



Gabinete do Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves

Processo nº 5496/2015-TC

**Assunto: Representação com pedido de Cautelar**

**Interessado: Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas**

**Jurisdicionado: Governo do Estado do Rio Grande do Norte**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO DO MPCJTC. LEGITIMIDADE. PEDIDO DE MEDIDAS CAUTELARES. INSTRUÇÃO REGULAR. CONTRADITÓRIO OFERTADO. CONCESSÃO.**

## ***RELATÓRIO***

O processo teve início em virtude de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, por seu então Procurador-Geral, Luciano Silva Costa Ramos, com o objetivo de que o Plenário desta Corte de Contas determinasse a realização de **Auditoria e concedesse medidas cautelares**.

O Plenário desta Corte, após regular tramitação do feito, assim decidiu (Acórdão 715/2015-TC):

*“a) Pela rejeição da representação ministerial no que pertine à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 526/2014; b) Pela procedência da representação ministerial para proibir de imediato o Governo do Estado a fazer novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário, resguardadas as contribuições realizadas após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 526/2014, determinando, ainda, que os recursos sacados a partir de 1º de maio de 2015 sejam devolvidos ao FUNFIRN até 31 de dezembro de 2016, onde permanecerão segregados. Por fim, deve o Governo do Estado apresentar a este Tribunal um cronograma de restituição dos saques ilegais no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação dessa decisão; c) Declaramos, também, a ilegalidade de todos os saques efetivados do FUNFIRN após o mês de abril de 2015, ou seja, a partir de 1º de maio, vez que não previstos e não permitidos pela Lei Complementar nº 526/2014; d) Para que o Governo do Estado do RN dê imediato cumprimento ao art. 22, parágrafo único e seus incisos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem exceções ou condicionamentos. Além disso, assino um prazo de sessenta (60) dias para que o Governo do Estado do RN, após publicação desta decisão, informe as providências que tomou e as que está tomando para o efetivo cumprimento das regras do artigo 169, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 23, parágrafos 1º e 2º, da LRF”.*

Contudo, em virtude do advento da Lei Complementar n. 603/2017, os servidores da Diretoria de Despesa com Pessoal formularam nova Representação com pedido cautelar, nos seguintes termos:

a) *omissis*:

b) independentemente de autorização legal, e sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento:

- 1) suspensão de pagamento de benefícios de segurados e seus dependentes, com recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, os quais passaram a pertencer ao FUNFIRN;
- 2) suspensão de qualquer espécie de despesa com os recursos do extinto Fundo Previdenciário do Estado do

Rio Grande do Norte, os quais passaram a pertencer ao FUNFIRN;

3) suspensão de qualquer espécie de movimentação de bens e valores do extinto Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, os quais passaram a pertencer ao FUNFIRN, excetuando-se as movimentações de valores para aplicação financeira e manutenção dos investimentos.

c) caso já tenham sido realizados saques de valores pertencentes às aplicações vencidas Previd RF IRF-MI e Previd RF Fluxo, conforme previsto na LCE 603/2017, que seja determinada a devolução imediata dos valores, sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento.

Através do Parecer n. 402/2017 – PG (evento: 11), o Ministério Público de Contas assim se pronunciou:

*“Assim, com fundamento nas informações contidas nos autos eletrônicos e na argumentação acima exposta, o Ministério Público Especial requer:*

***a) a atribuição de tramitação preferencial e caráter seletivo ao presente processo, na forma dos incisos IV e V do artigo 192 e artigo 347, ambos do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, c/c a Resolução nº 09/2011-TCE/RN;***

***b) a concessão de medida cautelar inaudita altera parte consistente na proibição imediata de saques dos recursos provenientes do Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte - FUNFIRN, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária ao gestor responsável, até a apreciação do mérito da matéria, nos termos dos artigos 120, caput e § 3º e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345, caput e § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (Resolução nº 09/2012 - TCE/RN), uma vez demonstrados o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;***

***c) acaso os recursos pertencentes às aplicações vencidas Previd RF IRF-MI e Previd RF Fluxo já tenham sido***

*sacados, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 603/2017, que seja determinada a **imediate devolução** dos valores ao Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte - FUNFIRN, **abstendo-se, ademais, de efetuarem futuros saques, A QUALQUER TÍTULO, no referido fundo**, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária ao gestor responsável, nos termos do artigo 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;*

