



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2177031 - PI(2024/0385152-2)

**RELATORA** : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
**RECORRENTE** : FAZENDA NACIONAL  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DE LAGOINHA DO PIAUÍ  
**ADVOGADO** : JOSÉ AMÂNCIO DE ASSUNÇÃO NETO - PI005292

### EMENTA

**Ementa.** FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. TEMA 1401. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Inadimplemento de contribuições para o RGPS. Bloqueio. Limitações. Impossibilidade.

#### I. CASO EM EXAME

1. Tema 1.401: recursos especiais (REsp n. 2.177.031 e REsp n. 2.238.302) representativos de controvérsia repetitiva relativa à aplicabilidade dos limites de 9% (nove por cento) da cota-parte do município no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e até 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do município, nos termos dos arts. 1º, *caput*, e 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998, a bloqueios do FPM em razão de inadimplemento de contribuições previdenciárias.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Definir se são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Deve ser avaliado, no presente tema repetitivo, se as disposições da Lei n. 9.639/1998, que afastavam a retenção do FPM como garantia dos créditos previdenciários para os parcelamentos nela previstos, devem ser aplicadas em relação a créditos não parcelados ou parcelados segundo outros diplomas legais.

4. O parcelamento de contribuições previdenciárias é excepcional. Vedadas a remissão e a anistia desde a EC n. 20/1998, são expressamente proibidos "a moratória e o parcelamento" por prazo longo desde a EC n. 103/2019 (art. 195, § 11, da CF). Disposições constitucionais transitórias toleraram o parcelamento de tais débitos (art. 57 do ADCT e art. 116, introduzido pela EC n. 113/2021 e modificado pela EC n. 136/2025), o que apenas reforça o caráter nada corriqueiro da rolagem dessa dívida.

5. O condicionamento da liberação de recursos do FPM à regularidade com as contribuições previdenciárias está além de discussão. O texto constitucional subordina a entrega dos recursos do fundo de participação ao pagamento dos créditos que o ente transferidor tem para com o ente beneficiado (art. 160, § 1º, I), e a legislação aponta a inexistência de débitos em relação às contribuições previdenciárias como requisito para a entrega dos recursos (art. 56 da Lei n. 8.212/1991).

6. A Lei n. 9.639/1998, invocada como fonte da limitação à retenção, dispôs sobre parcelamentos específicos, com prazo de adesão há muito ultrapassado. O prazo de adesão à modalidade mais recente venceu há mais de quinze anos (31/8/2001), conforme modificações no texto legal operadas pela Medida Provisória n. 2.187-13/2001.

7. A Lei n. 9.639/1998 não revogou a exigência de regularidade com as contribuições previdenciárias para a liberação do fundo, prevista no art. 56 da Lei n. 8.212/1991. Trata-se de uma lei especial, que convive com a norma geral, na forma do art. 2º, § 2º, da LINDB. Ambas as normas são perfeitamente compatíveis.

8. O campo do parcelamento de débitos tributários é regido por direito estrito. O CTN determina que se interprete literalmente a legislação tributária que disponha sobre o parcelamento (art. 111, I e III e art. 151, VI, CTN). Com mais razão, devem ser interpretadas de forma estrita as disposições que afastam as garantias dos créditos previdenciários, constitucionalmente protegidos.

9. A extensão das limitações quantitativas previstas na Lei n. 9.639/1998 a débitos não parcelados ou regidos por outros parcelamentos seria equivalente à criação de nova espécie de parcelamento fora das hipóteses efetivamente previstas em lei e à revelia da previsão do art. 155-A do CTN, que afirma que "o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica".

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

10. Tese: Não são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

11. Caso concreto: dado provimento ao recurso especial.

---

*Dispositivos relevantes citados:* arts. 1º, *caput*, e 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998; art. 111, I e III, 155-A, do CTN; art. 56, *caput* e § 2º, da Lei n. 8.212/1991; art. 27, da LC n. 77/1993; art. 160, *caput*, § 1º, I, e § 2º, da CF.

*Jurisprudência relevante citada:* STF: ARE n. 1.542.055, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, julgado em 15/9/2025; AgR-segundo no ARE n. 1.387.592, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, julgado em 4/4/2024; AgR no ARE n. 1.341.643, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 4/10/2021.

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial da Fazenda Nacional, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1401:

Não são aplicáveis a bloqueios do FPM, em razão de dívidas com contribuições previdenciárias, os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 07 de maio de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
Relatora



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2177031 - PI(2024/0385152-2)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA  
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE LAGOINHA DO PIAUÍ  
ADVOGADO : JOSÉ AMÂNCIO DE ASSUNÇÃO NETO - PI005292

### EMENTA

**Ementa.** FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. TEMA 1401. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Inadimplemento de contribuições para o RGPS. Bloqueio. Limitações. Impossibilidade.

#### I. CASO EM EXAME

1. Tema 1.401: recursos especiais (REsp n. 2.177.031 e REsp n. 2.238.302) representativos de controvérsia repetitiva relativa à aplicabilidade dos limites de 9% (nove por cento) da cota-parte do município no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e até 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do município, nos termos dos arts. 1º, *caput*, e 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998, a bloqueios do FPM em razão de inadimplemento de contribuições previdenciárias.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Definir se são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Deve ser avaliado, no presente tema repetitivo, se as disposições da Lei n. 9.639/1998, que afastavam a retenção do FPM como garantia dos créditos previdenciários para os parcelamentos nela previstos, devem ser aplicadas em relação a créditos não parcelados ou parcelados segundo outros diplomas legais.

