

NOTA RECOMENDATÓRIA ATRICON-IRB-CNPTC Nº 04/2025

Limite financeiro de repasse de duodécimo para Câmaras Municipais e despesas com pessoal inativo e pensionistas: divergências interpretativas e recomendações aos tribunais de contas.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), atuando conforme suas atribuições estatutárias, apresentam argumentos que visam direcionar e orientar quanto ao custeio de despesas com pessoal inativo e pensionistas realizado pelas Câmaras Municipais dentro dos limites legais, consoante os fundamentos de fato e de direito que passam a expor:

CONSIDERANDO que a alteração do art. 29-A da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, incluiu explicitamente os gastos com pessoal inativo e pensionistas no limite de despesas do Poder Legislativo Municipal, acarretando controvérsias jurídicas e técnicas quanto a essas despesas, bem como suscitando interpretações e práticas divergentes entre órgãos de Estado e tribunais de contas;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 29-A, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal o repasse ao Poder Legislativo em valores superiores aos limites constitucionais previstos, ou em valores inferiores à proporção fixada na Lei Orçamentária, bem como caracteriza crime de responsabilidade do Presidente da Câmara de Vereadores ultrapassar o limite de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal assegura em seus arts. 1º e 2º a autonomia municipal, a independência e a harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, devendo, portanto, ser preservada a capacidade de os Municípios encontrarem soluções próprias às suas realidades orçamentárias e administrativas, em respeito ao equilíbrio institucional, na medida da máxima efetividade da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que estes mesmos princípios da independência, harmonia e dignidade institucional entre os Poderes, consagrados nos arts. 1º, 2º e 60, §4º, da Constituição Federal, devem orientar a interpretação de todos os dispositivos constitucionais, inclusive os de natureza fiscal e previdenciária, de modo que os encargos decorrentes da Emenda Constitucional nº 109/2021 não prejudiquem o equilíbrio e a saúde da interlocução institucional dos Poderes locais;

CONSIDERANDO que o descumprimento da obrigação de recolhimento das contribuições previdenciárias sob responsabilidade da Câmara Municipal aos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social pode implicar a responsabilização penal por apropriação indébita previdenciária, consoante disposto no art. 168-A do Código Penal;

CONSIDERANDO a necessidade da prática de uma política remuneratória responsável no âmbito do Poder Legislativo Municipal, especialmente diante da vedação constitucional à fixação de vencimentos superiores aos pagos pelo Poder Executivo em cargos semelhantes, conforme determinado no art. 37, inciso XII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a importância de os tribunais de contas adotarem orientações claras, seguras e uniformes para o exame das contas anuais das Câmaras Municipais, em decorrência dessas alterações constitucionais, propiciando segurança jurídica e mitigando os conflitos administrativos e dificuldades operacionais para o funcionamento adequado dos Regimes Próprios de Previdência Social;

CONSIDERANDO que é atribuição dos tribunais de contas orientar e zelar pela correta aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à gestão orçamentária e financeira dos entes públicos;

CONSIDERANDO que, com a reforma da previdência social de 2019, todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais dos entes federativos passaram a ser responsáveis pelo financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, nos termos do art. 40, § 20 da Constituição Federal (redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019);

CONSIDERANDO a instituição da Comissão pela Portaria Conjunta nº 01, de 13 de fevereiro de 2025, responsável pelo projeto Previdência do Setor Público, alinhada às iniciativas 4.7 do plano

estratégico 2024-2029 da Atricon e do Comitê Técnico de Previdência Pública do IRB, que dentre suas atribuições deverá “fomentar e apoiar os TCs no aprimoramento das auditorias financeiras e das fiscalizações e auditorias dos RPPS, em alinhamento com os QATCs 12, 21 e 23 do MMD-TC” (Art. 1º, § 1º, II).

I. QUESTÃO CONTROVERTIDA

1. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, ao alterar o art. 29-A da Constituição Federal, estabeleceu expressamente que o limite das despesas das Câmaras Municipais deve incluir não apenas os subsídios dos vereadores, mas também os gastos com pessoal inativo e pensionistas.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo 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 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - **7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;**

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§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.**

§2º **Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

I - **efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;**

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§3º **Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao §1º deste artigo.** (Constituição Federal de 1988)

2. Essa alteração, com impacto direto no modelo anterior que os excluía expressamente¹, gerou significativas controvérsias interpretativas e dificuldades práticas, sobretudo, porque muitos desses gastos previdenciários escapam do controle gerencial das Câmaras. Cuidam de despesas derivadas de decisões pretéritas, que paulatinamente se acumularam, relacionadas às políticas remuneratórias adotadas em outras gestões, com desdobramentos diretos no cálculo atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).
3. Na prática, grande parte dos RPPS apresenta déficit atuarial, exigindo, portanto, aportes adicionais frequentes por parte dos entes federativos, incluindo contribuições suplementares que visam recompor a sustentabilidade do sistema previdenciário local. Em meio aos beneficiários desses regimes, encontram-se aposentados e pensionistas anteriormente vinculados ao Poder Legislativo Municipal, cujo custeio ultrapassa o financiamento normal das contribuições ordinárias. Tais circunstâncias determinam impacto considerável nas despesas totais das Câmaras Municipais, elevando os valores a honrar para fins de observância dos limites constitucionais estabelecidos no art. 29-A.
4. Considerando a premência do tema, haja vista que nenhum regime de transição foi adotado quando da alteração constitucional de 2021, exceto a previsão de que valeria a partir do exercício financeiro de 2025, surpreendendo os vereadores entrantes. Tal sistemática contribuiu para a demora na tomada de decisões pela legislatura atual e confrontou a nova legislatura com um cenário inesperado, conforme a redação do art. 7º:

¹ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e **excluídos os gastos com inativos**, 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: [...] (CF/1988 na redação incluída pela EC nº 25/2000. g.n.)

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. (EC nº 109/ 2021).

5. Com a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal pela LC nº 178/2021, antecipou-se a vigência da nova regra constitucional prevista para 2025, visto ter sido estipulado que os órgãos já deveriam promover registros contábeis individualizados de seus servidores inativos e pensionistas, mesmo quando custeados diretamente pelo RPPS.

Art. 20. [...]

§ 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.** (LRF na redação dada pela LC nº 178/2021)

6. A questão adquire contornos especialmente delicados à luz da sistemática do repasse duodecimal, prevista no art. 168 da Constituição Federal, segundo a qual, os recursos destinados ao Poder Legislativo e aos demais órgãos autônomos são entregues em parcelas mensais, devendo ocorrer obrigatoriamente até o dia vinte de cada mês. O parágrafo segundo do mesmo dispositivo constitucional prevê que o saldo eventualmente não utilizado ao final do exercício deve retornar ao caixa único do Tesouro do município ou ser descontado das parcelas futuras, evidenciando a natureza restritiva e controlada do financiamento desses órgãos.
7. Desse modo, os recursos repassados às Câmaras Municipais têm destinação específica, limitando significativamente a margem orçamentária para manejos financeiros discricionários. Nesse contexto, o acréscimo obrigatório das despesas com inativos e pensionistas, a que se refere a EC nº 109/2021, pode prejudicar a capacidade operacional imediata de certos legislativos municipais, sobretudo daqueles sem o devido preparo e

atenção às novidades, pois se veem obrigados a diminuir despesas ordinárias para acomodar gastos previdenciários sobre os quais não contribuíram diretamente.

