



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

PROCESSO: 002626/25.
SUBCATEGORIA: Consulta.
ASSUNTO: Consulta acerca da inclusão, sem deduções, das despesas com inativos e pensionistas no cálculo do limite de despesa total do Poder Legislativo Municipal, à luz do artigo 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, CPF n. ***.322.762-**, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho.
SUSPEITO: Conselheiro Wilber Coimbra.
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto.
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 2 a 6 de fevereiro de 2026.

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO. LIMITE DE DESPESA TOTAL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. CONHECIMENTO DA CONSULTA. DÚVIDAS QUANTO À INCLUSÃO DAS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS NO CÁLCULO DO LIMITE DE DESPESA TOTAL, EM FACE DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 109/2021. DEDUÇÕES DO ART. 19 DA LRF.

1. Tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 83 a 85 do Regimento Interno desta Corte, é de se conhecer a consulta formulada.
2. No mérito, a consulta deve ser respondida nos seguintes termos: a) Somente as despesas previdenciárias diretamente suportadas pelo orçamento da Câmara Municipal estão compreendidas na expressão “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, inserida no texto do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 109/2021, aplicando-se, para a definição dessas despesas, as deduções previstas no inciso VI do §1º, bem como a vedação prevista no §3º, ambos do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária Virtual, realizada no período de 2 a 6 de fevereiro de 2026, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo senhor Francisco Gedeão Bessa de Holanda Negreiros, CPF n. ***.322.762-**, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, por unanimidade, em consonância com o voto do Conselheiro Paulo Curi Neto;

É DE PARECER que se responda à consulta nos seguintes termos:

I – Somente as despesas previdenciárias diretamente suportadas pelo orçamento da Câmara Municipal estão compreendidas na expressão “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, inserida no texto do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.



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

109/2021, aplicando-se, para a definição dessas despesas, as deduções previstas no inciso VI do §1º, bem como a vedação prevista no §3º, ambos do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto (Relator), os Conselheiros Substitutos Omar Pires Dias (em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza) e Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva), o Conselheiro Presidente em exercício Jailson Viana de Almeida e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado. O Conselheiro Wilber Coimbra declarou-se suspeito.

Porto Velho, sexta-feira, 6 de fevereiro de 2026.

Conselheiro PAULO CURI NETO
Relator

Conselheiro JAILSON VIANA DE
ALMEIDA
Presidente em exercício



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

PROCESSO: 002626/25.
SUBCATEGORIA: Consulta.
ASSUNTO: Consulta acerca da inclusão, sem deduções, das despesas com inativos e pensionistas no câmputo do limite de despesa total do Poder Legislativo Municipal, à luz do artigo 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, CPF n. ***.322.762-**, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho.
SUSPEITO: Conselheiro Wilber Coimbra.
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto.
SESSÃO: 1ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 2 a 6 de fevereiro de 2026.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Consulta (ID=1802758) formulada pelo Excelentíssimo Senhor Francisco Gedeão Bessa de Holanda Negreiros, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, que solicita esclarecimento quanto às seguintes questões:
 - i) Se os gastos com inativos e pensionistas, mesmo sendo pagos por outros entes (Executivo Municipal ou União), devem ser incluídos no cálculo do limite de gastos com pessoal do Legislativo Municipal.
 - ii) Se há impacto na contabilização desses gastos à luz da nova redação do artigo 29-A.
2. O expediente foi instruído com Parecer Jurídico n. 100/PG/CMPV/2025, elaborado pela Procuradora-Geral da CMPV Cristiane Silva Pavin (ID=1802759).
3. Esta relatoria, em juízo positivo de admissibilidade, conheceu da consulta formulada, por entender estarem presentes os requisitos normativos, nos termos da Decisão Monocrática n. 0190/2025-GCPCN (ID=1806551).
4. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0185/2025-GPGMPC (ID=1829350), opinou no sentido de que as despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal devem ser integralmente incluídas no câmputo do limite de gastos previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com nova redação, não se aplicando as deduções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual sorte, afirmou que também devem ser computados no cálculo do limite de gastos as obrigações previdenciárias patronais e os aportes financeiros realizados pela Câmara Municipal para custeio dos benefícios de inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo.
5. Assim, vieram os autos conclusos para deliberação.
6. É o relatório.



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

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

1. Do juízo de admissibilidade

7. Nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 (Lei Orgânica do TCE-RO), compete a esta Corte decidir sobre consultas formuladas por autoridade competente, desde que versem sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares afetos à sua esfera de competência, observadas as disposições regimentais.

8. O Regimento Interno deste Tribunal de Contas disciplina os requisitos de admissibilidade e processamento das consultas nos arts. 83 a 85, *in verbis*:

Capítulo IV

Consulta

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas: (Redação dada pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

I – Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

II – Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

III – O Procurador-Geral do Estado; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IV – Os dirigentes máximos de Autarquias; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

V – Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VI – Os presidentes de partidos políticos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VII – As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IX – Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



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

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação dada pela Resolução n.. 149/2013/TCE-RO. [...])

9. No presente caso, verifica-se que a consulta foi formulada pelo Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, Chefe do Poder Legislativo deste ente federativo, enquadrando-se na hipótese do inciso VIII, supratranscrito, o que lhe confere legitimidade para a formulação de consultas a esta Corte.