4. O parcelamento de contribuições previdenciárias é excepcional. Vedadas a remissão e a anistia desde a EC n. 20/1998, são expressamente proibidos "a moratória e o parcelamento" por prazo longo desde a EC n. 103/2019 (art. 195, § 11, da CF). Disposições constitucionais transitórias toleraram o parcelamento de tais débitos (art. 57 do ADCT e art. 116, introduzido pela EC n. 113/2021 e modificado pela EC n. 136/2025), o que apenas reforça o caráter nada corriqueiro da rolagem dessa dívida.

5. O condicionamento da liberação de recursos do FPM à regularidade com as contribuições previdenciárias está além de discussão. O texto constitucional subordina a entrega dos recursos do fundo de participação ao pagamento dos créditos que o ente transferidor tem para com o ente beneficiado (art. 160, § 1º, I), e a legislação aponta a inexistência de débitos em relação às contribuições previdenciárias como requisito para a entrega dos recursos (art. 56 da Lei n. 8.212/1991).

6. A Lei n. 9.639/1998, invocada como fonte da limitação à retenção, dispôs sobre parcelamentos específicos, com prazo de adesão há muito ultrapassado. O prazo de adesão à modalidade mais recente venceu há mais de quinze anos (31/8/2001), conforme modificações no texto legal operadas pela Medida Provisória n. 2.187-13/2001.

7. A Lei n. 9.639/1998 não revogou a exigência de regularidade com as contribuições previdenciárias para a liberação do fundo, prevista no art. 56 da Lei n. 8.212/1991. Trata-se de uma lei especial, que convive com a norma geral, na forma do art. 2º, § 2º, da LINDB. Ambas as normas são perfeitamente compatíveis.

8. O campo do parcelamento de débitos tributários é regido por direito estrito. O CTN determina que se interprete literalmente a legislação tributária que disponha sobre o parcelamento (art. 111, I e III e art. 151, VI, CTN). Com mais razão, devem ser interpretadas de forma estrita as disposições que afastam as garantias dos créditos previdenciários, constitucionalmente protegidos.

9. A extensão das limitações quantitativas previstas na Lei n. 9.639/1998 a débitos não parcelados ou regidos por outros parcelamentos seria equivalente à criação de nova espécie de parcelamento fora das hipóteses efetivamente previstas em lei e à revelia da previsão do art. 155-A do CTN, que afirma que "o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica".

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

10. Tese: Não são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

11. Caso concreto: dado provimento ao recurso especial.

---

*Dispositivos relevantes citados:* arts. 1º, *caput*, e 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998; art. 111, I e III, 155-A, do CTN; art. 56, *caput* e § 2º, da Lei n. 8.212/1991; art. 27, da LC n. 77/1993; art. 160, *caput*, § 1º, I, e § 2º, da CF.

*Jurisprudência relevante citada:* STF: ARE n. 1.542.055, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, julgado em 15/9/2025; AgR-segundo no ARE n. 1.387.592, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, julgado em 4/4/2024; AgR no ARE n. 1.341.643, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 4/10/2021.

## **RELATÓRIO**

### **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (RELATORA):**

Trata-se de recurso especial afetado ao rito dos recursos repetitivos como representativo do Tema 1.401, para dirimir controvérsia assim delimitada:

Definir se são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

A UNIÃO interpôs, com fundamento no art. 105, III, alínea "a", CF, recurso especial (fls. 321-335), contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que

negou provimento a sua apelação contra a sentença que acolheu o pedido formulado pelo MUNICÍPIO DE LAGOINHA DO PIAUÍ, com a seguinte ementa (fls. 231-232):

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE APELAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DA CONCESSÃO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. RETENÇÃO DOS RECURSOS ATRIBUÍDOS AOS MUNICÍPIOS. LIMITES QUANTITATIVOS. NÃO FIXAÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI Nº 9.639/1998 .

1. No caso, não se constata a existência de circunstância a caracterizar a probabilidade do provimento do recurso ou a relevância da fundamentação – *fumus boni juris* –, o que impossibilita a concessão do efeito suspensivo postulado, mormente quando se verifica o teor da argumentação deduzida na sentença, pelo MM. Juízo Federal *a quo*, além da circunstância de se encontrar o *decisum* apelado suficiente fundamentado e provido de juridicidade.

2. O art. 160, parágrafo único, da Constituição Federal, admite a juridicidade do entendimento segundo o qual, embora seja vedada a retenção dos recursos atribuídos aos Municípios, não se vislumbra impedimento a que a União condicione a entrega dos acima referidos recursos à regularização de débitos do ente Federativo junto ao Governo Federal e suas autarquias, bem como ao atendimento do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §2º, II e III, da Constituição Federal). Dessa forma, verifica-se a constitucionalidade do condicionamento da entrega dos recursos atribuídos aos municípios, pela União, ao pagamento de seus créditos e atendimento de gastos mínimos para a área da saúde.

3. Embora a Constituição Federal não tenha fixado limites quantitativos para o condicionamento da entrega de recursos, a Lei nº 9.639/1998, ao dispor sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, previu a possibilidade de os municípios amortizarem suas dívidas oriundas de contribuições sociais mediante o emprego de 9% do montante do FPM, vislumbrando-se ainda previsão no sentido de que o município poderá, mensalmente, comprometer até quinze pontos percentuais da Receita Corrente Líquida Municipal. Diante da previsão contida na Lei nº 9.639/1998, verifica-se que o não repasse, aos municípios, de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, deve se limitar aos percentuais de 9% (nove por cento) para débitos consolidados, e 15% (quinze por cento), para as obrigações correntes líquidas. Aplicação de precedentes jurisprudenciais deste Tribunal Regional Federal.

