repartição simples, reunindo neste regime todos servidores que ingressaram nos quadros públicos antes da instituição do regime de previdência complementar. Essa distinção é evidenciada no seguinte trecho do voto da Relatora (Ministra Cármen Lúcia):

(...)

4. Pela Lei Complementar n. 13.758/2011, o Rio Grande do Sul disciplinou o Regime Próprio de Previdência, organizando-o em dois fundos, um de repartição simples e outro de capitalização (art. 1º).

O primeiro, aplicado a servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública e conselheiros do Tribunal de Contas que ingressaram no serviço público até a entrada em vigor daquele diploma legal. O segundo, destinado a servidores que ingressassem nos cargos públicos a partir daquela Lei. Para esses últimos se instituiu o Fundo Previdenciário –Fundoprev, com regime financeiro de capitalização (art. 4º), gerido pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS. Em 15.10.2015, adveio a Lei Complementar n. 14.750 do Rio Grande do Sul, pela qual se instituiu o Regime de Previdência Complementar –RPC/RS a servidores públicos do Estado. Desde esse marco legal, aplicou-se o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República às aposentadorias e pensões de servidores e membros de Poder que ingressassem no serviço público depois da publicação do ato de instituição do RPC/RS ou, tendo ingressado antes da instituição da previdência complementar, aderissem expressamente a esse regime (art. 2º).

5. Pela Lei Complementar n. 15.511/2020, o legislador gaúcho introduziu modificações nas Leis Complementares n. 14.750/2015 e n. 13.758/2011.

Esta ação direta de inconstitucionalidade põe em questão a validade jurídico-constitucional das seguintes normas com as modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 15.511/2020 na Lei Complementar n. 13.758/2011:

(...)

**A Lei Complementar n. 15.511/2020 do Rio Grande do Sul alterou o marco temporal de início do regime de capitalização, fazendo-o coincidir com a inauguração do regime de previdência complementar.** Também estabeleceu que os servidores e membros de Poder que ingressaram nos quadros públicos depois da vigência da Lei Complementar n. 13.758/2011 - e que, portanto, estavam vinculados ao regime de capitalização - migrassem para o de repartição simples.

A Lei Complementar gaúcha n. 15.511/2020 também autorizou que os recursos antes recolhidos ao Fundo Previdenciário – Fundoprev fossem deslocados para o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores vinculados ao Regime Financeiro de Repartição Simples:

(...)

Na Lei Complementar estadual n. 15.511/2020 também se fixou que o benefício especial, de caráter compensatório e estatutário, criado para servidores e membros optantes pela previdência complementar instituída na Lei Complementar n. 14.750/2015, seja implementado concomitantemente à revisão do regime próprio.

(...)

12. A Lei Complementar n. 15.511/2011 teve o propósito de reorganizar o regime próprio de previdência do Rio Grande do Sul – em técnica conhecida como revisão de segregação de massas -, reunindo no regime de repartição simples os servidores e membros que ingressaram nos quadros públicos antes do advento do regime de previdência complementar implementado pela Lei n. 14.750/2015 e fixando o regime financeiro de capitalização para aqueles que entrassem no serviço público após a instituição do regime de previdência complementar. Portanto, os arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 13.758/2011, pelos quais efetuada a alteração do marco temporal dos regimes, atende aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

(...)

Grifei.

34. Ou seja, no Rio Grande do Sul não houve extinção do modelo de capitalização, como ocorrido no Rio Grande do Norte; ao invés disso, a lei revisou o critério temporal da segregação das massas, mantendo a estrutura de dois fundos – um em repartição simples e outro em capitalização. O objetivo foi justamente harmonizar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial com o princípio da solidariedade intergeracional. Portanto, pedindo vênias, o caso da ADI 6568/RS não se adequa à realidade fática potiguar, onde se extinguiu a segregação das massas.

35. Ainda em seu voto-vista, o Eminentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves defende, sob a sua ótica, a ausência de previsão expressa na Constituição Federal quanto à obrigatoriedade do regime de capitalização para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

36. Entretanto, a interpretação sistemática do texto constitucional, em especial do art. 40, *caput*, conduz à conclusão de que o regime de capitalização, encontra-se, sim, definido constitucionalmente como método indispensável para a consecução do equilíbrio financeiro e atuarial exigido. A imposição da Emenda Constitucional nº 20/1998, ao exigir a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS não pode ser vista como mera formalidade, mas como um mandamento que exige a adoção de modelos de gestão que garantam a solvência do sistema a longo prazo.

37. No caso específico do Estado do Rio Grande do Norte, onde o regime previdenciário na atualidade é de repartição simples e o déficit previdenciário tem se mostrado crescente e alarmante ao longo dos anos, a capitalização do sistema torna-se medida cogente, **pois sua ausência e a permanência do atual sistema de repartição simples viola frontalmente preceitos constitucionais e legais relativos ao equilíbrio financeiro e atuarial.**

38. Digo isto porque tanto a Constituição Federal como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei nº 9.717/1998<sup>2</sup> mencionam, reiteradamente, **a necessidade de resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial como pilar de sustentação, com força irradiante sobre todo o sistema previdenciário:**

Constituição Federal

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.**

(...)

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

(...)

**IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;**

**V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249** e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

**VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;**

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.**

Emenda Constitucional nº 103/2019

“Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

**§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de**

<sup>2</sup> Disciplina as normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios**”.

LRF

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§1º. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§2º. O Anexo conterá, ainda:

(...)

**IV - avaliação da situação financeira e atuarial:**

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Lei nº 9.717/1998

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, **baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:**

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

(...)

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, **em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:**

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

(...)

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na forma, na periodicidade e nos critérios por ela definidos, dados e informações sobre o regime próprio de previdência social e seus segurados

39. A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência nº 1.467, de 2 de junho de 2022, disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e o

funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717/1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887/2004 e à Emenda Constitucional nº 103/2019.

40. O art. 30 da Portaria<sup>3</sup> dispõe que os entes federativos poderão adotar, para a apuração dos compromissos e a determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS, os seguintes regimes financeiros: **o regime de capitalização**, para o cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e às pensões por morte delas decorrentes; e **o regime de repartição de capitais de cobertura**, como o mínimo exigido para o cálculo dos benefícios não programáveis, como a aposentadoria por incapacidade permanente e as pensões por morte de segurados em atividade.