*d) que o gestor comprove nos autos o cumprimento da medida cautelar ora requerida, sob pena de adoção das medidas contidas no § 1º do artigo 302 do RITCE; e*

*e) após o decurso do prazo para recurso contra decisão cautelar que ora se busca, e tendo em vista que, muito embora o saque ora combatido decorra de nova normatização legislativa inserta no ordenamento jurídico, a instrução processual já se encontra concluída, razão pela qual requer que os autos retornem ao Parquet de Contas para emissão de parecer conclusivo”.*

Diante disso, esta relatoria, mesmo não sendo obrigado, determinou a intimação do Exmo. Governador do Estado do RN para pronunciamento no prazo de setenta e duas (72) horas, conforme previsão do art. 120, parágrafo 1º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012; o qual prestou razões prévias (evento: 23, doc. 14810/2017-TC).

Em suas razões, asseverou o Exmo. Sr. Governador que:

a) não há risco de o FUNFIRN ficar esvaziado, “*pois a lei já obrigou o Estado à devolução dos valores sacados*”;

b) há “*periculum in mora inverso, pois os aposentados e pensionistas atuais, em razão da falta de recursos financeiros decorrente da grande crise nacional, é que correm o risco de ficar sem seus proventos de aposentadoria e pensão, caso não se utilizem os recursos do FUNFIRN*”;

c) “*a receita atual do Órgão Previdenciário é insuficiente para o pagamento da folha de inativos e pensionistas, o que obriga a solicitar, mensalmente, aporte financeiro ao Tesouro Estadual, no montante médio de R\$130 milhões de reais*”;

- d) “*não se trata de recursos para o pagamento da Folha do Executivo*”;
- e) “*o Rio Grande do Norte tem sofrido severas frustrações de receitas, sejam oriundas de arrecadação própria, sejam oriundas de transferências obrigatórias da União*”;
- f) “*... os saques no FUNFIRN, como um remédio amargo que se utiliza para curar a dor aguda, foram a única saída encontrada pelo Tesouro para tentar minimizar os aportes do Tesouro ao IPERN, visto que o Tesouro, ele próprio, já está com insuficiência de recursos, como já é fato público e notório*”.

Vieram, então, os autos conclusos.

É o que importa relatar.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, destaco que a Representação inicial do Ministério Público junto a esta Corte, materializada pelo processo n. 5496/2015, se desdobrou em duas vertentes: 1) verificação da unificação dos Fundos de Previdência do Estado, geridos pelo IPERN, e dos saques no Fundo unificado daí resultante, em virtude do advento da Lei Complementar n. 526, de 18 de dezembro de 2014; e 2) abordagem sobre os limites com despesas de pessoal, e adoção de providência para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a tais limites, ultrapassados pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Pois bem. Agora, questiona o setor técnico desta Corte de Contas e o **Parquet** de Contas a possibilidade de saques, pelo Poder Executivo, de recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, os quais passaram a pertencer ao FUNFIRN, sobretudo em virtude do advento da Lei Complementar n. 603/2017.

No ano de 2015, ao conceder parcialmente a cautelar formulada pelo *Parquet* de Contas, afastei, naquela oportunidade, a declaração imediata de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 526, de 18 de dezembro de 2014.

Como fundamento, argumentei que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Cível Originária nº 2634, na qual o Relator, Ministro Teori Zavascki, deferiu liminar requerida pelo Estado do Rio Grande do Norte, para impedir a União Federal de negativar o Estado em seus cadastros, determinando a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

Afirmar naquela ocasião que, embora não tenha existido afirmação peremptória da constitucionalidade daquela Lei Complementar nº 526/2014, deveria ser reconhecido que o STF, em sentido reverso, igualmente não a reputou inconstitucional, ainda que em juízo preliminar.

Realcei, ainda, que o Estado expressamente detém competência para legislar sobre previdência social, conforme disciplina o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, não tendo enxergado, àquela época, qualquer inconstitucionalidade flagrante com a edição da citada Lei Complementar.