4. Assim, não há que se falar na necessidade de interpretação literal da lei tão somente para os casos de parcelamento especial, mormente quando se verifica que a Lei nº 9.639/98 diz respeito à amortização de dívidas oriundas de contribuições sociais, o que faz com que, havendo expressa previsão legal que defina os critérios de amortização de dívidas com recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, não se apresente como razoável e proporcional admitir que ocorra o não repasse aos municípios da integralidade dos valores que lhe são devidos a título do Fundo de Participação dos

Municípios – FPM, em prejuízo da realização dos serviços essenciais devidos à população do município interessado.

5. Sentença mantida.

6. Apelação da União (Fazenda Nacional) desprovida.

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados (fls. 291-302).

Em seu recurso especial, a UNIÃO alegou **(i)** nulidade do acórdão *a quo* em razão de contrariedade ao art. 1.022, do Código de Processo Civil (CPC), por afirmar não ter sido apreciada sua tese de impossibilidade de se aplicar os limites previstos em legislação estranha às retenções efetivadas nos autos; **(ii)** violação ao art. 56, *caput* e § 2º, Lei n. 8.212/1991, porque, na melhor interpretação destes dispositivos, as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seriam condicionadas à inexistência de débitos da municipalidade e haveria, nessas situações, legitimidade para retenção total das cotas-partes municipais; e **(iii)** violação aos arts. 1º e 5º, Lei n. 9.639/1998, e aos arts. 111, I, e 155-A, do Código Tributário Nacional (CTN), porque os limites de retenções do FPM constantes destes dispositivos seriam aplicáveis unicamente aos parcelamentos especiais previstos na própria Lei n. 9.639/1998 (estes identificados, nos termos dos Extratos do Tesouro Nacional, como "INSS – Parc – ADM"), já que, sendo esta uma lei que estabelece parcelamento tributário, deveria ser interpretada literalmente, bem como que "consiste em legislação especial pertinente a regime de parcelamento, desprovida, portanto, do caráter geral necessário para reger situações que não se enquadrem na hipótese específica do parcelamento regrado".

Apontou que "a possibilidade de bloqueio ou não-repasse dos Fundos de Participação de Estados e Municípios inadimplentes tem lastro constitucional no artigo 160, parágrafo único, I, da CF/88, nas hipóteses em que se verifique que as unidades federativas não estão realizando os pagamentos de suas dívidas para com a União".

Sustentou, ainda, que "as leis que regem outros acordos de parcelamentos especiais entre municípios e UNIÃO não impõem quaisquer limitações para a retenção do FPM" e que "ao estender, com base em analogia e/ou equidade, os limites previstos na Lei n. 9.639/98 a outras espécies de parcelamento, o Poder Judiciário cria espécie de parcelamento para os débitos dos municípios fora das hipóteses previstas em lei e à revelia da previsão do art. 155-A do CTN, violando-o. Além do mais, estimula-se a transferência de encargos municipais para o Regime Geral de Previdência Social que deverão ser sustentados por outras fontes de custeio". Por fim, arremata apontando que as limitações da Lei n. 9.639/1998 não se aplicam a outros parcelamentos tributários, pois, "se assim não o fosse, a legislação estaria tornando nulo e absolutamente ineficiente qualquer outro parcelamento tributário sempre que o valor do parcelamento especial, por si só, já atingisse os limites de 9% e 15%".

O município não ofereceu contrarrazões.

Sobreveio decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça para afetar o REsp n. 2.177.031 e o REsp n. 2.238.302 como representativos da controvérsia.

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer. Sustentou que a retenção integral das cotas do FPM poderia inviabilizar a gestão municipal, de forma que os limites da Lei n. 9.639/1998 estabelecem equilíbrio entre os entes. Opinou pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

## **VOTO**

### **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (RELATORA):**

Os recursos especiais REsp n. 2.177.031 e REsp n. 2.238.302 foram afetados ao rito dos recursos repetitivos, para dirimir controvérsia relativa à aplicabilidade dos limites de 9% (nove por cento) da cota-parte do município no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e até 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do município, nos termos dos arts. 1º, *caput*, e 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998, a bloqueios do FPM em razão de inadimplemento de contribuições previdenciárias.

### **I - DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA**

#### **I.1 - O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 21, da Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, à Constituição de 1946:

Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

§1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.

A Constituição Federal de 1988 manteve o FPM, nos termos do art. 159, I, alínea “b”, e art. 34, § 2º, I e III, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação no produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), até 22,5% (vinte e dois meio por cento). Emendas Constitucionais posteriores (EC n. 55/2007,

EC n. 84/2014 e EC n. 112/2021) adicionaram, cada uma, mais 1% (um por cento), nas alíneas "d", "e" e "f", do art. 159, I, CF, resultando no percentual geral de participação do FPM de 25,5% (vinte e cinco e meio por cento).

O art. 161, II, CF, determinou que lei complementar estabeleça normas sobre a entrega dos recursos ao FPM, especialmente acerca dos critérios de rateio dos fundos, "objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios", o que foi atendido pela LC n. 62/1989. Posteriormente, a EC n. 132/2023 (Reforma Tributária) adicionou, à base de cálculo, a arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII, CF:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 112, de 2021)

Art. 161. Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

O FPM é um instrumento de atendimento ao "objetivo constitucional previsto no inciso III do art. 3º, que é o de reduzir as desigualdades regionais e sociais", tendo "relevante papel de distribuição de renda para a busca do equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos" (ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3. ed rev.

atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 123). "Os percentuais individuais de participação são calculados anualmente pelo TCU a partir de fatores representativos da renda *per capita* e da população. A periodicidade das transferências dos recursos do FPE e do FPM é decendial, ou seja, os repasses aos Estados e aos municípios se dão até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta com essa finalidade no Banco do Brasil, sendo que o valor transferido toma por base a arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior. Não há vinculação específica para a aplicação desses recursos" (ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3. ed rev. atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 121).