10. Quanto ao objeto, constata-se que o questionamento apresentado versa sobre a inclusão ou não das despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal no cômputo do limite de gastos com pessoal previsto no art. 29-A da Constituição Federal, considerando a nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, tendo em vista que tais despesas são custeadas por outras unidades orçamentárias, a saber: o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Porto Velho (IPAM), quanto aos servidores estatutários inativos da Câmara e seus pensionistas, vinculados regime próprio de previdência social; e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), quanto aos servidores comissionados inativos.

11. Trata-se, portanto, de matéria de natureza jurídica abstrata, relacionada à interpretação de dispositivo da Constituição Federal, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, e por isso claramente inserida no âmbito da competência deste Tribunal, nos termos do art. 83 do Regimento Interno.

12. A consulta também atende ao disposto no § 1º do art. 84 do mesmo diploma, pois apresenta indicação precisa de seu objeto, eis que formulada de modo claro, articulado e objetivo, não estando vinculada a fato ou caso concreto, o que afasta o óbice previsto no art. 85 do Regimento Interno e permite sua apreciação como tese.

13. Conforme estabelece o art. 84, § 1º, do Regimento Interno, as consultas devem ser instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, estando presente o opinativo jurídico no caso em exame.

14. Ademais, cabe ressaltar que, além das competências fiscalizatória e consultiva, esta Corte exerce funções orientadora e pedagógica, com a finalidade de prevenir irregularidades e fomentar a boa governança pública. A apreciação desta consulta, portanto, não apenas contribui para uniformizar a interpretação normativa sobre o tema, mas também reforça o papel institucional deste Tribunal como agente indutor de boas práticas na gestão fiscal, promovendo segurança jurídica aos jurisdicionados.



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

15. Diante dessas considerações, conheço da consulta formulada, por entender restarem presentes os requisitos de admissibilidade, e passo à análise do mérito.

2. Do mérito

16. A presente consulta, formulada pelo Chefe do Poder Legislativo do Município de Porto Velho, suscita dúvidas sobre o cômputo do limite de despesa com pessoal desse Poder, tendo em vista a nova redação dada ao art. 29-A da CF/88 pela EC n. 109/2021, articuladas nos seguintes termos:

i) Se os gastos com inativos e pensionistas, mesmo sendo pagos por outros entes (Executivo Municipal ou União), devem ser incluídos no cálculo do limite de gastos com pessoal do Legislativo Municipal;

ii) Se há impacto na contabilização desses gastos à luz da nova redação do artigo 29-A.

17. Em verdade, a segunda questão é mero desdobramento da primeira, porquanto a contabilização dos gastos com pessoal corresponde à sua escrituração, e cumpre verificar se tais gastos devem se submeter ao limite de despesas com pessoal do Poder Legislativo Municipal, a fim de que as contas do órgão contenham informações fidedignas e permitam constatar a conformidade da execução financeira e orçamentária, ante o cumprimento das normas jurídicas incidentes.

18. A rigor, considerando que o art. 29-A da Carta Política trata, precipuamente, do **limite total de despesas** do Poder Legislativo Municipal, a dúvida está em saber quais despesas relacionadas aos inativos e pensionistas integram o cálculo desse limite, considerando a incidência ou não das deduções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para a definição do limite de despesas com pessoal, nos termos dos arts. 18, 19 e 20 desta lei complementar.

19. A esse respeito, o Ministério Público de Contas se pronunciou, nos termos do Parecer n. 0185/2025-GPGMPC (ID=1829350), da lavra do douto Procurador-Geral, Miguidônio Inácio Loiola Neto.

20. Discorrendo sobre a disciplina constitucional e legal sobre o tema, o opinativo ministerial procurou enfatizar a diferença entre o **limite de despesa total do Poder Legislativo Municipal**, objeto de regramento pelo mencionado art. 29-A da Carta da República, e os **limites de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas de todos os entes federativos**, previstos no art. 169, cuja regulamentação se dá por lei complementar, na dicção do dispositivo,¹ sendo esta a vigente Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

21. Com esteio nos fundamentos esposados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do Parecer SEI n. 4020/2023/MF, e pela Secretaria do Tesouro Nacional, consoante a Nota Técnica SEI

¹ O preceito foi igualmente modificado pela EC n. 109/2021 (art. 1º) para incluir os pensionistas em sua redação. *In litteris* (destacou-se): “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”.



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

n. 2613/2025/MF,² o *Parquet* de Contas ressaltou serem distintos mecanismos de sustentabilidade fiscal, conquanto se apliquem complementarmente sobre as despesas dos poderes legislativos municipais, os quais dispõem de parâmetros próprios, incidindo sobre bases de cálculo diferentes e orientados para propósitos apartados.

22. É dizer, sob este ponto de vista, que: i) o regramento da LRF (atualizado pela Lei Complementar n. 178/2021) para o limite das despesas com pessoal, calculado sobre a receita corrente líquida, ao estipular possíveis deduções do limite quando as despesas detêm fontes de custeio específico, externas ao orçamento dos entes federativos, excluiria as medidas de busca do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência do controle geral sobre essas despesas; ii) por sua vez, o novo comando constitucional do art. 29-A, de eficácia plena, estabeleceria disciplina mais rigorosa aos poderes legislativos municipais, com o limite sobre as despesas totais calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais, intencionalmente eliminando a possibilidade de deduções.

