



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5000469-84.2022.4.02.5112/RJ

RELATOR: JUÍZA FEDERAL SANDRA MEIRIM CHALU BARBOSA DE CAMPOS

APELANTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

APELADO: MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA (AUTOR)

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta pela **UNIÃO FEDERAL** (evento 29, APELAÇÃO1 - 1º grau), em face da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo **MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE PÁDUA**, “*para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Município de Santo Antonio de Pádua as sanções previstas no artigo 7º da Lei 9.717/98, não devendo exigir a apresentação de CRP para a realização de transferências voluntárias, celebração de convênios, nem mesmo suspender empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, por conta da ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária*” (evento 22, SENT1, 1º grau).

Sustenta a apelante, resumidamente, o seguinte: **(i)** que a Emenda Constitucional nº 103/2019, “*fixa um novo paradigma para a previdência dos servidores*” e “*fortalece as normas gerais voltadas à governança desses regimes, com vistas ao aperfeiçoamento da qualidade da gestão previdenciária*”; **(ii)** que o CRP “*foi instituído pelo Decreto n. 3.788/2001 como instrumento de verificação do cumprimento do disposto no art. 9º da Lei n. 9.717/88*”, impondo ao ente federado municipal, na ausência da apresentação do referido certificado, as sanções previstas no art. 7º da Lei 9717/88; **(iii)** que “*o CRP tem por escopo atestar, conforme aspectos de verificação estabelecidos para cada critério, que o ente cumpre as regras constitucionais e legais voltadas para a gestão do seu respectivo RPPS e, conseqüentemente, tende a propiciar aos seus segurados e contribuintes um futuro menos nebuloso no que diz respeito à sustentabilidade de seu sistema previdenciário em decorrência das boas práticas de gestão aí implementadas e mantidas*”; e **(iv)** que a inobservância da regra imposta pela Lei 9717/88, coloca “*em risco todo o esforço de se construir uma política pública destinada a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS*”.

Requer, ao final, o provimento do recurso de apelação, para reformar a sentença de primeiro grau e julgar improcedente a pretensão inicial do Município de Santo Antonio de Pádua.

Contrarrazões do **MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE PÁDUA** (evento 37, CONTRAZAP1, 1º grau), pelo desprovimento da apelação.

Manifestação do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** (evento 6, PARECER1), pelo desprovimento do recurso, uma vez que a sentença de primeiro grau encontra-se *“respaldada em decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a União ultrapassou os limites constitucionais de sua competência ao estabelecer restrições aos entes federados materializados nos atos normativos que dispõem sobre o CRP, afastando, por sua vez, a imposição das sanções previstas no art. 7º da Lei n.º 9+717/1998”*.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se, como visto, de apelação interposta pela **UNIÃO FEDERAL** (evento 29, APELAÇÃO1 - 1º grau), em face da sentença que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo **MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE PÁDUA**, *“para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Município de Santo Antonio de Pádua as sanções previstas no artigo 7º da Lei 9.717/98, não devendo exigir a apresentação de CRP para a realização de transferências voluntárias, celebração de convênios, nem mesmo suspender empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, por conta da ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária”* (evento 22, SENT1, 1º grau).

Sustenta a apelante, resumidamente, o seguinte: **(i)** que a Emenda Constitucional nº 103/2019, *“fixa um novo paradigma para a previdência dos servidores”* e *“fortalece as normas gerais voltadas à governança desses regimes, com vistas ao aperfeiçoamento da qualidade da gestão previdenciária”*; **(ii)** que o CRP *“foi instituído pelo Decreto n. 3.788/2001 como instrumento de verificação do cumprimento do disposto no art. 9º da Lei n. 9.717/88”*, impondo ao ente municipal federado, na ausência de sua apresentação, as sanções previstas no art. 7º da Lei 9717/88; **(iii)** que *“o CRP tem por escopo atestar, conforme aspectos de verificação estabelecidos para cada critério, que o ente cumpre as regras constitucionais e legais voltadas para a gestão do seu respectivo RPPS e, conseqüentemente, tende a propiciar aos seus segurados e contribuintes um futuro menos nebuloso no que diz respeito à sustentabilidade de seu sistema previdenciário em decorrência das boas práticas de gestão aí implementadas e mantidas”*; e **(iv)** que a inobservância da regra imposta pela Lei 9717/88, coloca *“em risco todo o esforço de se construir uma política pública destinada a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”*.

