

NOTA TÉCNICA Nº 34/2022

Brasília, 22 de dezembro de 2022.

ÁREA: Finanças, Tributação

1. TÍTULO: Repasse do FPM e consequências do bloqueio

REFERÊNCIAS:

- Constituição Federal, de 1988
- Emenda Constitucional 84, de 2 de dezembro de 2014
- Emenda Constitucional 112, de 27 de outubro de 2021
- Emenda Constitucional 55, de 20 de setembro de 2007

PALAVRAS-CHAVE:

1. FPM; 2. Repasses; 3. Finanças Municipais; 4. Bloqueio; 5. Transferências constitucionais; 6. Orientação; 7. STN; 8. Banco Brasil; 9. IBGE; 10. Coeficientes. 11. IPI 12. Imposto de Renda.

Considerando que:

- este documento possui caráter pedagógico e informativo, por meio do qual a CNM orienta preventivamente, a fim de evitar que os gestores públicos municipais, distritais e estaduais, por desconhecimento, cometam irregularidades na aplicabilidade dos recursos recebidos;
- a maior parte da receita orçamentária, aproximadamente 80% dos Municípios brasileiros, provém de transferências de recursos da União ou dos respectivos Estados, com especial destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- o Brasil é uma Federação com ampla dependência de transferências intergovernamentais;
- a eficiente orientação quanto à utilização das transferências é elemento importante tanto para o equilíbrio fiscal quanto para a qualidade da intervenção do setor público na economia;
- a necessidade de incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos;
- dúvidas e dificuldades com relação à gestão são uma constante no dia a dia

de trabalho de todos os órgãos públicos;

- grandes são as responsabilidades enfrentadas pelos gestores para administrar de acordo com o interesse público e com os princípios da administração, considerando a escassez de recursos que possuem;
- a necessidade de orientar os Municípios para evitar possíveis bloqueios que porventura possam estar sujeitos.

Esta Nota Técnica tem como finalidade orientar de forma clara e concisa, bem como subsidiar os Municípios com informações básicas inerentes aos recursos financeiros do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a sua relevância para os Municípios e as implicações quanto a passivos que possam provocar o seu bloqueio.

1- Origem do FPM

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios, previsto no art. 159, inc. I, alíneas b e d (esta última em decorrência da Emenda Constitucional 55, de 20 de agosto de 2007), da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

- a) (...);
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) (...);
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Trata-se de transferência redistributiva, paga pela União a todos os Municípios da nação, caracterizada pelo uso incondicional, obrigatório e sem contrapartida.

O total de recursos do FPM, arrecadados pela União, é segmentado em três partes: 10% são entregues aos Municípios que são capitais de Estados, 86,4% aos

Municípios não capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos Municípios mais populosos.

Tabela 1 – Segmentação dos Recursos do FPM por perfil de Município

	PARCELA	PERCENTUAL (%)
I	Capital de Estado e DF	10,0
II	Municípios Não Capital (Interior)	86,4
III	Reserva Municípios de Grande População	3,6

Fonte: Legislação Federal.

2- Critérios para a distribuição do FPM

A fixação dos coeficientes individuais de participação dos Municípios para fins de recebimento do FPM é efetuada com base na população de cada Município, informada ao Tribunal através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até o dia 31 de outubro de cada ano, bem como a renda *per capita* dos Estados.

Até o dia 31 de agosto de cada ano, o IBGE publica no *Diário Oficial da União* (DOU), até para os fins do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação, as devidas informações contendo a relação populacional de Estados e Município, onde os interessados devem, dentro do prazo de vinte dias da publicação, sob o risco de preclusão administrativa, apresentar reclamações fundamentadas ao próprio IBGE, que avaliará os recursos de maneira conclusiva. E, decorrido o prazo de apreciação dos recursos, a relação final é enviada ao Tribunal até 31 de outubro pela entidade e cumprindo com as determinações legais previstas no art. 102 da Lei 8.443/1992.