41. Essa normatização, alinhada aos preceitos constitucionais e legais acima evidenciados e transcritos reafirma a premissa de que o regime financeiro de capitalização é o modelo adequado para benefícios programáveis – o que representa a grande maioria das despesas do sistema –, por sua natureza, voltada à formação de reservas que garantam o custeio dos compromissos no longo prazo. Tal estrutura proporciona previsibilidade e sustentabilidade, sendo condizente com o caráter continuado e o elevado custo atuarial desses benefícios.

42. Já os benefícios não programáveis, em razão de sua imprevisibilidade e menor concentração de risco no tempo, admitem, no mínimo, o regime de repartição de capitais de cobertura, que igualmente exige a mensuração atuarial dos compromissos e a constituição de provisões técnicas para cobertura dos riscos.

43. O parágrafo único do art. 30 da portaria prevê que, nos casos em que houver segregação de massas, o cálculo dos compromissos relativos aos benefícios do fundo em repartição simples – aplicável às massas remanescentes – deverá também ser

---

<sup>3</sup> Art. 30. Os entes federativos poderão adotar para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS, como fundamento da observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - regime financeiro de capitalização, para cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias; e

II - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, como o mínimo aplicável para cálculo dos benefícios não programáveis de aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho, pensões por morte delas decorrentes, bem como pensão por morte de segurados em atividade.

Parágrafo único. O cálculo dos compromissos relativos aos benefícios do Fundo em Repartição, em caso de segregação da massa e das massas previstas no § 1º do art. 27, que operam em regime financeiro de repartição simples, deverá ser efetuado por processo atuarial, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público.

realizado por processo atuarial, conforme as normas de contabilidade pública. Isso evidencia que, ainda que excepcionalmente admitido, o regime de repartição simples não pode prescindir de controle atuarial adequado, **nem tampouco ser aplicado de forma ampla ao custeio de benefícios programáveis.**

44. Diante disso, qualquer iniciativa de unificação dos fundos segregados sob um modelo único de repartição simples (o que já ocorreu no Rio Grande do Norte), sem a manutenção de reservas acumuladas para a cobertura das provisões matemáticas dos benefícios, representa afronta direta à Constituição Federal e demais normas vigentes.

45. O STF possui diversos julgados que reforçam a obrigatoriedade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial no âmbito dos regimes próprios de previdência social, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal.

46. A título de exemplo, trago à baila excertos de julgados nos quais a Suprema Corte deixou evidente que alterações legislativas que venham a impactar o sistema de custeio dos regimes próprios devem sempre observar o preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

EMENTA Questão de ordem em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º, incisos II e III, da Lei nº 18.469 do Estado do Paraná, de 30 de abril de 2015, que transferiu ao Fundo Previdenciário a responsabilidade pelo pagamento de benefícios previdenciários concedidos pelos Poderes do Estado, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas aos servidores públicos que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, bem como àqueles que contassem com idade igual ou superior a 73 anos até 30 de junho de 2015. Regime Próprio de Previdência Social no âmbito do Estado do Paraná. Nova segregação de massas. Alegação de ofensa aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial. Superveniência de novo panorama normativo, substancialmente diverso do delineado na inicial. Emenda Constitucional nº 103/19 e Lei nº 20.635 do Estado do Paraná, de 6 de julho de 2021, as quais inauguraram uma nova realidade previdenciária. Inovação da discussão originalmente travada pela superveniência de uma conjuntura fática distinta e posterior ao ajuizamento da ação. Necessidade de novo questionamento e nova instrução. Vício de inconstitucionalidade que não prescinde da apresentação de dados fático-empíricos atualizados. Ação direta julgada prejudicada, pela perda superveniente de seu objeto.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem como objeto remanescente o disposto no art. 2º, incisos II e III, da Lei nº 18.469, de 30 de abril de 2015, do Estado do Paraná, o qual operou nova segregação de massas, transferindo ao Fundo Previdenciário a responsabilidade pelo pagamento de benefícios previdenciários concedidos pelos Poderes do Estado, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas aos servidores públicos que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, bem como àqueles que contassem com idade igual ou superior a 73 anos até 30

de junho de 2015, tendo em vista os princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Paraná.

2. Primeiramente, entre a liberação do feito para pauta, em 30 de maio de 2018, e o início de seu julgamento em sessão do plenário virtual, em 18 de agosto de 2020, sobreveio a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que promoveu alterações diversas, inclusive nos arts. 40, 149, § 1º, e 201 da Constituição, ora invocados como parâmetros constitucionais de controle. Posteriormente, o Estado do Paraná editou a Lei estadual nº 20.635, de 6 de julho de 2021, que mais uma vez alterou o disposto nos arts. 12, caput e § 2º, e 13 da Lei estadual nº 17.435, de 2012, com intuito de revisar e reestruturar o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social. Todas essas alterações normativas, em conjunto, promovem a inauguração de uma nova realidade previdenciária, que é significativamente diversa daquela vigente à época do ajuizamento da presente ação.

3. Nesse contexto, ainda que o art. 40 da Constituição da República, com a redação dada pela recente EC nº 103/19, preserve o caráter “contributivo e solidário” dos regimes próprios de previdência social, bem como o “princípio do equilíbrio financeiro e atuarial”, esse equilíbrio se faz com base em critérios completamente distintos, de acordo com uma nova modelagem constitucional, ao passo que a discussão originalmente travada – se não restou completamente prejudicada pelo advento de um novo quadro normativo – foi ao menos renovada e se estabelece com fundamento em uma conjuntura fática distinta e posterior ao ajuizamento da ação e, por isso mesmo, não prescinde de novo questionamento e de nova instrução destinados a delinear e comprovar o quadro fático-empírico constituído a partir da superveniência do novo panorama normativo.

**4. No caso, tanto a Emenda Constitucional nº 103/19 como a Lei nº 20.635 do Estado do Paraná, de 2021, têm o potencial de impactar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, o que pode (e deve) ser dimensionado por metodologia apropriada e segundo modelos matemáticos e estatísticos produzidos e validados para esse fim. Ademais, conquanto se trate de controle abstrato de normas, pela especificidade da matéria e sua inegável repercussão prática, cujos desdobramentos econômicos, financeiros e atuariais não se mostram aferíveis de plano, o vício trazido ao conhecimento da Corte nestes autos só é constatável – ou aferível – a partir de dados fático-empíricos que demonstrem o efetivo desequilíbrio financeiro e atuarial, não bastando o confronto, a priori e em abstrato, das normas legais impugnadas com a Constituição, mormente à míngua de demonstração inequívoca de que persiste e é atual a situação de desequilíbrio financeiro e atuarial inicialmente alegada.**

5. A jurisprudência da Corte é firme quanto ao reconhecimento da prejudicialidade da ação direta quando se verifica inovação no parâmetro constitucional de controle, bem como quando há revogação ou alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona. Precedentes.