O caso não exige maiores embates. A jurisprudência das Cortes Superiores e desta E. Casa Regional é firme no sentido de que as sanções previstas no artigo 7º da Lei 9.717/98 são inaplicáveis aos entes federativos estaduais e municipais, uma vez que "***extrapolam os limites da competência legislativa da União, relativa às normas gerais sobre Previdência Social***".

Concessa vênua, a fim de evitar mera repetição de palavras, filio-me aos doutos fundamentos constantes do ilustrado Parecer oferecido pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** (evento 6, PARECER1), adotando-os, também, como razão de decidir, ***in verbis***:

“No caso em apreço, a União Federal teria constatado irregularidades previdenciárias em nome do Município apelado (anexo 03 do evento 01 e evento 10) e, assim, exigiu a apresentação de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP como condição para realização de transferências voluntárias e concessão de financiamentos, as quais seriam destinadas pelo ente municipal a áreas de infraestrutura e saneamento básico – FINISA, visando minorar os danos causados por enchentes ocorridas em janeiro de 2022 e 2023 (anexo 06 do evento 01).

A Lei nº 9.717/98, que, "Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências", estabelece em seu art.7º, que:

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

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

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

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

Por sua vez, o Decreto n.º 3.788/2001, que regulamentou a Lei nº 9.717/98, institui o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, nos seguintes termos, in verbis:

‘Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União certificado de regularidade previdenciária - CRP, que atestará 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, nos seguintes casos:

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

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

Parágrafo único. O Ministério da Previdência e Assistência Social disponibilizará, por meio eletrônico, o certificado de regularidade previdenciária - CRP, para fins de atendimento do caput.'

Nesse contexto, não atendidas as exigências estabelecidas nos referidos diplomas para que o certificado de regularidade previdenciária seja expedido, caberia, em tese, a imposição das sanções fixadas no artigo 7º da Lei nº 9.717/98.

Contudo, não se pode olvidar que a Constituição Federal prevê em seu artigo 24, XII, que a função de legislar sobre previdência social é de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, sendo expresso no §1º do referido dispositivo constitucional, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á (sic) a estabelecer normas gerais.

Não por outra razão, o E. Supremo Tribunal Federal, em decisão referendada pelo Pleno, transitada em julgado em 18/08/2021, no bojo da ACO 830/PR, entendeu que a União, na edição da Lei 9.717/98, extrapolou os limites de sua competência para expedir normas gerais sobre matéria previdenciária, e decidiu pelo afastamento das sanções previstas no artigo 7º da referida lei, dentre as quais se insere a suspensão de transferências voluntárias e impedimentos de celebração de convênios.

(...)

Por todo exposto, não merece reparos a sentença apelada, a qual se encontra respaldada em decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a União ultrapassou os limites constitucionais de sua competência ao estabelecer restrições aos entes federados materializados nos atos normativos que dispõem sobre o CRP, afastando, por sua vez, a imposição das sanções previstas no art. 7º da Lei n.º 9.717/1998."