## **I.2 - FPM: bloqueios e retenções**

O art. 160, CF, protege o fluxo de recursos aos entes subnacionais, na medida em que veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos por meio de repartição de receitas tributárias, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, incluindo adicionais e acréscimos relativos a impostos, salvo nas exceções constantes dos parágrafos do artigo.

A função dessa proteção é "evitar manipulações de natureza política na entrega dos recursos às entidades contempladas" (HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 34 ed. São Paulo: Dialética, 2025, p. 110). A decisão constitucional tem razões históricas, no "intuito expresso de afastar práticas muito usuais no regime militar precedente, que muitas vezes, sem amparo normativo, bloqueava tais transferências intergovernamentais" (SCAFF, Fernando Facury. O uso do FPM - Fundo de Participação dos Municípios como garantia de empréstimos bancários. **Revista do IBEDAFT**, v. 8, p. 165-192, 2024).

O próprio texto constitucional, no entanto, traz exceções, hipóteses nas quais a vedação ao repasse não se aplica, nos §§ 1º e 2º do art. 160. O art. 160, § 1º, I, CF, condiciona a entrega dos recursos do fundo de participação ao pagamento dos créditos que o ente transferidor tem para com o ente beneficiado, ao que nos interessa, dívidas do município para com a UNIÃO. Ou seja, condiciona a entrega de recursos do FPM ao adimplemento de obrigações de diversas espécies, incluindo as tributárias, desde que exigíveis. Menos relevante para o deslinde da controvérsia, o § 2º determina que o FPM garanta negócios jurídicos entre os entes transferidor e beneficiado. Transcrevo:

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.

§ 1º 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;

[...]

§ 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais.

A legislação complementa o art. 160, § 1º, I, elegendo a regularidade com as contribuições previdenciárias como requisito para o repasse do FPM. Assim, "é condição necessária" para que os "Municípios possam receber as transferências dos recursos do [...] Fundo de Participação dos Municípios-FPM" a inexistência de débitos em relação às contribuições (art. 56 da Lei n. 8.212/1991). Inicialmente, os recursos ficavam simplesmente retidos, até a regularização do débito tributário. Mais recentemente, foi autorizado que o município opte por utilizar os recursos não transferidos "para quitação, total ou parcial, dos débitos relativos às contribuições" patronal e empregatícia (art. 56, § 2º da Lei n. 8.212/1991, incluído pela Lei 12.810/2013):

Art. 56. A inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, é condição necessária para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, 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.

[...]

§2 Os recursos do FPE e do FPM não transferidos em decorrência da aplicação do caput deste artigo poderão ser utilizados para quitação, total ou parcial, dos débitos relativos às contribuições de que tratam as alíneas *a* e *c* do parágrafo único do art. 11 desta Lei, a pedido do representante legal do Estado, Distrito Federal ou Município. (Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

Portanto, a retenção do FPM para quitar débitos com a UNIÃO tem previsão constitucional, expressamente regulada em lei quanto aos débitos com contribuições previdenciárias.

### **I.3 - Especial proteção aos créditos de contribuições previdenciárias e o parcelamento de débitos municipais**

As contribuições previdenciárias são dotadas de privilégios e de garantias ainda mais qualificados do que os tributos em geral, os quais se projetam à relação entre entes federativos.

A possibilidade de reter o fundo de participação é uma das garantias que a UNIÃO tem para seus créditos frente aos municípios.

Além disso, a regularidade com as contribuições previdenciárias é uma exigência legal para uma série de atos (art. 47 da Lei n. 8.212/1991).

O parcelamento é, em regra, vedado. A EC n. 20/1998 proibiu a remissão e a anistia (art. 195, § 11, da CF). A redação atual veda "a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses" (redação pela EC n. 103/2019):

Art. 195....

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (EC n. 20/1998)

§ 11. São vedados a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput. (EC n. 103/2019)

Muito embora o parcelamento de débitos municipais seja, em princípio, incabível, em algumas oportunidades, ele foi excepcionalmente previsto. A rolagem de débitos municipais para com o Regime Geral da Previdência Social foi prevista como disposição constitucional transitória em três oportunidades.

Na redação original, previu-se a possibilidade de parcelamento dos débitos municipais com as contribuições até 30/6/1988, "dispensados os juros e multas", com a consignação orçamentária como garantia do cumprimento e liquidação do débito com recursos do FPM em caso de inadimplemento (art. 57 do ADCT):

Art. 57. Os débitos dos Estados e dos Municípios relativos às contribuições previdenciárias até 30 de junho de 1988 serão liquidados, com correção monetária, em cento e vinte parcelas mensais, dispensados os juros e multas sobre eles incidentes, desde que os devedores requeiram o parcelamento e iniciem seu pagamento no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição.

[...]

§ 3º Em garantia do cumprimento do parcelamento, os Estados e os Municípios consignarão, anualmente, nos respectivos orçamentos as dotações necessárias ao pagamento de seus débitos.

§ 4º Descumprida qualquer das condições estabelecidas para concessão do parcelamento, o débito será considerado vencido em sua totalidade, sobre ele incidindo juros de mora; nesta hipótese, parcela dos recursos correspondentes aos Fundos de Participação, destinada aos Estados e Municípios devedores, será bloqueada e repassada à previdência social para pagamento de seus débitos.

