



Nota Técnica SEI nº 2613/2025/MF

Assunto: Orientação aos Municípios quanto à metodologia de cálculo do limite de despesas do Poder Legislativo, em razão de alteração realizada no "caput" do art.29-A da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021

Senhor Subsecretário,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo orientar os Municípios quanto à nova metodologia de cálculo do limite de despesas do Poder Legislativo Municipal, conforme alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 no “caput” do art. 29-A da Constituição Federal. A principal mudança consiste na inclusão obrigatória das despesas com pessoal inativo e pensionistas no cálculo do limite de despesa total do Legislativo Municipal, a partir da legislatura iniciada em 2025.
2. Após consultada, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) concluiu que não se aplicam as deduções previstas no art. 19, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) para esse fim.
3. Importa registrar que não há intercessão do normativo constitucional com os limites normatizados no Manual de Demonstrativos Fiscais, portanto, esse assunto não encontra normatizado pela STN. Deste modo, a Nota tem caráter orientativo e visa esclarecer a distinção entre os limites constitucionais e os limites fiscais definidos pela LRF. Recomenda-se que eventuais dúvidas jurídicas, técnicas ou operacionais sejam encaminhadas aos órgãos de controle ou consultorias jurídicas locais.

RELATÓRIO

4. Esta Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF) utilizou-se dos seguintes documentos para análise técnica em comento:
 - a) Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021;
 - b) Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 13ª edição);
 - c) Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019;
 - d) Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME;
 - e) Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, PGFN, SEI Nº 4240/2023/MF;
 - f) Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF;
 - g) Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
 - h) Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

PRELIMINARES

5. Cabe esclarecer que compete à STN, na qualidade de órgão central de contabilidade da União, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, de acordo com o art. 50, § 2º, da Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que se denomina como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...]
§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

6. Compete ainda à STN, no exercício das atribuições conferidas ao Conselho de Gestão Fiscal, a padronização dos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Art. 55. O relatório conterá:
[...]
§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

7. Outra atribuição conferida pela LRF à STN, também na qualidade de órgão central de contabilidade da União, é o recebimento e a divulgação de dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da Federação, conforme disposto no “caput” do art. 48 e em seu § 2º.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
[...]
§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

8. A identificação da STN como órgão central de contabilidade da União consta no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. E, no Regimento Interno da STN, as competências relacionadas aos dispositivos da LRF citados são conferidas à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001
Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:
I – a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central; [...]
Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional
Art. 16. À Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF) compete:
I – coordenar a edição e a manutenção de manuais e instruções de procedimentos contábeis e de responsabilidade fiscal, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), e o processo de registro padronizado dos atos e dos fatos da administração pública;
[...]
III – promover a harmonização com os demais Poderes da União e com as demais esferas de governo em assuntos de contabilidade, de responsabilidade fiscal e de sistematização contábil;
IV – definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização e a divulgação de informações contábeis, fiscais e orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinar responsabilidades e aplicar, quando couber, restrições previstas na legislação;
[...]
VI – estabelecer as normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, por meio de manuais de contabilidade aplicados ao setor público e de demonstrativos fiscais;
[...]
XIII – propor normas e estabelecer procedimentos referentes ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), e coordenar, sob o ponto de vista de negócio, os processos de integração com os demais sistemas da Secretaria do Tesouro

Nacional e com os sistemas de coleta de informações dos demais Poderes da União e esferas de governo;

[...]

9. Cumpre registrar que a atribuição de edição de normas gerais para consolidação das contas públicas se exerce por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, em que se apresentam, respectivamente, as regras para aplicação da contabilidade no setor público e para elaboração dos demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

10. O cumprimento das atribuições previstas no § 2º do art. 48 da LRF ocorre por meio do envio dos dados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, conforme dispõe a Portaria nº 642, de 20 de setembro de 2019.

ANÁLISE

11. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, alterou o “caput” do art. 29-A da Constituição Federal. Esta alteração determinou o cômputo dos demais gastos com pessoal inativo e pensionistas para apuração do limite de despesas do Poder Legislativo Municipal.