8. Nada obstante, esse é o panorama pretendido pela reforma, segundo se infere da manifestação do relator nos autos do processo legislativo em que a redação se consolidou:

Cômputo de inativos e de pensionistas nas despesas de pessoal

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 pensionistas 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 nº 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 aprovadas².

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

² Dep. Daniel Freitas. Câmara dos Deputados. Parecer do relator proferido em plenário à Proposta de Emenda à Consituição n 186 de 2019, p. 38. 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))

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.

11. No cenário em que as contribuições previdenciárias retidas dos contribuintes vinculados ou oriundos das Câmaras Municipais — ativos, inativos e pensionistas — não sejam devidamente recolhidas aos RPPS locais, poderá haver o enquadramento criminal, consoante o previsto no art. 168-A³ do Código Penal, que tipifica como apropriação indébita previdenciária a omissão no recolhimento de tais valores.

Essa circunstância reforça a importância de orientação clara e uniforme por parte dos tribunais de contas, no sentido de assegurar simultaneamente a adequada observância dos limites constitucionais e a segurança jurídica e administrativa dos Municípios.

³ Apropriação indébita previdenciária (Incluído pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000)

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de: (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público; (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços; (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social. (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

§2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

§3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que: (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

I – tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

II – o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais. (Incluído pela Lei nº 9.983/2000)

§ 4º A faculdade prevista no § 3º deste artigo não se aplica aos casos de parcelamento de contribuições cujo valor, inclusive dos acessórios, seja superior àquele estabelecido, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais. (Incluído pela Lei nº 13.606, 9 de janeiro de 2018) (Código Penal Decreto-Lei nº 2848/1940)

II. A POLÍTICA REMUNERATÓRIA DAS CÂMARAS DE VEREADORES

12. A Constituição Federal de 1988 sabiamente elevou as municipalidades brasileiras ao status de entes federados, recorrendo à locução “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” logo ao artigo primeiro, ademais, dotando estes entes — agora refundados — com competências, receitas e prerrogativas de que não dispunham anteriormente. Essa reformulação surgiu acompanhada de uma ressignificação do legislativo local, que, de modo paulatino, resultou no aumento do ônus financeiro para os cofres municipais.
13. O art. 29-A inexistia até o ano 2000, quando foi introduzido pela reforma que ficou conhecida como Lei Amin (EC nº 25/2000), permanecendo em vigor até sua alteração pela EC nº 109/2021. Naquela oportunidade, ponderou-se que “limitar os gastos das Câmaras Municipais vem sendo objeto de debates nesta Casa (Senado Federal) há algum tempo, tendo, inclusive, conforme veremos abaixo, inspirado a primeira emenda à Constituição [...]”⁴. Tal sistema, que fixou um teto de despesas para o legislativo como percentual da receita municipal, revelou-se, entretanto, ineficaz para conter o crescimento dos gastos, especialmente em municípios pequenos, cuja receita é reforçada por significativas transferências federais.
14. Dois fatores estruturais explicaram o aumento das despesas nos legislativos: (i) uma forte dependência dos municípios das transferências intergovernamentais; (ii) a autonomia orçamentária dos legislativos, que conduz naturalmente à expansão inercial de seus gastos. O aspecto que mais se relaciona com o estudo ora entabulado, entretanto, é o fato de que, uma vez que o Legislativo não realiza investimentos, a maior parte de tais gastos é conduzida a gastos de pessoal. Em outras palavras, tornou-se possível a adoção de políticas remuneratórias mais liberais no âmbito do Poder Legislativo. Não se nega que o funcionalismo público possa e deva ser justamente compensado pelo trabalho realizado, mas é de se sublinhar que há expresse limitador constitucional quanto a isso, consistente nos salários para cargos similares no âmbito do Poder Executivo: “os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo” (art. 37, XII).

⁴ PEC nº 15/1998, parecer nº 473/1998, Congresso Nacional Plenário Senador Jefferson Péres, pg. 3. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234614&filename=Dossie-PEC%20627/1998. Acesso em 5 maio 2025.

14. Por outro lado, não parece haver razão suficiente para que a despesa legislativa cresça em função da receita, pois a atividade parlamentar é estruturalmente estável. O modelo, portanto, tolerou certo grau de permissividade e ineficiência, principalmente se considerado o crescimento econômico. Dados da Consultoria da Câmara dos Deputados dão conta de que entre 1999 e 2007, as despesas das Câmaras cresceram 28,5% em termos reais, sendo o maior crescimento registrado em municípios com até 10 mil habitantes: cerca de 50% em oito anos⁵.

15. Em resumo, foram essas as circunstâncias que animaram a promulgação da nova Emenda, conforme elucidado nas linhas anteriores. Desta feita, agregando ao limite as despesas com inativos e pensionistas, objeto que carece, nada obstante, de interpretação mais uniforme.

Sugestão de reescrita do segundo período para mais clareza:

A norma passou, assim, a incluir no limite de despesas os inativos e pensionistas no limite — ponto que, nada obstante, ainda demanda interpretação mais uniforme.

III. INTERPRETAÇÕES EXISTENTES

16. A urgência do assunto, uma vez que, como visto, passou a valer já neste exercício de 2025, motivou diversas decisões adotadas em âmbito nacional. Não foram elas, entretanto, perfeitamente uniformes, despertando dúvidas quanto à execução financeira que, segundo já se demonstrou, pode indicar crime de responsabilidade ou até mesmo crime comum.

III. 1 Tribunal de Justiça do Amazonas

17. O Município de Manaus-AM foi recentemente palco de controvérsias judiciais envolvendo a sistemática de repasses ao Poder Legislativo local, as quais ilustram com clareza os impasses práticos decorrentes da nova redação do art. 29-Ada Constituição Federal. Em duas ações distintas, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) foi instado a se pronunciar sobre a base de cálculo do duodécimo e sobre a responsabilidade pelo custeio do déficit previdenciário dos servidores legislativos.

⁵ MENDES, Marcos José. Limite para as Despesas das Câmaras de Vereadores. Textos para Discussão n.º 59. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-59-limite-para-as-despesas-das-camaras-de-vereadores>. Acesso em 5 maio 2025.

18. No primeiro caso, objeto do Mandado de Segurança nº 4013275-23.2024.8.04.0000⁶, a Câmara Municipal de Manaus alegou que o Executivo estaria calculando o repasse do duodécimo com base em receita municipal líquida deduzida dos valores destinados ao Fundeb, o que teria resultado em repasses inferiores aos devidos. Em 5 de dezembro de 2024, a decisão liminar proferida pelo Desembargador Flávio Humberto Pascarelli determinou o repasse complementar de R\$ 10,3 milhões à Câmara, ao reconhecer que os recursos do Fundeb devem compor a base de cálculo dos repasses, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Contudo, em 12 de dezembro de 2024, a liminar foi suspensa por decisão da Desembargadora Nélia Caminha Jorge, que acolheu os argumentos do Executivo municipal, considerando que os valores do Fundeb já integravam a base de cálculo e que a manutenção da medida liminar acarretaria risco de grave lesão à economia pública.