O parcelamento de contribuições previdenciárias devidas pelos municípios vencidos até 31/10/2021 foi permitido pela EC n. 113/2021, com redução de encargos:

Art. 116. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 31 de outubro de 2021, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

[...]

§ 2º Os débitos parcelados terão redução de 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas, de 80% (oitenta por cento) dos juros de mora, de 40% (quarenta por cento) dos encargos legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios.

§ 3º O valor de cada parcela será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento.

O parcelamento de contribuições previdenciárias devidas pelos municípios vencidos até 31/8/2025 foi permitido pela EC n. 136/2025, com redução de encargos:

Art. 116. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento dos débitos decorrentes de contribuições previdenciárias dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com o Regime Geral de Previdência Social, com vencimento até 31 de agosto de 2025, ainda que em fase de execução fiscal ajuizada, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, no prazo máximo de 300 (trezentas) prestações mensais.

Antes da vedação constitucional expressa, a legislação ordinária também tratou do parcelamento.

Em sua redação original, a Lei n. 9.639/1998 dispôs sobre o parcelamento dos débitos até a competência de março de 1997.

Os limites cuja aplicação é buscada pelos municípios foram dados pela Medida Provisória n. 2.187-13/2001, que permitiu o parcelamento de débitos até junho de 2001, modificando os arts. 1º e 5º da Lei n. 9.639/1998. De acordo com esse regime, os municípios poderiam usar o FPM para pagar dívidas (art. 1º) e obrigações correntes (art. 5º).

No entanto, o ato normativo estabeleceu dois tetos de comprometimento do FPM: um para os débitos pretéritos (art. 1º), outro para a soma dos débitos pretéritos com as obrigações correntes (art. 5º, § 4º).

O teto de 9% (nove por cento) da cota-parte no FPM é definido para o parcelamento das contribuições em atraso (art. 1º, *caput*, da na redação dada pela MP n. 2.187-13/2001):

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até 31 de agosto de 2001, poderão optar pela amortização de suas dívidas para com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, oriundas de contribuições sociais, bem como as decorrentes de obrigações acessórias, até a competência junho de 2001, mediante o emprego de quatro pontos percentuais do Fundo de Participação dos Estados - FPE e de **nove pontos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios - FPM**. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

O segundo limite leva em conta a soma das obrigações correntes (aquelas referentes ao mês anterior) com os débitos parcelados na forma do art. 1º. A retenção não pode sobejar 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) municipal:

Art. 5º O acordo celebrado com base nos arts. 1º e 3º conterá cláusula em que o Estado, o Distrito Federal ou o Município autorize a retenção do FPE e do FPM e o repasse à autarquia previdenciária do valor correspondente às obrigações previdenciárias correntes do mês anterior ao do recebimento do respectivo Fundo de Participação. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

[...]

§4º A amortização referida no art. 1º desta Lei, acrescida das obrigações previdenciárias correntes, poderá, mensalmente, comprometer **até quinze pontos percentuais da Receita Corrente Líquida Municipal**. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Na dicção do art. 2º, IV, alínea "c", LC n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a RCL, no que é pertinente aos municípios, pode ser definida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira advinda da contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, para fins de aposentadoria dos servidores municipais, nos termos do art. 201, § 9º, CF.

Em ambos os casos, existe previsão de futura repactuação do saldo decorrente da aplicação dos limites (art. 1º, § 4º, e art. 5º, § 4º).

Em relação a dívidas mais antigas, o art. 27, LC n. 77/1993, também trazia limitação de comprometimento do FPM, similar àquela em discussão:

Art. 27. Por opção do Município devedor, a União empregará 3% da correspondente parcela do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na amortização de sua dívida para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e 9% na amortização de sua dívida para com a Previdência Social.

§1º Quando a opção for feita por Município ao qual já tenha sido concedido o parcelamento da mencionada dívida, a forma de pagamento prevista neste artigo substituirá esse parcelamento.

§2º A União antecipará, por sub-rogação, ao FGTS e à Previdência Social os valores decorrentes da aplicação dos percentuais de que trata este artigo, podendo ser simultâneas essa antecipação de pagamento e a retenção da parcela do FPM para pagamento do respectivo crédito.

§3º O disposto neste artigo refere-se à dívida do Município, ou ao respectivo saldo, existente no dia 31 de dezembro de 1992, ajuizada ou não.

§4º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo, estabelecendo os termos e as condições da retenção da parcela do FPM.

#### **I.4 - Argumentos dos interessados**

Diante desse quadro, municípios ingressam com ações buscando a observância dos limites de bloqueios e de retenções previstos na Lei n. 9.639/1998, mesmo quando não incluídos no parcelamento previsto nessa lei.

Defendem que, por força dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como levando em conta a situação de dificuldade financeira à qual as

municipalidades estão submetidas (ou seja, em face do argumento da equidade, entendida como a justiça no caso concreto), deveria haver limites quantitativos aos bloqueios da respectiva cota-parte do FPM com fulcro no art. 160, § 1º, I, CF.

Acrescentam que, por ser a Lei n. 9.639/1998 posterior à Lei n. 8.212/91, os limites quantitativos nelas previstos teriam aplicabilidade pelo critério temporal. Assim, a ausência de regularidade fiscal não autorizaria a retenção do FPM além dos tetos previstos na Lei n. 9.639/1998.

Contrariamente, a UNIÃO defende que os limites quantitativos da Lei n. 9.639/1998 se aplicam, unicamente, às retenções especificamente previstas para os acordos de amortização e parcelamento avençados sob os ditames destes respectivos diplomas.