6. Questão de ordem suscitada para julgar prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade, pela perda superveniente de seu objeto.

(ADI 5350 QO, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022)

Grifei.

Ementa: AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL.

SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CUSTEADOS PELO ERÁRIO MUNICIPAL. PERÍODO ANTERIOR AO REGIME CONTRIBUTIVO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98. EXCLUSÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. FIXAÇÃO.

**1. O regime previdenciário do servidor público, com o advento da EC nº 20/98, tornou-se eminentemente contributivo, que erigiu o equilíbrio financeiro e atuarial à condição de princípio básico do sistema.**

2. In casu, trata-se de execução de contribuições previdenciárias relativas ao período de agosto de 1993 a agosto de 1995, antes, portanto, da instituição do regime previdenciário de cuja natureza se poderia deduzir a obrigatoriedade de contribuição dos servidores segurados.

3. É cediço que: a) o sistema previdenciário próprio exclui a aplicabilidade do regime geral, quando instituída pelo Município a contribuição dos segurados; b) o parágrafo único do art. 149 da Constituição (redação originária) previa uma faculdade de instituição de contribuição previdenciária dos servidores, e não uma imposição aos entes federados. (Precedente: ADI 2.024, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 22/06/07).

4. Agravo regimental interposto pelo Município de Paranavaí. Fixação do ônus da sucumbência. 4.1. A Fazenda Pública, quando vencida, não impede a aplicação do disposto no artigo 20, § 4º, combinado com o § 3º, alíneas “a”, “b” e “c”, do Código de Processo Civil, fixando-se os ônus da sucumbência com base no valor da causa.

5. In casu, o Juízo Federal de Primeira Instância condenou a municipalidade no pagamento do ônus da sucumbência no montante de R\$ 300,00 (trezentos reais), em face do valor dado à causa – R\$ 2.000,00 (dois mil reais) – tendo em conta o disposto no artigo 20, § 4º, do Código de Processo Civil

6. Desprovejo o agravo regimental interposto pelo INSS e dou provimento ao agravo regimental formalizado pela municipalidade, quanto à fixação do ônus da sucumbência.

(RE 590714 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 25-06-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 14-08-2013 PUBLIC 15-08-2013)

Grifei.

47. Por fim, em data recente, mais precisamente ao se firmar a tese do Tema nº 968 de Repercussão Geral<sup>4</sup>, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.007.271/PE, julgado entre 6 e 13 de dezembro de 2024, o voto condutor do Acórdão ali proferido pelo Min. Flávio Dino abordou igualmente esta temática, ao analisar a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998:

(...) No arcabouço jurídico em exame, voltado a disciplinar os Regimes Próprios de Previdência Social, **constato haver tão somente orientações gerais acerca da adoção de medidas garantidoras do**

<sup>4</sup> “1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”.

**seu equilíbrio financeiro e atuarial, assim como de implementação de planos voltados a reequilibrar tais sistemas previdenciários, caso se encontrem em situação deficitária.**

No aspecto, registro que o detalhamento maior, como é de praxe, encontra-se na Portaria MPS nº 204/2008, da qual consta a necessidade de “observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS”, de “plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial”. (art. 5º, II, “b” - destaquei)

Por seu turno, não se pode negar, em matéria de previdência social dos servidores públicos, o relevante papel de fiscalização de que o texto constitucional investiu a União, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.

**Ao advento da reforma implementada pela EC nº 103/2019, a necessidade de que os entes federados observem “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” foi reafirmada no caput do art. 40.**

Em tal oportunidade, o legislador constitucional incluiu no regramento dedicado aos regimes próprios de previdência social o § 22, pelo qual explicitado que a legislação federal sobre “normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão”, deve dispor, entre outros aspectos, sobre “fiscalização pela União e controle externo e social”, “definição de equilíbrio financeiro e atuarial”, “mecanismos de equacionamento do déficit atuarial” e “parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias” (incisos III, IV, VI e X - destaquei).

Sob o prisma das alterações introduzidas pela EC nº 103/2019, compreendo redobradas as razões pelas quais julgo os preceitos da Lei nº 9.717/1998 em harmonia ao texto constitucional.

**Ademais, imprescindível assentar que os preceitos legais impugnados são meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional (...).**

48. O artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, juntamente com os parágrafos 1º ao 4º, estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre previdência social. Cabe à União a formulação de normas gerais sobre o tema, sendo que a própria Constituição já estabelece os fundamentos principais dessa disciplina. Esses princípios estão delineados tanto no artigo 201, que trata do regime geral de previdência social, quanto no artigo 40, que dispõe sobre o regime próprio dos servidores públicos efetivos das três esferas federativas.

49. A Lei Complementar Estadual do Rio Grande do Norte, ao eliminar a segregação de massas e unificar os fundos previdenciário e financeiro sob o regime de repartição simples, contrariou os limites da competência concorrente, uma vez que legislou em desacordo com normas constitucionais já estabelecidas sobre a matéria – o que é vedado pela sistemática dos parágrafos 1º a 4º do artigo 24 da Constituição

Federal.

50. Além disso, a medida adotada pelo legislador Potiguar revela-se *sui generis*, por representar uma solução atípica no cenário normativo previdenciário nacional após a unificação dos regimes. Tal ação pode acarretar a aplicação de sanções por parte da União, especialmente no atual contexto jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que, revertendo entendimentos pretéritos, firmou ser constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social, conforme tese firmada no Tema nº 968 da Repercussão Geral e com o art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019<sup>5</sup>.

51. Diante desse cenário, mostra-se imprescindível a regularização do modelo previdenciário adotado no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte de forma a viabilizar inclusive a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), sem o qual o Governo do Rio Grande do Norte corre sérios riscos de ficar impossibilitado de receber transferências voluntárias da União, inclusive as chamadas “Emendas Pix”, de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes e de receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta da União e de obter liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, o que levaria ao agravamento da situação fiscal a ponto de inviabilizar a manutenção de políticas públicas fundamentais para a sociedade.

52. Cabe salientar, ainda, que a relevância do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o Estado do Rio Grande do Norte se evidencia pelos montantes de transferências voluntárias recebidas nos últimos exercícios<sup>6</sup>: R\$ 225.964.488,45 em 2023 e R\$ 204.454.730,44 em 2024. Valores dessa magnitude demonstram a importância do CRP para a manutenção do fluxo de recursos federais, cuja perda agravaria, de modo significativo, o quadro fiscal estadual.