23. Destarte, segundo o MPC, a superveniência de norma constitucional especial, autoaplicável, com vigência definida para o início da primeira legislatura municipal após a publicação da emenda constitucional que a positivou – ou seja, desde janeiro do ano de 2025³ –, seria bastante para dirimir eventual dúvida a respeito, observando-se a supremacia da Constituição e as tradicionais regras de calibragem que garantem a validade e a unidade do sistema jurídico-normativo pátrio.

24. Para melhor compreensão dos argumentos esposados pelo órgão ministerial, convém reproduzi-los (destaques no original):

[...]

II. DO MÉRITO

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

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.

² Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/publicacoes-e-orientacoes>. Acesso em: 11dez2025.

³ Conforme o teor do art. 7º da EC n. 109/2021, *in verbis*: “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”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

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 n. 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 regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar n. 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:

Parecer Prévio PPL-TC 00001/26 referente ao processo 02626/25

Av. Presidente Dutra n. 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

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.

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 municípios, 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.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

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. 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.

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.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

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, impõe 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 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 complementar,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

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/MF, 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:

CONCLUSÃO

33. Considerando os termos do Parecer SEI n. 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 n. 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.

[...]

25. Como visto, o opinativo ministerial alude a uma “intenção inequívoca” do legislador constituinte derivado, com a promulgação da EC n. 109/2021, de reforçar a transparência e o controle sobre a despesa pública, o que incluiria evitar que benefícios previdenciários pagos a pessoal vinculado ao poder legislativo municipal fossem alijados do cálculo de sua despesa total, gerando “distorções significativas” nos gastos públicos e ineficácia dos limites impostos para conter o seu aumento. Destarte, não havendo qualquer ressalva ou remissão a regulamentação legal e sendo, aliás, expressa a inclusão dos “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas” na nova redação do art. 29-A, forçoso seria concluir pela impossibilidade de aplicação das deduções previstas na LRF.



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

26. *Concessa venia*, não corroboro esse entendimento.

27. Com efeito, há uma diferença de escopo entre os limites constitucionais em comento, pois enquanto o limite estabelecido com o art. 29-A, com redação dada pela EC n. 109/2021, é específico para o poder legislativo municipal, mas compreende a totalidade de suas despesas, o limite previsto no art. 169 da Carta Magna é específico para uma só natureza de despesa (a despesa com pessoal), muito embora se dirija aos entes federativos como um todo, sem considerar (inicialmente) a divisão interna em poderes, órgãos e entidades, ou seja, em unidades orçamentárias. A isso, some-se o fato de tais limites serem calculados sobre bases distintas: receita corrente líquida para este último; e, para o primeiro, o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais, efetivamente realizado no exercício anterior.

28. Em que pese a distinção entre os dois mecanismos de controle de gastos, e sua manifesta complementaridade para a preservação da responsabilidade fiscal, não se pode negar, porém, sua necessária interpenetração, na medida em que a “despesa com pessoal” integra, por evidente, a “despesa total”, de modo que, uma vez considerada a totalidade dos gastos do poder legislativo municipal, nela estarão inclusos (também em sua totalidade) os gastos com pessoal a cargo deste poder.

29. Desta feita, o regramento existente para a limitação da despesa com pessoal dos entes federativos, conquanto distinto, se assenta sob classificação comum e amplamente estabelecida no direito financeiro pátrio, com expressa previsão legal e infralegal, cuja compreensão é pressuposta para a definição do regramento determinante da limitação da despesa total dos órgãos legislativos dos municípios, os quais em sua execução orçamentária dispõem recursos financeiros para o custeio com força de trabalho, ou seja, com pessoal. Vide (destacou-se):

LRF:

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**.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

[...]



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

Portaria Conjunta STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001 (atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF n. 103, de 5 de outubro de 2021);⁴

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

I - categoria econômica;

II - **grupo de natureza da despesa**; e

III - elemento de despesa.

§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º Entende-se por **grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto**.

[...]

ANEXO II

[...]

II - DOS CONCEITOS E ESPECIFICAÇÕES

[...]

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

1 - **Pessoal e Encargos Sociais**

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas 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**, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

[...]

30. E, para além dessa imposição lógico-conceitual, vale recordar que o regramento do art. 29-A também faz menção expressa a uma espécie de despesa com pessoal, quando seu §1º, mantido inalterado pela EC n. 109/2021, estipula limite específico para o gasto da Câmara Municipal com folha de pagamento: “§1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

⁴ Essa portaria padronizou a classificação das receitas e despesas para todos os entes da federação (União, Estados, DF e Municípios). Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/portarias>. Acesso em: 19dez2025.



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

31. Conjugando-se, assim, a já existente limitação ao gasto com folha de pagamento no §1º do preceito com a recente inclusão dos “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas” no total de despesas sujeito ao limite constante do *caput*, a par da referida reforma constitucional, não se pode afirmar que o regime normativo incidente sobre a despesa total do poder legislativo municipal seja alheio ao regramento próprio da despesa com pessoal, revelando-se inafastável sua intersecção.

32. Ao demais, ainda que a intenção do legislador constituinte derivado fosse de reforçar a transparência e o controle sobre a despesa total das Câmaras Municipais com a inclusão dos “demais gastos com inativos e pensionistas” no montante sujeito a limite, disso não sucede ser o objetivo da reforma o de estabelecer um mecanismo inteiramente separado do mecanismo específico de controle da despesa com pessoal do ente federativo, podendo-se, em verdade, inferir o inverso.