Argumenta, nesse sentido, que o art. 1º, *caput*, e o art. 5º, § 4º, Lei n. 9.639/1998, bem como o art. 27, LC n. 77/1993, têm redação que **restringe a aplicação dos limites quantitativos ali dispostos aos acordos celebrados sob a égide delas próprias** (ou seja, os limites são aplicáveis somente às hipóteses de parcelamento especial nelas expressamente previstas). Adiciona, ainda, que a aplicação destes limites quantitativos a acordos e parcelamentos tributários de contribuições previdenciárias previstos em outros diplomas legais (por exemplo, o parcelamento previsto nos arts. 14-C e 14-D, Lei n. 10.522/2002; o parcelamento previsto no art. 96, Lei n. 11.196/2005; o parcelamento instituído pela MP n. 589/2012, convertida na Lei n. 12.810/2013; ou, ainda, o parcelamento previsto na Lei n. 13.485/2017) feririam o art. 111, I e III, CTN, que determinam que se interprete literalmente a legislação tributária que disponha sobre hipóteses de suspensão do crédito tributário (dentre as quais está o parcelamento, conforme art. 151, VI, CTN), bem como a que disponha sobre a dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou exclusão do crédito tributário;

[...]

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

[...]

VI – o parcelamento. (Incluído pela LC n. 104, de 2001)

Sustenta, além disso, que se as demais leis que regem outros acordos de parcelamentos especiais entre municípios e UNIÃO não impuserem quaisquer limitações

para a retenção do FPM, a extensão, com base em analogia ou equidade, das limitações quantitativas previstas na Lei n. 9.639/1998 seria equivalente à criação de nova espécie de parcelamento fora das hipóteses efetivamente previstas em lei e à revelia da previsão do art. 155 -A, CTN (o qual, em seu *caput*, diz que "o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica"), resultando em seu vilipêndio:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. (Incluído pela LC n. 104, de 2001)

Alega que a Lei n. 9.639/1998 e a LC n. 77/1993, ao trazerem previsões de limitações de retenções ao FPM, estão tratando da oferta do Fundo como garantia de parcelamentos. Essa possibilidade teria amparo no art. 160, § 2º, CF, e não se confundiria com a retenção, em razão do inadimplemento das contribuições, que decorre do art. 160, § 1º, I, "a", da CF.

Ademais, considerando que o art. 56, *caput* e § 2º, Lei n. 8.212/1991, não prevê qualquer limitação quantitativa de bloqueio, não seria admissível aplicar, por analogia, os limites previstos na Lei n. 9.639/1998 e na LC n. 77/1993.

### **I.5 - Caráter infraconstitucional da controvérsia**

**O Supremo Tribunal Federal afirmou o caráter infraconstitucional da controvérsia.**

A Suprema Corte vem entendendo, reiteradamente, que a controvérsia **sobre a aplicação dos limites de retenção do FPM, previstos na Lei n. 9.639/1998, no que diz respeito a débitos previdenciários, envolve a análise de legislação infraconstitucional** (nomeadamente, a própria Lei n. 9.639/1998, bem como a LC n. 77/1993, a Lei n. 8.212/1991, e o CTN):

**Ementa:** Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Recurso Extraordinário com Agravo. Fundo de participação dos municípios. Retenção de valores. Débitos previdenciários. Limitação percentual. Análise de legislação infraconstitucional. Reexame de fatos e provas. Recurso extraordinário não provido.

#### **I. Caso em exame**

1. Recurso extraordinário com agravo (ARE) interposto contra acórdão pelo qual se admitiu a retenção de cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela União, em razão de débitos previdenciários.
2. A recorrente busca a reforma do acórdão, arguindo que a questão da aplicação dos limites percentuais para retenção de FPM, previstos em lei infraconstitucional, em casos de débitos previdenciários, tem estatura constitucional e deve ser revista em sede de recurso extraordinário.

3. O acórdão recorrido, embora tenha admitido a retenção dos repasses para amortização de dívidas do Município, aplicou a limitação aos percentuais de 9% para débitos consolidados e 15% para obrigações correntes líquidas, conforme a Lei nº 9.639, de 1998, entendendo que o não repasse integral dos valores do FPM seria irrazoável e desproporcional.

## **II. Questão em discussão**

4. A questão em discussão consiste em saber se a controvérsia acerca da aplicação dos limites percentuais para retenção de cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), estabelecidos pela Lei nº 9.639, de 1998, em face de débitos previdenciários, configura matéria de índole constitucional apta a ensejar a interposição de recurso extraordinário.

## **III. Razões de decidir**

**5. A controvérsia sobre a aplicação dos limites de retenção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previstos na Lei nº 9.639, de 1998, para débitos previdenciários, envolve a análise de legislação infraconstitucional (Lei nº 9.639, de 1998, Lei Complementar nº 77, de 1993, e Código Tributário Nacional), resultando em ofensa meramente reflexa à Constituição da República.**

**6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no sentido de que a discussão acerca da aplicação de limites percentuais de retenção do FPM, em face de débitos previdenciários, tem natureza infraconstitucional, inviabilizando o recurso extraordinário.**

7. O reexame de fatos e provas, como a existência ou não de adesão do Município a parcelamento de dívidas, é vedado em sede de recurso extraordinário, conforme o enunciado nº 279 da Súmula do STF.

8. Não se verifica ofensa aos arts. 93, inc. IX, e 97 da Constituição da República, uma vez que a decisão recorrida fundamentou-se na aplicação da Lei nº 9.639, de 1998.