53. No último dia 7 de agosto de 2025, inclusive, transitou em julgado o Recurso Extraordinário nº 1.007.271, com Repercussão Geral (Tema 968), que tratou da

---

<sup>5</sup> Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

<sup>6</sup> Fonte: Fonte: SIGEF/RN - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal. Módulo de Programação e Execução Financeira. Consulta em 22/08/2025.

constitucionalidade da exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e da possibilidade de imposição de sanções pela União aos entes federativos que descumprirem as normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

54. Veja-se a ementa do julgado:

Ementa: Direito constitucional e previdenciário. Recurso Extraordinário. Tema nº 968 da Repercussão Geral. Descumprimento de normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Medidas sancionatórias. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Competência legislativa concorrente da União. Art. 24, XII e § 1º, da Constituição Federal. Provimento. I. Caso em exame 1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. II. Questão jurídica em discussão 2. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas gerais nessa matéria. III. Razões de decidir 3. A União tem competência constitucional para editar normas gerais em matéria previdenciária (art. 24, XII, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III). 4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle. 5. Normas gerais editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional. IV. Dispositivo e Tese 6. Recurso extraordinário provido. Tese de julgamento: “1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”. Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 24, XII, § 1º, 40, caput e § 22, III, 164-A e 167-A. Jurisprudência relevante citada: RE 395666 AgR, rel. Min. Eros Grau, j. 25.10.2005; RE 495684 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.03.2011. (RE 1007271, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 12-02-2025 PUBLIC 13-02-2025)

55. A tese fixada pelo STF em repercussão geral deve ser aplicada

obrigatoriamente por todos os órgãos do Judiciário, nos termos do art. 927, incisos III e V, do CPC:

“Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

(...)

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.”

56. De mais a mais, o julgado reforça a pertinência da medida cautelar pleiteada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas. Afinal, é fato a existência de déficit atuarial no Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte. Portanto, incide a segunda parte fixada na tese, qual seja: (...) . 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) **caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime.**

57. Importa aqui também realçar que a simples instituição de um regime de previdência complementar e a consequente limitação dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os servidores que ingressarem a partir de então não podem ser consideradas como medidas de equacionamento do déficit atuarial aptas a justificar a extinção da segregação de massas, já que não trará qualquer impacto sobre o passivo já existente de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

58. Fato é que a extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de seus participantes e recursos para o Fundo Financeiro, sem a correspondente integralização das reservas garantidoras e sem sequer a devolução dos valores sacados na forma da Lei, possibilitou a utilização imediata de recursos acumulados durante anos, resultando na situação atual, flagrantemente inconstitucional, na qual as reservas existentes no final de 2023 eram equivalentes a pouco mais de R\$142 milhões ou 0,46% da Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos e a apenas 0,29% da soma da Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos e dos Benefícios a Conceder, que totalizavam

compromissos da ordem de 48,5 bilhões de reais. Isso ocorreu porque o patrimônio acumulado pelo fundo foi rapidamente exaurido quase em sua integralidade em finalidade diversa daquela para a qual foi criado. O cenário se agravou ainda mais com a atualização do déficit atuarial, conforme dados do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) de 2025, que revelam um déficit de R\$ 54.369.791.236,24, evidenciando que, se não forem adotadas medidas urgentes, o sistema entrará inevitavelmente em colapso.

59. Vale aqui recordar que, em outubro de 2014, as reservas acumuladas do Fundo Previdenciário em Regime de Capitalização compreendiam R\$ 954.016.071,20<sup>7</sup>, sendo que se esses recursos tivessem sido mantidos aplicados com a rentabilidade média da Taxa SELIC, a reserva acumulada alcançaria em 01/08/2025 o montante de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões de reais, sendo que hoje são da ordem aproximada de apenas R\$100 milhões<sup>8</sup>.

60. Além disso, a unificação dos fundos retirou não apenas os valores já capitalizados, mas também retirou as novas contribuições que deveriam alimentar o fundo previdenciário para o fundo financeiro em regime de repartição simples, eliminando a perspectiva de capitalização crescente para os servidores nele vinculados. Assim, além de reduzir a reserva antes acumulada a cerca de R\$ 100 milhões, a medida frustrou a possibilidade de expansão desse patrimônio ao longo dos anos. É razoável supor que, caso o regime capitalizado tivesse sido preservado, somando-se os rendimentos das reservas antigas à capitalização contínua das contribuições posteriores, o patrimônio previdenciário poderia hoje superar a marca dos R\$ 5 bilhões, assegurando maior solvência.

61. É fundamental destacar que a projeção de rentabilidade, calculada com base na Taxa SELIC, possui caráter meramente estimativo e conservador. A escolha desse índice decorre de sua ampla utilização como referência de investimento de baixo risco, representando um patamar mínimo de rentabilidade esperada. Em um cenário de gestão ativa e diversificada, considerando os diversos instrumentos de mercado disponíveis para um regime previdenciário (como títulos públicos indexados à inflação e ativos de renda variável), a rentabilidade alcançada ao longo do período de dez anos

<sup>7</sup> Fonte: Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos – DAIR (bimestre set/out de 2014) do CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social.

<sup>8</sup> Fonte: DAIR referente ao mês de setembro de 2024 (último disponibilizado no CADPREV pelo Estado do RN).

poderia ter sido significativamente superior. Ademais, embora a pandemia de COVID-19 tenha introduzido volatilidade e impactado diversos mercados globais, os ativos de longo prazo de fundos de pensão, por sua natureza, visam a superação de oscilações de curto prazo, e o desempenho histórico demonstra a resiliência de carteiras bem geridas. O que se pretende demonstrar, portanto, é a magnitude da perda de oportunidade de acumulação de patrimônio, mesmo na mais conservadora das estimativas.

