



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientações e Informações Técnicas

L507401/2024 - Marabá/PA

EMENTA:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 2021. ALTERAÇÃO DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCLUSÃO DAS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS NOS LIMITES DE GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA POR TODOS OS PODERES, ÓRGÃOS E ENTIDADES AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS PELO FINANCIAMENTO DO RPPS. ART. 40, § 20 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ORIENTAÇÕES AOS ENTES FEDERATIVOS. IMPACTOS DA VIGÊNCIA A PARTIR DE 1º/1/2025.

A alteração promovida no art. 29-A da Constituição pela EC nº 109, de 2021, incluiu os gastos com aposentados e pensionistas na apuração do limite da despesa total com pessoal do Poder Legislativo Municipal em relação ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais compulsórias efetivamente realizadas no exercício anterior. Essa alteração entrará em vigor a partir de 1º/1/2025, pois o art. 7º da referida Emenda estabeleceu a vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a publicação da EC nº 109, de 2021, efetivada em 15/3/2021.

A orientação aos entes da Federação quanto a aplicação deste dispositivo constitucional, assim como a edição de norma gerais para consolidação das contas públicas, são competências atribuídas à Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e art. 50, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Por oportuno, sugerimos aos entes a leitura integral da Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF, de 29/4/2024, da Subsecretaria de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, que veicula orientação aos Municípios quanto à metodologia de cálculo do limite de despesas do Poder Legislativo Municipal, 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, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/publicacoes-e-orientacoes>.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L507401/2024. Data: 5/11/2024).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da Consulta GESCON L507401/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Marabá/PA, indagando se a alteração promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021, na redação do *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, em vigor a partir do início da próxima legislatura municipal em 1º de janeiro de 2025, obrigará que o Poder Legislativo Municipal arque com as despesas relativas aos seus inativos e pensionistas e quais os possíveis reflexos dessa alteração constitucional para o RPPS.

2. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 1998 (recepcionada pela EC nº 103, de 2019, com status de Lei Complementar), que atribui a este Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) a competência para proceder com a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS, bem como a definição dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento desses regimes, de modo que o objeto da presente consulta apresenta pertinência com as competências atribuídas ao DRPPS pela referida Lei.

3. A alteração promovida no art. 29-A da Constituição pela EC nº 109, de 2021, incluiu os gastos com aposentados e pensionistas na apuração do limite da despesa total com pessoal do **Poder Legislativo Municipal** em relação ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais compulsórias efetivamente realizadas no exercício anterior. Essa alteração entrará em vigor a partir de 01/01/2025, pois o art. 7º da referida Emenda estabeleceu a vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a publicação da EC nº 109, de 2021, efetivada em 15/03/2021. Eis o dispositivo:

Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021:

Art.1º (*omissis*)

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: (Vigência)

[...]

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.

4. Observa-se, assim, que a futura redação do artigo 29-A da Constituição promoverá impactos diretos nos limites de gastos totais do Poder Legislativo Municipal, notadamente no § 1º do mesmo artigo, que limita a 70% de sua receita os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal. Contudo, importa ressaltar que a orientação aos entes da Federação quanto a aplicação deste dispositivo constitucional, assim como a edição de norma gerais para consolidação das contas públicas, são competências atribuídas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos termos do inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e art. 50, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

5. Mas, por oportuno, sugerimos a leitura integral da Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF, de 29/04/2024, da Subsecretaria de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, que veicula orientação aos Municípios quanto à metodologia de cálculo do limite de despesas do Poder Legislativo Municipal, 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. Concluiu a referida Nota sobre o tema:

Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF:

32. Ante o exposto, conclui-se que:

a) A partir da legislatura subsequente à publicação da EC 109/2021 os poderes legislativos municipais deverão incluir, para fins de cálculo do limite de despesa total disciplinado no art. 29-A da Carta Magna, as respectivas despesas com pessoal inativo e pensionistas; e

b) As deduções previstas no art. 19, § 1º da LRF não são aplicáveis para fins de apuração do cumprimento do limite do art. 29-A da Constituição Federal. (Destaque acrescido)

6. Portanto, o enfoque desta resposta, em função da competência conferida por lei a este DRPPS, será restrito a orientação quanto à responsabilidade atribuída pelo § 20 do art. 40 da Constituição Federal a todos os poderes e órgãos autônomos do ente federativo no que diz respeito ao financiamento do RPPS, tendo em vista que o consultante suscitou dúvida quanto à imputação dessa responsabilidade ao Poder Legislativo Municipal. Vale salientar que esse tema já foi objeto de análise desta Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal (CGNAL) por meio das Consultas Gescon L514161/2024 e L469161/2024, das quais podemos destacar os seguintes trechos pertinentes a presente consulta.

