



Número: **1000542-72.2020.4.01.3900**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJPA**

Última distribuição : **08/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 10.744.457,54**

Assuntos: **CND/Certidão Negativa de Débito, Anulação de Débito Fiscal**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE IRITUIA (AUTOR)		CLAUDIO RONALDO BARROS BORDALO (ADVOGADO)	
UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL) (RÉU)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
15434 4854	19/01/2020 14:49	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



**Seção Judiciária do Estado do Pará**

**1ª Vara Federal Cível da SJPA**

**PROCESSO 1000542-72.2020.4.01.3900**

**AUTOR: MUNICIPIO DE IRITUIA**

**RÉU: UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL), UNIÃO FEDERAL**

**SENTENÇA**

O MUNICÍPIO DE IRITUIA/PA requereu tutela cautelar em caráter antecedente em face da UNIÃO (Fazenda Nacional) em busca de proibi-la de bloquear o FPM ou, caso seja possível bloquear, que seja ele limitado a 9% nos termos da Lei 9.638/1998.

Segundo a petição inicial, teria sido identificada omissão de informações em GIFPs encaminhadas nos anos de 2015 a 2016, razão pela qual se operou o bloqueio. Ainda conforme a exordial, as ilegalidades cometidas pela União foram: a) “não juntaram ao procedimento cópias das GFIPs e muito menos das folhas de pagamento dos anos de 2015 e 2016, essas últimas que teriam sido fornecidas pelo TCM/PA, o que impediu a verificação por parte do requerente quanto a ocorrência de erro nos documentos que foram reproduzidos pela RFB”; b) “a Câmara de Vereadores, no exercício das suas atribuições municipais, não presta serviços nos termos que possibilitem a cobrança no INSS”; c) os gastos de pessoal da Câmara de Vereadores foi indevidamente incluído no gasto de pessoal do município de Iritua/PA (p. 5); d) a Lei 9.638/1998 limita em 9% o valor do FPB a ser bloqueado.

A União manifestou-se nos autos.

É o relatório. **DECIDO.**

A União trouxe alegações e provas pertinentes e adequadas ao julgamento da lide, de forma que, homenageando o inciso LXXVIII do art. 5º da CF/1988 e o art. 4º do CPC, dou-lhe por citada. De mais a mais, nenhum prejuízo será gerado.

Antes de adentrar ao exame do mérito, esclareço o procedimento do caso em tela com base no art. 6º do CPC e na melhor doutrina (MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

Diferentemente do que se sucede com o requerimento de antecipação dos efeitos da tutela, hipótese em que a contestação dirige-se apenas ao pedido principal, aqui, no procedimento da tutela cautelar requerida em caráter antecedente, o demandado é citado para



contestar o “pedido cautelar”, e, caso deferida e efetivada a tutela cautelar, apresentado o “pedido principal”, e não tendo havido conciliação, o réu terá a oportunidade de opor outra contestação (§§ 3º e 4º do art. 308 do CPC).

Passo ao julgamento do pedido de tutela cautelar.

Foi o próprio o autor quem não entregou as GFIPs e as folhas de pagamento dos anos de 2015 e 2016 à Receita Federal e sugeriu que essa documentação fosse solicitada junto ao TCM (doc. 150460359, p. 53). Foi por isso que o tributo foi lançado de ofício, como, aliás, possibilita o art. 33, § 3º, da Lei 8.212/1991:

Art. 33. À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, à fiscalização, à arrecadação, à cobrança e ao recolhimento das contribuições sociais previstas no parágrafo único do art. 11 desta Lei, das contribuições incidentes a título de substituição e das devidas a outras entidades e fundos.

§ 1º É prerrogativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil, por intermédio dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, o exame da contabilidade das empresas, ficando obrigados a prestar todos os esclarecimentos e informações solicitados o segurado e os terceiros responsáveis pelo recolhimento das contribuições previdenciárias e das contribuições devidas a outras entidades e fundos.

§ 2º A empresa, o segurado da Previdência Social, o serventário da Justiça, o síndico ou seu representante, o comissário e o liquidante de empresa em liquidação judicial ou extrajudicial são obrigados a exhibir todos os documentos e livros relacionados com as contribuições previstas nesta Lei.