19. O segundo episódio foi analisado no Agravo Interno nº 0002184-30.2025.8.04.9001⁷, no qual a citada Câmara Municipal pleiteou judicialmente que o Executivo assumisse o custeio de déficits financeiros registrados nos fundos previdenciários FFIN e FPREV, relativos a servidores inativos e pensionistas do próprio Legislativo. A decisão monocrática proferida pelo Desembargador Paulo Lima acolheu, em parte, a pretensão, assentando que a autonomia administrativa e orçamentária dos Poderes impede a transferência automática de obrigações financeiras entre eles, sobretudo na ausência de norma legal expressa que imponha tal dever ao Executivo (de custear déficits e insuficiências que são do Legislativo). Não obstante, a decisão assegurou à Câmara o direito de receber integralmente os repasses duodecimais, vedando sua retenção ou condicionamento por parte do Executivo. Senão vejamos:

Contudo, o Executivo não está obrigado a arcar com o déficit do fundo financeiro ou previdenciário da ManausPrev relacionado aos servidores da Câmara Municipal.

A regra é de que cada poder arque com os gastos de seu pessoal. Trata-se de

⁶ Mandado de Segurança nº 4013275-23.2024.8.04.0000. Relator: Flávio Humberto Pascarelli Lopes. Impetrante: Câmara Municipal de Manaus - CMM. Impetrado: Prefeito do Município de Manaus. Impetrado: Secretário Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno do Município de Manaus. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/consulta-processual/goto/4013275-23.2024.8.04.0000> Acesso em 5 maio 2025.

⁷ TJ-AM. Agravo Interno n. 0002184-30.2025.8.04.9001. Relator: Desembargador Paulo Cesar Caminha e Lima. Agravante: Município de Manaus. Agravado: Câmara Municipal de Manaus. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 05 maio 2025

decorrência lógica do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB), e, de modo mais específico, da autonomia administrativa e orçamentária de cada um deles, que seria comprometida se um dos poderes controlasse se os servidores do outro irão ou não receber e quando. Até é possível que um poder arque com os gastos de outro, mas isto constitui uma exceção que deve ser constitucional ou legalmente legitimada.

O ônus argumentativo de demonstrar que há essa obrigação é, portanto, da Câmara Municipal; não lhe basta tentar afastar as teses contrárias apresentadas pelo Executivo. E esse ônus não foi cumprido, pois somente norma-regra expressa cuja hipótese de incidência diga respeito às fontes de custeio do regime legitimaria a conclusão de que um Poder deve arcar com os gastos de outro.

[...]

Pelo exposto, com fundamento nos arts. 932, I, e 995, parágrafo único, do CPC, atribuo efeito suspensivo ao recurso apenas para desobrigar o Executivo parcialmente de arcar com eventuais déficits do FFIN e do FPREV decorrentes de despesas com benefícios devidos a inativos e pensionistas vinculados ao Legislativo Municipal, mantendo, contudo, a vedação de retenção ou condicionamento dos repasses dos duodécimos.

20. Ambas decisões sublinham as principais questões controvertidas: i) o que constitui base de cálculo para o percentual mencionado aos incisos do art. 29-A; ii) quais verbas são computadas a título de “demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”; e iii) quem é o responsável imediato pela execução financeira dos depósitos. Eis a importância de os tribunais de contas desenvolverem orientação uniforme e segura.
21. A controvérsia sobre a base de cálculo dos repasses legislativos e a delimitação da responsabilidade sobre déficits previdenciários são indícios inequívocos de que, em muitas realidades municipais, a concretização do novo regime constitucional exigirá parâmetros interpretativos e transições coordenadas entre os Poderes, sob supervisão dos órgãos de controle externo.

III.2 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

22. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), por meio da Consulta nº

1.042002.2024.2.0001⁸, apreciada na Resolução nº 16.899/2024, firmou entendimento relevante quanto à definição da base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, com fundamento no art. 29-A da Constituição Federal. A consulta foi suscitada pela Câmara Municipal de Marabá e abordou, entre outros pontos, a inclusão de determinadas receitas municipais no cômputo dos percentuais constitucionais.

23. De acordo com a deliberação, a base de cálculo do duodécimo deve corresponder à soma da receita tributária municipal e das transferências previstas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício anterior. O art. 158, por sua vez, abrange receitas pertencentes aos municípios, como parcelas do IPVA, ICMS e IRRF, que devem compor obrigatoriamente a base de cálculo. O TCM-PA também enfrentou a questão da natureza tributária da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) e da contribuição previdenciária ao RPPS, reconhecendo que, desde que preenchidos certos requisitos, essas receitas podem integrar a base do duodécimo.

24. Em relação à COSIP, a inclusão na base depende de previsão expressa na Lei Orgânica Municipal, uma vez que sua arrecadação, embora tenha natureza tributária, é vinculada a uma finalidade específica. Quanto à contribuição previdenciária, a decisão restringe sua inclusão à hipótese em que se trate de contribuição de servidores efetivos, arrecadada e vinculada ao RPPS constituído por lei local, ressalvando-se, contudo, que essa contabilização não desnatura a vinculação legal dos recursos, sendo mera consideração contábil para fins de aferição da base de cálculo.

III. 3 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

25. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), ao responder à Consulta nº 437580/2021, consolidada no Acórdão nº 692/2022 do Tribunal Pleno, relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, proferido em 28 de março de 2022⁹, estabeleceu

⁸ EMENTA: Consulta. Câmara municipal de Marabá. exercício de 2024. Direito constitucional, orçamentário e financeiro. atendimento dos pressupostos de admissibilidade. duodécimo do poder legislativo. base de cálculo. inteligência do art. 29-a da cf/88. Receita tributária municipal. Composição. contribuições especiais. Natureza jurídica tributária. Possibilidade. Exigência de previsão legal regulamentar. precedentes do c.stf e c. stj. Exercício hermenêutico à luz dos precedentes do TCM-PA. repercussão geral. Resolução nº 16.899/2024/TCMPA. Processo nº 1.042002.2024.2.0001. Consulta. Relatora: Conselheira Mara Lúcia. Exercício: 2024. Disponível em: <https://tcm.ioepa.com.br/diarios/2024/2024.04.15.DOE.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁹ EMENTA: Consulta. Questionamento sobre as despesas que compõe a folha de pagamento no âmbito do Poder legislativo municipal, para fins de configuração do limite de 70%, contido no art. 29-A, § 1º da Constituição Federal. Resposta no seguinte sentido: Item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesas senão

diretrizes relevantes sobre a composição da folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal, para fins de verificação do limite de 70% previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

26. Em primeiro lugar, o TCE-PR rechaçou a possibilidade de qualquer vigência retroativa da norma, assentando que, até a efetiva entrada em vigor da nova redação do art. 29-A pela EC nº 109/2021, a composição da folha de pagamento da Câmara Municipal não deveria incluir despesas com encargos patronais, nem gastos com inativos e pensionistas, mas apenas aquelas exclusivamente relacionadas à remuneração dos servidores ativos e aos subsídios dos vereadores, objeto da disciplina anterior.
27. Em segundo lugar, a Corte de Contas paranaense ressaltou que, mesmo após a alteração constitucional, a interpretação do § 1º deve preservar a lógica da exclusão das verbas de natureza indenizatória, admitindo, para fins de cômputo, apenas as verbas de caráter eminentemente remuneratório. Tal distinção assegura a consistência com os princípios da legalidade e da razoabilidade na mensuração dos limites de despesa com pessoal, especialmente diante da diversidade de rubricas que compõem os pagamentos a agentes públicos.
28. Advirta-se que o espaço de aplicação de tal interpretação é reduzido e específico aos casos concretos considerados. Se a composição das verbas laborais dos servidores ativos usualmente se afeiçoa aos conceitos de remuneração e indenização, os proventos — de regra — perdem tal identificação e tal associação, haja vista cuidarem de alimentos. Vale dizer, não haveria que se falar em valor a ressarcir por despesa anteriormente incorrida no interesse da prestação do serviço público.
29. Assinale-se que o entendimento do TCE-PR é dotado de força normativa no âmbito estadual, reforçando a necessidade de clareza conceitual na apuração dos limites constitucionais, sobretudo, no que tange à diferenciação entre remuneração propriamente dita e outros dispêndios de caráter previdenciário ou indenizatório. Essa distinção torna-se

aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas; Item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório. TCE-PR Acórdão nº 692/2022. Tribunal Pleno Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-692-2022-do-tribunal-pleno/341401/area/10>. Acesso em: 5 maio 2025.

ainda mais relevante em um cenário de transição normativa, como o inaugurado pela EC 109/2021.