7. O caput do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, dispõe que os regimes próprios devem ser organizados baseados em normas de atuária e contabilidade que lhe assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial e o inciso II desse artigo, prevê que estes devem ser financiados mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes. Contudo, o § 1º do art. 2º dessa lei, prevê que, ocorrendo insuficiência de recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, verificando-se DEFICIT FINANCEIRO em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro.

8. O regime próprio único se caracteriza pela vinculação de todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo, membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações a um mesmo regime de previdência estabelecido no âmbito do ente federativo, que assegure, por lei, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

9. No que se refere à unidade gestora, a Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS, esclarece e orienta, a partir do disposto no art. 40, § 20, da Constituição e com amparo no art. 9º, II, da Lei nº 9.717, de 1998, que a unidade gestora é a entidade ou órgão único, de natureza pública, de cada ente federativo, ABRANGENDO TODOS OS PODERES, ÓRGÃOS E ENTIDADES AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos

e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários. Nesse sentido, dispõe a Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

CAPÍTULO V

GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS

Art. 71. É vedada a existência de mais de um RPPS para os segurados desse regime em cada ente federativo e de mais de uma unidade gestora.

§ 1º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte devidos a todos os segurados e beneficiários do RPPS e a seus dependentes, **relativos a todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.** (Destaque acrescido)

10. Dada a sua importância como um dos fatores essenciais na promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, princípio que foi alçado ao patamar constitucional como orientador da previdência social no serviço público no Brasil, o critério da unicidade da gestão e de regime é um dos poucos que se encontra expressamente destacado em norma específica na Constituição Federal, constando do § 20 do seu art. 40, desde a EC nº 41, de 2003, e reforçado na redação dada pela EC nº 103, de 2019, que assim dispõe:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

§ 20 É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

11. A EC nº 103, de 2019, além de manter o critério da unidade gestora e do regime próprio únicos, acrescentou ao dispositivo a expressa previsão de que **TODOS OS PODERES, ÓRGÃOS E ENTIDADES AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS, SERÃO RESPONSÁVEIS PELO FINANCEIRO DO RPPS.** E, com base no comando constitucional acima mencionado, a Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022 esclarece e orienta, em seu art. 7º, que a lei do ente federativo deverá conter a previsão dos valores dos aportes para cobertura do déficit do regime, ressaltando no § 4º desse artigo que **AS CONTRIBUIÇÕES, APORTES E TRANSFERÊNCIAS PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS DO RPPS DEVERÃO ABRANGER TODOS OS PODERES, ÓRGÃOS E ENTIDADES QUE POSSUEM SEGURADOS E BENEFICIÁRIOS DO RPPS.** Eis o dispositivo:

Art. 7º O RPPS terá caráter contributivo e solidário, observada a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial e o seguinte:

[...]

§ 4º As contribuições e aportes do ente federativo e as transferências para cobertura das insuficiências financeiras do RPPS deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem segurados e beneficiários do regime.

12. Portanto, as alterações trazidas pela EC nº 103, de 2019, apenas reforçam o caráter solidário que fundamenta os regimes próprios de previdência social, que se expressa, de forma mais clara e abrangente, na RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA entre todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do ente federativo quanto ao seu financiamento, sem que isso represente a descaracterização da unicidade do regime e da sua gestão.

13. Em seu art. 61, a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, destaca o papel da unidade gestora no **controle dos ativos e passivos previdenciários**, sendo o valor da insuficiência financeira devida pelo ente federativo discriminado por poder, órgão e entidade, considerando os valores das contribuições e das folhas de pagamento dos seus respectivos beneficiários, nestes termos:

Art. 61. A estrutura de gestão do RPPS deve possibilitar o controle eficiente dos ativos e passivos previdenciários segregados por fundo, devendo a segregação da massa ser objeto de contínuo acompanhamento por parte, dentre outros:

[...]

II - da unidade gestora, que deverá estabelecer procedimentos que garantam os repasses das contribuições, dos pagamentos dos benefícios, da aplicação dos recursos, dentre outros, separados por fundo;

[...]