12. *"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: (Grifo nosso)*

13. Na redação anterior, o artigo 29-A determinava a exclusão dos gastos com inativos no cálculo do total da despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal.

*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: (Grifo nosso)*

14. Assim, pela redação alterada pela EC 109, de 2021, os gastos com aposentados (pessoal inativo) e pensionistas passaram a ser considerados na apuração do limite do gasto total do Poder Legislativo Municipal, em percentuais que variam, de acordo com o perfil populacional, de 3,5% a 7% da receita tributária e das transferências (receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal) efetivamente realizadas no ano anterior.

Art. 29-A. (...)

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.

15. Ademais, de acordo com o disposto no seu art. 7º, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, entrou em vigor na data de sua publicação, em 16/03/2021, exceto quanto à alteração promovida no “caput” do art. 29-A da Constituição Federal, que entrará em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda Constitucional 109, de 2021, ou seja, a partir de 01/01/2025, conforme transcrição na íntegra a seguir:

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à 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.

Dos Objetivos Apresentados na Proposta de Emenda à Constituição

16. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, de 2019, deu origem à Emenda Constituição nº 109, de 2021. Esta PEC teve como justificativa estabelecer vários mecanismos de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de equilíbrio fiscal.

17. A norma faz parte de um conjunto de alterações constitucionais sugeridas pelo então Ministério da Economia e teve como objetivo estabelecer medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias permanentes, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Lei de Responsabilidade Fiscal - Limite de Despesas com Pessoal

18. Por outro lado, segundo a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) ao regulamentar o limite para a despesa com pessoal estabelecido no art. 169 da Constituição Federal, estabelece, no art. 19, §1.º, inciso V, que as despesas custeadas com recursos vinculados à previdência não serão computadas para fins de limite desde que haja suporte financeiro para o seu custeio, ou seja, esses valores são excluídos do montante total da despesa de pessoal.

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:** (Grifo Nosso)*

(...)

*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:***

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.

19. Essa medida visa, entre outros objetivos, incentivar a manutenção de um regime próprio de previdência sustentável no qual as arrecadações de receitas previdenciárias dão suporte às despesas com inativos e pensionistas mitigando o efeito fiscal dessas despesas.

20. Para viabilizar o cálculo individualizado das despesas com inativos e pensionistas e os valores vinculados passíveis de dedução em cada poder ou órgão, a LRF determina que as despesas com inativos e pensionistas vinculados a cada Poder ou órgão devem compor o cálculo do limite do respectivo Poder ou órgão, ainda que custeadas por outro Poder ou órgão.

Art. 19 (...)

§ 1º (...)

*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:***

21. Ademais, sabe-se que, em muitos entes, os inativos e os pensionistas são pagos por fundo de previdência vinculado ao Poder Executivo, identificando-se o vínculo do servidor nos termos do art. 20, § 7º, da LRF, in verbis:

*§ 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 inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (grifo nosso)*

22. Portanto, em que pese a possibilidade de dedução encontrar-se expressa na LRF, não há, entretanto, remissão no próprio art. 29-A à regulamentação por Lei Complementar do seu dispositivo.

23. Cabe ressaltar ainda que o art. 169 da Constituição Federal dispõe sobre a definição de limites

para a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas, enquanto o art. 29-A refere-se a um limite para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal.

24. Assim, é possível perceber que existem esferas de limites distintos, mas complementares, diante do amplo objetivo de sustentabilidade fiscal federativo. Nesse sentido, o limite da LRF apresenta seus pressupostos de cálculos, assim com os limites previstos na própria Constituição.

25. Dada a ausência de relação, até então, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o assunto atualmente não se encontra disciplinado no Manual de Demonstrativos Fiscais.

26. Entretanto, com a publicação da EC 109/2021 e a inclusão das despesas com inativos e pensionistas no limite estabelecido para a despesa total do legislativo municipal, a STN passou a ser questionada sobre a possibilidade de aplicação das deduções estabelecidas na LRF ao limite estabelecido pelo art. 29-A da Constituição.

27. Nesse contexto, para permitir a adequada aplicação da regra alterada, foi encaminhada consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quanto à interpretação jurídica da abrangência das despesas com inativos e pensionistas no cômputo da despesa total do Poder Legislativo Municipal.

