



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS  
SEGUNDA VARA FEDERAL

AUTOS Nº: 1000879-93.2018.4.01.4300  
CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM (7)  
DEMANDANTE: MUNICÍPIO DE PALMAS-TO  
DEMANDADO: UNIÃO FEDERAL

---

## DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

### I. RESUMO

1. O **MUNICÍPIO DE PALAMAS/TO** ajuizou esta ação de conhecimento pelo procedimento comum em face da **UNIÃO** alegando, em síntese, que:
  2. (a) a auditoria do Ministério da Previdência Social – MPS identificou algumas inconformidades na gestão do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas - PREVIPALMAS, que estão impedindo a renovação do Certificado de regularidade Previdenciária – CRP, sem o qual não ocorre o repasse de transferências voluntárias da União;
  3. (b) foram adotadas medidas administrativas de correção das inconformidades e de responsabilização dos ex-gestores do Município de Palmas e do PREVIPALMAS, medidas que foram informadas ao MPS, que tem o prazo de 180 dias para analisar a adequação das providências;
  4. (c) a única pendência constante no CAUC/SIAFI é a ausência de CRP, impedindo o repasse de verbas do Convênio nº 0227.256-86/2007, firmado com o Ministério das Cidades, e assinatura de novos convênios;
  5. (d) a sanção de restrição dos repasses de transferências voluntárias por falta de CRP está prevista no art. 7º da Lei nº 9.717/98, que foi declarado inconstitucional pelo STF, em sede de controle difuso, na Ação Cível Originária nº 830-1/PR;
  6. (e) não cabe sanções administrativas ao ente federativo quando a inadimplência é de entidade integrante da administração descentralizada.
7. Com base nesses fatos e fundamentos jurídicos, formulou os seguintes pedidos:
  8. (a) concessão de tutela provisória de urgência consistente na: a) suspensão da inadimplência lançada no CAUC/SIAFI referente à ausência de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; b) na ordem para que a União se abstenha de reter quaisquer recursos do Município de Palmas em virtude da ausência de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;
  9. (b) no mérito, a confirmação da tutela de urgência.
10. Juntou documentos.

11. É o relatório.

## II. FUNDAMENTOS

### RECEBIMENTO DA INICIAL

12. A petição inicial merece ter curso pelo **procedimento comum** (CPC, Livro I, artigos 318 e seguintes) porque preenche os requisitos dos artigos 319 a 330 do CPC.

### REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PRELIMINAR DE CONCILIAÇÃO

13. A Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade (Constituição Federal, artigo 37). De consequência, os Advogados Públicos somente podem transigir quando a lei expressamente permitir a solução consensual do conflito, impedimento esse que também decorre da indisponibilidade **dos bens e interesses públicos**. No caso em exame **não há autorização legal específica para que o Advogado Público possa transigir**, restando configurada hipótese em que **não é admitida a autocomposição**. Nesse contexto, é dispensável a realização da audiência preliminar de conciliação ou mediação (CPC, art. 334, § 4º, II).

14. Além disso, é **público e notório** que as entidades públicas **não conciliam**. A designação de audiência de conciliação e mediação quando se tem a **certeza** de que a **autocomposição é impossível** implicaria **perda de tempo e prática de atos processuais inúteis** que conduziriam ao atraso na prestação jurisdicional, **violando a garantia fundamental da razoável duração do processo** (Constituição Federal, artigo 5º, LXXVIII).

15. Assim, fica **dispensada** a realização de **audiência** preliminar de conciliação e mediação.

### MANIFESTAÇÃO DAS PARTES SOBRE TEMAS RELEVANTES PARA O JULGAMENTO DA CAUSA

16. Ambas as partes devem ser intimadas para **manifestarem** sobre os seguintes **temas relevantes para o julgamento do feito**: nulidades processuais, inexistência ou nulidade de citação, incompetência absoluta ou relativa, correção do valor da causa, aptidão da petição inicial, impedimento, suspeição, perempção, prescrição, decadência, litispendência, coisa julgada, conexão, continência, incapacidade de parte, defeito de representação ou falta de autorização, convenção de arbitragem, autenticidade de documentos, legitimidade, interesse processual, necessidade de caução ou outra prestação, pagamento das custas, direito à gratuidade processual, direito à preferência na tramitação, segredo de justiça, requisição de documentos, questão prejudicial, necessidade de suspensão do processo, pertinência das provas postuladas, preclusão, fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito, comprovação de similitude fática dos precedentes invocados e julgamento antecipado do processo.

### MEDIDA URGENTE

17. A tutela provisória de urgência exige a demonstração da **probabilidade do alegado direito e do perigo da demora** (CPC, artigo 300), podendo ser deferida antes da oitiva da parte demandada (CPC, artigo 9º parágrafo único, I).