62. Para ilustrar a gravidade da situação do déficit atuarial, pertinente uma avaliação dos números que configuram o atual déficit do sistema no Estado do Rio Grande do Norte e seu impacto na Receita Corrente Líquida (RCL). As informações a seguir têm como fonte o Anexo 4 RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e o Anexo 3 RREO – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

63. A análise dos dados do Resultado Previdenciário Corrente revela um déficit persistente ao longo dos anos, com um crescimento expressivo. Em 2014, o déficit era de R\$ 543.830.906,31 (quinhentos e quarenta e três milhões, oitocentos e trinta mil, novecentos e seis reais e trinta e um centavos), representando um comprometimento de 6,97% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado. Essa trajetória de desequilíbrio se acentuou, atingindo em 2024 o montante de R\$ 1.830.663.950,37 (um bilhão, oitocentos e trinta milhões, seiscentos e sessenta e três mil, novecentos e cinquenta reais e trinta e sete centavos), correspondendo a 10,61% da RCL. De 2021 a 2024, o desequilíbrio financeiro cresceu de forma consistente, passando de R\$ 1,36 bilhão para R\$ 1,83 bilhão, com aumentos anuais de 10,30%, 11,14% e 9,14%, respectivamente. Em uma visão geral, de 2014 a 2024, o déficit previdenciário corrente registrou um aumento impressionante de 236,63%.

64. Ademais, é importante destacar que o próprio Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN), Sr. Nereu Linhares, reconheceu publicamente, em reportagem jornalística, que o atual déficit financeiro mensal do regime previdenciário estadual já ultrapassa R\$ 150 milhões. Nas palavras do gestor, atualmente, **39% (trinta e nove por cento) das despesas brutas com pessoal do Governo Estadual correspondem ao pagamento de inativos e pensionistas**. Além da fala do gestor registrada em reportagem, o **Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2025 aponta esse percentual em 41% (quarenta e um por cento)**.

65. A declaração foi feita em entrevista concedida ao jornal *Tribuna do Norte* e publicada em 09 de julho de 2025<sup>9</sup>, na qual o gestor atribuiu o agravamento da situação ao esgotamento dos recursos do fundo previdenciário unificado, sem a devida reposição legal. Embora reconheça a gravidade do problema, nenhuma fala do gestor se voltou à apresentação de medidas concretas ou estruturais para enfrentamento da crise.

66. Um déficit previdenciário que consome mais de dez por cento da receita corrente líquida do Estado é um indicativo de grave desequilíbrio fiscal, com potenciais impactos na capacidade de investimento em outras políticas públicas essenciais, na qualidade dos serviços prestados e na saúde financeira do próprio ente federativo. Essa situação reforça a premente necessidade de soluções que visem ao reequilíbrio atuarial do RPPS e à garantia da solvência do sistema a longo prazo.

67. Nesse diapasão, o Eminentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, em seu voto-vista, reconheceu a necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, destacando que a própria Lei Complementar Estadual nº 526/2014, e suas alterações posteriores, buscou assegurar tal equilíbrio ao prever obrigações de responsabilidade do Estado.

68. Mencionou, para tanto, as disposições do artigo 18, §§ 6º, 6º-A e 6º-B, que autorizam o uso de recursos para pagamento de benefícios previdenciários dos segurados, mas determinam a obrigação de retorno desses valores a partir de fevereiro de 2020, bem como a transferência de bens imóveis ao FUNFIRN até 2040. Concluiu, assim, pela necessidade de deferimento de medida cautelar para que o IPERN se abstenha de realizar novos saques enquanto as obrigações da LCE nº 526/2014 não forem cumpridas, incluindo a restituição da fração de 5/20 avos e a implementação do planejamento para aporte de imóveis.

69. Contudo, com a máxima vênias, entendo que a restituição da fração de 5/20 avos ao FUNFIRN, conforme previsto, e a medida de transferência de bens imóveis, não representam soluções que, por si só, sejam suficientes para o equacionamento do déficit atuarial.

70. Diante de todo o exposto e em que pese o elogiável voto-vista do

---

<sup>9</sup> <https://tribunadonorte.com.br/rio-grande-do-norte/deficit-da-previdencia-do-rm-ultrapassa-r-150-milhoes-mensais-afirma-presidente-do-ipern/#:~:text=O%20presidente%20do%20Instituto%20de.ultrapassa%20R%24%20150%20milh%C3%B5es%20mensais>

Eminente Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, o qual diverge pontualmente da Relatora, peço-lhe vênua para inclinar-me à fundamentação exarada pela Ilustre Conselheira-Substituta Relatora Ana Paula de Oliveira Gomes, acrescendo-lhe, contudo, considerações essenciais à efetividade da medida acautelatória e ao equacionamento definitivo do déficit previdenciário do Estado.

71. A concordância com a essência do voto da Relatora reside na premente necessidade de se impor ao Estado a apresentação de um plano de ação para a recuperação do equilíbrio financeiro e atuarial do seu Regime Próprio de Previdência Social.

72. Nesse contexto, entendo que restam devidamente caracterizados os pressupostos autorizadores da medida cautelar. O *fumus boni iuris* se evidencia diante da flagrante incompatibilidade do regime previdenciário potiguar com o modelo previsto no art. 40 da Constituição Federal, conforme demonstrado à luz da jurisprudência consolidada do STF. Já o *periculum in mora* decorre do risco concreto e iminente de agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, cuja solvência e sustentabilidade está gravemente ameaçada com a manutenção da situação atual. Assim, impõe-se a adoção de providências imediatas para resguardar os últimos recursos das reservas ainda não utilizados e assegurar a apresentação de um plano para o equacionamento do déficit atuarial em harmonia com o modelo definido constitucionalmente.

73. A medida cautelar de proibição de novos saques de investimentos e de determinação de cobertura da insuficiência financeira mensal pela Administração é, portanto, uma providência razoável e prudente, visando a reconstituição de um patamar mínimo de segurança patrimonial, ao menos até que os ativos garantidores do plano se equiparem, no mínimo, à Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos (PMBC). Sem essa providência, o risco de colapso do sistema é iminente.

74. Dessa forma, e em reforço à proposta da Relatora, entendo que o plano de ação a ser apresentado pelo Estado deve contemplar a realização de estudos atuariais aprofundados, com o objetivo de identificar e propor as soluções mais adequadas para a efetiva implementação de um regime de capitalização, que assegure o equilíbrio atuarial a longo prazo.

75. Consequentemente, o Estado deverá, com base nesses estudos, elaborar e

encaminhar um projeto de lei à Assembleia Legislativa com vistas à reestruturação do RPPS em conformidade com os princípios constitucionais e às boas práticas atuariais, garantindo a sustentabilidade e solvência do sistema previdenciário potiguar, com o restabelecimento de um regime de capitalização.