III. 4 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

30. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), por meio de sucessivos comunicados administrativos da Secretaria-Diretoria Geral (SDG), emitiu orientações expressas a seus jurisdicionados sobre os efeitos da EC nº 109/2021, na sistemática de apuração dos limites financeiros do art. 29-A da Constituição Federal. O primeiro documento relevante foi o Comunicado SDG nº 35/2021, de 22 de junho de 2021¹⁰, que já antevia o impacto da reforma sobre os percentuais constitucionais de despesa do Poder Legislativo municipal.
31. Naquela ocasião, o TCE-SP destacou que a EC nº 109/2021 incluiu os gastos com inativos e pensionistas no conceito de despesa total do Legislativo, com repercussões diretas tanto no teto percentual previsto no *caput* do art. 29-A (de 3,5% a 7%, conforme o porte do município), quanto no limite de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento, fixado no § 1º do mesmo artigo. O comunicado deixou clara a necessidade de observância dessas novas exigências a partir da legislatura seguinte à promulgação da emenda, ou seja, a partir de 2025.
32. Reforçando esse entendimento, o Comunicado SDG nº 26/2023, de 15 de maio de 2023¹¹, consolidou a orientação institucional do TCE-SP, determinando de forma expressa que, a partir da legislatura de 2025, as Câmaras Municipais passem a incluir, no cômputo de suas despesas com pessoal, os gastos com inativos e pensionistas. A diretriz, de conteúdo normativo e aplicabilidade imediata, reflete a leitura do TCE-SP de que os efeitos da EC 109/2021 são automáticos e abrangentes, não admitindo exclusões por interpretação restritiva ou por dificuldades operacionais enfrentadas por entes de menor porte.
33. A postura do TCE-SP é relevante por adiantar-se no tempo, reiterando a força vinculante das alterações constitucionais, bem como por fornecer sinalização antecipada aos entes

¹⁰ TCESP. Comunicado SDG nº 35/2021, de 22 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/alteracoes-promovidas-pela-emenda-constitucional-109-2021>. Acesso em: 5 maio 2025.

¹¹ TCESP. Comunicado SDG nº 26/2023, de 15 de maio de 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG_26_2023_disponibilizado%20no%20dia%2016%20de%20maio%20de%202023.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

jurisdicionados, permitindo que as Câmaras se preparassem de maneira estruturada para o novo regime. Tais comunicados também expressam a compreensão de que a inclusão de inativos e pensionistas nas despesas do Legislativo não é apenas possível, mas também obrigatória, sendo vedada a omissão sob pretexto de interpretação alternativa.

III. 5 Posicionamento técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

34. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), por meio do estudo intitulado “Repasse de duodécimo ao Poder Legislativo: uma análise jurisprudencial”¹², externou seu entendimento quanto aos efeitos da EC nº 109/2021, sobre a sistemática de cálculo das despesas das Câmaras Municipais. O documento, de natureza técnico-institucional, reconhece que a referida emenda modificou substancialmente o *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, passando-se a incluir, de forma expressa e definitiva, os gastos com inativos e pensionistas no cômputo das despesas totais do Poder Legislativo Municipal.
35. Segundo o estudo, anteriormente à EC nº 109/2021, tais despesas previdenciárias eram excluídas do limite constitucional de despesa, mas, com a eficácia plena da nova redação a partir de 1º de janeiro de 2025, os valores pagos a aposentados e pensionistas do Legislativo passarão a integrar diretamente o teto previsto no art. 29-A. O TCE-MG assinala que essa alteração exigirá revisões orçamentárias nas Câmaras Municipais, tendo em vista que a base de cálculo do duodécimo está atrelada à arrecadação efetiva das receitas tributárias e das transferências constitucionais do ente.
36. Como medida preparatória, o TCE-MG expediu, em setembro de 2022, ofício endereçado aos Presidentes das Câmaras Municipais de Minas Gerais, alertando sobre os impactos da EC nº 109/2021 e colocando-se à disposição para fornecer orientações técnicas voltadas ao ajustamento das despesas dos Legislativos Municipais. A iniciativa evidencia a postura proativa do órgão de controle ao oferecer suporte interpretativo e institucional para uma transição segura e coordenada rumo ao novo regime constitucional. O posicionamento do TCE-MG assinalou a necessidade de planejamento fiscal e de reavaliação das estruturas de despesa das Câmaras Municipais, sobretudo nas localidades em que os encargos

¹² FREIRE, Daniel Oliveira; GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. Análise jurisprudencial sobre o repasse de duodécimos ao legislativo municipal. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2024. Disponível em <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2024/Repasse-de-duodecimo-ao-Poder-Legislativo-uma-analise-jurisprudencial-03.12.24.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

previdenciários já comprometem parcela significativa do orçamento. A orientação, ao reconhecer a obrigatoriedade da inclusão, também enfatiza a importância de mitigar riscos de responsabilização futura, por meio de ajustes tempestivos e dialogados entre os Poderes locais, sob a supervisão dos tribunais de contas.

III.6 Secretaria do Tesouro Nacional¹³

37. O grau de controvérsia em torno da aplicação do novo regime constitucional do art. 29-A é evidenciado pelo próprio posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal. Na Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF¹⁴, a STN buscou esclarecer o alcance da Emenda Constitucional nº 109/2021, estabelecendo balizas para a contabilização dos gastos com pessoal inativo e pensionistas no âmbito dos legislativos municipais.

38. Segundo a referida Nota Técnica, a partir da legislatura mencionada na EC nº 109/2021, os Poderes Legislativos municipais deverão obrigatoriamente incluir, para fins de cálculo do limite de despesa total disciplinado no art. 29-A da Constituição Federal, os respectivos

¹³ Nas etapas finais de validação deste trabalho, adveio a Nota Técnica SEI nº 2613/2025/MF, que substituiu a Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF. Este novo documento foi objeto de leitura e interpretação, mas, embora aprofunde certos cálculos, repisa e reafirma os pontos originalmente lançados.

Tema

Nota Técnica 1018/2024

Nota Técnica 2613/2025

Aplicação das deduções da LRF (art. 19, § 1º)

Deduções da LRF não se aplicam ao limite do art. 29-A.

Reafirma que deduções não se aplicam, com base no Parecer PGFN nº 4240/2023/MF.

Base de cálculo do limite

Base é a receita tributária adicionada de transferências constitucionais, conforme art. 29-A.