**§ 3º Ocorrendo recusa ou sonegação de qualquer documento ou informação, ou sua apresentação deficiente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil pode, sem prejuízo da penalidade cabível, lançar de ofício a importância devida.**

Logo, nenhuma ilegalidade foi cometida. Pensar em sentido contrário é permitir que os devedores tributários retenham a documentação e impeçam o credor cobrar a dívida. Rejeito, pois, o “argumento a”.

No procedimento administrativo, a parte autora insurgiu-se contra o lançamento tributário, aduzindo erro com relação aos agentes comunitários de saúde e o “argumento b” acima mencionado. A União acolheu a insurreição respeitantemente aos agentes comunitários de saúde e rejeitou o “argumento b” por ausência de provas:

c) Diferentemente da petição inicial, em que carrou documentos para serem analisados, listados no item 13 acima, a nova petição é acompanhada somente de uma planilha intitulada “Demonstrativo de Folha de Pagamento e Recolhimento das Contribuições previdenciárias”, às fl.s 12.000/12.001, subsidiando a questão atinente à folha de pagamento dos



segurados empregados.

d) Os valores que serviram de base para cálculo das contribuições previdenciárias foram aqueles informados pelo próprio ente público quando da prestação de contas anuais perante o TCM/PA.

e) Como as contribuições previdenciárias foram aferidas indiretamente, em razão da não apresentação dos documentos solicitados no decorrer do procedimento fiscal, cabe ao ente público o ônus da prova em contrário (§ 3º do art. 33 da Lei nº 8.212/1991).

f) Somente a disponibilização do documento hábil, que deu origem ao registro contábil é que poderia embasar um novo exame do lançamento, no caso, a folha de pagamento contendo os segurados empregados e os contribuintes individuais. É de responsabilidade do contribuinte consubstanciar com provas os fatos e alegações apontadas.

Agiu corretamente. A União não tinha os documentos para lançar o tributo e o fez com base na documentação fornecida pelo TCM/PA, que, por sua vez, era a prestação de contas do requerente. Assim, nenhuma ilegalidade cometeu, pois deveria o requerente ter apresentado documentos idôneos para debelar a presunção de legitimidade do lançamento tributário, mas, tanto lá como aqui, não se desincumbiu do seu ônus.

Examino, por fim, o julgamento do “argumento c”.

A vida dos direitos é conduzida por fatos (*ex facto oritur jus*). Na criação do direito, o legislador prevê uma situação de fato que gera uma consequência que é eleita a partir da pauta de valores vigentes na sociedade.

Eis a Lei 9.639/1998:

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.

Essa Lei é inaplicável à controvérsia, pois o legislador previu sua incidência às dívidas para com o INSS até a competência junho de 2001 e o débito do caso vertente ultrapassa esse limite temporal. Também não é caso de se recorrer à analogia porque há norma que regula o caso.

Examino, agora, o ato administrativo da União.

Segundo a Constituição Federal:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito



Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. 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;

Condicionar é subordinar a eficácia de um fato. A obrigatoriedade de entregar recursos aos Municípios pode ser subordinada ao pagamento dos créditos da União ou de suas autarquias. Portanto, a inadimplência de um Município gera para a União o direito potestativo de não lhe entregar sua parcela do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A EC 29/2000 foi quem gerou esse direito potestativo, pois, à época da promulgação da nossa Constituição, só poderia haver bloqueio de FPM em caso de descumprimento de parcelamento aderido pelo Município:

Art. 57 do ADCT. 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.

§ 1º O montante a ser pago em cada um dos dois primeiros anos não será inferior a cinco por cento do total do débito consolidado e atualizado, sendo o restante dividido em parcelas mensais de igual valor.

§ 2º A liquidação poderá incluir pagamentos na forma de cessão de bens e prestação de serviços, nos termos da Lei nº 7.578, de 23 de dezembro de 1986.