Por fim, os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo TCU e publicados em Decisão Normativa no *Diário Oficial da União* até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92).

Para fins de repasses, os Municípios brasileiros são distribuídos em três classes: Capitais – Brasília e as capitais estaduais; de Interior – os demais Municípios não capitais; e Municípios da Reserva – com população superior a 142.633 habitantes. Para cada faixa populacional, há um coeficiente já existente. Este número pode variar

de 0,6 a 4,0 em Municípios com a quantidade de habitantes entre 10.188 e 156 mil. Caso o número aumente, o coeficiente permanece fixo.

Tabela 2 – Coeficientes de participação dos Municípios não capitais no FPM

DECISÃO NORMATIVA – TCU Nº 133 - Anexo VII FPM - Interior			
Tabela para cálculo de coeficientes Exercício 2014			
De	Até	Faixa de Habitantes	Coeficiente
1	10.188	Até 10.188	0,6
10.189	13.584	De 10.189 a 13.584	0,8
13.585	16.980	De 13.585 a 16.980	1,0
16.981	23.772	De 16.981 a 23.772	1,2
23.773	30.564	De 23.773 a 30.564	1,4
30.565	37.356	De 30.565 a 37.356	1,6
37.357	44.148	De 37.357 a 44.148	1,8
44.149	50.940	De 44.149 a 50.940	2,0
50.941	61.128	De 50.941 a 61.128	2,2
61.129	71.316	De 61.129 a 71.316	2,4
71.317	81.504	De 71.317 a 81.504	2,6
81.505	91.692	De 81.505 a 91.692	2,8
91.693	101.880	De 91.693 a 101.880	3,0
101.881	115.464	De 101.881 a 115.464	3,2
115.465	129.048	De 115.465 a 129.048	3,4
129.049	142.632	De 129.049 a 142.632	3,6
142.633	156.216	De 142.633 a 156.216	3,8
156.217	...	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981.

3- Alteração do coeficiente de participação do Município

Quaisquer alterações que venham a ocorrer, com a finalidade de revisão dos coeficientes dos Fundos de Participação do Município, ocorrerão anualmente pelo TCU, segundo informações divulgadas pelo IBGE nos termos da Lei Complementar 59, de 22 de dezembro de 1988.

O Município terá seu coeficiente alterado, desde que o levantamento anual realizado pelo IBGE apresente alteração relevante no número de seus habitantes residentes, provocando a mudança na classificação da sua faixa de habitantes, conforme o Decreto Lei 1881/1981. Indicada a alteração populacional, o TCU procede ao cálculo

dos novos coeficientes, os quais produzirão efeitos financeiros a partir do ano seguinte.

4- Impostos que compõem a base de cálculo para repasse do FPM

De acordo com a CF/1988; 23,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais), efetuada pela União, do Imposto de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) são destinados ao FPM.

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) já constava na legislação desde a Constituição de 1946, no art. 15, inc. IV, assim como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que foi instituído pela Emenda Constitucional 18, de 1º de dezembro de 1965, feita ao art. 11 da Constituição de 1946.

5- Periodicidade de repasse do FPM

Em conformidade com o art. 4º da Lei Complementar 62/1989, os valores relativos ao FPM devem ser creditados **decendialmente** aos Municípios, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta para essa finalidade no Banco do Brasil.

Em ocasiões em que a data caia no final de semana ou feriado, o repasse é antecipado para o primeiro dia útil anterior, sendo transferido e considerando como base a arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior.

6- Retenções e descontos incidentes no FPM

Para as transferências normais, há desconto na fonte de 1% referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e retenção de 20% relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

O Banco do Brasil credita, nas respectivas contas correntes dos Municípios, a quantia que lhes cabem, conforme os percentuais calculados e informados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como as retenções correspondentes a 20% de Fundeb e 1% de Pasep.