28. Em resposta, a PGFN emitiu o Parecer SEI nº 4240/2023/MF, concluindo que: “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”.

29. A PGFN destacou em seu parecer que no art. 169 da Constituição, o constituinte atribuiu à lei complementar o papel de estabelecer limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União e dos entes subnacionais. Já o art. 29-A da Constituição, na redação a ele conferida pela Emenda Constitucional nº 109/2021, trata especificamente de limite de despesa total do Poder Legislativo Municipal e não prevê quaisquer deduções. Além disso, o art. 29-A não delega qualquer atribuição a uma lei complementar existente ou a ser editada.

30. Outra questão importante a ser ponderada em relação a diferença entre o limite instituído pelo dispositivo Constitucional e o limite constante da LRF é a base de cálculo destes. Enquanto a LRF estabelece como base de cálculo a Receita Corrente Líquida (RCL), o art. 29-A utiliza a receita tributária do ente incluindo as oriundas de transferências da repartição tributária.

31. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os Municípios não poderão exceder 60% da receita corrente líquida com despesa com pessoal. Por outro lado, o dispositivo Constitucional define os percentuais de acordo com número de habitantes do município em que não poderão ultrapassar o 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.

32. Cumpre ressaltar, por fim, que o limite de que trata o art. 29-A da CF não se encontra no escopo dos demonstrativos regidos pelo Manual de Demonstrativo Fiscais – MDF, publicado pela STN. Entretanto, a ausência de um demonstrativo no MDF que demonstre o cumprimento do limite constitucional previsto no art. 29-A, não isenta o ente do dever de prestação de contas quanto a sua observância.

CONCLUSÃO

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

- a) A partir de 1º de janeiro de 2025, os Poderes Legislativos Municipais deverão incluir integralmente as despesas com pessoal inativo e pensionistas no cálculo do limite de despesa total previsto no art. 29-A da Constituição Federal;
- b) As deduções previstas no art. 19, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) não se aplicam ao cálculo do referido limite;

34. Além disso, considerando a análise técnica e jurídica apresentada, destaca-se que:

- a) O limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal não integra os demonstrativos fiscais padronizados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), sendo, contudo,

obrigatória sua observância e comprovação por outros meios de prestação de contas;

b) Considerando que o referido limite não está contemplado nos demonstrativos fiscais previstos pela LRF e normatizados no MDF, não compete à Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF/SUCON/STN) regulamentar a matéria.

35. Ressalta-se que esta Nota Técnica possui caráter exclusivamente orientativo. Recomenda-se que eventuais implicações jurídicas, técnicas ou operacionais sejam avaliadas pelos órgãos de controle e pelas consultorias jurídicas competentes de cada ente federativo.

RECOMENDAÇÃO

36. Considerando a relevância do tema recomenda-se a divulgação desta Nota Técnica em substituição à Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF.

37. A revogação da versão anterior e sua substituição pela presente visa reforçar o caráter orientativo da Nota e esclarecer o papel desta unidade técnica quanto à aplicação do art. 29-A da Constituição Federal, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ANA KAROLINA ALMEIDA DIAS

Gerente de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal

Documento assinado eletronicamente

CLÁUDIA MAGALHÃES DIAS RABELO DE SOUSA

Coordenadora de Normas Contábeis e Fiscais da Federação

De acordo. Submeta-se ao Subsecretário de Contabilidade Pública.

Documento assinado eletronicamente

ALEX FABIANE TEIXEIRA

Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação

Aprovo. Publique-se.

Documento assinado eletronicamente

HERIBERTO HENRIQUE VILELA DO NASCIMENTO

Subsecretário de Contabilidade Pública



Documento assinado eletronicamente por **Ana Karolina Almeida Dias, Gerente**, em 30/06/2025, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Magalhaes Dias Rabelo de Sousa, Coordenador(a)**, em 30/06/2025, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alex Fabiane Teixeira, Coordenador(a)-Geral**, em 30/06/2025, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, Subsecretário(a)**, em 30/06/2025, às 12:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **51858692** e o código CRC **7ABCD480**.