## **IV. Dispositivo**

9. Recurso não provido, com majoração da verba honorária em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CRFB, arts. 93, inc. IX, 97, 160, parágrafo único, incs. I e II, 198, § 2º, incs. II e III; Lei Complementar nº 77, de 1993; Lei nº 9.639, de 1998; CPC, arts. 85, §§ 2º, 3º, e 11, 1.021, § 4º.

*Jurisprudência relevante citada:* RE nº 1.196.775-AgR/AL, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 13/09/2019; ARE nº 1.341.643-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 04/10/2021; ARE nº 1.387.592-AgR-segundo/PE, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, j. 04/04/2024; enunciado nº 279 da Súmula do STF.

(ARE nº 1.539.141/BA, rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, STF julgado em 15/09/2025, DJe 19/09/2025)

EMENTA SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **DIREITO TRIBUTÁRIO. RETENÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) PELA UNIÃO. APLICAÇÃO DOS PERCENTUAIS DE 9% E 15% PREVISTOS NA LEI N. 9.639/1998. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. AUSÊNCIA DE PROVA. REEXAME DO CONJUNTO PROBATÓRIO. ENUNCIADO N. 279 DA SÚMULA DO SUPREMO. VERBA HONORÁRIA. ART. 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO CABÍVEL.**

**1. Divergir das conclusões do acórdão de origem – quanto à aplicação dos limites de retenção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previstos na Lei n. 9.639/1998, apenas em caso de adesão do Município ao parcelamento especial nela instituído – demandaria reexame da legislação infraconstitucional (Lei n. 9.639/1998, Lei Complementar n. 77/1993 e Código Tributário Nacional), revelando ausente ofensa direta ao Texto Constitucional.**

[...] 4. Agravo interno desprovido.

(AgR-segundo no ARE nº 1.387.592/GO, rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, STF, julgado em 04/04/2024, DJe 12/04/2024)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **DIREITO TRIBUTÁRIO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. RETENÇÃO. LEI 9.639/98. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.**

1. O recurso extraordinário não se presta à análise de matéria infraconstitucional, tampouco ao reexame dos fatos e das provas constantes dos autos (Súmula 279 do STF).

2. Agravo interno desprovido, com imposição de multa de 5% (cinco por cento) do valor atualizado da causa (artigo 1.021, § 4º, do CPC), caso seja unânime a votação.

3. Honorários advocatícios majorados ao máximo legal em desfavor da parte recorrente, caso as instâncias de origem os tenham fixado, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º e a eventual concessão de justiça gratuita.

(AgR no ARE nº 1.341.643/BA, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, STF, julgado em 04/10/2021, DJe 22/10/2021)

Dessa forma, cabe ao Superior Tribunal de Justiça estabelecer a orientação a ser observada.

## **I.6 - Conclusão**

Portanto, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça considerou que há uma controvérsia jurídica repetitiva relevante, a qual foi assim delimitada:

Definir se são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998 ).

## **II - FUNDAMENTOS**

Deve ser afirmada a inaplicabilidade das disposições da Lei n. 9.639/1998, salvo quanto aos parcelamentos por ela regidos. Assim, o bloqueio do FPM por dívidas com contribuições previdenciárias não está sujeito aos limites previstos nesse diploma normativo.

No presente tema repetitivo, avalia-se se as disposições da Lei n. 9.639/1998, que afastavam a retenção do FPM como garantia dos créditos previdenciários para os parcelamentos nela previstos, devem ser aplicadas em relação a créditos não parcelados ou parcelados segundo outros diplomas legais.

A solução da controvérsia repetitiva deve ter em consideração a excepcionalidade do parcelamento de contribuições previdenciárias. Vedadas a remissão e a anistia desde a EC n. 20/1998, são expressamente proibidos "a moratória e o parcelamento" por prazo longo desde a EC n. 103/2019 (art. 195, § 11, da CF). Disposições constitucionais transitórias toleraram o parcelamento de tais débitos (art. 57 do ADCT e art. 116, introduzido pela EC n. 113/2021 e modificado pela EC n. 136/2025), o que apenas reforça o caráter nada corriqueiro da rolagem dessa dívida.

O condicionamento da liberação de recursos do FPM à regularidade com as contribuições previdenciárias está além de discussão. O texto constitucional subordina a entrega dos recursos do fundo de participação ao pagamento dos créditos que o ente transferidor tem para com o ente beneficiado, ao que nos interessa, dívidas do município para com a UNIÃO (art. 160, § 1º, I), e a legislação aponta a inexistência de débitos em relação às contribuições previdenciárias como requisito para a entrega dos recursos (art. 56 da Lei n. 8.212/1991).

A Lei n. 9.639/1998, invocada como fonte da limitação à retenção, dispôs sobre parcelamentos específicos, com prazo de adesão há muito ultrapassado. O prazo de adesão à modalidade mais recente venceu há mais de quinze anos (31/8/2001), conforme modificações no texto legal operadas pela Medida Provisória n. 2.187-13/2001.

Além disso, a exigência de regularidade com as contribuições previdenciárias para a liberação do fundo, prevista no art. 56 da Lei n. 8.212/1991, não foi revogada pela

Lei n. 9.639/1998. Ambas as normas são perfeitamente compatíveis. A regra geral (art. 56 da Lei n. 8.212/1991 ) exige a regularidade fiscal para a liberação do FPM. A regra especial ( Lei n. 9.639/1998) afasta (em parte) a exigência, na vigência dos parcelamentos de débitos por ela regidos. Assim, há uma lei especial, que convive com a lei geral anterior, na forma do art. 2º, § 2º, da LINDB. Portanto, a tese da revogação não prospera.