33. Para demonstrar, é bastante considerar que a mesma emenda constitucional também alterou o enunciado do art. 169, a fim de inserir os gastos com pensionistas na quantia correspondente a despesa com pessoal, conferindo maior conexão entre ambos os regramentos. A esse respeito, o parecer do relator da proposta de emenda à Constituição é elucidativo (destacou-se):

[...]

Quanto à abrangência dos limites com despesas com pessoal na administração pública, o art. 1º da PEC, que introduz na CF o art. 29-A, inclui os gastos com pessoal inativo (antes expressamente excluídos) e pensionista no orçamento das Câmaras de Vereadores, para fins de aplicação de limite para a despesa do legislativo municipal. **No mesmo sentido, e com repercussão mais ampla, a alteração do caput do art. 169 da CF esclarece que no cômputo da despesa com pessoal incluem-se os pensionistas, em consonância com o que dispõe a LRF (art. 18), com as alterações promovidas por meio da Lei Complementar n. 178, de 2021.**

Consideramos que essas alterações são meritórias, pois conduzem a critérios mais realistas do que deve ser considerado como despesas com pessoal e que deverão ser aprovadas.⁵

34. Ora, sendo esses três limites ao dispêndio do poder legislativo municipal todos impingidos constitucionalmente – a saber: i) o limite total de despesa, do *caput* do art. 29-A; ii) o limite de despesa com folha de pagamento, do §1º do mesmo art. 29-A; e iii) o limite de despesa com pessoal (ativo, inativo e pensionistas) do ente federativo, previsto no art. 169, regulamentado pela LRF –, a todos se há de conferir a máxima efetividade, resultando a supremacia da Constituição não de sua observância isolada, mas de sua imperatividade coerente, assegurando-se tanto a unidade do sistema jurídico-normativo quanto o pleno alcance da finalidade precípua de todas essas barreiras: a gestão fiscal responsável.

⁵ Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição n. 186/2019, de relatoria do Deputado Federal Daniel Freitas. O parecer está disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1973537&filename=PPP%201%20CEURG%20=%3E%20PEC%20186/2019%20\(Fase%201%20-%20CD\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1973537&filename=PPP%201%20CEURG%20=%3E%20PEC%20186/2019%20(Fase%201%20-%20CD)). Acesso em: 19dez2025.



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

35. Sob esta óptica, a interpretação sistemática, em vez de acarretar a adoção de “enxerto normativo” que reduziria a amplitude dos efeitos do regramento constitucional aplicável, em detrimento da eficiência e da própria responsabilidade fiscal, como defende o *custos iuris*, em verdade propicia seu adequado cumprimento pelo poder legislativo municipal.

36. Em contrapartida, a aplicação literal e isolada do preceito contido no *caput* do art. 29-A, ainda que escudada numa suposta *mens legislatoris* com esse intuito, traria potencial risco à autonomia financeira do órgão legislativo, ferindo o preceito fundamental da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88).

37. As possíveis implicações de semelhante entendimento foram objeto de preocupação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), que emitiram a Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC n. 04/2025, ressaltando a necessidade de se promover uma interpretação que pondere a coexistência entre a autonomia do poder legislativo e a responsabilidade fiscal, e que considere o risco ao financiamento dos regimes próprios de previdência. *In verbis*:

[...]

9. O desafio jurídico reside justamente na adoção de uma interpretação constitucionalmente proporcional, que considere a autonomia financeira do Poder Legislativo Municipal, assegurada pela Constituição Federal, mantendo o nível de custeio da previdência social, sem comprometer a observância da responsabilidade remuneratória dos legislativos municipais.

10. Os três argumentos centrais que advogam pela necessidade de uma interpretação sensível a tais temas são: i) a inclusão irrefletida e súbita de todas as verbas e gastos previdenciários pode fragilizar a independência dos Poderes e o princípio da harmonia institucional (art. 2º da Constituição Federal), além de sujeitar o Legislativo às consequências jurídicas e administrativas decorrentes de fatos alheios à sua gestão direta e imediata; ii) a interpretação literal pode suscitar ainda, em certos casos, toda sorte de perplexidades, a exemplo das municipalidades que não organizaram Regimes Próprios de Previdência Social, ou daquelas em que o Regime se apresenta atuarialmente equilibrado; e iii) esse cenário pode deflagrar um grande jogo de empurra entre os Poderes municipais no que concerne ao custeio dos encargos do funcionalismo, podendo diminuir o percentual de arrecadação previdenciária e resultar em efeito absolutamente contrário à essência da Emenda.

[...] ⁶

38. Sem aprofundar a análise das consequências práticas sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários que podem decorrer de semelhante interpretação, é suficiente, no âmbito de uma consulta sobre questão jurídica em abstrato, partir das balizas acima apresentadas para respondê-la, perscrutando a própria finalidade de um mecanismo de limitação de gastos.

⁶ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2025/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-ATRICON-IRB-CNPTC-04-2025-Limite-financeiro-de-repasse-de-duodecimo.pdf>. Acesso em: 19dez2025.



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

39. Ora, se o propósito do limite é assegurar que a unidade orçamentária não o ultrapasse, induzindo uma execução financeira e orçamentária responsável, por certo que tal limite não pode incidir sobre despesas que não estão a cargo dessa unidade, tornando-a responsável por eventuais gastos efetuados por outros órgãos e entidades, ainda que para prover o custeio de um passivo originariamente relacionado com aquela.