Corroborando a tese assentada na r. sentença objurgada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e desta E. Corte Regional, *verbis*:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 204/2008 E 403/2008. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ART. 24, XII, DA CF/88. ARTIGOS 7º, I A III, E 9º DA LEI FEDERAL 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA JULGADA PROCEDENTE. 1 - A União, os Estados e o Distrito Federal são competentes, de forma concorrente, para legislar sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal. A competência da União deverá limitar-se ao estabelecimento de normas gerais, nos termos do parágrafo primeiro do mesmo diploma legal. 2 - Ação Cível Originária julgada procedente para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Estado do Paraná qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei 9.717/1998, em razão “da não instituição das contribuições sobre proventos e pensões; da desobediência do limite mínimo de contribuição de 11% dos segurados e do ente e da concessão de benefícios em desacordo com o disposto na referida Lei”. Honorários sucumbenciais, fixados, em desfavor da União, em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fundamento no art. 85, § 8º, do CPC/2015. (STF, ACO 830, TRIBUNAL PLENO, Relator p/ Acórdão Ministro ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 17.2.2021, DJe 14.4.2021).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. LEI Nº 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO RELATIVA ÀS NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (STF, AgR no RE 874058, Primeira Turma, Relator Ministro LUIZ FUX, julgado em 27.10.2015, DJe 13.11.2015).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. DESCUMPRIMENTO. SANÇÕES. LEI 9.717/1998. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RECURSO POSTERIOR À VIGÊNCIA DO CPC/15. 1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a União extrapolou os limites de sua competência legislativa na edição da Lei 9.717/1998, ao impor sanções decorrentes da negativa de expedição de Certificado de Regularidade Previdenciária. Precedentes. 2.

Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, AgR no RE 933138, Primeira Turma, Relator Ministro EDSON FACHIN, julgado em 26.8.2016, DJe 30.9.2016).

PREVIDENCIÁRIO. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. CONTROVÉRSIA SOLVIDA PELA CORTE DE ORIGEM COM AMPARO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE NO ÂMBITO DO RECURSO ESPECIAL. 1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que "o Pleno do Col. Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ACO nº 830-PR (DJe 11.04.2008), referendando liminar deferida pelo Min. Marco Aurélio, entendeu que a União, ao editar a Lei nº 9.717/98 e o Decreto nº 3.788/01, extrapolou os limites de sua competência constitucional quanto ao estabelecimento de normas gerais em matéria previdenciária" e que "é mister o reconhecimento da inconstitucionalidade da sanção aplicada ao município, sendo imprescindível a determinação para que a União que se abstenha de exigir do município autor o CRP - Certificado de Regularidade Previdenciária, para as finalidades da Lei nº 9.718/98 e do Decreto nº 3.788/01". 2. Da leitura do acórdão recorrido e diante das alegações da recorrente depreende-se que a questão controvertida trata de matéria eminentemente constitucional, qual seja, a declaração de inconstitucionalidade da sanção aplicada ao Município, uma vez que a União teria extrapolado os limites de sua competência constitucional quanto ao estabelecimento de normas gerais em matéria previdenciária. Assim, é inviável sua apreciação em Recurso Especial, sob pena de violação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional. 3. Agravo Regimental não provido. (STJ, AgRg no AREsp n. 724.757/PE, Segunda Turma, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 17.9.2015, DJe de 9.11.2015).

REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP). MUNICÍPIO. LEI Nº 9.717/98. DECRETO N. 3.788/2001. PRECEDENTE DO STF. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS AFASTADAS. (...) 3. O pedido inicial se fundamenta na alegada inconstitucionalidade das sanções previstas pela Lei Federal nº 9.717/98 e nos prejuízos que vem sofrendo o município autor, ao ser impedido de obter o CRP, sendo privado de celebrar convênios e receber recursos da União, assim como de receber recursos da compensação financeira devida pelo INSS. 4. O Decreto n. 3.788/2001 instituiu o CRP, cuja emissão estará condicionada ao cumprimento, pelos regimes próprios de previdência social dos entes da federação, aos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98. 5. O Supremo Tribunal Federal (STF), quando do deferimento da tutela antecipada na Ação Cível Originária ACO nº 830/PR pelo Exmo. Rel. Min. Marco Aurélio de Melo, em decisão referendada pelo Plenário, em que se discute, incidentalmente, a constitucionalidade da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, se pronunciou no sentido de afastar a aplicação do art. 7º, I e II, da Lei 9.717/98, bem como do Decreto nº 3788/2001, entendendo que o teor das referidas normas excederia os limites da competência legislativa concorrente em matéria previdenciária, prevista no art. 24, XII, da Constituição Federal de 1988, que fixou a competência da União