Tampouco os argumentos da razoabilidade e da proporcionalidade merecem acolhimento. O condicionamento da liberação do FPM à regularidade com dívidas tem amparo em regra constitucional decorrente do art. 160, § 1º, I. Diante de um enunciado normativo de *status* constitucional diretamente prescritivo, a invocação de normas axiológicas de tecitura aberta, como é o caso dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, é de difícil acolhida.

A invocação desses princípios é ainda problemática no campo do parcelamento de débitos tributários, o qual é regido por direito estrito. O Código Tributário Nacional determina que se interprete literalmente a legislação tributária que disponha sobre o parcelamento (art. 111, I e III e art. 151, VI, CTN).

Devem ser interpretadas de forma estrita as disposições que afastam as garantias dos créditos previdenciários. A impossibilidade do parcelamento de débitos previdenciários também decorre de regra constitucional (art. 195, § 11), muito embora existam exceções transitórias (art. 57 do ADCT e art. 116, introduzido pela EC n. 113/2021 e modificado pela EC n. 136/2025). Ou seja, a Constituição elegeu a proteção dos créditos previdenciários como um valor a merecer particular proteção.

Ademais, a extensão das limitações quantitativas previstas na Lei n. 9.639/1998 a débitos não parcelados ou regidos por outros parcelamentos seria equivalente à criação de nova espécie de parcelamento fora das hipóteses efetivamente previstas em lei e à revelia da previsão do art. 155-A do CTN, que afirma que "o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica". A moratória "situa-se no campo da *reserva legal*", visto que "sua concessão depende sempre de lei (CTN, art. 97, VI)" (MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 183). A reserva aplica-se igualmente ao parcelamento, que "nada mais é do que uma modalidade de moratória" (MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 185). Logo, a aplicação de normas de lei específica sobre parcelamento fora de suas hipóteses violaria o art. 155-A do CTN.

Por todas essas razões, os limites quantitativos da Lei n. 9.639/1998, assim como as demais disposições previstas nas leis de regência de parcelamentos especiais, se aplicam, unicamente, às retenções especificamente previstas para os acordos de amortização e parcelamento avençados sob os ditames do diploma.

Dessa forma, o bloqueio do FPM por dívidas com contribuições previdenciárias não está sujeito aos limites previstos na Lei n. 9.639/1998, salvo quanto aos parcelamentos por ela regidos.

### III - TESE REPETITIVA

Proponho a adoção da seguinte tese repetitiva:

Não são aplicáveis a bloqueios do FPM em razão de dívidas com contribuições previdenciárias os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º, da Lei n. 9.639/1998).

### IV - MODULAÇÃO DE EFEITOS

O art. 927, § 3º, do CPC, dispõe que “pode haver modulação dos efeitos” da decisão em caso de “alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos”, no “interesse social e no da segurança jurídica”.

A modulação dos efeitos da decisão possui natureza excepcional e deve ser realizada quando há mudança na orientação jurisprudencial consolidada.

Neste caso, não há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário à tese agora afirmada.

Portanto, não há razão para que a presente decisão tenha efeitos modulados.

### V - CASO CONCRETO

O recurso especial foi interposto pela UNIÃO contra a decisão que acolheu o pedido de limitação da retenção do FPM:

3. Embora a Constituição Federal não tenha fixado limites quantitativos para o condicionamento da entrega de recursos, a Lei nº 9.639/1998, ao dispor sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, previu a possibilidade de os municípios amortizarem suas dívidas oriundas de contribuições sociais mediante o emprego de 9% do montante do FPM, vislumbrando-se ainda previsão no sentido de que o município poderá, mensalmente, comprometer até quinze pontos percentuais da Receita Corrente Líquida Municipal. Diante da previsão contida na Lei nº 9.639/1998, verifica-se que o não repasse, aos municípios, de recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, deve se limitar aos percentuais de 9% (nove por cento) para débitos consolidados, e 15% (quinze por cento), para as obrigações correntes líquidas. Aplicação de precedentes jurisprudenciais deste Tribunal Regional Federal.

A admissibilidade do recurso foi analisada e afirmada no acórdão de afetação.

No mérito, o recurso especial merece acolhida.

A decisão antecedente é em sentido contrário ao preconizado neste voto.

Assim, o recurso especial deve ser provido, para julgar improcedente o pedido.

## **VI - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, para denegar a segurança.

Incabível a condenação ao pagamento de honorários advocatícios, por se tratar de mandado de segurança (art. 25 da Lei n. 12.106/2009).

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0385152-2

PROCESSO ELETRÔNICO

REsp 2.177.031 / PI

Números Origem: 00236225420124014000 236225420124014000

PAUTA: 07/05/2026

JULGADO: 07/05/2026

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE LAGOINHA DO PIAUÍ

ADVOGADO : JOSÉ AMÂNCIO DE ASSUNÇÃO NETO - PI005292

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Organização Político-administrativa / Administração Pública - Fundo de Participação  
dos Municípios

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Assistiu ao julgamento a Dra. Sara Mendes Carcará, pela parte RECORRENTE:  
FAZENDA NACIONAL.

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na  
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial da  
Fazenda Nacional, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra  
Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1401:

Não são aplicáveis a bloqueios do FPM, em razão de dívidas com contribuições  
previdenciárias, os limites de 9% (nove por cento) da cota-parte (art. 1º, caput, da Lei n.  
9.639/1998) e de 15% (quinze por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 5º, § 4º,  
da Lei n. 9.639/1998).

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina,  
Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e  
Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro  
Gurgel de Faria.

C54224549471065524054@ 2024/0385152-2 - REsp 2177031