Parágrafo único. O valor da insuficiência financeira mensal devida pelo ente federativo ao Fundo em Repartição deverá ser controlado pela unidade gestora do RPPS por poder, órgão e entidade, considerando os valores das contribuições e das folhas de pagamento dos respectivos beneficiários. (Destaque acrescido)

14. Contudo, é importante destacar que a legislação geral dos RPPS não estabelece uma segregação específica por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) **quanto à responsabilidade por eventual insuficiência financeira do regime**. A responsabilidade pela gestão e custeio dos regimes próprios de previdência social é atribuída ao ente federativo como um todo, abrangendo de forma compartilhada todos os poderes e órgãos, conforme se pode verificar no seguinte trecho extraído da Ementa da ADIn nº 4859/PI, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

A ótica contributiva e solidária desse regime impõe não só que uns segurados financiem as prestações de outros, mas também que o Estado, responsável pelo gerenciamento de todo o sistema, responda por eventuais insuficiências. E, ao falar-se em Estado, não há por que se considerar apenas o Poder Executivo se o regime próprio de previdência social é único para todo o ente federado, compreendendo não só os servidores titulares de cargo efetivo daquele poder, mas também os servidores e membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas (art. 40, § 20, da CF).

15. Nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, o STF julgou constitucional dispositivos de lei estadual que preveem como fonte de recursos do fundo de previdência o aporte de capital financeiro e a cobertura de déficit do regime próprio de previdência social por todos os poderes e órgãos autônomos do Estado e fixou a seguinte tese de julgamento:

É constitucional norma de lei estadual que imponha ao Poder Judiciário (i) participar, juntamente com os demais poderes e órgãos autônomos, da cobertura de déficit e do custeio

do regime próprio de previdência social e (ii) realizar o pagamento do abono de permanência dos seus membros e servidores. 2. É inconstitucional norma de lei estadual que autorize a Secretaria de Estado de Fazenda a reter o valor correspondente às contribuições previdenciárias devidas pelo Poder Judiciário, seus membros e servidores.

16. Reputa-se então que, da mesma forma que é dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CF/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, também é dever constitucional destes financiar o regime de previdência (§ 20 do art. 40 da CF/88), aportando o valor suficiente para a cobertura da folha de pagamento dos seus respectivos beneficiários, sob o controle de uma gestão única.

17. Ademais, releva-se que a responsabilidade compartilhada entre todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais existentes no âmbito do ente federativo pelo financiamento do regime próprio de previdência social é, aliada a existência de apenas um RPPS administrado por uma única unidade gestora, um dos critérios exigidos para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), previsto no inciso V do art. 247 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 247. Para a emissão do CRP, o ente federativo deverá comprovar à SPREV o cumprimento dos seguintes critérios e exigências, relativos ao RPPS de seus servidores:

[...]

V - existência de apenas um RPPS administrado por uma única unidade gestora, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, conforme disposto no art. 71;

18. Dessa forma, em razão do dever constitucional de participação no financiamento do regime próprio de previdência, imputado pelo § 20 do art. 40 da Constituição a todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo, a exigir, minimamente, o aporte individual do valor financeiro suficiente para a cobertura da folha de pagamento dos seus respectivos beneficiários, entende-se que a unidade gestora, enquanto detentora da competência de controle dos ativos e passivos previdenciários do regime, deve sempre adotar todas medidas necessárias para estabelecer a regularidade do financiamento compartilhado do regime e prevenir o avanço de eventual déficit financeiro dos fundos previdenciários, sendo crucial manter atualizadas as avaliações atuariais e os estudos técnicos de impacto para garantir a sustentabilidade de longo prazo do RPPS.

19. Ante o exposto, em resposta aos questionamentos elencados pelo consultante, com fundamento nas competências deste DRPPS, informa-se que a alteração promovida no art. 29-A da Constituição pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2025, não possui reflexos na responsabilidade imputada pelo § 20 do art. 40 da Constituição, a todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais do ente federativo quanto ao financiamento do regime próprio de previdência social. A efetivação do financiamento compartilhado do RPPS promove a busca por 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. Por fim, sugere-se ao ente federativo adotar as orientações publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, quanto à nova metodologia de cálculo dos limites de despesa com pessoal do Poder legislativo Municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal instituído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, cabendo aos Tribunais de Contas fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Sobre o tema, reforçamos a sugestão de leitura da Nota Técnica SEI nº 1018/2024/MF, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/publicacoes-e-orientacoes>.

21. É o cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 5 de novembro de 2024.

Divisão de Orientações e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social