Confirma base de cálculo, com detalhamento da diferença para a RCL usada na LRF.

Momento de vigência

A alteração do art. 29-A entra em vigor a partir de 01/01/2025.

Reitera a vigência a partir de 2025, conforme EC 109/2021, art. 7º.

Tratamento da segregação contábil

Menciona necessidade de apuração segregada nos termos do art. 20, § 7º da LRF.

Repete esse ponto e aprofunda a distinção entre limites constitucionais e fiscais.

Abrangência normativa da STN

Ressalta que a STN não regulamenta o art. 29-A via MDF.

Reitera que a STN não regula esse limite, mas destaca sua observância obrigatória.

Dessa forma, optamos por manter a referência original, Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF, embora agora substituída pela Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF.

¹⁴ Secretaria do Tesouro Nacional. Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/publicacoes-e-orientacoes>. Acesso em: 5 maio 2025.

gastos com inativos e pensionistas. O documento é taxativo ao afirmar que as exclusões autorizadas pelo § 1º do art. 19¹⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — que permitem desconsiderar determinadas despesas para fins de verificação dos limites de despesa com pessoal — não se aplicam à apuração do cumprimento dos limites fixados no art. 29-A da Constituição Federal.

39. O entendimento da STN, nesse ponto, reveste-se de especial relevância, pois provém de órgão da União com competência normativa e orientadora na área de finanças públicas, com influência indireta e mediata na atuação dos tribunais de contas dos entes subnacionais e dos órgãos de controle interno. Ao afastar a aplicação do regime de exceções previsto na LRF ao art. 29-A, a Nota Técnica contribui para a interpretação de que o novo dispositivo constitucional possui lógica autônoma e mais restritiva, voltada à contenção das despesas dos Legislativos locais de forma integral.

III. 7 Interpretação da Secretaria de Previdência sobre o art. 19, § 1º da LRF

40. Em certos contextos, é referido que a aplicação da EC nº 109/2021 deveria ser

¹⁵ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

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

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

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

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 LC 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) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

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 LC nº 178, de 2021)

§ 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 LC nº 178, de 2021)

compreendida em consonância com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em sua redação atualizada pela LC nº 178/2021. Nesse sentido, outros ainda apontam a utilidade da Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, emitida pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, notadamente quanto à diferenciação entre equilíbrio atuarial e cobertura de insuficiência financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

41. De acordo com a referida Nota Técnica, apenas as despesas com inativos e pensionistas custeadas com transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial poderiam ser deduzidas da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites da LRF. Essas transferências incluem as contribuições ordinárias (custo normal) e extraordinárias (custo suplementar), desde que previstas em plano de custeio aprovado por avaliação atuarial e instituídas em lei.
42. Em contrapartida, as despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos aportados para a cobertura de déficit financeiro corrente do regime — destinados a assegurar a liquidez mensal do pagamento de benefícios — não seriam passíveis de dedução da despesa total com pessoal. Essa distinção seria reforçada pela introdução do §3º ao art. 19 da LRF, que veda expressamente a dedução dessas despesas, ainda que tais aportes sejam inevitáveis para assegurar o pagamento tempestivo dos benefícios previdenciários.
43. O entendimento da Secretaria de Previdência, portanto, estabeleceria um critério material de qualificação das despesas previdenciárias: apenas aquelas decorrentes de medidas estruturantes voltadas à solvência de longo prazo do RPPS (equilíbrio atuarial) poderiam gerar efeitos redutores sobre os limites fiscais, ao passo que as medidas paliativas de curto prazo (cobertura de déficits financeiros mensais) não gozariam do mesmo tratamento.
44. Essa distinção, embora oriunda do contexto da LRF, é chamada à intertextualidade e à interpretação semântico-jurídica do art. 29-A da Constituição Federal, sublinhando a noção de que a inclusão dos gastos com inativos no limite do Legislativo municipal deve refletir a sua verdadeira participação no custeio previdenciário estrutural.
45. Aceitando essa linha interpretativa, alíquotas suplementares e aportes periódicos estabelecidos por lei com base em avaliação atuarial deveriam ser computados no limite do art. 29-A. Ainda, segundo a nota, entretanto, as transferências para cobertura do déficit financeiro, por sua natureza assistencial e emergencial, não poderiam ser manipuladas para

efeitos de dedução ou exclusão do limite constitucional.

46. É preciso advertir para a extrapolação cautelosa de tal estudo, uma vez que ele não foi elaborado especificamente com o contexto da EC nº 109/2021 em mente. Dada uma quase equivalência entre as diversas sistemáticas permitidas para o custeio de *déficit*, parece ademais possível que aportes periódicos sejam reclassificados como transferências para cobertura de déficit, ou vice-versa, fragilizando a uniformidade do conceito e, com isso, as finalidades pretendidas pela Emenda.

IV. PONTOS DE ATENÇÃO

47. Da investigação efetuada na seção anterior exsurge uma aplicação da nova redação do art. 29-A da Constituição Federal, introduzida pela EC nº 109/2021, acompanhada de diversos pontos de atenção relevantes à análise técnico-contábil e jurídica dos limites de despesa do Poder Legislativo Municipal. Em especial, destacam-se os seguintes aspectos: (i) a interpretação da expressão “demais gastos com inativos e pensionistas”; (ii) os efeitos fiscais das contribuições previdenciárias e das verbas indenizatórias; (iii) a eventual necessidade de aportes adicionais ou alíquotas suplementares pelas Câmaras Municipais; e (iv) os riscos de enfraquecimento do custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

IV. 1 Base de Cálculo

48. A base de cálculo a que se refere o *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 109/2021, corresponde ao somatório da receita tributária municipal e das transferências constitucionais previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício anterior.

49. Quanto a isso, a interpretação do que estaria ou não englobado em tal conceito tem seu início no ano de 2000, momento em que o art. 29-A foi primeiro introduzido nas apreciações de contas do Legislativo. Dessa forma, já se encontra muito bem consolidado no âmbito de cada tribunal de contas. Suas jurisprudências bem esclarecem quanto ao que se compreende a tal título, se determinadas rubricas são incluídas ou excluídas. Por essas razões, não se concebe que o tratamento da questão — que invariavelmente passaria pela revisão do acervo de decisões de todas as Cortes de Contas brasileiras — seja necessário ou

oportuno aqui.

50. Cabe, contudo, repisar dois pontos elevados ao plano constitucional, quais sejam: a vedação de inclusão dos recursos adicionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP na base de cálculo dos repasses ao Legislativo Municipal. Trata-se de verbas com destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, conforme dispõe o art. 212 da Constituição Federal¹⁶, por uma, e à prestação de serviço de iluminação pública, conforme dispõe o art. 149-A da Constituição Federal¹⁷, por outra.

51. Há, portanto, “referibilidade” de tais recursos. Especificamente quanto ao adicional do FUNDEB, além de não constar expressamente na base de cálculo, posto que somente se reconhece a qualidade de tributo no ente que originalmente arrecada, e não naquele que percebe o adicional, tampouco poderiam tais recursos custear inativos e pensionistas, pois quanto a isso o texto constitucional é bastante específico (art. 212, §7º, da CF/88). A inclusão de tais verbas na base de cálculo deve ser cogitada com parcimônia¹⁸.