18. Observo que o pano de fundo a gerar a negativa de expedição do CRP diz respeito a possíveis irregularidades que caracterizaram descumprimento de exigências previstas na Lei 9.717/98.

19. O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP se presta a atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**20.** Considerando a referida lei, o Presidente da República editou o Decreto nº 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Por sua vez, com base no artigo 3º do Decreto em comento, foi editada a Portaria MPS nº 2.346/2001, posteriormente revogada pela Portaria MPS nº 172/2005, que prevê os requisitos atuais para a concessão do CRP, com vistas a dar cumprimento às modificações legislativas, sobretudo à referida EC nº 41/2003 e a Lei nº 10.887/2004.

**21.** Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a constitucionalidade da referida legislação, considerou que ela extrapola os limites de competência da União para expedir normas gerais sobre matéria previdenciária, afastando as sanções nela impostas:

**DECISÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO - NORMAS GERAIS - EXTRAVASAMENTO - TUTELA ANTECIPADA.**

O Estado do Paraná e a Paranaprevidência, instituição gestora do sistema previdenciário paranaense, ajuizaram esta ação, sob o rito ordinário, com pleito de antecipação de tutela, requerendo seja a ré, a União, condenada a efetivar o repasse da compensação previdenciária, abster-se de aplicar sanção em decorrência de descumprimentos relativos à Lei nº 9.717/98, expedir o Certificado de Regularidade Previdenciária e não obstaculizar operações financeiras previstas no artigo 7º da Lei nº 9.717/98 e no artigo 1º do Decreto nº 3.788/01. Quanto à antecipação da tutela, o pedido é no sentido do repasse da compensação previdenciária, do afastamento de sanção, da expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária e da retirada de empecilhos a operações financeiras. Em síntese, o pleito final é lançado a título, também, de tutela antecipada. Colho da longa inicial de folha 2 a 26, acompanhada dos documentos de folha 27 a 65, como causa de pedir, a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/98, que estabelece obrigações a serem cumpridas pela entidade previdenciária estadual e, caso inobservadas, sanções. Asseveram os autores a inconstitucionalidade do Decreto nº 3.788, que criou o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, cuja apresentação perante órgãos da administração direta e indireta da União tornou-se obrigatória. Sustentam que, ante enfoque dos órgãos próprios, a ré vem se negando a renovar o certificado. Argumentam com o princípio regulador da autonomia, para organizarem-se, das unidades da Federação, afirmando caber, a cada qual, dispor sobre matéria previdenciária e, à União, a edição de normas gerais. Asseveram que os limites reservados pela Constituição Federal à atuação da União foram extravasados, olvidando-se a legitimação concorrente dos Estados. Mediante o preceito do artigo 9º da Lei nº 9.717/98, fora concedido ao Ministério da Previdência e Assistência Social o poder de controle dos órgãos previdenciários estaduais. Em suma, teria sido editada regulamentação com eficácia nacional. Evocam precedentes desta Corte - Recurso Extraordinário nº 87.932/RS, Segunda Turma, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de setembro de 1979, e pronunciamento individual na Ação Cível Originária nº 702-1/CE. À folha 66 à 68, está a decisão do Juízo da Quarta Vara Federal de Curitiba, declinando da competência, em face do disposto na alínea "f" do artigo 102 da Constituição Federal. O Estado do Paraná e a Paranaprevidência peticionaram, juntando documentos (folha 69 e seguintes). Ao término do ano judiciário de 2005, despachei, determinando a citação da União e, com isso, projetei no tempo o exame do pedido de concessão de medida acauteladora. Na contestação apresentada, a União afirma que a disciplina da matéria decorreu do disposto no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal. Teriam sido editadas normas gerais, visando à disciplina uniforme das questões previdenciárias no território nacional, restando aos Estados e ao Distrito Federal a atribuição de complementar a legislação federal. É que a Lei nº 9.717/98 teria contornos de lei geral, não sendo dado cogitar da competência plena dos Estados para legislar sobre os regimes próprios de previdência. O Supremo, na apreciação do pedido de concessão de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024-2/DF, sinalizara no sentido da constitucionalidade da Lei nº 9.717/98. Ressalta que, no caso, a lei

