



# Nota Informativa n.º 10/2012

---

**Município Inadimplente com Obrigações  
Fiscais e Tributárias**

**Núcleo Trabalho, Previdência e  
Assistência Social**

Maria Emília Miranda Pureza



## 1. Antecedentes

A presente nota tem o objetivo de atender Solicitação de Trabalho encaminhada pelo Deputado Carlaile Pedrosa, na qual solicita informações a cerca das consequências aplicáveis a determinada Prefeitura, cuja administração teria incorrido em cinco tipos de infrações, a saber:

1. não pagamento da contribuição previdenciária, a cargo do empregador, relativa a pessoal contratado;
2. apropriação da contribuição previdenciária retida de seu pessoal contratado;
3. não pagamento da contribuição patronal devida ao Instituto de Previdência Municipal;
4. apropriação da contribuição devida ao Instituto de Previdência Municipal descontada do Servidor;
5. não pagamento de “férias-prêmio” ao Servidor em descumprimento de lei municipal.

Inicialmente, cumpriria registrar que a abordagem desenvolvida na presente Nota Informativa atém-se exclusivamente à matéria da competência institucional desta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Assim, eximimo-nos de tecer considerações sobre matéria tributária, particularmente no que tange a infrações e suas penalidades, inscritas no Código Tributário Nacional e normas correlatas, uma vez que a adequada elaboração desse tipo de análise deve ser preferencialmente atribuída à área especializada na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Na mesma linha de argumentação, nossa manifestação sobre o não pagamento de férias-prêmio fica prejudicada pelo fato de a matéria vincular-se a obrigações trabalhistas na esfera da administração pública, mostrando-se cabível remeter o pronunciamento para a área competente na Consultoria de Legislativa.

Assim, dentro do âmbito de atuação desta Consultoria de Orçamento, buscou-se atender à demanda formulada pelo Sr. Parlamentar a partir de considerações que tiveram como base de referência as regras contidas no texto

constitucional, na Lei Complementar nº 101, de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, e outras normas correlatas que dispõem sobre o cumprimento de obrigações fiscais e financeiras das unidades da federação e suas implicações em caso de inadimplência.

## **2. O não pagamento de créditos da União e suas consequências sobre o repasse de transferências constitucionais.**

A retenção de recursos provenientes de transferências constitucionais é expressamente vedada pela Constituição Federal, sendo, porém, contempladas algumas exceções, conforme se lê no parágrafo único, do art. 160 da Carta Magna:

*“Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.*

*Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:*

*I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;*

*II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.”*

Com base nesse comando, resta claramente expressa a legitimidade da União para promover a retenção de recursos do Fundo de Participação de Municípios - FPM, nos casos em que o Município deixa de cumprir com pagamento de créditos da União, como por exemplo, o recolhimento de contribuições do regime geral de previdência social descontadas de servidores ou que sejam devidas na qualidade de empregador.

Além da possibilidade de se deparar com a retenção de recursos do FPM, o Município inadimplente poderia ainda ser afetado pelo bloqueio ou suspensão da execução de convênios com a União, à título cooperação, auxílio ou assistência financeira, que, em inúmeros casos, envolve um substancial volume de recursos que deixariam de ser executados mediante transferências voluntárias consignadas no orçamento federal.

Essa segunda hipótese encontra-se regulada no § 1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, onde são definidos os critérios e exigências

para a realização de transferências voluntárias. Contudo, essa regra apresenta pouca efetividade para promover a regularização de débitos junto à União e suas autarquias, uma vez que, com o intuito de evitar descontinuidade na oferta de serviços essenciais à população local, o § 3º do mesmo artigo exclui de um eventual bloqueio, as transferências destinadas a ações de educação, saúde e assistência social, conforme se lê abaixo:

*“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

*§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:*

*I - existência de dotação específica;*

*II - (VETADO)*

*III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;*

*IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:*

*a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;*

*b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;*

*c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;*

*d) previsão orçamentária de contrapartida.*

*§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.*

***§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”***  
(grifo nosso)

Ainda assim, a suspensão de transferências voluntárias aplicar-se-iam sobre um conjunto igualmente relevante de ações governamentais, envolvendo projetos, atividades e operações ligadas a vários segmentos de atuação governamental, tais como construção de trechos rodoviários, irrigação, transportes, turismo, qualificação profissional, fomento agropecuário, dentre outros.



