



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

PARECER N. : 0185/2025-GPGMPC

PROCESSO N. : 2626/2025 – TCE/RO
ASSUNTO : Consulta acerca da integração ou não das despesas com inativos e pensionistas no câmputo do limite de gastos com pessoal à luz do art. 29-A da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 109/2021
JURISDICIONADO : Câmara Municipal de Porto Velho
INTERESSADO : Francisco Gedeão Bessa Holanda de Negreiros – Vereador Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho
RELATOR : Conselheiro Paulo Curi Neto

1. Trata-se de Consulta¹ formulada pela Câmara Municipal de Porto Velho, representada por seu Presidente, Vereador Francisco Gedeão Bessa Holanda de Negreiros, a respeito da interpretação do art. 29-A da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 109/2021.

2. A consulta refere-se à integração, ou não, das despesas com inativos e pensionistas no câmputo do limite de gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal.

3. O consulente esclarece que, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Velho, os servidores estatutários inativos, compreendendo aposentados e pensionistas, têm suas despesas custeadas pelo Poder Executivo Municipal, por intermédio do Instituto de Previdência e Assistência do Município – IPAM (RPPS).

¹ Págs. 01-02 do ID 1804026.



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

4. Por outro lado, afirma que os servidores comissionados inativos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS têm seus proventos suportados pela União, de modo que a única despesa registrada como gasto com pessoal no âmbito do Legislativo refere-se à cota patronal.

5. A consulta ressalta que a Emenda Constitucional n. 109/2021 deu nova redação ao art. 29-A da Constituição Federal, determinando que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal deve incluir, além dos subsídios dos vereadores, os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas.

6. Diante dessa alteração, busca-se esclarecer se haverá impacto na contabilização dos gastos com pessoal do Legislativo Municipal, tendo em vista que atualmente tais encargos não são custeados com recursos próprios do orçamento da Câmara, mas sim pelo RPPS, no caso dos estatutários, e pelo RGPS, no caso dos comissionados.

7. O expediente veio desacompanhado de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.²

8. Na Decisão Monocrática n. 0190/2025-GPCN³, em juízo provisório de admissibilidade, o relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, diante do aparente atendimento dos pressupostos de admissibilidade, conheceu da consulta formulada e determinou o encaminhamento dos autos para o Ministério Público de Contas para manifestação.

9. É o relatório.

I. DA ADMISSIBILIDADE

10. Na mesma linha da Decisão Monocrática n. 0190/2025-GPCN, o Ministério Público de Contas entende que a consulta em análise merece ser conhecida por atender o que dispõe o artigo 85 do RITCERO.

II. DO MÉRITO

11. A disciplina constitucional e infraconstitucional das despesas com pessoal revela um dos pontos mais sensíveis da gestão fiscal brasileira.

² Págs. 03-07 do ID 1804026.

³ ID 1806551.



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

12. O constituinte originário, ao prever limites expressos no art. 169 da Constituição Federal, visou coibir a expansão desordenada da folha de pagamento, que comprometeria a capacidade de investimento e a própria solvência das finanças públicas.

13. A Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – concretizou esse comando, estabelecendo percentuais máximos para cada esfera de poder, tomando como base a Receita Corrente Líquida e fixando critérios objetivos para a caracterização da despesa com pessoal.

14. Entre os dispositivos da LRF, destaca-se o art. 18, que conceitua a despesa total com pessoal e inclui não apenas os gastos com servidores ativos, mas também os encargos sociais e contribuições patronais recolhidas às entidades de previdência, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

15. O art. 19, por sua vez, define os limites de despesa para cada ente e, em seu §1º, VI, prevê deduções específicas para os gastos com inativos e pensionistas custeados por recursos vinculados ao regime previdenciário, tais como contribuições de segurados e compensações financeiras, *ipsis litteris*:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

[...]

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos



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

regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

16. Essa regra buscou prestigiar a sustentabilidade atuarial dos regimes próprios de previdência, aliviando artificialmente a pressão sobre os limites da folha quando houvesse lastro financeiro específico para custeio dos benefícios.

17. Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional n. 109/2021, houve sensível mudança no tratamento das despesas com pessoal no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

18. A nova redação do art. 29-A da Constituição, ao contrário da versão anterior, deixou de excluir os gastos com inativos e expressamente determinou sua inclusão no cômputo do limite de despesa do Legislativo. Veja-se:

Redação Anterior à Emenda Constitucional n. 109, de 2021	Redação dada pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021
Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos e pensionistas , não poderá ultrapassar os seguintes percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:	Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, <u>incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas</u> , não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior

19. A alteração revela inequívoca intenção do constituinte derivado de reforçar a transparência e o controle sobre a despesa pública, evitando que benefícios previdenciários vinculados ao Legislativo fossem apartados da apuração, o que gerava distorções significativas entre a realidade do gasto público e os limites constitucionais impostos.

20. O argumento central que se extrai desse novo contexto é o da prevalência da norma constitucional sobre a disciplina infraconstitucional.

21. Ao definir que o limite do art. 29-A deve incluir subsídios, pessoal ativo, inativos e pensionistas, o constituinte derivado não previu qualquer ressalva ou remissão às deduções estabelecidas na LRF.



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

22. Trata-se de norma autoaplicável e de caráter rigoroso, que não abre espaço para a aplicação supletiva de exclusões previstas em lei complementar, cujo objeto é distinto (controle da despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas em cotejo com a Receita Corrente Líquida).
23. A redação do art. 29-A, na forma conferida pela Emenda Constitucional n. 109/2021, é clara e completa em seu comando normativo, não dependendo de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos.
24. Trata-se, pois, de norma de eficácia plena, que opera de imediato sobre a realidade dos municípios⁴, vinculando desde logo os Poderes Legislativos municipais à observância do limite ali fixado.
25. A Constituição, ao alterar o dispositivo e substituir a expressão “excluídos os gastos com inativos” por “incluídos os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, não apenas inovou na ordem jurídica, mas também eliminou qualquer margem de discricionariedade interpretativa quanto à abrangência do limite.
26. A ausência de remissão a lei complementar reforça o caráter auto executável da norma, dispensando mediação legislativa para sua aplicação.
27. Aqui, a norma constitucional basta-se a si mesma: define a base de cálculo (receita tributária e transferências constitucionais), fixa os percentuais de acordo com a população municipal e determina a inclusão das despesas com inativos e pensionistas.
28. Não há lacuna a ser preenchida por lei infraconstitucional, mas comando imperativo de observância imediata, cuja inobservância implica violação direta da Constituição.
29. É nesse ponto que incide o *princípio da supremacia da Constituição*, que impede que normas infraconstitucionais, ainda que de caráter complementar, restrinjam ou mitiguem a eficácia de dispositivos constitucionais posteriores e específicos.
30. Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas revela-se ainda mais relevante, uma vez que, no exercício de sua função constitucional de controle externo, atuam como garantidores da aplicação direta e imediata da norma constitucional, assegurando que o art.

⁴ Ressaltando o disposto no ar. 7º da referida emenda que estabeleceu:

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à [alteração do art. 29-A da Constituição Federal](#), a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.



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

29-A seja interpretado e aplicado em sua inteireza, sem reduções indevidas ou flexibilizações por intermédio de dispositivos legais de hierarquia inferior.

31. A análise comparativa entre o art. 29-A da Constituição Federal e o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal é o ponto nevrálgico da questão.

32. O art. 19 da LRF, ao regulamentar o limite global de despesa com pessoal, parte da Receita Corrente Líquida como base de cálculo, por se tratar do conceito mais abrangente de receita disponível ao ente.

33. Nesse regime, o legislador complementar admitiu a exclusão de determinadas parcelas vinculadas ao custeio previdenciário (art. 19, §1º, VI), justamente para preservar a lógica atuarial dos regimes próprios e para evitar que receitas destinadas constitucionalmente à previdência onerassem artificialmente o limite fiscal de pessoal.