No entanto, observei que o Poder Executivo não procedeu à apresentação de cronograma e/ou à reposição dos saques tidos por ilegais, efetivados após 30/04/2015. Relembre-se, a propósito, que, além da decisão desta Corte, o artigo 18, § 7º, da Lei Complementar n. 526, de 18 de dezembro de 2014, já previa que os recursos utilizados deveriam ser ressarcidos ao Fundo até o dia 31/12/2018.

A par da inexistência de apresentação do cronograma ou mesmo reposição dos recursos sacados a partir de 30/04/2015, conforme determinação contida no Acórdão n. 715/2015, foi editada a Lei Complementar n. 575, de 11 de agosto de 2016, através da qual houve alteração do art. 18, §§ 5º, 6º e 7º, da Lei Complementar n. 526/2014, *verbi gratia*:

“Art.18...

[...]

§ 5º. Os recursos do Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, apurados e revertidos conforme o § 1º deste artigo, terão escrituração contábil inserida e vinculada ao FUNFIRN.

§ 6º. Os recursos oriundos do Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, extinto pela presente Lei Complementar e sacados até fevereiro de 2017, só poderão ser usados para pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) e a seus dependentes, exclusivamente a partir da competência do mês de dezembro de 2014, bem como de parcela não quitada do décimo terceiro salário, permitida a utilização nos seus vencimentos, a aplicação vencida, no valor de R\$ 11.763.667,57 (onze milhões, setecentos e sessenta e três mil, seiscentos e sessenta e sete reais e cinquenta e sete centavos) – Ações Pipe FIC FI, e vincenda até janeiro de 2017, no montante de R\$ 51.958.500,00 (cinquenta e um milhões, novecentos e cinquenta e oito mil e quinhentos reais) – Prev TP VIII FI, com a obrigação de retorno ao FUNFIRN à razão de 1/20 (um vinte avos) ao ano, a partir de fevereiro de 2020”. (NR)

§ 7º. A cobertura de eventuais insuficiências financeiras do FUNFIRN para pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) e a seus dependentes será suportada por recursos do Tesouro Estadual, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Ordinária Estadual nº 8.633, de 3 de fevereiro de 2005, e do art. 21, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005”. (NR)

Ou seja, desprezando-se a decisão desta Corte, houve uma espécie convalidação dos saques efetivados a partir de 30/04/2015, e previsão de devolução “à razão de 1/20 (um vinte avos) ao ano, a partir de fevereiro de 2020”.

Eis que advém a Lei Complementar n. 603/2017, novamente alterando a redação do art. 18 da Lei Complementar n. 526/2014, nestes termos:

“Art.18

[...]

§ 6<sup>a</sup>-A. Fica permitida a utilização, para pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) e a seus dependentes, das aplicações vencidas Previd RF IRF-M1 e Previd RF Fluxo, integrantes do Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte (FUNFIRN), com a obrigação de retorno ao FUNFIRN à razão de 1/20 (um vinte avos) ao ano, a partir de fevereiro de 2020. ...” (NR)

Portanto, hoje, **há autorização indiscriminada de saques dos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte (que passaram a pertencer ao FUNFIRN), até o mês de janeiro de 2020. Até tal data porque, a partir de fevereiro de 2020, os recursos têm que começar a ser reembolsados.**

A questão merece profunda reflexão.

É inequívoco o *déficit* previdenciário do Estado, cabendo ao Poder Executivo, mensalmente, proceder com aportes ao Instituto de Previdência para fins de pagamento dos aposentados e pensionistas.

E os recursos do extinto Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte, que passaram a pertencer ao FUNFIRN, vêm se esvaindo com os saques levados a efeito pelo Poder Executivo, com possibilidade de sua total utilização em curto prazo.

Sim, enquanto remanesce no FUNFIRN o montante de R\$321.000.000,00 (trezentos e vinte e um milhões de reais), o *déficit* mensal da previdência é de R\$130.000.000,00 (cento e trinta milhões de reais), conforme confessado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado.

Frise-se que, à época da edição da LC nº 526/2014, os recursos do fundo giravam na ordem de quase um bilhão de reais.