O FPM compõe a base de cálculo dos gastos com saúde, de acordo com a LC 141, de 13 de janeiro de 2012, que fixa o gasto mínimo em Saúde de 15% pelos Municípios; assim como integra a base de cálculo para os gastos com Educação em conformidade com o art. 212 da CF/1988, a qual estabelece que os Municípios aplicarão o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

7- Localizando os valores dos repasses do FPM para cada Unidade Federativa

No portal do TCU, é possível encontrar as diversas Decisões Normativas do Tribunal, com informações dos percentuais e as respectivas memórias de cálculo. O acesso para conhecer os percentuais individuais dos Municípios para repartição das transferências do FPM deve ser por meio do *link*: <https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza os valores para consulta, classificados por uma ou mais regiões geográficas ou Entes da Federação, por ano, mês ou decêndio em que a transferência foi realizada, veja os *links*: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>

De outra forma, pode-se consultar o *site* do Banco do Brasil, para obter o Demonstrativo de Distribuição de Arrecadação, em que o mesmo permite filtrar as

informações por Município e por cada período desejado através do *link*:
<https://www42.bb.com.br/portallbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bbx>

8- Quais são os repasses extras do FPM

Atualmente vigora três repasses extras de FPM aos Municípios, quais sejam, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Três repasses extras de FPM aos Municípios

Mês	Data do Repasse	% Repasse	Dispositivo Legal
Julho	Primeiro Decêndio	1%	Emenda Constitucional 84/2014
Setembro***	Primeiro Decêndio	1%	Emenda Constitucional 112/2021
Dezembro	Primeiro Decêndio	1%	Emenda Constitucional 55/2007

*** OBS: EC 112/2021 dispõe no art. 2º que para os fins do disposto na [alínea "f" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal](#), a União entregará ao Fundo de Participação dos Municípios, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), 0,5% (cinco décimos por cento) e 1% (um por cento), respectivamente, em cada um dos 2 (dois) primeiros exercícios, no terceiro exercício e a partir do quarto exercício em que esta Emenda Constitucional gerar efeitos financeiros.

9- Retenção Fundeb sobre o 1% das EC 55/2007, EC 84/2014 e EC 112/2021

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, tendo sido iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007. A Medida Provisória, depois transformada em Lei, que criou o Fundeb denomina cada um dos onze fundos e tributos que o compõem, quais sejam:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM (parcela de 22,5%);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações – IPI-Exportação;
- Desoneração de Exportações (Lei Complementar 87/1996);
- Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCMD;

- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Quota-Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR – ou 100% do valor do imposto, caso seja arrecadado pelo próprio Município; e
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Como as Emendas Constitucionais 55/2007, 84/2014 e 112/2021 foram promulgadas em data posterior à legislação do Fundeb, não há incidência do desconto sobre o valor adicional previsto nessas emendas.

10- Recursos do FPM não podem ser retidos

De acordo com a determinação do art. 160, *caput*, da Constituição Federal:

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.

Entretanto, o parágrafo único desse mesmo artigo permite que a União condicione a entrega dos recursos à regularização de débitos do Ente Federativo junto ao governo federal e suas autarquias (por exemplo, dívidas com o INSS, inscrição na dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN), assim como ao atendimento do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 198, § 2º, incs. II e III).

Art. 160 – [...]

§ 1º A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: [\(Renumerado do Parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021\)](#)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

Resumindo: Bloqueio é diferente de condicionalidades. De acordo com a legislação, o FPM não pode ser retido, mas o repasse pode ser condicionado à regularização de débitos e pendências do Ente Federativo.

11- Principais causas do Bloqueio do FPM

O **FPM bloqueado** é um problema grave e pode gerar consequências negativas para o dia a dia da prefeitura, pois o FPM é considerado a principal receita de diversas prefeituras do Brasil.

Pode causar problemas para o pagamento da folha do mês, dos colaboradores ou então no valor das férias desses servidores, gerar atrasos de fornecedores, gerar despesas com pagamentos de juros por atrasos, prejudicar o serviço público de diversas formas. Enfim, seja qual for a área afetada, é essencial compreender como funciona esse processo.