40. O pretendido efeito benéfico de semelhante restrição no equilíbrio fiscal do poder legislativo municipal seria por demais indireto, por demais distante, revelando-se ineficaz a barreira normativa; e, adicionalmente, o efeito negativo do arrocho – obrigando o órgão legislativo a reduzir suas despesas de modo acomodar gastos não derivados de sua fatia do orçamento para o total somado caber dentro de um limite draconiano e geral – comprometeria sensivelmente todo o custeio de suas atividades, no curto e no longo prazo, afetando o desempenho autônomo da função legislativa e, também, o próprio equilíbrio fiscal.

41. Com cristalina e objetiva fundamentação, o Tribunal de Contas do Mato Grosso enfrentou a questão, em processo de consulta sobre idêntica matéria formulado pelo presidente da Câmara Municipal de Cuiabá,⁷ nos termos do voto do relator, Conselheiro Waldir Júlio Reis, pontuando o que segue (destaques no original):

[...]

37. Logo, a primeira questão a ser respondida para analisar a consulta deve ser: o que são gastos? E de quem são os gastos. E a resposta deve considerar que gastos representam o consumo de algo ou dispêndio de dinheiro que, na contabilidade de um órgão, Poder ou qualquer instituição pública ou privada, se torna custos.

38. Assim, sobre o termo da emenda constitucional “**os demais gastos**”, explico que, como gastos devem ser consideradas as despesas contabilizadas no órgão, ou seja, as despesas do Poder Legislativo. Assim, se as despesas de inativos e pensionistas são pagas por qualquer outro órgão ou Poder, elas não poderão integrar as despesas do Poder Legislativo.

39. Quando o desembolso dos valores pagos ou complementados para fins de pagamento junto ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS ou Fundo Previdenciário não forem efetuados pelo Poder Legislativo, esse gasto não pode ser considerado como sendo dele (Poder Legislativo).

40. Por outro lado, o empregador contribui com base na folha de pagamento de seus servidores, com a denominada “contribuição patronal”, justamente para que o sistema previdenciário possa fazer frente aos gastos com aposentadorias e pensões (inativos e pensionistas), pois, somadas às contribuições dos segurados, formam o lastro financeiro para tais despesas.

⁷ Trata-se do Processo n. 196.919-6/2025. Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis. Resolução de Consulta 13/2025 - PLENÁRIO. Julgado em 05/08/2025. A íntegra do voto está disponível em: <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese/detalhe?cid=1&tese=2410>. Acesso em 19dez2025. Este processo foi citado no parecer jurídico com que foi instruída a consulta objeto dos presentes autos (ID=1802759).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

41. Para melhor consolidação e compreensão, necessário reforçar que, quando o sistema previdenciário do Município (RPPS ou Fundo) for custeado com recursos do Poder Legislativo, com a finalidade de suportar as despesas com a inativos ou pensionistas originários do Poder Legislativo Municipal, em razão de o sistema previdenciário não dispor de recursos suficientes para suportar tais gastos, esses, integrarão o limite de despesas de pessoal do ente, porque devem ser considerados **gastos** na contabilidade do Poder Legislativo Municipal.

42. Por sua vez, e entendendo de outra forma: se o Poder Executivo suplementar o pagamento dos inativos e pensionistas oriundos do Poder Legislativo, diretamente ou junto ao sistema previdenciário, e, se essas despesas forem ressarcidas pelo Poder Legislativo, integrarão o limite de gastos com despesas de pessoal, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 29-A, da Constituição Federal, mediante o ressarcimento do valor pelo Poder Legislativo Municipal. Nesse caso, o Poder Legislativo deverá contabilizar o **gasto** com inativos e pensionistas e os recursos devem estar inseridos no orçamento anual daquele Poder.

43. Enquanto essa despesa não for contabilizada no Poder Legislativo, como **gasto**, o seu somatório não poderá integrar o cálculo de despesas de pessoal do ente. Portanto, somente haverá gastos se houver desembolso financeiro (dinheiro) do orçamento anual do Poder Legislativo Municipal.

44. No caso de municípios que estejam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, não há nenhum reflexo, pois os custos com inativos e pensionistas oriundos do Poder Legislativo Municipal são pagos diretamente pelo Regime Geral Previdenciário [sic]. Portanto, os valores gastos com inativos e pensionistas não integrarão o limite de 70% (§ 1º, art. 29 – CF), pois não são pagos com recursos orçamentários do Poder Legislativo Municipal.

45. Em resumo, respondendo os dois questionamentos da Consulente: 1º) quando o valor for contabilizado como **gasto com inativos e pensionistas e incluídos no orçamento anual do Poder Legislativo Municipal** haverá impacto na contabilização do duodécimo do Legislativo Municipal definido pelo Art. 29-A da Constituição Federal de 1988, por sua vez, o duodécimo deverá respeitar os limites estabelecidos nos incisos de I a VI do artigo 29-A da Constituição Federal; 2º) da mesma forma, se essas despesas forem contabilizadas no Poder Legislativo como **gastos com despesas de pessoal**, deverão integrar o cálculo do limite de despesas de pessoal do Legislativo Municipal, estabelecido nos termos do dispositivo constitucional.

[...]

42. A clareza da resposta pode ser turvada por algumas nuances da temática que convém abordar, para torná-la estreme de dúvida.