Diante desse quadro e da Representação ora analisada, tive que revisitar a análise da constitucionalidade da Lei Complementar n. 526, de 18 de dezembro de 2014, com suas alterações posteriores (LC n. 575/2016 e LC n. 603/2017).

Primeiramente, observei que, embora ainda não julgada, o Ministério Público Federal, através do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, ofertou Parecer nos autos da Ação Cível Originária nº 2634. No que importa a esta Representação, colaciono os seguintes trechos:

*“O exame do caso passa, necessariamente, pela compreensão das disposições constitucionais atinentes à previdência social, sobretudo daquelas que se referem à competência concorrente para legislar sobre a matéria e das relacionadas aos princípios norteadores dos regimes próprios de previdência.*

*O Estado-autor questiona a constitucionalidade da Lei 9.717/98, sustentando que as normas trazidas em seus dispositivos excedem a competência concorrente da União para legislar sobre previdência social, bem como que os atos normativos secundários do Ministério da Previdência Social teriam extrapolado a previsão legal, criando novos critérios e impedimentos não constantes da referida lei.*

*A questão guarda complexidade e suscita dúvidas, sobretudo porque, até o advento da Lei 9.717/98, os Estados exerciam competência legislativa plena em matéria de previdência social. Ao exercer sua competência concorrente, por meio da edição da lei federal em questão, a União estabeleceu normas gerais e definiu prazos para que os Estados-membros adequassem seus regimes à nova legislação.*

*Alguns Estados-membros, como faz o autor, questionam o caráter geral do previsto nos dispositivos impugnados, argumentando tratar-se de disposições que invadem a esfera de competência de Estados e do Distrito Federal, constituindo, na verdade, normas específicas sobre a matéria. Tal entendimento, aliás, foi adotado pelo*

*Supremo Tribunal Federal ao examinar a antecipação de tutela na ACO 830/PR.*

*Essa não parece ser, contudo, a interpretação sistemática mais adequada do texto constitucional, com a ressalva de que também a Procuradoria-Geral da República já emitiu pareceres com o mesmo posicionamento.*

*A Constituição da República, em seu art. 24, inciso XII, previu a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre previdência social, sendo certo que à União cabe a instituição de normas gerais e aos demais entes referidos a instituição de normas específicas.*

*No art. 40, delineou o legislador constituinte modelo de regime de previdência a ser implementado, de modo uniforme, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do seguinte modo:*

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*A Lei 9.717/98, assim como aquelas posteriores que a modificaram, decorre do exercício da competência referida. Dispõe sobre as normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, com o propósito de fazer com que os entes da federação se adaptem ao modelo referido.*

*Para esse fim, estabeleceu a norma legal diversos critérios a serem observados pelos demais entes federados para a obtenção do equilíbrio atuarial exigido pelo próprio texto constitucional (art. 1º), as sanções aplicáveis aos entes que o viessem a, eventualmente, descumprir (art. 7º) e, ainda, a responsabilidade direta, por infração ao disposto na lei, dos dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência do entes estatais (art. 8º).*

*No art. 9º, reputado ofensivo à autonomia estadual, previu instrumento de controle para garantir a execução do objetivo unificador das regras dos regimes de previdência dos entes da federação.*

*Pois bem, na medida em que houve imposição do próprio constituinte para a adaptação dos regimes, uma vez editado ato normativo com esse intento, pelo ente competente, no exercício da atribuição prevista no referido art. 24, XII, os poderes de fiscalização e supervisão passam a ser inerentes a ele e serão exercidos, por óbvio, pelo correspondente órgão previdenciário. É certo, ainda, que o controle específico assim exercido, não exclui aquele mais genérico atribuído à Corte de Contas. Do contrário, estaríamos diante de previsão desnecessária.*

*É de se ver que, dentro do propósito harmonizador da Constituição Federal e da legislação que dela decorre, a orientação, a supervisão e o acompanhamento, bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na lei, parecem pôr-se de acordo com a ideia de normas gerais preconizada pelo Constituinte. São o modo de efetivar-se o objetivo legal.*