estadual foi editada após a vigência da lei federal. O desconhecimento dessa legislação resultara na invasão de competência. Salienda que o caráter geral da Lei nº 9.717/98 fora reconhecido pelos autores. Diz que o objetivo dos artigos 7º e 9º do diploma é estabelecer a racionalidade no sistema previdenciário, cuja eficácia estaria a legitimar as sanções fixadas para o caso de descumprimento. Busca demonstrar a valia do artigo 9º da Lei nº 9.717/98, ao consignar a função de orientação e de supervisão do Ministério de Previdência e Assistência Social, refutando a assertiva de invasão de campo reservado ao Tribunal de Contas do Estado. Traça também um paralelo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que incumbe ao Ministério da Fazenda, ante o disposto no artigo 32 - Lei Complementar nº 101/2000 -, fiscalizar o atendimento das exigências nela previstas. Aduz ainda a ré que a edição do Decreto nº 3.788/01, fez-se em conformidade com o disposto no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, isso ao prever o Certificado de Regularidade Previdenciária, documento decorrente do respeito à Lei nº 9.717/98, sem o qual não podem Estados e Municípios receber transferências voluntárias da União ou celebrar novos convênios. O Decreto teria o escopo de garantir a eficácia da Lei nº 9.717/98, viabilizando as sanções estabelecidas no artigo 7º. Com apoio na melhor doutrina - Celso Antônio Bandeira de Mello -, noticia que a emissão do Certificado decorre da Portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social, de nº 2.346/2001. Passando ao exame da motivação do indeferimento do Certificado, alude ao disposto no artigo 5º da Lei nº 9.717/98, no que veda a concessão, pelos Estados, de benefícios não estabelecidos no Regime Geral de Previdência Social. É que o Estado do Paraná, à luz do artigo 107, § 1º, da Lei nº 12.398/98, dispusera sobre o direito ao auxílio-funeral e ao seguro de vida, em dissonância com as normas da Previdência Social. Além disso, fixara alíquota para segurados da ativa discrepante do disposto no artigo 3º da Lei nº 9.717/98, na redação imprimida pela Lei nº 10.887/2004. Fora prevista, ainda, no diploma estadual, a não-incidência da contribuição sobre proventos e pensões, olvidando-se não só a norma do artigo 4º da Emenda Constitucional nº 41/2003 como também o pronunciamento desta Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3.105-8/DF e 3.128-7/DF. Menciona a União, mais uma vez, a Lei Complementar nº 101/2000, a revelar, no artigo 11, constituírem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a "instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação". Por último, diz que o Estado do Paraná teve tempo suficiente para se adequar aos critérios assentados na Lei nº 9.717/98, no que estabelecida, mediante a Portaria nº 172/2005, a data-limite de 1º de outubro de 2005 para a verificação atinente ao cumprimento das exigências legais. Afirma não concorrerem, no caso, os pressupostos autorizadores do implemento da tutela antecipada, refutando tanto a falta de verossimilhança quanto o receio de dano irreparável, e remete ao texto do artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, a vedar a concessão de medida acauteladora que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação. Conclui ser pertinente o preceito, ante a regra do artigo 1º da Lei nº 9.494/97. Acompanham a contestação as peças de folha 96 a 109, relativas a trabalhos produzidos no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social. 2. Certamente, a Lei nº 9.717/98 e os demais diplomas que se seguiram resultaram da competência prevista no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...] Consoante dispõe o § 1º desse artigo, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Pois bem, cumpre perquirir se, no caso, o diploma federal ficou restrito a esses limites. De acordo com o artigo 9º da Lei Federal: Art. 9º - Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta lei; II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos

nesta lei. [...] Constatado, neste exame preliminar, que se adentrou não o campo do simples estabelecimento de normas gerais. Atribuem-se a ente da Administração Central, ao Ministério da Previdência e Assistência Social, atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos fundos a que se refere o artigo 6º da citada lei. A tanto equivale a previsão de que compete ao Ministério da Previdência e Assistência Social orientar, supervisionar e acompanhar as práticas relativas à previdência social dos servidores públicos das unidades da Federação. Mais do que isso, mediante o preceito do artigo 7º, dispôs-se sobre sanções diante do descumprimento das normas - que se pretende enquadradas como gerais. Deparo, assim, com quadro normativo federal que, à primeira vista, denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de uma Federação. Uma coisa é o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos Estados membros. Algo diverso é, a pretexto da edição dessas normas, a ingerência na administração dos Estados, quer sob o ângulo direto, quer sob o indireto, por meio de autarquias. Vale frisar que não prospera o paralelo feito entre a legislação envolvida na espécie e a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada a partir de previsão expressa contida no artigo 169 da Constituição Federal, impondo limites a serem atendidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Tenho como atendidos os requisitos próprios à tutela antecipada, valendo assinalar que o poder de cautela é inerente ao Judiciário, à luz dos ditames constitucionais. 4. Defiro a tutela antecipada para afastar, a partir deste momento, o óbice vislumbrado pela União ao repasse obrigatório da compensação previdenciária bem como a observação, doravante, da exceção imposta a partir da Lei nº 9.717/98, até mesmo quanto à realização de operações financeiras de que trata o artigo 7º dessa lei. (ACO 830 / PR, Min. MARCO AURÉLIO, DJ 04/05/2006, PP-00021.)