A cada mês (geralmente dia 14), uma lista com os bloqueios no Fundo de Participação dos Municípios é disponibilizada. Esta relação, desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional (SNT), ocorre por algumas falhas.

O bloqueio do FPM é realizado no início de cada mês pelo sistema da RFB. Essa situação impossibilita a utilização, pelo Município, dos recursos creditados a partir do segundo decêndio do mês bloqueado. O recurso, mesmo bloqueado, pode ser visualizado no extrato da conta pela consulta pública do Banco do Brasil (BB), mas fica impossibilitado o seu uso para saques, transferências, pagamentos, investimentos etc.

Algumas regras devem ser observadas cotidianamente para que o repasse do FPM seja realizado normalmente, quais sejam: evitar pendências financeiras com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou alguma dívida ativa na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Conforme informações junto aos órgãos, a ausência de pagamento ou ainda a quitação das guias fora do prazo de vencimento bloqueia o recurso.

Outra forma que pode causar o bloqueio do FPM é quando há a falta de prestação de contas no Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) em relação aos custos com a saúde.

Identificado o bloqueio, o Município deve verificar junto do órgão que originou o motivo do bloqueio (Receita Federal do Brasil, PGFN, INSS, sentença judicial, Siops) e regularizar o problema.

12- Entendendo melhor as regras para evitar o FPM bloqueado e como consultar e descobrir se está com FPM bloqueado

1º Passo: identificar qual órgão determinou o bloqueio. Por meio da consulta ao *site* da STN é possível obter tal informação:

a parte positiva é a possibilidade de consultar a situação antes de ter a surpresa do bloqueio. Isso pode ser realizado no *site* do Tesouro Nacional, em casos de bloqueios na Receita Federal e também no INSS. Caso seja uma suspensão relacionada à prestação de contas, isso pode ser analisado na página do Siops. Informações do Siafi

–

Entes

Bloqueados:

http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/Entesbloqueados_novosite/index.asp

2º Passo: identificado o órgão, é necessário contatá-lo para obter informações do motivo do bloqueio. O contato pode ser feito por telefone, portal e-CAC, sistema, presencialmente.

As regiões fiscais da RFB contam com equipes especializadas no atendimento aos Entes públicos através do Dossiê Digital de Atendimento (DDA), que é um procedimento administrativo que tem como finalidade acolher um requerimento de serviço e sua respectiva documentação para que sejam analisados pelo setor competente da RFB.

Através desse Dossiê, a perspectiva é que os atendimentos a solicitações sejam mais ágeis, pois possibilitam ao solicitante acompanhar em tempo real dentro do portal e-CAC o seu processo.

O DDA e todos os processos eletrônicos são “patrulhados” diariamente pela inteligência artificial do sistema e, assim, os processos eletrônicos com novos eventos, uma petição da prefeitura, por exemplo, são automaticamente distribuídos para análise em no máximo até o próximo dia útil, e os prazos e as pendências de análise são acompanhados e monitorados.

3º Passo: regularize as pendências apontadas pelo respectivo órgão.

4º Passo: dirija-se ao órgão, por meio digital ou presencial, que bloqueou e apresente o comprovante da regularização da situação de inadimplência. No caso mais comum, de pendências no Pasep, entre no E-Cac e abra o peticionamento digital e apresente os comprovantes de pagamento das guias.

5º Passo: casos em que a pendência seja em decorrência do não envio das informações e homologação do 6º bimestre Siops, faz-se necessário o envio das prestações de contas que estão em aberto e não somente o envio, mas a homologação pelo gestor do SUS do Município o mais rápido possível para que o desbloqueio seja realizado em até 72 horas.

Após resolvidas todas as pendências, o gestor deverá aguardar a atualização do sistema da Receita. Os recursos serão liberados no dia 28, período em que ocorre as atualizações. Porém, o recurso só é liberado mediante verificação nesta base de controle.

Para mais orientações relacionadas às receitas municipais e às transferências constitucionais, clique aqui: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14837>

Finanças e Tributação/CNM
financas@cnm.org.br
(61) 2101-6000