34. O art. 29-A da Constituição, por sua vez, tem desenho normativo diverso.

35. Ao disciplinar a despesa total do Poder Legislativo Municipal, e não apenas despesa com pessoal, estabelece um limite especial, de natureza constitucional, baseado não na Receita Corrente Líquida, mas no somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Carta Magna.

36. Trata-se, portanto, de um recorte mais estreito e específico de receita, que não se confunde com a RCL.

37. Essa diferença não é meramente semântica: enquanto a LRF adota uma base de cálculo ampla, passível de flexibilizações mediante exclusões expressamente previstas, o art. 29-A, em sua nova redação, optou por uma base restrita e, ao mesmo tempo, impôs a inclusão expressa dos gastos com inativos e pensionistas.

38. Do ponto de vista técnico-jurídico, a distinção de base de cálculo e de regime normativo afasta a aplicação supletiva das deduções previstas na LRF.

39. Isso porque a Constituição, ao criar um limite próprio para o Legislativo Municipal, utilizou uma fórmula distinta, com critério material e percentual diverso, e não previu qualquer ressalva ou remissão à lei complementar.

40. A interpretação sistemática não pode, nesse contexto, importar em enxerto normativo que reduza o alcance de norma constitucional expressa. Se o constituinte derivado tivesse pretendido admitir deduções, teria feito menção explícita, como ocorre em outros dispositivos constitucionais que remetem à lei complementar para regulamentação.



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

41. O silêncio eloquente do art. 29-A, somado à opção deliberada de suprimir a expressão “excluídos os gastos com inativos” da redação anterior, não deixa dúvidas de que a intenção foi justamente afastar qualquer tipo de dedução.
42. Cumpre ainda registrar, em atenção à alegação do consulente, que os servidores comissionados inativos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS têm seus proventos formalmente suportados pela União.
43. Contudo, essa circunstância não autoriza a exclusão da despesa correspondente do cômputo do limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.
44. Isso porque a norma constitucional, após a alteração promovida pela EC 109/2021, impôs de forma categórica a inclusão das despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Legislativo, sem distinguir regimes previdenciários ou fontes de custeio.
45. Assim, ainda que o pagamento do benefício seja operacionalizado pela União, trata-se de encargo que tem origem no vínculo jurídico estabelecido com a Câmara Municipal e, portanto, deve ser considerado na apuração do limite constitucional.
46. A única parcela que, do ponto de vista orçamentário, transita diretamente no orçamento do Legislativo é a contribuição patronal, mas a interpretação conforme a Constituição não admite a segregação entre benefícios pagos pelo RGPS e aqueles custeados por RPPS.
47. Todos devem ser incluídos, sob pena de se esvaziar o alcance da alteração promovida pelo constituinte derivado, que buscou justamente impedir tais exclusões.
48. Além disso, enquanto o limite do art. 19 da LRF visa resguardar a solvência fiscal do ente como um todo, o limite do art. 29-A tem natureza institucional, funcionando como um teto específico para conter a expansão do orçamento do Poder Legislativo Municipal.
49. Permitir a exclusão de despesas previdenciárias nesse contexto equivaleria a esvaziar a finalidade do dispositivo, pois quanto maior o volume de inativos custeados por regime próprio ou pelo RGPS, menor seria o limite efetivo imposto ao Legislativo.
50. O controle de despesas de pessoal no âmbito do art. 29-A não se destina apenas a medir a suficiência de caixa ou a sustentabilidade atuarial, mas sobretudo a preservar o equilíbrio entre os Poderes, garantindo que o Legislativo não absorva parcela desproporcional da receita municipal.
51. Sob a ótica principiológica, admitir deduções no art. 29-A importaria em subversão ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF) e ao dever de



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

responsabilidade na gestão fiscal, pois fragilizaria o alcance de um comando constitucional específico que busca coibir a expansão de gastos no Legislativo.

52. Inclusive, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já teve oportunidade de debater a matéria no Parecer SEI n. 4240/2023/MF, no qual assentou, em termos categóricos, que as deduções previstas no art. 19, §1º, VI, da LRF não se aplicam ao cálculo do limite do art. 29-A da Constituição.

