

NOTA TÉCNICA APM Nº 20, DE 18 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Financeiro, Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal.

TÍTULO: Limites de Despesa com Pessoal – Inclusão de Inativos e Pensionistas à Luz das Emendas Constitucionais e seus Reflexos na Gestão Municipal.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37, 169 e 167-A. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente arts. 18 a 23. Emendas Constitucionais nº 103/2019 e correlatas. Jurisprudência e orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Despesa com Pessoal. Inativos. Pensionistas. Limites Fiscais. LRF. Responsabilidade Fiscal.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de esclarecer os critérios de inclusão de despesas com inativos e pensionistas no cômputo da despesa total com pessoal.

A evolução normativa, especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019, intensificou o debate sobre o impacto das despesas previdenciárias nos limites fiscais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A aparente dissociação entre o regime previdenciário e os limites de pessoal tem conduzido a interpretações inconsistentes, que ora excluem integralmente essas despesas, ora as incorporam sem a devida distinção quanto à sua natureza e fonte de custeio.

A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer critérios que permitam compreender, de forma sistemática, quando e como tais despesas devem ser consideradas no limite de despesa com pessoal.

2. ESTRUTURA NORMATIVA DA DESPESA COM PESSOAL:

A Lei de Responsabilidade Fiscal define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, abrangendo remunerações, proventos e encargos.

Contudo, a própria legislação estabelece distinções relevantes quanto à forma de contabilização dessas despesas, especialmente quando vinculadas a regimes previdenciários próprios.

A compreensão do tema exige distinguir:

- (i) *a natureza da despesa;*
- (ii) *a fonte de custeio;*
- (iii) *o regime previdenciário adotado.*

3. INCLUSÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS:

Como regra, as despesas com inativos e pensionistas integram o conceito de despesa com pessoal.

Todavia, a legislação admite exclusões específicas, notadamente quando tais despesas são custeadas com recursos vinculados a regime próprio de previdência social.

Assim, devem ser consideradas:

- a) *despesas custeadas diretamente pelo Tesouro Municipal;*
- b) *insuficiências financeiras do regime previdenciário;*

c) *aportes realizados pelo ente para cobertura de déficits.*

Por outro lado, podem ser excluídas, para fins de apuração do limite:

a) *despesas custeadas com recursos próprios do regime previdenciário;*

b) *valores decorrentes de contribuições previdenciárias dos segurados.*

4. IMPACTO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS:

A Emenda Constitucional nº 103/2019 reforçou a necessidade de equilíbrio atuarial dos regimes previdenciários, sem afastar a incidência das regras fiscais sobre os entes federativos.

A alteração do regime previdenciário não elimina a responsabilidade fiscal do Município, mas evidencia a necessidade de segregação adequada das despesas.

A tentativa de excluir indiscriminadamente despesas com inativos do limite de pessoal contraria a lógica da responsabilidade fiscal.

5. DISTINÇÃO ENTRE REGIME PRÓPRIO E TESOIRO:

A correta apuração da despesa com pessoal exige distinguir:

(i) *despesas previdenciárias custeadas pelo regime próprio;*

(ii) *despesas suportadas diretamente pelo Tesouro;*

Quando o Tesouro assume o pagamento, ainda que por insuficiência do regime, a despesa assume natureza fiscal e deve ser considerada no limite.

Essa distinção é central para evitar distorções contábeis.

6. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

6.1 RESPONSABILIDADE FISCAL

A limitação de despesas com pessoal visa assegurar equilíbrio das contas públicas e sustentabilidade financeira.

6.2 TRANSPARÊNCIA

A correta classificação das despesas é condição para a transparência fiscal.

6.3 LEGALIDADE

A exclusão indevida de despesas do limite configura violação direta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.4 CONTROLE

A apuração adequada permite o exercício efetivo do controle interno e externo.

7. RISCOS RECORRENTES NA APURAÇÃO:

A prática administrativa evidencia inconsistências frequentes, tais como:

- a) *exclusão indevida de despesas com inativos;*
- b) *ausência de segregação entre fontes de custeio;*
- c) *subdimensionamento do impacto fiscal;*
- d) *utilização de classificações contábeis inadequadas;*

- e) *divergência entre dados financeiros e contábeis.*

Essas falhas comprometem a confiabilidade das informações fiscais.

8. PARÂMETROS DO CONTROLE EXTERNO:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem adotado análise material da despesa, considerando:

- a) *a efetiva origem dos recursos;*
- b) *o impacto sobre o Tesouro;*
- c) *a aderência às normas da LRF;*
- d) *a consistência dos registros contábeis.*

A análise não se limita à classificação formal da despesa.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *realizem segregação clara das despesas previdenciárias;*
- (ii) *identifiquem a fonte de custeio de cada despesa;*
- (iii) *incluam no limite as despesas suportadas pelo Tesouro;*
- (iv) *evitem exclusões indevidas;*
- (v) *asseguem consistência entre registros contábeis e financeiros;*
- (vi) *integrem as áreas de contabilidade e previdência;*

(vii) *acompanhem periodicamente os limites legais;*

(viii) *adotem medidas preventivas para evitar extrapolação.*

Essas medidas constituem condição de regularidade fiscal.

10. CONCLUSÃO:

A inclusão de despesas com inativos e pensionistas no limite de pessoal não se resolve por critérios formais, mas pela análise da natureza e da fonte de custeio da despesa.

A evolução normativa não afastou a incidência das regras de responsabilidade fiscal, mas reforçou a necessidade de apuração precisa e transparente.

A exclusão indevida de despesas não configura mera impropriedade contábil, mas violação ao regime fiscal, com potencial de responsabilização do gestor.

A gestão responsável exige, portanto, rigor técnico na classificação das despesas, integração entre áreas administrativas e observância estrita das normas legais, sem o que os limites de pessoal deixam de refletir a realidade fiscal do Município.