*Nesse sentido, aliás, manifestou-se a Primeira Turma dessa Suprema Corte quando da análise do RE 395666. Assentou-se, na ocasião, que a Lei nº 9.717/98 foi editada nos limites estabelecidos pela Constituição do Brasil, não sendo com ela incompatível. O acórdão ficou assim ementado:*

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OMISSÃO NA DECISÃO AGRAVADA. INEXISTÊNCIA. LEI N. 9.717/98. OFENSA AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. INOCORRÊNCIA. 1. Esta Corte já decidiu que: (i) a Constituição do Brasil não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores; (ii) por se tratar de tema tributário, a matéria discutida nestes autos pode ser disciplinada por norma geral, editada pela União, sem prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência de lei federal (ADI n. 2.024, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 1º.12.00). Agravo regimental a que se nega provimento. (RE**

395666 AgR, Rel.: Ministro EROS GRAU, Primeira Turma, DJ 2 dez. 2005).

*A fixação e a prorrogação sucessiva, por ato normativo editado pelo Ministério da Previdência Social, do prazo de adequação que inicialmente fixou a própria Lei 9.717/98 – em benefício, portanto, dos próprios Estados e Municípios – visam, também elas, dar concretude aos mandamentos legais e, a rigor, àqueles constitucionais, de modo que não se perca a sua aplicabilidade no tempo e tornem-se inócuos.*

*Não há, nos atos normativos secundários aqui questionados, a criação de obrigação ou a instituição de sanção que já não estejam prescritas na lei. Vieram aqueles apenas explicitar – e é este, efetivamente, o seu caráter – o modo como seriam atingidas as finalidades legais, nos limites nela (lei) delineados e no exercício da competência legitimamente atribuída pelo art. 9º.*

*Não se vislumbra, portanto, sob tal aspecto, qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade nos atos impugnados.*

*De outro lado, não é correto dizer que a legislação previdenciária afunila a competência tributária estadual prevista no art. 149, § 1º, da Constituição Federal.*

*Nesse ponto, é relevante notar que do texto constitucional não é possível aferir a existência de autonomia absoluta dos Estados e demais entes da Federação para a organização do regime previdenciário dos seus servidores. A regra que prevê modelo único de regime de previdência e aquela fixadora da competência concorrente para legislar sobre a matéria evidenciam, como visto, a necessidade de legislação nacional integradora daquela norma.*

*A adaptação dos regimes de previdência estaduais e municipais demanda, por certo, a alteração de alíquotas da contribuição previdenciária – o modo de adequação passa necessariamente por essa alteração. O que não significa dizer, todavia, que há ingerência da União ou do Ministério da Previdência Social na própria competência tributária estadual. Trata-se, sempre, da manutenção do equilíbrio atuarial, donde derivam inúmeras providências contábeis, administrativas e legais.*

*Permanece com o Estado o poder de instituição e exigência da contribuição à previdência. Os*

*atos normativos federais em questão, de caráter nacional, previram os critérios e diretrizes a serem seguidos, por meio de legislação própria, pelos demais entes da Federação. Não estabeleceram, eles próprios, a contribuição previdenciária.*

*Verifica-se, assim, que não houve interferência de qualquer espécie na autonomia estadual que não tenha sido autorizada – e mesmo determinada – pela própria Constituição da República, evidenciando-se, portanto, inexistentes as inconstitucionalidades suscitadas pelo autor.*

*A dar ênfase, em termos práticos, ao regime de competência em feixes na matéria previdenciária e à necessidade de plena adoção das normas gerais pelos Estados federados, a Nota Conjunta 9/2015/CGNAL-CGACI/DRPSP/SPPS/MP evidencia saques em desarmonia com o compromisso de equilíbrio atuarial do sistema previdenciário estadual e a constituição do Funfirn, segundo as constatações do órgão federal, prejudicou o planejamento da política pública em médio e longo prazo.*

*Essa avaliação técnica torna palpável o periculum in mora inverso consistente no esgotamento dos recursos financeiros dos contribuintes vinculados ao Fundo Previdenciário, sem qualquer medida de cautela de longo prazo que promova a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores públicos estaduais, razão por que se torna insustentável a vigência da providência liminar anteriormente deferida por este juízo.*

*1 Pareceres PGR nas seguintes ações: ACO 830/PR (18/03/2011); AC 702/CE (01/04/2011) e ACO 1.062/MG (31/08/2009)”.*

A robustez dos argumentos e dos fundamentos do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República me impressionou bastante, a ponto de me trazer reflexões sobre a efetiva constitucionalidade da Complementar Estadual nº 526/2014 e suas alterações posteriores.