para legislar sobre normas gerais de Previdência Social. No mesmo sentido: TRF2, 4ª Turma Especializada, AC 00004373620094025108, Rel. Des. Fed. FERREIRA NEVES, DJE 20.7.2016; TRF2, 8ª Turma Especializada, AC 00000800920114025004, Rel. Des. Fed. GUILHERME DIEFENTHAELER, DJE 5.11.2014. 6. Nesse contexto, as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, "por serem inconstitucionais, não podem ser aplicadas ao autor; na hipótese de este não atender às exigências da Lei nº 9.717/1998, nomeadamente aquelas cujo não atendimento inviabiliza, no âmbito da Administração Pública Federal, o 1 fornecimento do Certificado de Regularidade Previdenciária instituído pelo Decreto nº 3.788/2001". 7. Remessa necessária e apelação não providas. (TRF2, ACRN 0107873-22.2016.4.02.5104, 8ª TURMA ESPECIALIZADA, Relator Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA, julgado em 4.9.2018, e-DJF2R 11.9.2018).

APELAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA. MUNICÍPIO. LEI Nº 9.717/98. SANÇÃO AFASTADA. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO STF. ILEGITIMIDADE DO AGENTE FINANCEIRO. HONORÁRIOS. (...) 3. Em caso análogo, esta Corte Regional se manifestou, entendendo que o Supremo Tribunal Federal, a apreciar a constitucionalidade da Lei nº 9.717/98, manifestou-se no sentido de que a União extrapolou os limites de sua competência para expedir normas gerais sobre matéria previdenciária, afastando as sanções nela impostas. O Plenário do STF, na ação civil originária nº 830/PR, referendou a tutela concedida pelo Min. Rel. MARCO AURÉLIO MELLO, no sentido de que a União se abstivesse de aplicar sanção em decorrência de descumprimento relativo à lei retro citada. Nesse sentido: TRF2, 5ª Turma Especializada, REOAC 00015664720074025108, e-DJF2R 2.8.2017; TRF2, 4ª Turma Especializada, ED 00004373620094025108, Rel. Des. Fed. FERREIRA NEVES, e-DJF2R 20.7.2016. 4. A sentença recorrida se limitou a determinar que não fossem impostas ao município demandante apenas sanções ou restrições com fundamento no art. 7º da Lei nº 9.717/99, não sendo objeto da presente lide a possível existência de outros óbices à transferência de recursos pretendida. (...) 8. Apelação da CEF provida e apelação da União e remessa necessária não providas. (TRF2, ACRN 0001038-39.2014.4.02.5117, 5ª TURMA ESPECIALIZADA, Relator Desembargador Federal RICARDO PERLINGEIRO, julgado em 13.3.2018).

*Convém ressaltar, por fim, que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça decidiram que a técnica da fundamentação referencial ou **per relationem**, na qual o magistrado se utiliza de trechos de decisão anterior ou de parecer ministerial como razão de decidir, "não configura ofensa ao disposto no art. 93, IX, da Constituição da República". Nesse sentido, **inter plures**, os precedentes: STF, AgR no RHC 221785, SEGUNDA TURMA, Relator Ministro NUNES MARQUES, julgado em 22.2.2023, DJe 7.3.2023; STF, AgR no RMS 28243, SEGUNDA TURMA, Relator Ministro CELSO DE MELLO, julgado em 10.10.2020, DJe 4.12.2020; STF, AgR no HC 204982, PRIMEIRA TURMA, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, julgado em 9.5.2022, DJe 29.6.2022; STJ, AgInt no AREsp 1.941.068/GO, PRIMEIRA TURMA, Relator Ministro GURGEL DE*

FARIA, julgado em 20.3.2023, DJe 24.3.2023; STJ, AgRg no AREsp 2.137.846/SP, QUINTA TURMA, Relator Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, julgado em 7.3.2023, DJe 10.3.2023.

Por tais razões, voto no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, mantendo na íntegra a sentença de primeiro grau, por seus jurídicos fundamentos.

Documento eletrônico assinado por **SANDRA MEIRIM CHALU BARBOSA DE CAMPOS, Juíza Federal Convocada**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20001404743v4** e do código CRC **ebb65e06**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): SANDRA MEIRIM CHALU BARBOSA DE CAMPOS

Data e Hora: 29/5/2023, às 15:16:56

5000469-84.2022.4.02.5112

20001404743 .V4