I.V.2 Extensão da expressão “Demais Gastos com Inativos e Pensionistas” – efetiva execução financeira do Tesouro Municipal

52. Na locução “demais gastos com inativos e pensionistas” residem as maiores controvérsias,

¹⁶ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

§5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Também vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões

[...] Constituição Federal de 1988 g.n.

¹⁷ Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, observado o disposto no art. 150, I e III. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro 2002) Constituição Federal de 1988

¹⁸ Depondo a favor da mesma interpretação, temos o enunciado da súmula nº7 do TCE/TO:

Os valores recebidos a título de receita tributária e de transferências previstas nos arts. 153, §5º, 158 e 159 da Constituição Federal devem ser considerados em sua totalidade, abrangendo os valores que irão ser deduzidos para composição da formação do FUNDEB para fins de repasse do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, de modo que os valores recebidos a título de transferência para aplicação no fundo não influenciam no cálculo. (TCE/TO nº 7)

impondo desafios significativos às Câmaras, sobretudo naquelas em que o RPPS local apresenta déficit atuarial relevante.

53. De plano, é de se anotar que a expressão escolhida pela Constituição — “gastos com inativos e pensionistas” — é diversa daquela escolhida pela Lei de Responsabilidade Fiscal: “despesa com pessoal”.
54. Em seguida, a partir da leitura do conjunto normativo, presume-se que a extensão de sentido deve se limitar a inativos e pensionistas originalmente ligados ao Poder Legislativo. Nada obstante, mesmo isso não é isento de dúvidas, na medida em que, embora o último vínculo em que se completaram os requisitos para concessão do benefício seja, de fato, a Câmara de Vereadores, é usual haver relevante tempo de serviço prestado a outro poder dentro do mesmo ente. Haveria alguma sorte de compensação de tempos para a alocação do ônus entre essas massas de diferentes Poderes? Que dizer em relação à compensação previdenciária auferida pelo RPPS em virtude do tempo de Regime Geral de tais servidores?
55. Em municípios que não tenham regime próprio organizado, todo o funcionalismo é filiado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social. Qual deveria ser o significado a ser emprestado, em tais casos, à expressão “demais gastos com inativos e pensionistas”? Deveria a municipalidade empreender pesquisa junto ao INSS para averiguar quais beneficiários implementaram seus direitos — ou parte deles — enquanto vinculados ao Poder Legislativo municipal? Tais notícias estarão disponíveis no CNIS? E ainda que estejam, seria esse realmente o sentido pretendido pela reforma?
56. Parece claro que, por “gastos com inativos e pensionistas”, almeja-se referir à efetiva execução financeira que incumbe ao Tesouro, decorrente do vínculo funcional pretérito, no qual ocorreu o implemento de requisitos suficientes ao benefício que enfim foi concedido. Calha, portanto, destacar espécies financeiras, a fim de facilitar a análise acerca de quais são candidatas a serem enquadradas como “demais gastos com inativos e pensionistas”¹⁹:
- a. Servidores inativos e pensionistas cujos benefícios são custeados diretamente pelo Tesouro Municipal, havendo ou não RPPS organizado no âmbito municipal;

¹⁹ As enumerações que seguem devem ser entendidas como componentes de um grande total, não categorias estanques e alternativas. Assim, pode haver parcela das despesas previdenciárias de um tipo simultaneamente a outros e a cada qual deve ser destinado um tratamento. Somente um estudo atuarial aprofundado e segregado por poder poderá identificar qual o ônus a ser suportado legitimamente pelo Poder Legislativo, principalmente no que tange à alínea “b”.

- b. Servidores inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Capitalizado cujos benefícios são custeados diretamente pelas disponibilidades que foram acumuladas ao longo do tempo no Tesouro Previdenciário (RPPS) - recursos próprios; Muitos RPPS desequilibrados possuem patrimônio, mas não necessariamente o patrimônio advém do Legislativo. Nesse tópico você está a se referir a fundos previdenciários decorrentes de segregação de massas?
- c. Servidores inativos e pensionistas cujos benefícios são custeados diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social (RGPS), com recursos federais;
- d. Insuficiência financeira do Fundo em Repartição custeada pelo Tesouro Municipal;
- e. Servidores inativos e pensionistas vinculados ao Fundo em Repartição cujos benefícios são custeados pelo Tesouro Previdenciário (RPPS) com recursos próprios, em decorrência de obrigação reconhecida em juízo, decisão administrativa, ou criação, revisão ou extinção da segregação da massa que implique transferência de recursos ou de vidas;
- f. Contribuição previdenciária patronal ordinária (normal) destinada ao RGPS, ou instituída em lei do ente federativo e fundamentada em avaliação atuarial do RPPS, destinada ao RPPS, irrelevante se houver segregação de massas, tanto para massas específicas (magistério), quanto para os Fundos em Repartição e para Capitalização;
- g. Contribuição previdenciária laboral ordinária (normal) retida dos funcionários e destinada ao RGPS ou instituída em lei do ente federativo e fundamentada em avaliação atuarial do RPPS, retida dos servidores e destinada ao RPPS, irrelevante se houver segregação de massas, tanto para massas específicas (magistério), quanto para os Fundos em Repartição e em Capitalização;
- h. Contribuição previdenciária suplementar (extraordinária), estabelecida em lei do ente federativo, fundamentada em avaliação atuarial do RPPS e integrante de plano de equacionamento de déficit atuarial do regime, irrelevante se houver segregação de massas, tanto para massas específicas (magistério), quanto para os Fundos em Repartição e em Capitalização;
- i. Aportes (periódicos ou não) de recursos previstos em lei do ente federativo, fundamentados em avaliação atuarial do RPPS e integrantes de plano de

equacionamento de déficit atuarial do regime;

- j. Bens, direitos e ativos integralizados para constituição ou reforço dos fundos de que trata o art. 249 da Constituição Federal ou outras reservas, tais como fundos garantidores ou de oscilação de riscos, vinculados às finalidades previdenciárias;
- k. Receita líquida da compensação previdenciária auferida pelo RPPS.

57. É o que basta para afirmar que apenas rubricas que impliquem efetiva execução financeira por parte do Tesouro Municipal — e não pelos recursos próprios do RPPS — devem integrar a rubrica “demais gastos com inativos e pensionistas”, sob pena de desequilíbrio indevido entre os Poderes. Por isso, quer-se dizer: não é dado cobrar ônus financeiro que o próprio Poder Executivo não suportará, mas é devida a cobrança do custeio, ainda que por antecedência.

58. Não se pode aplicar de forma cega o comando Constitucional sem considerar o impacto real sobre o erário. Logo, se os gastos com inativos são pagos diretamente pelo RPPS municipal, sem qualquer ônus orçamentário ou financeiro adicional para o Poder Público, trata-se de um benefício previdenciário que não gera despesa direta para o ente, o que torna sua inclusão indevida no cômputo do cálculo do limite de despesa do art. 29-A.

59. Possivelmente, alguns casos hipotéticos melhor ilustrem a conclusão.

60. Imagine o caso de um servidor recém-empossado no Legislativo, que contribuiu por toda a sua vida funcional anterior para o RGPS e que, tão logo tenha assumido, sofra revés que o leve à incapacidade permanente. O benefício é deferido e rapidamente registrado no sistema de Compensação Previdenciária do INSS, o qual reconhece direitos equivalentes a 100% dos proventos fixados. Por que esse valor, ainda que efetivamente correspondente a gasto com servidor inativo, deveria ser incluído em meio aos duodécimos, se vai ser integralmente abatido por receitas do COMPREV?