43. Como visto, **só deve ser submetida ao limite disposto no art. 29-A da CF/88 a despesa que for de competência do órgão legislativo, é dizer, que deve ser adimplida com os recursos financeiros provenientes da sua fatia do orçamento público municipal**, a qual é repassada pelo órgão



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

administrador do Tesouro Municipal (integrante do Poder Executivo) em duodécimos, consoante o disposto no art. 168 da mesma Lei Fundamental da República.⁸

44. Nesse comenos, impende frisar que, na regulamentação do art. 169 da CF/88 pela LRF, muito embora o limite total de despesas com pessoal seja por ente federativo, inteiramente considerado, consoante os incisos do *caput* do art. 19, o subsequente art. 20 prevê a repartição dos respectivos limites entre os poderes e órgãos autônomos de cada ente, proporcionalmente à média das despesas com pessoal correspondente a esses poderes e órgãos. Isso evidencia o espírito subjacente ao texto normativo de prevenir desequilíbrios entre os poderes e órgãos, no tocante a essas despesas, distribuindo equitativamente o quinhão de responsabilidade por seu controle fiscal.

45. E ainda, com a inclusão do §7º nesse dispositivo pela LC n. 178/21, para conferir maior transparência e, destarte, contribuir para o controle de gastos, esses poderes e órgãos hão de fazer a apuração de todas as despesas com pessoal relativas aos inativos e pensionistas deles oriundos, de forma segregada, ainda que tais despesas sejam pagas por outra unidade orçamentária. Confira-se (destacou-se):

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

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

Art. 20. **A repartição dos limites globais** do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) **6% (seis por cento) para o Legislativo**, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, **os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal**, em

⁸ Reza o preceito: “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. §1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. § 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte”. Os dois parágrafos foram incluídos pela aludida EC n. 109/2021, uma vez mais reforçando a compreensão sistemática da alteração constitucional por ela promovida. A lei complementar mencionada na remissão feita ao §9º do art. 165 ainda não foi editada, tendo-se recepcionada a Lei n. 4320/64 com esse status, quanto às normas gerais de gestão financeira e execução orçamentária da administração pública.



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

percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

[...]

§7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo **deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.**

46. Ora, se a apuração das despesas com inativos e pensionistas do órgão legislativo há de ser feita de forma segregada, consideradas em sua integralidade, incluindo-se as custeadas por outro poder ou órgão, para a adequada aplicação do limite previsto no art. 20 – é dizer, para viabilizar a incidência do limite de despesa com pessoal específico da Câmara Municipal –, por uma questão lógico-sistemática, não se podem desconsiderar as exceções previstas no §1º do art. 19, quanto a quais despesas não devem ser computadas como despesas com pessoal, nem tampouco as despesas obrigatoriamente incluídas nesse cômputo, conforme expressamente estabelecido nos §§ 2º e 3º do mesmo preceito legal.

47. Para cotejo, em vista do objeto desta consulta, ressaltam-se os enunciados do §1º, inciso VI, alínea “c”, e do §3º, ambos concedidos pela LC n. 178/21. *In verbis*:

Art. 19. *omissis*

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

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



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

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.** (Incluído pela Lei Complementar n. 178, de 2021)

48. Em outras palavras, a apuração do custo integral com inativos e pensionistas originalmente vinculados à casa legislativa, ainda que pagos por fontes de recursos não pertencentes ao orçamento desse poder, confere clareza à trajetória da despesa previdenciária, à contribuição desse poder para seu eventual crescimento, permitindo a adoção de providências que favoreçam seu controle – quer de gestão fiscal, na redução de gastos com pessoal ativo; quer de equilíbrio atuarial do regime previdenciário próprio, porventura existente.

49. A forma de apuração dessa despesa não há de substituir, contudo, a engrenagem do limite aplicável às despesas com pessoal do referido poder, eis que este limite é destinado à gestão fiscal e, por isso, incidente sobre despesas custeadas pelo seu orçamento. E, com ainda maior razão, não há de servir de paradigma para a interpretação e aplicação do limite total de despesas constante do art. 29-A da CF/88.

50. Se, portanto, para a correta aplicação do limite de despesas com pessoal da casa legislativa municipal, é mister observar as inclusões e as deduções previstas na própria lei, tais inclusões e deduções devem necessariamente condicionar a aplicação do limite total de despesas do mesmo órgão, ficando demonstrada a articulação entre tais mecanismos. Destarte, para compreensão da correta aplicação do último, é incontornável compreender os parâmetros de aplicação do primeiro.

51. A chave dessa compreensão está, pois, como já explicitado pelo TCE-MT, no entendimento de que os **“demais gastos com inativos e pensionistas” incluídos no cômputo do limite total do art. 29-A pela EC n. 109/21 são os gastos a que o poder legislativo municipal deverá fazer frente com o seu orçamento**, contabilizando-os em sua prestação de contas. Ou seja, são os gastos com inativos e pensionistas incluídos no cômputo do limite de despesa com pessoal, e não excluídos pelas deduções do inciso VI do §1º do art. 19 da LRF.

52. Nessa toada, malgrado parte dos inativos da Administração municipal seja oriunda dos quadros de pessoal da Câmara de Vereadores, e parte dos pensionistas receba benefícios instituídos por seus servidores, não há relação direta e necessária entre o custeio de aposentadorias e pensões e as dotações orçamentárias pertencentes ao órgão legislativo, dado que tais benefícios são submetidos a um regime jurídico especial – ou mais de um regime – e são regularmente financiados por fontes de recursos distintas, vinculadas a outra unidade orçamentária do orçamento municipal (o Regime Próprio de Previdência Social) ou mesmo a unidade orçamentária de outro ente federativo (o Regime Geral de Previdência Social).