76. Ainda sobre o plano de ação e em consonância com o que já defendi nos autos do processo nº 3125/2024-TC (Acórdão nº 86/2025-TC – 2ª Câmara, julgado em 13/05/2025), outras medidas previstas na legislação podem ser contempladas no plano de ação, devendo constar no supracitado projeto de lei, a saber: a) adoção de mecanismos de segregação de massas; b) busca ativa de compensações financeiras devidas pela União entre os Regimes Próprios e o Regime Geral de Previdência Social, conforme previsto na Lei nº 9.796/1999; c) aumento da alíquota da contribuição patronal, de acordo com as necessidades atuariais do RPPS; d) instituição de um plano de equacionamento do déficit, conforme estipulado no artigo 9º, §§ 4º e 5º, da Emenda Constitucional nº 103/2019; e) aporte de bens, direitos e ativos, incluindo imóveis; f) contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais; g) e/ou demais medidas de ajuste que assegurem o equilíbrio atuarial do regime a longo prazo.

77. No que tange ao aporte de bens e à destinação de ativos vinculados ao FUNFIRN, cabe destacar elementos relevantes. Ressalte-se que a Lei Ordinária Estadual nº 8.910/2006, em seu art. 1º, determina que o produto obtido com a realização de ativos remanescentes da massa liquidanda das instituições integrantes do sistema financeiro estadual (Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – BDRN e Banco do Estado do Rio Grande do Norte – BANDERN) deve ser obrigatoriamente destinado à capitalização do FUNFIRN.

78. De igual modo, o art. 20, §1º-A, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 308/2005, com redação dada pela LCE nº 526/2014, reforça a possibilidade de o Poder Executivo destinar ao FUNFIRN ativos das carteiras imobiliárias de órgãos e entidades da administração direta e indireta, mediante autorização do Conselho Estadual de Previdência Social (CEPS).

79. Conforme consulta realizada em 18/08/2025 ao Sistema de Patrimônio do Estado do Rio Grande do Norte – SIPAT/RN (<http://sipat.rn.gov.br/>), o Poder Executivo Estadual possui registrados 3.485 imóveis em seu cadastro. Dentre estes, aproximadamente 400 encontram-se classificados como em desuso, o que revela

significativo potencial de otimização patrimonial. Ao aplicar filtros no referido sistema, constatou-se a existência de 42 imóveis vinculados ao extinto Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – BDRN e 05 imóveis oriundos do Banco do Estado do Rio Grande do Norte – BANDERN, dos quais 09 se encontram em desuso (04 do BDRN e 05 do BANDERN), conforme classificação oficial do Executivo Estadual.

80. Cumpre registrar, ainda, que conforme o Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN) – exercício 2024<sup>10</sup>, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte detém 97,22% das ações ordinárias (com direito a voto) da companhia, sendo o FUNFIRN titular de 2,77% dessas ações, oriundas dos direitos do extinto BANDERN. Tal participação societária, embora minoritária, confere ao FUNFIRN a condição de acionista, devendo então, desde a Lei Ordinária Estadual nº 8.910/2006, os pagamentos relativos à distribuição de lucros e dividendos dessa participação serem destinados ao Fundo de Previdência. A partir da consulta ao processo SEI/RN nº 03210410.000581/2024-92, é possível verificar que, após a intervenção da Procuradoria-Geral do Estado, o montante de R\$ 443.049,62, relativo aos dividendos de 2023 da CAERN, foi efetivamente destinado ao FUNFIRN, quando poderia ter sido indevidamente transferido para o caixa da Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte (EMGERN). Convém observar que essa destinação equivocada foi evitada em relação aos lucros de 2023, mas pode ter ocorrido de forma indevida desde a edição da Lei nº 8.910/2006.

81. Esses dois exemplos ilustram a fragilidade dos controles e da gestão dos ativos e das receitas do Fundo, demonstrando a necessidade do Estado empreender esforços para que todos os ativos e direitos já destinados ao Fundo de Previdência sejam efetivamente a ele direcionados e mantidos devidamente aplicados, sendo que os imóveis devem ser avaliados e alienados seguindo-se os procedimentos legais aplicáveis, inclusive com o repasse de parcelas relativas à participação nos lucros e dividendos da CAERN relativas a exercícios anteriores que eventualmente tenham sido destinadas a outros fins indevidamente. Essa perspectiva reforça a necessidade de que, a exemplo da gestão dos imóveis em desuso, também os ativos societários vinculados ao

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.caern.com.br/informacoes-financeiras-e-operacionais/demonstracoes-financeiras/>

fundo recebam acompanhamento sistemático, garantindo sua efetiva utilização em prol da sustentabilidade do regime previdenciário estadual.

82. A fim de fortalecer o plano de ação, é crucial que o Estado explore todas as fontes de receita disponíveis. Nesse contexto, a Lei Estadual nº 12.217, de 24 de junho de 2025, que institui o Fundo Estadual da Loteria do Rio Grande do Norte, prevê em seu art. 3º, inciso IV, a destinação de parte dos recursos arrecadados para financiar a "seguridade social". Recomenda-se, portanto, que a gestora, no âmbito do plano de ação a ser apresentado e implementado, priorize que as receitas provenientes da exploração da loteria estadual sejam especificamente direcionadas para a formação de reservas capitalizadas no FUNFIRN. É imperativo que tal receita não seja utilizada para a cobertura de insuficiência financeira no pagamento dos benefícios (art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/1998).

83. Vale aqui ainda esclarecer que **as medidas de equacionamento do Déficit Atuarial devem ser iniciadas imediatamente quando da apresentação do Projeto de Lei do Plano de Amortização do Déficit Atuarial e de Revisão do Plano de Custeio e Benefícios**, e não fiquem condicionadas para após a aprovação do projeto de lei que será encaminhado à Assembleia Legislativa.

84. A gravidade do quadro atuarial, somada à constatação de que os ativos garantidores representam parcela ínfima frente à Provisão Matemática de Benefícios Concedidos, impõe a adoção de providências imediatas, sob pena de comprometimento da solvência e da própria continuidade do pagamento dos benefícios previdenciários. A postergação de medidas administrativas até a tramitação legislativa contraria os princípios constitucionais da eficiência e da proteção do erário, além de afrontar o dever do Estado de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, nos termos do art. 40 da Constituição Federal e do art. 1º, da Lei nº 9.717/1998.

85. Ademais, cabe sublinhar que as medidas de equacionamento não dependem exclusivamente de inovação legislativa, pois já estão previstas na legislação federal em vigor. Assim, a imperiosidade da imediata atuação estatal se revela não apenas recomendável, mas obrigatória, cabendo a este controle externo exigir do gestor a pronta execução dessas providências já delineadas pelo ordenamento jurídico, em conformidade com o princípio da precaução (especialmente em razão do entendimento fixado no STF por meio do Tema 968) e com a supremacia do interesse público

primário.