Nesse sentido, não obstante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre previdência (art. 24, XII, CF), é fato concreto que o artigo 40 da Constituição

atribuiu à União a elaboração de um regime uniforme, incluindo-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Materializando essa atribuição, adveio a Lei n. 9.717/98. Dentre outras coisas, tal regramento trouxe critérios para a obtenção do equilíbrio atuarial exigido pela Constituição da República, de observância obrigatória pelos demais entes federados.

Nesse ensejo, buscando o desejado e almejado equilíbrio financeiro e atuarial, o Regime Próprio de Previdência deste Estado foi reestruturado com a Lei Complementar n. 308/2005, por meio do qual houve “a implementação de segregação de massas, instituindo o fundo financeiro e o fundo previdenciário”, como pontuado pelos servidores da Diretoria de Despesas com Pessoal desta Corte, *in verbis*:

“8. Em linhas bem sucintas, esta medida segrega os segurados de um regime próprio em duas grandes massas: um grupo de servidores, com ingresso em data anterior, em um fundo financeiro (no qual, os beneficiários são arcados diretamente pelo Tesouro Estadual, sem efetiva capitalização) e um outro grupo de servidores em um fundo previdenciário, capitalizado (no qual os recursos previdenciários amealhados são investidos a fim de adimplir os futuros benefícios). Esta cisão busca equacionar o déficit atuarial de modo que, no médio prazo, extinto o fundo financeiro e adimplidos todos os seus benefícios, o fundo previdenciário, capitalizado, possa arcar com seus segurados e, globalmente, a previdência adquira sustentabilidade”.

Contudo, em sentido diametralmente oposto, a Lei Complementar Estadual nº 526/2014 criou o Fundo Financeiro do Rio Grande do Norte (FUNFIRN), estruturado em sistema de repartição simples, extinguindo-se o modelo previsto na Lei Complementar n. 308/2005.

Ademais, embora o art. 18, § 6º, da Lei Complementar n. 526/2014 (em sua redação original) tenha autorizado o uso dos recursos do FUNFIRN para pagamento “dos benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Coordenadoria de

*Controle dos Atos Governamentais – CONTRAG/GAC Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) e seus dependentes*”, limitou-se tal uso até o dia 30/04/2015, data prevista para “*instituição do regime de previdência de capitalização, de natureza complementar*”.

Todavia, além de o referido “*regime de previdência de capitalização, de natureza complementar*” não ter sido instituído até a presente data, a Lei Complementar n. 603/2017 autorizou os saques no FUNFIRN indefinidamente, sob o pálio da “*crise financeira*”.

Por mais nobre que tenha sido a intenção do legislador ao editar as Leis Complementares Estaduais em debate (n. 526, n. 575 e n. 603), penso que a “*crise financeira*” não pode ser invocada como sucedâneo ou justificar o esvaziamento financeiro do FUNFIRN, sobretudo quando não se enxerga a adoção de medidas enérgicas visando à redução de despesas públicas por parte do Poder Executivo (visando sobre de caixa para os aportes ao IPERN, visando ao pagamento dos segurados).

A título exemplificativo, igualmente não se tem notícia de adoção de medidas por parte do Poder Executivo para fins de adequação das despesas com pessoal aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, objeto da medida cautelar anterior (Acórdão nº 715/2015-TC), determinada nestes próprios autos.

Enfim, caso persista a possibilidade de saques, a situação certamente causará um total colapso previdenciário em curtíssimo espaço de tempo, com a possibilidade de esgotamento dos recursos do FUNFIRN e a inexistência de perspectiva de sua recomposição - sobretudo quando não se apresenta um estudo sequer que comprove capacidade financeira de reposição dos recursos sacados por parte do Estado.