53. Naquela oportunidade, concluiu a PGFN: “[...] *as deduções previstas no art. 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplicam para fins de cálculo do limite de despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição, com redação dada pela EC 109/2021*”.

54. Assim como entende o *Parquet* de Contas, a PGFN destacou que o art. 169 da Constituição remete a disciplina dos limites de despesa com pessoal a lei complementar⁵, ao passo que o art. 29-A, na redação da EC 109/2021, trata de um limite constitucional autônomo, voltado especificamente ao Poder Legislativo Municipal, sem qualquer delegação normativa ou previsão de deduções.

55. O referido parecer serviu de base para a Nota Técnica SEI n. 2613/2025/MF⁶, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que reforçou a necessidade de incluir integralmente as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite do art. 29-A, a partir de 1º de janeiro de 2025.

56. A Nota Técnica foi ainda mais explícita ao afirmar que não há intersecção entre o limite constitucional e o limite fiscal disciplinado pela LRF, pois se tratam de esferas distintas de controle: o art. 169 e a LRF trabalham com a Receita Corrente Líquida e percentuais globais de despesa com pessoal, ao passo que o art. 29-A fixa um teto específico para o Legislativo Municipal, calculado sobre a receita tributária somada às transferências constitucionais.

57. Da seguinte maneira restou concluída a Nota Técnica SEI n. 2613/2025/MF:

⁵ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

⁶ In <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/25490>. Acesso em 22/08/2025, às 13h24min. Que teve como assunto: Orientação aos Municípios quanto à metodologia de cálculo do limite de despesas do Poder Legislativo, em razão de alteração realizada no "caput" do art.29-A da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021



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

CONCLUSÃO

33. Considerando os termos do Parecer SEI nº 4240/2023/MF da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conclui-se que:

a) A partir de 1º de janeiro de 2025, os Poderes Legislativos Municipais deverão incluir integralmente as despesas com pessoal inativo e pensionistas no cálculo do limite de despesa total previsto no art. 29-A da Constituição Federal;

b) As deduções previstas no art. 19, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) não se aplicam ao cálculo do referido limite;

58. Assim, não há como transpor deduções previstas para outro regime jurídico a uma norma constitucional que se basta em sua literalidade.

59. Dessa forma, conclui-se que, para efeito de apuração do limite de despesas previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC 109/2021, devem ser computadas todas as despesas com pessoal inativo e pensionistas vinculados ao Legislativo Municipal, independentemente de sua fonte de custeio.

60. Não há fundamento jurídico para aplicar, por analogia, as deduções do art. 19, §1º, VI, da LRF, uma vez que o texto constitucional não autoriza qualquer exclusão e, ao contrário, reforça a regra da inclusão integral.

III. DISPOSITIVO

61. Diante dos fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas opina**:

62. **a) preliminarmente**, pelo **conhecimento da consulta**, diante do preenchimento dos requisitos exigidos para a espécie;

63. **b) no mérito**, seja **respondida a consulta nos seguintes termos**:

64. **b.1)** as despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal devem ser integralmente incluídas no cômputo do limite de gastos previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 109/2021, não se aplicando, para esse fim, as deduções previstas no art. 19, §1º, VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

65. **b.2)** devem ser igualmente computadas, para efeito do referido limite, as obrigações previdenciárias patronais e aportes financeiros realizados pela Câmara



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

Municipal ao regime de previdência social, uma vez que configuram despesa de pessoal nos termos do art. 18 da LRF, destinando-se ao custeio de benefícios de inativos e pensionistas historicamente vinculados ao Legislativo.

É o parecer.

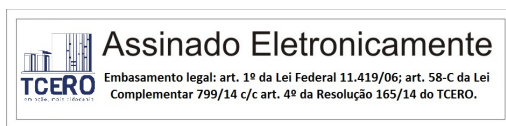
Porto Velho/RO, 26 de setembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 26 de Setembro de 2025



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