Ressalte-se que, de acordo com o § 1º, art. 58 da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO 2013), a comprovação, por parte da unidade federada, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária se dará exclusivamente no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, ou da assinatura dos correspondentes aditamentos de valor. Assim, após concluídos os procedimentos de assinatura do convênio ou seu aditamento, não se exigirá da entidade federada qualquer comprovação ulterior de regularidade fiscal para que se proceda à respectiva liberação financeira de recursos.

Em suma, configura-se uma postura benevolente em relação ao cumprimento das exigências definidas pelo art. 25 da LRF, pois a comprovação de regularidade fiscal somente é exigida no momento da celebração do convênio ou dos correspondentes aditamentos de valor, sendo negligenciada para efeito de cada remessa de recursos.

### **3. Irregularidades praticadas na gestão dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores**

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e fundações rege-se pelo art. 40 da Constituição Federal. O princípio básico definidor desses regimes de previdência reside no caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Complementando a disposição constitucional, o art. 69 da LRF assim dispõe:

*“Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.”*

Dessa forma, consagra-se na legislação ordinária regulamentadora a obrigação do ente federado de resguardar e zelar pelo equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência de seus servidores.



A organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, foi regulada pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Em seu art. 7º a norma impôs sanções rigorosas aos entes da federação que descuidarem de suas obrigações e deveres junto ao sistema de previdência dos servidores, cujos termos transcrevemos abaixo:

*“Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:*

*I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*

*II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

*III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.*

*IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei no 9.796, de 5 de maio de 1999.*

Adicionalmente, os arts. 8º e 9º da referida Lei assim expressam:

*“Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subseqüentes, conforme diretrizes gerais.*

*Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.*

*Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:*

*I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;*

*II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.*

*III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.*

*Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.”*

Nesses termos, verifica-se que a Lei nº 9.717, de 1998, atribuiu ao Ministério da Previdência Social a competência para apurar infrações e aplicar penalidades nos casos em que forem verificados, por meio de processo administrativo, a ocorrência de práticas de gestão prejudiciais ao equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos de previdência dos servidores, podendo acarretar a suspensão e o bloqueio de transferências voluntárias para o ente federado autuado, bem como o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes com órgãos da administração direta e indireta da União.

Para dar início aos procedimentos investigatórios, faz-se necessário o encaminhamento de representação ou denúncia dos fatos irregulares dirigida à área competente no Ministério da Previdência Social.

#### **4. Conclusão**

Em face das considerações acima aludidas, concluímos que irregularidades cometidas pelo ente federado envolvendo o descumprimento de suas obrigações junto ao Regime Geral da Previdência Social, que não tiverem sido devidamente equacionadas junto ao fisco, poderão acarretar a retenção de repasses de recursos dos fundos constitucionais, conforme autoriza o parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal.

Contudo, são relativamente reduzidas as chances de que o mesmo tipo de infração possa interromper de forma integral o repasse de recursos por meio de transferências voluntárias. Isso decorre de dois fatores:

- a) existência de dispositivo na LRF que ressalva de bloqueio as transferências voluntárias destinadas às áreas de educação, saúde e assistência social, e
- b) comprovação de regularidade fiscal sendo exigida apenas na assinatura do convênio ou do respectivo termo de aditamento.



No que tange às irregularidades praticadas pela administração municipal na gestão do regime de previdência dos servidores, envolvendo a falta de recolhimento da contribuição patronal e apropriação indébita da contribuição descontada do servidor, reconhece-se que tal prática acarreta prejuízo financeiro e atuarial para o regime de previdência de seus servidores, constituindo inobservância das disposições da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Nestes termos, a partir de representação formulada junto ao Ministério da Previdência Social, por decisão desse órgão poderão ser aplicadas penalidades ao município infrator, na forma de suspensão de transferências voluntárias de recursos pela União e/ou impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes com a administração direta e indireta da União. Também nestes casos, terão que ser respeitadas as disposições da LRF que vedam o bloqueio de transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Brasília, 6 de dezembro de 2012

Maria Emilia Miranda Pureza  
Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira