



**Regularidade Previdenciária nas Transferências
Voluntárias. Aplicabilidade do art. 84, § 2º da LDO
2021.**

Versão Preliminar

Consultores Designados:

Eugênio Greggianin
Graciano Rocha Mendes
Mário Luís Gurgel de Souza
Túlio Cambraia

Brasília, setembro /2021

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas Comissões ou Parlamentares.

SUMÁRIO

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS	2
II – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA	3
III – EMENDAS IMPOSITIVAS	7
IV – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS.....	10
V - CONCLUSÕES	11
ANEXO.....	13

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Nota Técnica, solicitada¹ pelo Deputado Ruy Carneiro, tem como propósito oferecer subsídios acerca da eficácia e da aplicabilidade do § 2º do art. 84 da lei de diretrizes orçamentárias para 2021 – LDO 2021 (Lei 14.116/2021).

De acordo com a solicitação de trabalho, o Poder Executivo, por meio da Caixa Econômica Federal, não considera possível a realização de transferências voluntárias para municípios com **situação irregular quanto ao regime próprio de previdência**, apesar da disposição da LDO 2021 vigente (art. 84, § 2º) que possibilita transferências voluntárias aos municípios de até 50 mil habitantes, *independentemente de adimplência*.

O referido dispositivo disciplinou a matéria da seguinte forma:

Art. 84. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere, bem como dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, que devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

§ 1º A comprovação de regularidade do ente federativo se faz quando da assinatura dos instrumentos a que se refere o caput.

§ 2º **A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.” (grifo nosso)**

Vale ressaltar que este parágrafo do art. 84 sofreu inicialmente veto presidencial, cujo conteúdo foi recuperado, com algumas alterações, pela Lei nº 14.143/21, que alterou a LDO 2021.

¹ Solicitação de trabalho 1733/2021.

Dentre as razões do referido veto, justificou o Executivo que a retirada da exigência de adimplência para o recebimento de transferências voluntárias pelos Municípios com até 50.000 habitantes contraria o interesse público por tornar ineficazes os instrumentos de controle e boa gestão fiscal, estabelecidos no art. 195, § 3º² da Constituição, além de violar o art. 25 da LRF, c/c com o art. 8º³ da Lei nº 11.960/2009, e o art. 10⁴ da Lei nº 11.945/2009, bem como com o teor do § 1º do mesmo art. 84 da LDO, que exige a comprovação de regularidade do ente federativo que se faz quando da assinatura dos instrumentos a que se refere o caput.

A questão de fundo, portanto, consiste em verificar, em face do conjunto de normas constitucionais e legais que regulam a matéria, inclusive da LDO, se procede a exigência de regularidade previdenciária nas transferências voluntárias para municípios com até 50 mil habitantes.

II – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

Os recursos orçamentários da União, incluídos ou não por emendas, podem ser aplicados ou executados diretamente por órgão ou entidade da União (aplicação direta) ou mediante transferências para outras esferas de governo (estados/DF e municípios), ou mesmo para entidades privadas⁵.

As transferências voluntárias atendem demandas locais em áreas de competência privativa da União ou comum da União com os estados/DF e municípios (art. 23, CF). Exercem, no contexto da federação, um papel supletivo ou compensatório cuja **legitimidade** é evidenciada na medida em que reconhecidas como instrumento de redução de desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 23, 43 e 170, VII), compatíveis, portanto, com políticas públicas nacionais e setoriais e alinhadas com indicadores socioeconômicos (art. 86, LDO 2022).

Por se tratarem de transferências intergovernamentais eletivas e discricionárias que ampliam os recursos locais, são historicamente utilizadas como uma

² Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...)

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

³ Art. 8º. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

⁴ Art. 10. O ato de entrega de recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

⁵ As transferências para entidades privadas podem ser consideradas como uma espécie de transferência voluntária, e se encontram submetidas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei 13.019/2014 e suas alterações.

forma de persuadir os demais entes, do ponto de vista administrativo, quanto à necessidade de cumprimento de regras fiscais e de gestão financeira estabelecidas no âmbito da federação.

Nesse sentido, a legislação estabelece uma série de exigências e condições a serem observadas quando da realização de transferências voluntárias da União para os entes subnacionais, seja de ordem constitucional ou legal.

Especificamente em relação às **regras constitucionais**, além da proibição do uso de transferências para o pagamento de despesas com pessoal, a condição de regularidade previdenciária foi expressa da seguinte forma:

Art. 167. São vedados: (...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

XIII - a **transferência voluntária de recursos**, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (grifo nosso)**

As regras gerais para a organização e funcionamento do regime próprio encontram-se previstas na Lei 9.717, de 1998, reforçando-se, no inciso I do art. 7º, a necessidade de suspensão das transferências voluntárias em caso de descumprimento das condições de regularidade previstas nesta lei:

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. **(grifo nosso)**

A edição da Lei complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF teve o propósito de enfrentar a crise fiscal e financeira do setor público e todas as esferas, com preceitos voltados ao controle e equilíbrio das finanças públicas e impondo-se limites e condições para o gasto público. No contexto das contas públicas, o tema atinente ao equilíbrio do regime próprio de previdência dos servidores e da prevenção de riscos atuariais, dada sua importância, foi referido em várias disposições da LRF, a exemplo de: arts. 4º, § 2º, IV (avaliação da situação financeira e atuarial do regime), 19, § 1º, VI, c (cálculo de limites); 43 (caixa), 44 (patrimônio), 50, IV (contabilidade), 53 (relatório) e art. 69 (caráter contributivo).

Quanto às transferências voluntárias, o art. 25 desta lei complementar definiu uma série de exigências a serem obedecidas, sem prejuízo daquelas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, ou seja:

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)**

Entende-se da leitura do dispositivo que a LRF atribuiu à LDO o papel de regulamentar ou mesmo ampliar exigências, mas não de afastá-las, o que é reforçado pelo disposto na alínea “f” do inciso I do art. 4º da LRF, que afirma que a LDO disporá sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”.

A suspensão das transferências voluntárias representa um dos principais mecanismos de sanção da lei fiscal da LRF com o propósito de prevenir ou inibir condutas contrárias à gestão fiscal responsável, a exemplo do descumprimento dos limites com despesas de pessoal ativo e inativo (LRF, 23, § 3º, I), da inobservância das medidas de recondução da dívida aos limites (art. 31, § 2º) e da falta de publicação dos relatórios fiscais.

Observe-se ainda que as exceções contidas no § 3º do art. 25 da LRF quanto à necessidade de suspender transferências voluntárias dos entes que não cumprem as exigências e requisitos encontram-se delimitadas apenas às ações de educação, saúde e assistência social.

Quanto ao atendimento privilegiado de pequenos municípios, as disposições da LRF relacionam-se basicamente à ampliação de prazos para entrega de relatórios fiscais (art. 63).

Especificamente durante período de calamidade pública, a disciplina da LRF é aquela do art. 65 da lei fiscal, com as alterações da Lei Complementar nº 173/2020, que previu o afastamento e a dispensa - durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19 - das disposições da LRF e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntária.

Assim, a validade dessa flexibilização ficou condicionada ao referido limite temporal e aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento das despesas emergenciais. O afastamento de requisitos, ademais, não atingiu aqueles de origem constitucional, salvo se especificamente citados na EC nº 106/2020⁶.

Em termos de norma infralegal, a necessidade de **regularidade previdenciária** para a celebração de instrumentos encontra-se prevista na Portaria Interministerial nº 424/2016 e suas alterações - vide no **Anexo 1** o conjunto de requisitos do art. 22 - que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União -, nos seguintes termos:

DAS CONDIÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

(...)

XVII - regularidade previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, comprovada pelo Certificado de Regularidade Previdenciária, com validade conforme o certificado; (grifo nosso)

Quanto à LDO 2021, o § 2º do art. 84 determina, para o exercício de 2021, que a realização das transferências de recursos para Município de até 50.000 habitantes não dependerá da situação de adimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.

A disposição, pelo que se deduz do que foi exposto, **invade reserva material** conferida pela Constituição (art. 163) à lei complementar de finanças públicas (LRF), entendendo-se, como dito, que o texto da LRF possibilitou às LDOs tão somente estabelecer novas condições e exigências, ou ainda regulamentar aquelas existentes (art.

⁶ Vale ressaltar que, de acordo com o Parecer SEI nº 15012/2020/ME, ao analisar quais requisitos do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016 permanecem aplicáveis em face da Lei Complementar nº 173, posicionou-se o órgão pelo **afastamento apenas daqueles que decorrem unicamente de leis ordinárias, complementares ou atos normativos de hierarquia inferior que não tem origem constitucional**. O art. 3º da LC 173 afastou as disposições da LRF e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias. Ademais, a EC 106, de 2020, suspendeu especificamente a eficácia do art. 195, § 3º durante o estado de calamidade pública.

4º, I, f⁷ cc art. 25, § 1º). Não poderia a LDO, por ser lei ordinária, revogar preceitos fiscais cujo conteúdo material é da lei complementar, hierarquicamente superior e prevalente.

Ademais, quanto à regularidade previdenciária, o **texto constitucional** (art. 167, XIII) é categórico ao proibir transferências voluntárias caso o ente não venha a cumprir as regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social dos entes recebedores de transferências voluntárias, conforme previsto no art. 167, XIII. Neste mesmo sentido, nos termos do art. 195, § 3º da CF, não pode a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social contratar com o Poder Público **nem dele receber benefícios** ou incentivos fiscais ou creditícios.

Assim, as flexibilizações da lei ordinária (LDO), sob pena de quebra da unidade do sistema normativo, não podem invadir matéria de origem constitucional inserida pela recente Reforma da Previdência, nos termos do inciso XIII do art. 167 da Constituição, que veda transferências voluntárias para todos os entes - o que inclui municípios com menos de 50 mil habitantes - que se encontram em situação irregular ou pendência quanto ao atendimento de regras gerais para a organização e funcionamento do regime próprio.

III – EMENDAS IMPOSITIVAS

O processo de flexibilização dos requisitos exigíveis para transferências voluntárias da União voltadas ao atendimento de emendas impositivas ganhou forma em um contexto de afirmação da ideia - contraposta à do orçamento autorizativo - que defendia a existência de um dever de execução das programações orçamentárias.

O orçamento impositivo das emendas teve como propósito conter a prática do contingenciamento discricionário e com viés político na execução das emendas individuais, uma medida muito mais relacionada ao desejo de isonomia do que de privilégio na execução dessas programações em relação às demais. Deste modo, fixada a despesa na lei orçamentária, independentemente da iniciativa, almejava-se que as programações seriam executadas segundo critérios objetivos e imparciais, expresso no atual § 19⁸ do art. 166 da CF.

O princípio do orçamento impositivo, enunciado e parametrizado primeiramente para as emendas individuais, foi depois ampliado para as emendas de bancada estadual, e, de certo modo, ampliado para todas as programações finalísticas (CF, art. 165, § 10). Corresponde, basicamente, ao dever do gestor de tomar todas as medidas e providências no sentido de empenhar e executar a programação, movido pelo desígnio da entrega de bens e serviços à sociedade. Ressalva-se, no entanto, que o dever de

⁷ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre: (...)

f) **demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; (grifo nosso)**

⁸ Art. 166 (...) § 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

execução é afastado sempre que comprovada a existência de impedimento, seja de ordem fiscal, técnica ou legal (art. 165, § 11).

Em relação à exigência do atendimento de condições e requisitos para o envio de transferências voluntárias aos demais entes, quando a programação tem origem em programação incluída ou acrescida por emendas impositivas, um dos desafios encontra-se no deslinde do alcance do conteúdo inserto no § 16 do art. 166-A, nos seguintes termos:

Art. 166 (...)

§ 16. Quando a **transferência obrigatória** da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, **independerá da adimplência do ente federativo destinatário** e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. **(grifo nosso)**

Quanto ao sentido da expressão “transferência obrigatória”⁹, deve-se esclarecer que essa a denominação não altera o fato de que as despesas que resultam de emendas possuem natureza “discricionária” (art. 165, § 11, III) como todas as demais transferências voluntárias, tanto que sujeitas a contingenciamento, ainda que proporcional (art. 166, § 18). Sua inclusão no orçamento é evidentemente discricionária porque depende de escolha e iniciativa parlamentar, podendo inclusive sofrer alterações quanto ao beneficiário indicado durante a execução (via SIOP). Ademais, sujeitam-se à análise da existência de impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13), sendo que as programações deixam de ser de execução obrigatória enquanto os impedimentos não forem superados.

Registre-se que a expressão “transferência obrigatória” na veiculação de despesas discricionárias não é novidade, remontando à lei 11.578/2007 (lei do PAC), que dispunha, no art. 3º: “As *transferências obrigatórias* para *execução* das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso: (...)”. Tratou-se na época, portanto, de uma forma não usual de afastar (por lei ordinária) a incidência do art. 25 da LRF sobre programações nitidamente discricionárias (investimentos do PAC).

As programações “impositivas”, parametrizadas¹⁰ ou não, são discricionárias, nos termos do (art. 165, § 11, III). As emendas impositivas são consideradas de *execução* obrigatória (art. 7º, § 4º, II, c da LDO 2021), caracterizadas como uma obrigação de fazer (adotar as medidas necessárias), não se confundindo com as “despesas obrigatórias” no sentido estrito, como é por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios, cuja *orçamentação* e *execução* são obrigatórias, vínculo que advém da

⁹ A expressão “transferência obrigatória” não se confunde com as transferências constitucionais e legais, despesas obrigatórias. A origem daquela expressão remonta à lei 11.578/2007 (lei do PAC), que dispunha, no art. 3º, que “As *transferências obrigatórias* para *execução* das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso: (...)”. Tratou-se, portanto, de uma forma de afastar a incidência do art. 25 da LRF sobre programações nitidamente discricionárias (investimentos do PAC).

¹⁰ As emendas individuais e de bancada estadual possuem limites determinados e contingenciamento proporcional.

existência de uma legislação vigente que impõe à União, basicamente, a obrigação de pagar encargo líquido e certo.

Esse foi inclusive o entendimento do TCU por meio do Acórdão n. 2874/2016-Plenário. Segundo a Corte de Contas, **transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares impositivas se caracterizam essencialmente como transferências voluntárias**. Essa conclusão confere às programações incluídas ou acrescidas por emendas tratamento isonômico com as demais programações de mesma natureza, igualmente aprovadas no âmbito do mesmo processo legislativo.

As programações incluídas por emendas, portanto, continuam “voluntárias” no sentido material e amplo (discricionárias), ajustado à linguagem constitucional. Nessa linha, continuam potencialmente aplicáveis as exigências e condições enunciadas na Constituição e na lei complementar não expressamente excluídas.

Especificamente quanto à regularidade previdenciária, a demonstração de atendimento às regras gerais de organização e funcionamento do regime próprio de previdência é exigência constitucional (EC nº. 103, de 2019) para realização de transferências voluntárias, sem ressalvas.

Outra questão, relativamente independente da primeira, refere-se ao alcance da expressão “**independerá da adimplência**” do ente federativo destinatário. Aqui a dúvida consiste apenas em identificar quais exatamente são os requisitos e condições afastados, ou seja, abrangidos pela expressão “adimplência”, o que exige interpretação e um esforço de conciliação do conjunto de normas constitucionais e legais.

No sentido estrito, dentre as condições e exigências do art. 25 da LRF, e tratando-se de exceção à regra geral, deve-se afastar apenas aquela referida no inciso IV, que exige que o ente esteja **em dia** “quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor”.

Deve-se reconhecer, no entanto, tratar-se de tema relativamente complexo, cujo deslinde caberá ao Poder Executivo. A respeito disso, o Parecer nº AM-05¹¹, da Advocacia-Geral da União, em atendimento a questionamento acerca da necessidade de conferência da regularidade junto ao CAUC no caso de emendas impositivas, assim conclui:

a) o disposto no § 13 do art. 166 da CF/88 trata-se de norma de aplicabilidade imediata, embora de eficácia contida, nos termos do inciso III do § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

b) as EPs (emendas parlamentares individuais) não podem ser enquadradas de forma geral e excludente na figura das transferências obrigatórias, e tampouco na figura das transferências voluntárias, porque tais emendas impositivas atraem elementos jurídicos das duas figuras e, portanto, configuram um terceiro tipo, de natureza *sui generis*. Deliberação unânime;

c) as EPs que se insiram no percentual destinado a ‘ações e serviços públicos de saúde’, ao serem pelo § 10 do art. 166 da CF/1988 associadas ao inciso I do § 2º do art. 198, acabam por integrar esses 0,6% ao percentual obrigatório de destinação de 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro a tais

¹¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-05-19.htm

ações e serviços, e, portanto, as transferências enquadram-se como obrigatórias a fundamento constitucional autônomo.

d) o caráter normativo cogente da expressão “independerá da adimplência”, inserta no § 13 do art. 166 da CF/88, não pode ser excepcionado de alguma forma por lei ou ato normativo.

e) a expressão “independerá da adimplência” do § 13 do art. 166 da CF/88 não pode ser excepcionada por dispositivo constitucional anterior à sua vigência. (grifo nosso)

Observe-se que o citado § 13 do art. 166 foi alterado e remetido, na redação da EC nº 100, de 26 de junho de 2019, para o § 16 do mesmo artigo, passando a abranger também as emendas de bancada estadual impositivas (RP 7).

A falta de regularidade previdenciária¹² gera impedimento, haja vista a vedação de transferência voluntária preceituada no inciso XIII do art. 167. Na linha do entendimento da AGU, isso decorre do fato de a vedação de transferência voluntária de recursos aos entes que descumprem regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social ter sido incluída em momento **posterior** à vigência do § 16 do art. 166 da Constituição (reforma previdenciária- EC nº 103, de 12 de novembro de 2019).

Conclui-se, neste sentido, pela prevalência da restrição constitucional do art. 167, XIII da Constituição, já que esse item foi incluído após a promulgação da EC nº 100, de 2019.

IV – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

As transferências especiais foram previstas no art. 166-A, II da Constituição, modalidade definida apenas para as emendas individuais, distinguindo-se das demais transferências (voluntárias) na medida em que não têm finalidade definida.

Tais transferências serão repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (art. 166-A, § 2º, I e II da CF), o que revela sua natureza similar à de uma doação, termo inicialmente utilizado quando da tramitação da PEC.

O objeto das transferências especiais feitas pela União é a mera remessa de recursos, e não a entrega de bens e serviços.

A transferência especial prevista no art. 166-A da Constituição somente é permitida para entes públicos, não podendo ser utilizada para a remessa de recursos para as entidades privadas, o que exigiria maior nível de compromisso e controle.

Proíbe-se a utilização de transferência especial para pagamento de pessoal e dívida, sendo que deve haver uma destinação mínima de 70% para despesas de capital.

¹² Mesmo que venha a ser considerada uma forma de “inadimplência” para fins do § 16 do art. 166 da CF.

Prevê o inciso III do § 2º do art. 166-A que as transferências especiais devem ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Quanto às programações finalísticas, a distinção provém do Plano Plurianual 2020-2023. Os programas finalísticos são definidos como o conjunto de ações voltado ao enfrentamento de um problema da sociedade, ao qual se associa objetivo e meta. Contrapõe-se aos programas voltados à gestão da atuação governamental (art. 2º da Lei 13.971/2019).

As transferências especiais permitem ganho na agilidade de repasse de recursos da União para os demais entes. Mas trazem um déficit de transparência e controle social dos recursos do orçamento da União, afetando potencialmente o modelo federativo no que tange ao equilíbrio na distribuição de recursos e competências.

A Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/21¹³ estabeleceu normas de execução da transferência especial para o atendimento de programações incluídas por emendas individuais, reproduzindo basicamente aquelas previstas na Constituição, aplicando-se rito e processo de indicação de beneficiários e ordem de prioridade semelhante àquele utilizado para as emendas via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Tratando-se de programação incluída por emenda individual, a transferência especial “independe da adimplência” do ente federado beneficiário, nos termos do § 16 do art. 166 da Constituição.

Quanto aos impedimentos técnicos, o art. 8º da Portaria assim determina:

Art. 8º Constituem impedimentos de ordem técnica para a execução das emendas individuais impositivas na modalidade de transferência especial:

I - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP;

II - não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil; e

III - outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

Observe-se que o item III deixa em aberto a existência de outras razões de ordem técnica que possam caracterizar impedimento. Então, se o Município se encontra pendente em relação ao cumprimento do inciso XIII do art. 167 da CF, o fato também pode ser considerado como impedimento.

V - CONCLUSÕES

A regularidade previdenciária, ou seja, o cumprimento por parte dos demais entes da federação das regras gerais de organização e de funcionamento do regime próprio

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

de previdência social, é requisito previsto no art. 167, XIII da Constituição, incluído pela reforma previdenciária (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019), posterior à vigência do § 16 do art. 166 da Constituição.

Entende-se que a LRF possibilitou às LDOs tão somente impor condições, regulamentar ou ampliar exigências (art. 4º, I, f c/c art. 25, § 1), não podendo inovar em matéria constitucional ou reservada à lei complementar. Não fosse assim, todos os instrumentos de prevenção e controle do equilíbrio das finanças públicas e da gestão fiscal poderiam ser afastados a cada exercício pela LDO, frustrando-se o propósito da lei fiscal.

Em consonância com o entendimento do TCU, a referência a “transferência obrigatória” no texto constitucional não alterou a natureza discricionária dessas transferências derivadas de emendas impositivas. Ou seja: a) continuam “voluntárias” no sentido material, aplicáveis portanto as exigências e condições enunciadas na Constituição e na lei complementar (exceto quanto à “adimplência”); b) o caráter normativo cogente da expressão “independerá da adimplência”, inserta no § 16 do art. 166 da CF/88, não pode ser excepcionado por lei ou ato normativo; e, c) a expressão “independerá da adimplência” do § 16 do art. 166 da CF/88 não pode ser excepcionada por dispositivo constitucional anterior à sua vigência.

A presente Nota contempla tão somente uma análise preliminar, trazendo subsídios acerca da questão levantada. Ressalte-se que caberá ao Poder Executivo, no exercício de sua competência administrativa, implementar e regulamentar a legislação vigente, dirimindo eventual controvérsia, sem prejuízo do controle jurisdicional caso se mostrar necessário.

Brasília, 08 de setembro de 2021.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD

Consultores Designados para elaboração do Estudo:¹⁴

¹⁴ Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Mário Luís Gurgel e Túlio Cambraia

ANEXO

Portaria Interministerial nº 424/2016

ART. 22 -ALTERADO NA ÍNTEGRA PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414/2020)

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

I - regularidade quanto a tributos federais, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição, do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos arts. 27, inciso IV; 29 e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, comprovada pela Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, com validade conforme a certidão;

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

III - regularidade no pagamento de contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos termos dos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada pelo Certificado de Regularidade do FGTS, com validade conforme o certificado;

IV - adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios (Sahem), válida na data da consulta;

V - regularidade perante o poder público federal, nos termos do art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, comprovada mediante consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), válida na data da consulta;

VI - regularidade na prestação de contas de recursos federais, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao subsistema Transferências do Siafi e à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças;

VIII - publicação em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior, pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

IX - encaminhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 48, § 2º, 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovados mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

X-A - publicação em meios oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

XI - encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 48, § 2º, 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XII-A - encaminhamento das Declarações das Contas Anuais relativas aos cinco últimos exercícios financeiros, nos termos dos arts. 48, § 2º, e 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento das contas do exercício subsequente;

XIII-A - encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis do exercício financeiro vigente e dos quatro anteriores, nos termos do art. 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento da matriz subsequente;

XIV - encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública, nos termos do art. 32, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Cadastro da Dívida Pública no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem), válida na data da consulta;

XV - divulgação da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada por declaração de cumprimento, com validade no mês da assinatura, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

XVI - exercício da plena competência tributária, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante inserção do atestado no Siconfi, com validade até a data limite para envio do atestado do exercício subsequente;

XVII - regularidade previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, comprovada pelo Certificado de Regularidade Previdenciária, com validade conforme o certificado;

XVIII - regularidade na concessão de incentivos fiscais, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, comprovada por certidão ou documento similar fornecido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia;

XIX - regularidade no fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, nos termos do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016, comprovado por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade no mês da assinatura;

XX - regularidade na aplicação mínima de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siope, com validade até 30 de janeiro do exercício subsequente, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXI - regularidade na aplicação mínima de recursos em saúde, nos termos do art. 198, § 2º, da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b" da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siops, válida na data da consulta, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXII - regularidade no cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIII - regularidade no cumprimento do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIV - regularidade no cumprimento do limite das dívidas consolidada e mobiliária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXV - regularidade no cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVI - regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVII - regularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira, nos termos do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;
e

XXVIII - regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo, com validade no mês da assinatura;

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

§ 2º A demonstração do cumprimento das exigências, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas administrações indiretas e entidades privadas sem fins lucrativos, deverá ser feita por meio de apresentação pelo proponente, ao concedente, de comprovação de sua regularidade e da unidade executora, quando houver.

§ 3º Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem estar registrados na Plataforma +Brasil pelo número de inscrição no CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que dispõe sobre o CNPJ.

§ 4º A verificação dos requisitos de que trata o caput dar-se-á pela consulta:

I - do número de inscrição no CNPJ do proponente, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja ente da Federação ou entidade da administração indireta;

II - dos números de inscrição no CNPJ do proponente e do ente da Federação, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja órgão da administração direta; e

III - do número de inscrição no CNPJ do proponente, registrado como matriz ou filial, para instrumentos em que o beneficiário do instrumento seja entidade privada de que trata o inciso II do art. 9º.

§ 5º Aos instrumentos celebrados:

I - com a administração pública indireta, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, II, III, IV, V, VI e XXVIII do caput; e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, III, V e VI do caput.

§ 6º Nos casos de instrumentos a serem celebrados com entidade da administração pública indireta, a regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 1977, de que trata o inciso XXVIII do caput, se aplica apenas no âmbito da entidade e não de todo o ente federado, devendo a declaração de regularidade ser emitida pelo dirigente máximo da entidade proponente.

§ 7º Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 4º, observado o disposto no inciso III do art. 9º, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar:

I - declaração do representante legal de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), na Plataforma +Brasil, no Siafi, e no Cadin; e

II - certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º A Plataforma +Brasil manterá registros acerca do descumprimento dos requisitos a que se referem os incisos II e XV do caput e da suspensão de transferência por decisão judicial:

I - prestados mediante comunicação de órgãos do Poder Judiciário, Tribunal de Contas ou Ministério Público; ou

II - registrados diretamente na Plataforma +Brasil pelos órgãos relacionados no inciso I ou pelo Ministério da Economia, em atendimento à decisão judicial.

§ 9º Fica suspensa a restrição decorrente de inadimplência registrada no Cadin e no Siafi para transferência voluntária da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinada à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira.

§ 10. Para atendimento do requisito de que trata o inciso VII do caput, quando não houver área específica, o conveniente poderá atribuir a competência pela gestão dos recursos recebidos por transferência voluntária da União a outro setor que possua, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

§ 11. O Banco Central do Brasil e o respectivo Tribunal de Contas deverão ser comunicados sobre indícios de irregularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira de que trata o inciso XXVII do caput.

§ 12. O extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), ou sistema que vier a substituí-lo, poderá ser utilizado na verificação do cumprimento dos requisitos nele apresentados.

§ 13. Os requisitos que não puderem ser comprovados mediante consulta ao CAUC, serão comprovados conforme disposto no caput.

§ 14. O resultado da consulta ao CAUC será, para fins de instrução processual, enviado automaticamente à Plataforma +Brasil na data da assinatura.

§ 15. Os requisitos fiscais para a celebração de instrumentos com consórcios públicos serão definidos em [ato da Secretaria do Tesouro Nacional](#) da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.



§ 16. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.