86. Conforme a Portaria MTP nº 1.467/2022<sup>11</sup>, a apuração de um déficit atuarial obriga a adoção de medidas para o seu equacionamento, que podem consistir em aporte de bens, direitos e ativos, segregação da massa, ou um plano de amortização com contribuições suplementares. A legislação previdenciária federal, por meio da Lei nº 9.717/1998, já impõe a necessidade de que os regimes próprios garantam o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

87. O ANEXO VI da Portaria acima, que trata sobre a aplicação dos parâmetros para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, detalha as medidas para a equalização e a amortização do déficit atuarial por meio dos seguintes artigos: art. 38 (formas de operacionalização dos parâmetros referentes aos planos de amortização do déficit atuarial dos RPPS); arts. 39 a 42 (cálculo do valor do déficit a ser equacionado); art. 43 (cálculo dos prazos máximos do plano de amortização – até 35 anos); art. 44 (obrigatoriedade de revisão do plano de amortização); e art. 45 (demais parâmetros do plano de amortização).

88. A exigência de formalizar o plano de amortização do déficit atuarial mediante lei é estabelecida pelo artigo 56 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Esta Portaria, ao detalhar os parâmetros para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), reforça a obrigatoriedade de que o equacionamento do déficit atuarial possua respaldo legal, conforme dispõe referido artigo:

Art. 56. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o **plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá**, adicionalmente aos parâmetros previstos nesta Portaria relativos ao plano de custeio do regime, observar os seguintes:

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com o regime financeiro adotado, bem como com as obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais;

II - que o montante de contribuição anual, na forma de alíquotas suplementares ou aportes mensais, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, conforme definido no Anexo VI;

---

<sup>11</sup> Art. 55. No caso de avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

III - não poderá prever diferimento para início da exigibilidade das contribuições; e

IV - contemplar as alíquotas e valores dos aportes para todo o período do plano, na forma prevista no art. 10.

Parágrafo único. O plano de amortização deverá ser objeto de contínuo acompanhamento, conforme previsto no § 2º do art. 54.

89. A necessidade de lei é explicitada, ainda, em diversos artigos do Anexo VI da Portaria:

- **Art. 38, § 2º:** Determina que *"O Relatório da Avaliação Atuarial deverá descrever os cenários com as possibilidades para equacionamento do déficit atuarial apurado, devendo constar do DRAA o plano de amortização indicado na avaliação atuarial a ser **implementado em lei pelo ente federativo**";*
- **Art. 43, inciso I:** Ao tratar dos prazos, o artigo reforça a mesma ideia: *"O plano de amortização deverá obedecer a um dos seguintes prazos máximos: I - 35 (trinta e cinco) anos, contados a partir do plano de amortização que tiver sido **implementado em lei do ente federativo** publicada após a Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018";*
- **Art. 44:** Reitera a natureza legal do plano ao mencionar que o *"plano de amortização **implementado em lei** deverá ser obrigatoriamente revisto"* em determinadas circunstâncias, como nos casos em que o déficit atuarial se torne superior ao que foi inicialmente equacionado;
- **Art. 45:** Ao abordar a elevação das contribuições suplementares para o equacionamento, o artigo prevê que isso pode ser feito por meio de *"alíquotas ou aportes"*, medidas que, por sua natureza, requerem uma lei para serem estabelecidas.

90. Em suma, a Portaria MTP nº 1.467/2022 não apenas indica, mas exige que a solução para o déficit atuarial seja formalizada por lei. Portanto, a determinação desta Corte está em plena sintonia com o arcabouço normativo federal, garantindo que o plano de amortização seja juridicamente vinculante, transparente e duradouro, protegendo a sustentabilidade do sistema previdenciário.

91. Vale ainda destacar que a referida Portaria foi editada com fundamento no art. 9º, II, da Lei nº 9.717/1998, com a redação dada pela Lei nº 13.846/2019. Esse dispositivo estabelece que compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

"II – o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial."

92. Conforme já antes referenciado, o Supremo Tribunal Federal reconheceu

que o detalhamento de todas essas regras encontra fundamento na Constituição, de modo que todos os entes federados precisam cumprir as exigências previstas em todo esse sistema normativo para a obtenção do certificado de regularidade previdenciária, sob pena de arcarem com as sanções que incluem a impossibilidade do recebimento de transferências voluntárias da União.

93. Em linha com a abordagem que agora se adota, destaco a aderência do posicionamento adotado por esta Corte com a atuação de outros Tribunais de Contas no cenário nacional. Nesse sentido, Tribunais como o TCE/RJ e o TCE/ES, a exemplo do que já fora apontado pela Unidade Técnica (evento 03), têm adotado posturas na busca pela sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

94. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), por meio do Ofício Circular DCF nº 03/2023<sup>12</sup>, também reforçou a obrigatoriedade de os entes federativos promoverem medidas saneadoras para o desequilíbrio financeiro e atuarial de seus fundos previdenciários.

95. Importa aqui ainda destacar o exemplo da regularização do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia. O Estado, que estava em situação de grave desequilíbrio atuarial, obteve o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) de forma administrativa, em razão do seu Plano de Amortização do Déficit Atuarial, que está em pleno vigor. O Estado de Rondônia precisou recorrer ao CRP judicial em três ocasiões ao longo de 2024; entretanto, os dois últimos certificados, emitidos em novembro de 2024 e em maio de 2025, foram obtidos de forma administrativa, conforme consulta ao CADPREV.

96. Embora ainda haja Déficit Atuarial nas avaliações do último exercício, conforme dados extraídos do CADPREV, esse déficit deverá ser reduzido gradativamente respeitando-se o prazo máximo de 35 anos para equacionamento.

97. Dessa forma, o cumprimento da obrigação constitucional e legal de buscar o equilíbrio do RPPS independente da sanção de uma nova lei, uma vez que os instrumentos para iniciar essa correção já estão previstos no arcabouço normativo vigente. A simples apresentação de um plano de ação, sem o início da sua execução, não se mostra suficiente para mitigar o risco iminente de colapso do sistema. Por fim, a

---

<sup>12</sup> Disponível em:

<https://atosoficiais.com.br/tcers/oficio-circular-da-dcf-n-3-2023?origin=instituicao&q=03>

apuração da insuficiência financeira mensal a ser coberta pelo Poder Executivo, em conformidade com o art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998, deve considerar uma base de cálculo razoável e pragmática.