Logo, a medida cautelar deve ser deferida, já que se encontram presentes os requisitos necessários.

O artigo 120 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 estabelece que:

*“Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares”.*

Nesse sentido, não obstante o meu entendimento anterior, estou convencido de que o modelo implementado pela Lei Complementar Estadual nº 526/2014 merece reflexões mais densas, para se verificar a sua compatibilidade com o equilíbrio atuarial exigido pela Constituição da República, de observância obrigatória por todos os entes federados.

Além disso, as sucessivas alterações do artigo 18 da Lei Complementar n. 526/2014 fazem denotar, nesta análise superficial, a possibilidade de utilização dos recursos do FUNFIRN com a natureza de empréstimo, cuja vedação é expressa no artigo 6º, inciso V, da Lei nº 9.717/1998:

*“Art. 6º. Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:*

*[...] V – **vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados**”.*

Em outras palavras, a legislação estadual pode estar em descompasso com o art. 40 da Constituição Federal. E ao Tribunal de Contas, como é sabido, é permitida a possibilidade de negar aplicação a lei que eventualmente entenda inconstitucional,

conforme assentado na **Súmula 347/STF** (“*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*”).

Frise-se, por fim, que a segurança jurídica recomenda que sejam cessados os saques, já que as sucessivas alterações legislativas já ocorridas sinalizam, inclusive, a possibilidade futura de postergação do prazo para devolução dos recursos sacados.

Configurado, portanto, o *fumus boni iuris*.

Quanto ao *periculum in mora*, penso também estar caracterizado.

É que, além da possibilidade de utilização total dos recursos do FUNFIRN, não há qualquer perspectiva de sua devolução, como sublinhado acima, o que poderá gerar, repita-se, o colapso total do regime previdenciário do Estado.

Não contraria esse argumento a atual redação do artigo 18, § 6º, da Lei Complementar n. 526/2014 (que disciplina “*a obrigação de retorno ao FUNFIRN à razão de 1/20 [um vinte avos] ao ano, a partir de fevereiro de 2020*”, dos recursos sacados), pois não se tem qualquer perspectiva da capacidade financeira do Estado de fazer tal reposição. Nem um estudo sequer foi apresentado!

Ademais, ao contrário do que foi argumentado na manifestação do Exmo. Sr. Governador, se há *periculum in mora* inverso, este deve ser creditado aos recursos atualmente alocados no FUNFIRN e/ou aos servidores que os amealharam (exatamente aqueles referidos no regime de separação de massas).

Sem olvidar que, talvez em um futuro próximo, a permanecer a possibilidade de saque dos recursos do FUNFIRN, a totalidade dos segurados (antigos ou novos) estarão totalmente desamparados.

Portanto, nesta análise sumária, própria da fase em que se encontra o presente processo e dos pedidos formulados, entendo demonstrados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* a ensejar o deferimento da medida cautelar.

Registro, por fim, que a presente decisão não assume o caráter de irreversível, podendo ser novamente ou melhor analisada após a colheita de novos elementos, inclusive documentais, na análise do referido mérito.

## **CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, filiando-me ao posicionamento dos servidores da Diretoria de Despesa com Pessoal e do *Parquet* de Contas, **VOTO** procedência da representação, para negar aplicação das Leis Complementares nº. 526/2014, nº 575/2016 e nº 603/2017 (por possíveis inconstitucionalidades) no caso concreto - exercendo o controle difuso de constitucionalidade - e determinar a proibição imediata de novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário pelo Governo do Estado, denominado FUNFIRN, até ulterior deliberação desta Corte, nos termos da Súmula 347/STF e do art. 120, *caput* e art. 142, *caput* da Lei Complementar nº 464/2012, sob pena de imposição de multa ao chefe do Poder Executivo Estadual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) por cada dia de não reposição dos valores eventualmente sacados.

**VOTO**, ainda, pela restituição do montante eventualmente já sacado em virtude do advento da Lei Complementar nº. 603/2017, em um prazo máximo de trinta (30) dias, contado da intimação pessoal desta decisão, sob pena de multa diária no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao chefe do Poder Executivo Estadual, em caso de não reposição dos valores.

É como voto.

**Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves**

**Relator**