**22.** No mesmo sentido, é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/98. ARTIGOS 7º E 9º. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Orientação jurisprudencial assente nesta Corte, na linha do decidido pela Suprema Corte na Ação Cível Originária 830, com reiteração em precedentes posteriores, no sentido de que a União Federal, ao editar a Lei 9.717/98 e o Decreto 3788/2001, extrapolou a competência a ela atribuída pela Carta Constitucional. 2. Recurso de apelação e remessa oficial não providos, não conhecido o agravo retido nos autos, tendo em vista que a tutela parcialmente antecipada, nele impugnada, veio a ser substituída pelo ato decisório da demanda.

(AC 0061507-61.2014.4.01.3700 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MOREIRA ALVES, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 01/02/2018)

**23.** Impende destacar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na precitada decisão, referendou a decisão do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que a União Federal se absteresse de aplicar sanção em decorrência de descumprimento relativo à Lei 9717/98 (STF, ACO 830 / PR, Min. MARCO AURÉLIO, DJ 04/05/2006).

**24.** Além disso, o princípio da intranscendência parece amparar a pretensão do demandante de não ser punido por condutas atribuídas ao PREVIPALMAS, entidade dotada de personalidade jurídica distinta.

25. Ressalvo a compreensão pessoal acerca do tema porque entendo que as restrições impostas às entidades inadimplentes tem previsão legal que encontra fundamento constitucional na autonomia da UNIÃO que não pode ser compelida a firmar ajustes para transferências que são voluntárias. Além disso, a leniência do Poder Judiciário com as condutas desidiosas dos Estados e Municípios conduziu a fraudes generalizadas que levaram as entidades federais e seus institutos de Previdência à bancarrota financeira. A despeito disso, curvo-me à jurisprudência sedimentada sobre o tema.

26. Registro que a entidade demandante parece estar adotando medidas, ainda que iniciais, no sentido de apresentar justificativas para os fatos que ensejaram a negativa da certidão de regularidade, bem como objetivando apurar responsabilidades pelos fatos. Ocorre que uma decisão a respeito, demandará vários meses para que o Ministério da Previdência emita deliberação definitiva.

26. Quanto ao perigo da demora, anoto que as provas dos autos indicam que os repasses de verbas de convênios estão sendo bloqueados pela União, comprometendo a execução de serviços públicos importantes para a comunidade palmense. A população do município não pode ser prejudicada por questões muito mais ligadas a elementos burocráticos da administração. Nisso, vejo a urgência de provimento judicial.

27. Presentes, portanto, os requisitos para concessão da tutela de urgência.

28. Deixo ressalvada a possibilidade de nova compreensão sobre os fatos se o demandante não demonstrar até a sentença ter adotadas medidas efetivas no sentido de responsabilizar os ex-gestores pelos problemas que conduziram à situação de inadimplência perante a Previdência Social.

## II. CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, **decido**:

27. **(a) receber** a petição pelo procedimento comum;

28. **(b) deferir a tutela provisória de urgência** postulada na inicial para determinar que UNIÃO, em 10 dias e sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia, limitada mensalmente ao dobro do FPM transferido no mesmo período ao demandante: a) suspenda em relação ao MUNICÍPIO DE PALMAS o gravame constante do Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (item 4.4 - Regularidade Previdenciária), bem como qualquer outra restrição decorrente da ausência da CRP; b) não faça exigência de apresentação da CRP para qualquer repasse ou transferência de recursos federais;

29. **(c) dispensar** a audiência liminar de conciliação e mediação.

## PROVIDÊNCIAS DE IMPULSO PROCESSUAL

30. A Secretaria da Vara Federal deverá adotar as seguintes providências:

31. **(a) citar** a parte demandada (por intermédio da Procuradoria da União e Procuradoria da Fazenda Nacional) para os termos da petição inicial desta ação e para oferecer resposta no prazo de 30 (trinta) dias úteis (CPC, artigo 335), com advertência de que: (a) deverá manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da petição inicial e que presumir-se-ão verdadeiras as não impugnadas; (b) a ausência de contestação implicará revelia, com a presunção de veracidade das alegações de fato feitas pela parte autora (CPC, art. 344) e fluência dos prazos da data de publicação no órgão oficial (CPC, art. 346);

32. **(b) intimar** as partes desta decisão;

33. **(c) aguardar** o prazo para contestação.

34. Palmas, 26 de junho de 2018.

*Pimenta*

**Juiz Federal Adelmar Aires Pimenta da Silva**  
**TITULAR DA SEGUNDA VARA FEDERAL**



Assinado eletronicamente por: **ADELMAR AIRES PIMENTA DA SILVA**  
<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>  
ID do documento: **6410432**



18062616390314900000006390915