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

53. Sobre tais despesas, portanto, não há, via de regra, direta e imediata responsabilidade financeira da Câmara Municipal, uma vez que serão adimplidos com recursos vinculados a esses regimes, nos termos do art. 167, incisos XI e XII da CF/88.⁹

54. A esse respeito, é de se considerar o caráter contributivo e solidário dos regimes de previdência social. Quanto ao RGPS, o art. 195 estipula que a seguridade social (na qual se inclui a previdência social) será financiada por toda a sociedade, com recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos, bem como da contribuição patronal incidente sobre a folha de pagamentos,¹⁰ a qual é recolhida pelos órgãos e entidades públicos em relação à remuneração dos servidores exclusivamente comissionados (art. 40, §13).¹¹

55. E no tocante ao RPPS, o art. 40 da Carta Política obriga a que os entes federativos concorram para seu financiamento, mediante o recolhimento de contribuição instituída em lei, em paralelo com as contribuições dos segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas), sendo a responsabilidade pelo financiamento proporcionalmente partilhada por “todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais” do ente federativo, porque necessariamente abrangidos pelo regime previdenciário único existente em seu âmbito, nos termos do §20 do dispositivo, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, e segundo normas gerais elencadas no §22, incluído pela mesma emenda. Vide (destacou-se):

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos **todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão**

⁹ *In litteris*: “Art. 167. São vedados: [...] XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;

¹⁰ No caso do RGPS, vide os enunciados do art. 195 e 201 da CF: “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; [...]”; e “Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [...]”.

¹¹ *In litteris*: “Art. 40. *omissis*. §13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

§ 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:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

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 deficit atuarial**;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.

56. Ora, tendo em vista que a aludida lei complementar federal ainda não foi editada, a própria EC n. 103/19 estabeleceu alguns parâmetros em seu art. 9º, *v.g.*, conferindo uma descrição do chamado “equilíbrio financeiro e atuarial” e estipulando quais benefícios devem ser ordinariamente pagos pelo fundo previdenciário e quais ficam a cargo do ente federativo; além disso, previu que os regimes próprios de previdência continuariam regidos pela Lei n. 9.717/1998, até a edição da sobredita lei complementar:

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 n. 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 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.

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.



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

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

[...]

57. Com isso, já se delinea uma distinção sobre a responsabilidade de financiamento das despesas previdenciárias que é crucial para o entendimento das deduções no cômputo do limite de despesas com pessoal, nos termos do art. 19 da LRF – distinção essa que se espelha nas noções de “equilíbrio financeiro” e de “equilíbrio atuarial”, cuja enunciação aglutinada na previsão constitucional tende a obscurecer.

58. A Nota Técnica SEI n. 18162/2021/ME, expedida em maio de 2021 pela Secretária de Previdência do Ministério da Economia (hoje, Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social),¹² explicita (destacou-se):

[...]

21. O inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, determina que os RPPS deverão realizar avaliação atuarial em cada exercício para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Assim, a cada exercício, deve ser feita a reavaliação anual ao longo da existência do RPPS para se aferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários, que serão lançados na contabilidade a título de provisões matemáticas, o valor do custo total e o estabelecimento do plano de custeio anual, segundo o cálculo atuarial.

22. Nesse mesmo sentido, o art. 69 da LRF prevê que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio 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. Observe-se que a avaliação atuarial feita pelos RPPS assume força legal depois de publicada a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de cada ente, pois, de acordo com o disposto no inciso IV do § 2º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, conterá a avaliação financeira e atuarial do respectivo RPPS.

23. As normas de atuária aplicáveis aos RPPS, contendo os parâmetros para o cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial, são atualmente previstas na Portaria MF n. 464, de 19 de novembro de 2018, editada com base no inciso II do art. 9º da Lei n. 9.717, de 1998.

24. Embora comumente tratados como fórmula única e de constituírem uma única expressão na linguagem técnica e normativa, o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial não se confundem, referindo-se, cada um deles, a aspectos diversos da equação pretendida pelo legislador constitucional derivado, operando, assim, sobre um recorte próprio da relação entre as despesas e receitas previdenciárias. Por isso, a Portaria MF n. 464, de 2018, apresenta dois conceitos, o do **equilíbrio financeiro**, como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e o do **equilíbrio atuarial**, como a garantia de equivalência, a valor

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/nota-tecnica-sei-18162-2021-me-lc-178-2021-equilibrio-atuarial-rpps-e-limites-fiscais.pdf>. Acesso em: 07jan2025.

Parecer Prévio PPL-TC 00001/26 referente ao processo 02626/25

Av. Presidente Dutra n. 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

presente, entre o fluxo das receitas estimadas e as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

25. Assim, para o equilíbrio financeiro, deve haver a equivalência entre receitas e despesas no curto prazo, o que torna essa forma de equilíbrio bastante sensível às oscilações do fluxo de entrada e saída de recursos em cada ano, sendo que o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, prevê que, ocorrendo insuficiência de recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, verificando-se *deficit* financeiro em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura. **Já para o equilíbrio atuarial, pressupõe-se o balanço estrutural do sistema**, por meio do qual se assegura que, em valores presentes, o conjunto das contribuições que serão vertidas, associado ao patrimônio de que dispõe o regime próprio, seja igual ao montante do que será pago a título de prestações previdenciárias.