61. Imagine o caso de um servidor que trabalhou por quarenta anos no Legislativo local, tempo em que todas as contribuições e aportes foram regularmente recolhidos satisfatoriamente, abastecendo os ativos garantidores do RPPS que atualmente está em estado de equilíbrio atuarial, sem custeio extraordinário ou suplementar. Por que deveria esse custo ser alocado em meio aos duodécimos do Legislativo, se serão esses recursos anteriormente carreados ao RPPS que farão frente aos gastos?

62. Imagine o caso de um servidor do Legislativo que se aposenta em um RPPS deficitário, em etapa de capitalização, com um cronograma financeiro de aportes e alíquotas suplementares. Por que não deveria o Legislativo responsabilizar-se pela sua parte de tal custeio suplementar, alocando em seus duodécimos apenas o custeio normal?
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. A fim de ser ainda mais específico, das verbas acima descritas, as que constam nas alíneas “a”, “d”, “f”, “h” e “i” deveriam, de alguma forma ou mediante rateio que identifique em meio a massa aquela oriunda do Poder Legislativo, ser apropriadas nos duodécimos entregues à Câmara a título de “demais gastos com inativos e pensionistas”. As rubricas constantes das alíneas “g” e “k” nem mesmo poderiam ser abordadas, pois não se trata de receita corrente líquida do ente; constituem receita originária e direta do RPPS. É importante, entretanto, que sejam adequadamente contabilizadas e efetivamente recolhidas por quem for legalmente incumbido, sob pena de irregularidade de gravidade maior²⁰. Quanto às rubricas “b”, “c” e “e”, é nossa impressão que não deveriam ser alocadas nos duodécimos da Câmara de Vereadores.
65. Diante disso, é recomendável que a implementação da nova sistemática seja acompanhada de estudo técnico específico, que avalie: (i) a composição e o custo da massa de servidores inativos vinculados ao Legislativo; (ii) a proporcionalidade da carga previdenciária da Câmara no contexto do RPPS local; e (iii) as possibilidades orçamentárias e legais de financiamento da insuficiência financeira, inclusive mediante aportes e alíquotas suplementares. A elaboração de um plano de custeio, com regras claras e transição gradual,

²⁰ Por isso, quer-se dizer em ocorrendo a retenção da parte laboral da contribuição previdenciária sem o consequente recolhimento ao cofre do RPPS, é de se cogitar a ocorrência do tipo descrito no art. 168-A do Código Penal. Se não houver a retenção, o tipo pode ser o do art. 2º, I da Lei nº 8137/1990.

pode ser determinante para compatibilizar responsabilidade fiscal e autonomia institucional.

I.V.3 Encargos, Verbas Indenizatórias e Execução Financeira

66. Também suscita dúvidas a classificação de determinadas despesas para fins de apuração dos limites do art. 29-A, § 1º. De acordo com o entendimento exarado pelo TCE-PR, verbas de natureza indenizatória não integram a folha de pagamento, devendo ser computadas apenas as parcelas de natureza estritamente remuneratória. Tal distinção buscaria preservar a coerência da regra com os princípios da razoabilidade e da equivalência jurídica. Há, no entanto, o risco da expansão de rubricas a tal título, sob o velado pretexto de ficar à margem do comando Constitucional. A análise, necessariamente conduzida caso a caso, não deve perder tal risco de vista.⁶⁹ Outro ponto sensível é a responsabilidade da Câmara Municipal pelo pagamento de alíquotas suplementares, aportes extraordinários e contribuições patronais destinados ao equilíbrio atuarial do RPPS. Em regra, tais encargos integram as despesas com inativos e pensionistas e devem ser incluídos no limite do art. 29-A, como antecipado acima. Para além disso, a responsabilidade financeira pela insuficiência previdenciária deve remontar à gestão do próprio Poder Legislativo, salvo disposição legal expressa que imponha tais encargos ao Executivo, apenas sob o aspecto administrativo, sem que, com isso, em nada se altere o seu acréscimo ao total de duodécimos transferidos, para fins de aferição da regra do art. 29-A.
67. Quanto a este último ponto, surge pergunta de todo razoável: a quem incumbiria a execução financeira de tais verbas? Quem é o ordenador de despesas? Qual a unidade gestora deve promover o empenho? A crédito de qual órgão? Absorvendo qual dotação?
68. Outrora, o próprio Executivo concentrava a execução de tais rubricas, motivo pelo qual o orçamento público reunia no órgão central os respectivos créditos. A partir do exercício de 2025, entretanto, surge a questão: não alterar o procedimento causaria repasse de duodécimos inferior ao exigido legalmente, com incurso no crime de responsabilidade de que trata o art. 29-A, § 2º, III da CF/88? Parece-nos claro que não, principalmente se houver acordo, solicitação, interesse do próprio Legislativo ou até mesmo normativo validamente editado a respeito.
69. Vale dizer: talvez seja do interesse do serviço público e do próprio Poder Legislativo que os

pagamentos continuem a ser promovidos pelo Poder Executivo, por razões de praticidade e pragmatismo. Também poderia o Executivo repassar financeiramente os valores, que seriam novamente repassados, desta vez do Poder Legislativo para o RPPS. Nenhuma das alternativas contrária, de plano, o disposto no art. 29-A.

70. Essa “praticidade burocrático-financeira” não quer dizer que o ônus recaia, enfim, sobre Poder Executivo, como era antes da alteração do art. 29-A. Apenas que o cômputo do comprometimento se procederá contabilmente. Em outras palavras, se a opção for por realizar os pagamentos a partir do Poder Executivo, esse valor executado deve ser adicionado ao montante repassado a título de duodécimo quanto da análise das contas, a fim de aferir se as balizas dos incisos do art. 29-A encontram-se conservadas.

I.V.4 Prevenção a distorções e reforço à sustentabilidade previdenciária

71. A aplicação literal e indistinta da nova regra constitucional pode gerar distorções significativas e até mesmo fomentar interpretações oportunistas. Da mesma forma, a imposição de despesas previdenciárias acima daquelas pretendidas pela Emenda Constitucional à Câmara Municipal pode comprometer sua operacionalidade e violar os princípios da autonomia dos Poderes. Que fique claro: a responsabilidade financeira pela insuficiência previdenciária onera o orçamento do próprio Poder Legislativo. Cada Poder, doravante, deve arcar com seus próprios gastos previdenciários, evitando a sobrecarga do Executivo com despesas que são de responsabilidade do Legislativo.

72. A não observância da nova regra pode resultar na subestimação dos custos reais do sistema previdenciário local, fragilizando os RPPS municipais, muitos dos quais já se encontram em estado de notória crise deficitária. Assim, qualquer flexibilização deve ser acompanhada de contrapartidas em termos de responsabilidade fiscal, ajustes atuariais e regras de transição que assegurem continuidade no custeio e estabilidade institucional.

73. Em síntese, a efetivação da nova redação do art. 29-A deve equilibrar rigor normativo, justiça federativa e prudência fiscal, cabendo aos tribunais de contas exercer papel orientador e moderador, a fim de impedir tanto a erosão da sustentabilidade previdenciária quanto a captura da norma constitucional por interesses institucionais localizados.