98. Para tal, admite-se que, no cômputo das receitas mensais do RPPS, sejam incluídas as contribuições dos servidores ativos e inativos, bem como a contribuição patronal e os recursos advindos de compensações previdenciárias. Adicionalmente, devem ser considerados os rendimentos de curto prazo gerados por aplicações de liquidez diária, desde que tais rendimentos estejam atrelados unicamente às contribuições arrecadadas no próprio mês. Essa abordagem assegura que o fluxo de caixa mensal seja maximizado com as receitas correntes e de curtíssimo prazo, reservando os recursos estratégicos de médio e longo prazo para a necessária capitalização e amortização do passivo atuarial. Dessa forma, a insuficiência a ser coberta pelo ente federativo corresponde apenas ao montante necessário para suplementar esse fluxo de receitas, garantindo o pagamento pontual dos benefícios sem comprometer a carteira de investimentos destinada ao reequilíbrio de longo prazo do RPPS.

99. Importa aqui destacar que a avaliação da situação do RPPS do RN também impacta na apreciação das contas anuais de governo, as quais já contam com capítulo específico sobre a matéria, sendo que, diante da situação de extrema gravidade evidenciada nestes autos, os desdobramentos das medidas efetivamente implementadas deve impactar de forma ainda mais significativa a apreciação das contas de governo relativas ao exercício em curso e aos exercícios subsequentes.

100. Ressalte-se, por fim, que deixo de sugerir, neste momento processual, a determinação de citação dos responsáveis, visto que a eventual responsabilização dos envolvidos dependerá do desdobramento da avaliação do cumprimento da medida cautelar agora ordenada, após o que poderão ainda ser identificadas outras irregularidades, ou demonstrado o saneamento do processo.

### **CONCLUSÃO**

101. Diante do exposto e com as vênias de estilo, acompanho parcialmente a proposta de Voto da Conselheira-Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes, acrescentando-lhe, contudo, considerações essenciais à efetividade da medida acautelatória e ao equacionamento do déficit previdenciário do Estado. Portanto, VOTO pela expedição de

medida cautelar, a fim de que seja:

- a) **Determinado ao atual gestor do Instituto de Previdência do Estado do RN a obrigação de não fazer**, consistente em abster-se de utilizar os recursos alocados em aplicações financeiras de investimentos de médio e longo prazo, bem como aqueles advindos de seus respectivos rendimentos, para cobrir eventual déficit financeiro mensal do pagamento de benefícios previdenciários, enquanto o montante de ativos garantidores do plano permanecerem inferiores à Provisão Matemática de Benefícios Concedidos (PMBC), sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada ato de descumprimento, nos termos do art. 107, inciso II, alínea "f", da LCE nº 464/2012;
- b) **Determinado à Exma. Sra. Governadora do Estado do RN a obrigação de fazer**, consistente no ato de realizar a cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na hipótese dos recursos regularmente arrecadados das contribuições ordinárias e extraordinárias não serem suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários, em atenção ao disposto no artigo 2º, § 1º, da Lei 9717/98, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada ato de descumprimento, nos termos do art. 107, inciso II, alínea "f", da LCE nº 464/2012;
- c) **Determinado à Exma. Sra. Governadora do Estado do RN e ao atual gestor do Instituto de Previdência do Estado do RN** que, no prazo de 60 (sessenta) dias úteis, apresentem um plano de ação visando à amortização do déficit atuarial e à adequação da relação entre os ativos garantidores e as provisões matemáticas dos benefícios concedidos. O plano deverá, necessariamente, contemplar um estudo atuarial com avaliação das sugestões indicadas na fundamentação deste voto e determinação de encaminhamento de um projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado do RN com a formalização do Plano de Amortização do déficit atuarial e revisão do plano de custeio e de benefícios de modo a contemplar formação de reservas suficientes a serem devidamente capitalizadas para cobertura

da Provisão Matemática de Benefícios Concedidos (PMBC), sob pena da aplicação de multa pessoal e diária aos responsáveis no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com base no art. 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, valor este passível de revisão, limitado ao teto previsto no art. 323, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno, a ser apurado por ocasião de eventual subsistência de mora. Deve incluir ainda a efetiva destinação ao Fundo Previdenciário de todos os ativos e receitas a ele destinado legalmente, incluindo as parcelas relativas a distribuições de lucros e dividendos eventualmente indevidamente utilizadas para outros fins em exercícios anteriores, assim como outros imóveis que possam ser oportunamente alienados. Adicionalmente, sem prejuízo de outras iniciativas que venha a adotar, o plano de ação poderá contemplar, a critério e análise de viabilidade do Executivo Estadual, a destinação de parcela da receita proveniente da loteria estadual para a formação de reservas capitalizadas no Fundo de Previdência (FUNFIRN), com a expressa vedação de que tal receita seja utilizada para a cobertura de insuficiência financeira no pagamento dos benefícios;

- d) **Determinado à Exma. Sra. Governadora do Estado do RN a obrigação de fazer**, consistente no ato de adotar as medidas do plano de ação previstas no Projeto de Lei a ser apresentado à Assembleia Legislativa, em harmonia com o ordenamento jurídico já referenciado, as quais deverão ser iniciadas imediatamente após o esgotamento do prazo de 60 (sessenta) dias úteis para a apresentação do plano de ação, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia que superar o interregno previsto, com base no art. 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, valor este passível de revisão, limitado ao teto previsto no art. 323, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno, a ser apurado por ocasião de eventual subsistência de mora.

102. Determino que a Diretoria de Expediente dê ciência do inteiro teor do Acórdão proferido nos presentes autos, via memorando: a) ao Relator do Processo nº 5.496/2015-TC; b) à Diretoria de Controle de Contas de Governo e de Gestão, para que

tome conhecimento das situações evidenciadas nestes autos, bem como das determinações aqui exaradas, levando-as em consideração no contexto da análise das contas anuais do Governo de 2025 e dos exercícios seguintes.

103. Esclareço que, durante o trâmite do feito e até o cumprimento integral da medida cautelar, será permitido à Relatoria prorrogar prazos de forma fundamentada para o fiel cumprimento das determinações impostas nestes autos.

104. Por derradeiro, devem os autos ser encaminhados à Diretoria de Controle de Pessoal e Previdência (DCP), para fins de monitoramento do cumprimento integral da presente Decisão.

Sala das sessões, data da assinatura eletrônica

*(documento assinado digitalmente)*

**Antonio Ed Souza Santana**  
**Conselheiro**

DL