26. Essa distinção entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial é fundamental para se estabelecer o alcance dos comandos contidos na alínea "c" do inciso VI do § 1º e no § 3º do art. 19 da LRF, com a redação dada pela LC n. 178, de 2021.

59. Como se vê, à parte o custeio dos afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e do salário-maternidade, suportado diretamente pelo órgão ou entidade a que vinculado o servidor, as despesas com os benefícios previdenciários do regime próprio (nominalmente, com aposentadorias e pensões por morte) devem ser adimplidas com recursos do regime – ou seja, com o somatório das contribuições e do patrimônio afetado para esse fim –, para cuja composição concorrem os órgãos e entidades do ente federativo, assim como para a promoção da sustentabilidade do regime no longo prazo (equilíbrio atuarial), mediante transferências de recursos definidas em plano de custeio concebido e revisado em avaliação atuarial, legalmente aprovado.

60. Somente com a emergência de passivo a descoberto no curto prazo é que esses mesmos órgãos e entidades atuam como garantidores do adimplemento direto das aposentadorias e pensões, ostentando uma responsabilidade subsidiária pelo equilíbrio financeiro do regime, conforme dispõe o art. 2º, §1º, da referida Lei n. 9.717/2018.¹³

61. Desta feita, **apenas os benefícios previdenciários que sejam custeados diretamente pelo orçamento da Câmara Municipal podem se compreender no limite de despesa com pessoal do poder legislativo municipal**. Deste limite, portanto, devem ser deduzidas as parcelas dessas despesas pagas com recursos provenientes: i) das contribuições dos segurados, as quais o órgão legislativo retém para recolher ao fundo previdenciário mas não incorpora ao seu orçamento, constituindo receitas extraorçamentárias; ii) das compensações financeiras entre regimes previdenciários, porque integrantes dos respectivos fundos e destinadas ao custeio dos benefícios correspondentes, conforme haja a

¹³ Com redação dada pela Lei n. 10.887/2004: “Art. 2º. *omissis*. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”.



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

migração do segurado;¹⁴ e iii) das transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime previdenciário, como determinado nas alíneas “a”, “b” e “c” do aludido inciso VI do §1º do art. 19 da LRF.

62. Em contrapartida, se forem aportados recursos do orçamento do poder legislativo municipal para promover o equilíbrio financeiro do regime previdenciário, quando em situação deficitária, o §3º do art. 19, acima reproduzido, veda sua dedução.

63. Por conseguinte, **somente as despesas previdenciárias diretamente suportadas pelo orçamento da Câmara Municipal estão compreendidas na expressão “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, inserida no texto do art. 29-A**, com redação dada pela EC n. 109/2021, de modo que o limite total de despesas do órgão legislativo há de considerar, sempre, o “efetivo peso financeiro” para o órgão, como bem arguido na Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC n. 04/2025, sob pena de descalibração do referido mecanismo de gestão fiscal, com desvirtuamento de sua finalidade para a garantia da responsabilidade fiscal:

[...]

63. Enfim, a expressão “demais gastos com inativos e pensionistas” deveria traduzir o efetivo peso financeiro da Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder e Concedidos, decorrente da parte do plano de benefícios que é atribuível ao quadro de servidores do Poder Legislativo. Tal conceito vai além da simples folha de inativos e pensionistas que implementaram direitos enquanto vinculados à Câmara de Vereadores. Por inúmeras razões estruturais e diversidades entre regimes, a diferença pode variar desde zero até algumas vezes o valor da folha de ativos atual, sem que isso represente qualquer indicador direto de irresponsabilidade fiscal ou atuarial, passada ou presente.

64. Nesse sentido, a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

- Somente as despesas previdenciárias diretamente suportadas pelo orçamento da Câmara Municipal estão compreendidas na expressão “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, inserida no texto do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 109/2021, aplicando-se, para a definição dessas despesas, as deduções previstas no inciso VI do §1º, bem como a vedação prevista no §3º, ambos do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PARTE DISPOSITIVA

65. Ante o exposto, em consonância com o posicionamento do *Parquet* de Contas, submeto ao colendo Plenário o seguinte Voto:

I – Conhecer da Consulta formulada pelo senhor **Francisco Gedeão Bessa de Holanda Negreiros**, CPF n. ***.322.762-**, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, a

¹⁴ Nos termos do art. 201, §9º, da CF: “Art. 201. *omissis*. § 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei”.



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

respeito da inclusão da totalidade das despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal, sem deduções, no cálculo do limite de gastos com pessoal à luz do artigo 29-A da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 109/2021, tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 83 a 85 do Regimento Interno desta Corte;

II – No mérito, a Consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

a) Somente as despesas previdenciárias diretamente suportadas pelo orçamento da Câmara Municipal estão compreendidas na expressão “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, inserida no texto do art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 109/2021, aplicando-se, para a definição dessas despesas, as deduções previstas no inciso VI do §1º, bem como a vedação prevista no §3º, ambos do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – Ordenar ao Departamento do Pleno que:

- a) Publique a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas;
- b) Dê ciência desta decisão ao consulente, ou a quem vier a substituí-lo; e
- c) Ultimadas as providências acima, arquivem-se os autos.

Em 2 de Fevereiro de 2026



JAILSON VIANA DE ALMEIDA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



PAULO CURI NETO
RELATOR