V. CONCLUSÕES

74. A alteração do art. 29-A da Constituição Federal, pela EC nº 109/2021, representa uma inflexão relevante na lógica de controle das despesas do Poder Legislativo Municipal, ao determinar a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas nos limites constitucionais. A medida pretende conferir maior realismo e responsabilidade fiscal ao funcionamento das Câmaras Municipais, sobretudo em contextos de desequilíbrio previdenciário.
75. Contudo, a aplicação irrestrita e automática desse novo regime pode acarretar efeitos desproporcionais, especialmente em municípios com baixa capacidade arrecadatória, regimes previdenciários equilibrados ou ainda vinculados ao RGPS — casos em que não haveria qualquer sentido lógico em incluir despesas originalmente suportadas pela Autarquia Nacional do Seguro (INSS) no duodécimo do legislativo local. Tais tensionamentos institucionais e dificuldades operacionais comprometem a efetividade do controle e a autonomia dos Poderes.
76. A atuação dos tribunais de contas revela-se essencial para a condução segura desse processo, cabendo-lhes interpretar e orientar a aplicação da norma constitucional de modo a garantir sua máxima efetividade, sem descuidar dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica.
77. Assim, a presente Nota Recomendatória recomenda que os tribunais de contas adotem diretrizes sensíveis às especificidades locais e a sua linha jurisprudencial, a fim de preservar a harmonia institucional e a sustentabilidade previdenciária dos municípios. As principais conclusões podem ser sintetizadas nos seguintes termos:
- a. Cogência:
- I - A obrigação de que cada Poder deve se responsabilizar de forma proporcional e coordenada com os demais pelo custeio da previdência social remonta ao texto dado pela EC nº 103/2019, ao § 20 do art. 40, da Constituição Federal e, no caso municipal, ganhou especificidade com a redação conferida pela EC nº 109/2021 ao art. 29-A, motivo pelo qual é realidade que se impõe aos Legislativos Municipais a partir do exercício de 2025.
- b. Base de cálculo do art. 29-A da CF:
- I - Corresponde ao somatório da receita tributária municipal e das transferências previstas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente arrecadadas no exercício anterior, não se incluindo os recursos adicionais transferidos a título de FUNDEB.

c. Inclusão de inativos e pensionistas:

I - Torna-se obrigatória a partir do orçamento executado em 2025;

II - Deve-se observar a situação previdenciária local:

1. Municípios sem RPPS: não há base para incluir gastos com aposentados ou pensionistas da Câmara, salvo quanto àqueles custeados diretamente pelo Tesouro Municipal;
2. RPPS atuarialmente equilibrado (não apenas financeira ou orçamentariamente equilibrado): deve-se reconhecer que é desnecessário impor encargos adicionais sobre duodécimos, para além dos encargos normais, pois haveria uma assimetria essencial em relação ao Poder Executivo, que apenas satisfaz o custeio normal em tais circunstâncias;
3. RPPS atuarialmente deficitário: a inclusão integral de todo o plano de custeio deve ocorrer imediatamente, se não comprometer a autonomia financeira da Câmara. Caso contrário, deve ocorrer paulatinamente, de acordo com o que for identificado em estudo atuarial específico, que tenda ao efetivo custeio, pelo Legislativo, de sua massa;
4. RPPS financeiramente deficitário: além da inclusão do plano de custeio, a parcela correspondente à insuficiência mensal também deve ocorrer à conta do duodécimo, de acordo com estudo atuarial específico.

d. Interpretação conforme a Constituição:

I - A aplicação literal da nova regra, sem uma interpretação cuidadosa, pode ser desproporcional, gerando responsabilidade indevida ao Legislativo ou subfinanciamento do RPPS local;

II - Deve-se considerar a autonomia dos Poderes e a razoabilidade orçamentária, especialmente diante da rigidez do repasse duodecimal e da gravidade das penalidades previstas, mas sempre com a máxima efetividade do comando constitucional em mente.

e. Regime de transição:

I - Não se concebe outra transição senão aquela já estipulada pelo texto da emenda

constitucional e antecipada pelo art. 20, §7º da LRF (Lei Complementar 178/2021). A norma existe há quatro anos, tempo suficiente para a adaptação das práticas dos Legislativos municipais.

f. Execução financeira:

I – Importa sublinhar que a execução orçamentária das obrigações previdenciárias deve permanecer a cargo do Poder Executivo, uma vez que a unidade gestora do regime próprio de previdência social é necessariamente única, consoante o art. 40, § 20, da Constituição Federal. Tal centralização operacional assegura maior eficiência e controle, sem que isso afaste a necessidade de registro contábil adequado das obrigações atribuíveis ao Poder Legislativo, inclusive para fins de observância do art. 29-A.

g. Ante o exposto, recomenda-se a adoção paulatina das seguintes medidas:

1. Realização de estudo atuarial da massa de inativos vinculados à Câmara;
2. Identificação da participação proporcional da Câmara nos custos do RPPS;
3. Elaboração de plano de custeio escalonado e acordado entre os Poderes, com metas verificáveis e respeito à capacidade fiscal da Câmara.

h. Aplicabilidade:

I – As recomendações constantes desta Nota Recomendatória referem-se exclusivamente aos entes municipais, cuja sistemática constitucional de repasse duodecimal se distingue daquela aplicável aos Estados e ao Distrito Federal. Nestes, a dinâmica orçamentária, os limites constitucionais e a estrutura de custeio previdenciário obedecem a regramento jurídico-financeiro próprio, não sendo automaticamente transponíveis ao modelo aqui analisado.

78. São as orientações que se formulam no intuito de auxiliar os tribunais de contas a formarem suas convicções, atuando no apoio à gestão e promovendo o cumprimento equilibrado da Constituição Federal, com vistas à preservação da harmonia entre os Poderes e à sustentabilidade dos sistemas previdenciários municipais.

79. Os documentos orçamentários que comprovam os gastos com inativos (aposentados e pensionistas) nas Câmaras Municipais, geralmente, são os seguintes: 1. Lei Orçamentária Anual (LOA): detalha as despesas previstas para o ano, incluindo gastos com pessoal

inativo, caso estejam sob responsabilidade da Câmara (verificar a seção de despesas por categoria econômica — pessoal e encargos sociais); 2. Relatório de Gestão Fiscal (RGF): demonstra os gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas, permitindo o controle de limites legais; 3. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO): mostra os gastos efetivamente realizados no período, incluindo despesas com inativos, quando aplicável; 4. Demonstrativo da Despesa com Pessoal Documento específico (parte do RGF): discrimina os gastos com pessoal ativo, inativo e terceirizados, identificando se a Câmara arca diretamente com aposentadorias ou se os valores são repassados a um Regime Próprio de Previdência (RPPS); 5. Prestação de Contas Anual da Câmara Apresentada ao Tribunal de Contas: inclui todos os gastos, com detalhamento suficiente para verificar os pagamentos a inativos. Observação: Na maioria dos municípios, as aposentadorias dos servidores da Câmara são pagas por um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou pelo INSS (no caso de regime geral). Assim, a Câmara pode não registrar diretamente os gastos com inativos em seus orçamentos, mas sim contribuir para o RPPS.

Brasília-DF, 25 de agosto de 2025.



Conselheiro **EDILSON SILVA**
Presidente da Atricon



Conselheiro **EDILBERTO CARLOS
PONTES LIMA**
Presidente do IRB



Conselheiro **LUIZ ANTONIO GUARANÁ**
Presidente do CONSELHO DE PRESIDENTES