§ 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.**

Certamente, a EC 29/2000 veio a reboque do aumento da inadimplência dos Municípios, da ausência de eficazes medidas coercitivas contra essa inadimplência e do baixo grau de sucesso de uma ação de execução tendo em vista a impenhorabilidade dos bens públicos e o regime de precatório a que se submetem as dívidas da Fazenda Pública Municipal. Destarte, é legítimo o ato administrativo de bloqueio do FPM.

Há ainda outras razões para negar o pedido do Município.



A jurisdição sempre atua sobre uma situação concreta, um determinado problema que é levado à apreciação do juiz. O juiz não valora ideias. Ele valora fatos provados, a partir das normas postas. A atuação jurisdicional é sempre tópica. O raciocínio do órgão jurisdicional é sempre problemático: ele é chamado a resolver um problema concreto:

A legislação é uma produção do direito sub specie normativa, isto é, uma produção de normas jurídicas; poderíamos dizer, uma produção do preceito em série, para casos típicos, não para casos concretos. A jurisdição, pelo contrário, produz preceitos, ministra direito para cada caso singular; ousarei dizer, não trabalha para armazenar, mas por encomenda, sob medida. (CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Antônio Carlos Ferreira [trad.]. São Paulo: LEJUS, 1999, p. 147)

Em todo caso, o juiz não pode ficar alheio ao que acontece no mundo real. Abandonar a retórica vazia e ter visão empírico-pragmática é uma necessidade: a) o empirismo significa a valorização da experiência dos fatos, a verificação do que acontece no mundo real; b) o pragmatismo consiste em verificar que tipo de resultado uma decisão produz sobre a realidade e se ela é adequadamente a satisfazer os valores constitucionais:

É fato notório a dependência da maioria dos Municípios aos recursos federais, e a justificativa de não pagar o que devem gira em torno de dificuldades de arrecadação e herança de gestões passadas. Todavia, também é fato notório que o descompasso entre arrecadação e gastos da previdência só aumentou. Segundo dados do Poder Executivo, em 2011, o déficit da previdência foi de **R\$ 36,5 bilhões**:

Em 2011, a Previdência Social alcançou o melhor resultado nas contas desde 2002, considerando-se as duas clientelas – urbana e rural. A arrecadação acumulada no ano foi de R\$ 251,2 bilhões e a despesa, R\$ 287,7 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de R\$ 36,5 bilhões. (<http://www.previdencia.gov.br/2012/01/rgps-previdencia-social-fecha-2011-com-o-melhor-resultado-desde-2002/>. Acessado em 31/07/2019, às 09:11)

Em 2018, esse número subiu para **R\$ 194,3 bilhões**:

No ano passado, o rombo do regime geral atingiu R\$ 194,3 bilhões, dos servidores civis, R\$ 46,5 bilhões, e dos militares, R\$ 43,9 bilhões. (<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-rombo-por-servidor-publico-dez-vezes-maior-que-no-inss-23734652>. Reportagem atualizada em 13/06/2019, às 09h40min, e acessada em 31/07/2019, às 09h11min)

Por representar uma fatia mais expressiva da população, o Regime Geral apresenta um déficit maior do que os outros regimes. No ano passado, ficou negativo em 2,85% do PIB (R\$ 194,3 bilhões) (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/na-previdencia-servidor-gera-rombo-dez-vezes-maior-que-setor-privado.shtml>). Reportagem publicada em 12/06/2019, às 19h31min, e acessada em 31/07/2019, às 09h19min).

Conferir uma espécie de imunidade (o que ultrapassar os limites de 9 ou 15%)



estimula a inadimplência, uma vez que, independentemente do tamanho ou aumento da dívida, o que estiver além desse limite estará imune às tentativas do credor em receber seu crédito, e as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece (art. 375 do CPC) demonstram que a adesão espontânea ao parcelamento da Lei 10.522/2002 é baixíssima.

O bom administrador é aquele que não gasta mais do que tem e honra suas obrigações. Quem assume a gestão de um Município não pode deixar de cumprir suas obrigações sob a justificativa de ela ter sido mal gerida no passado, haja vista que, pelas lentes do princípio da impessoalidade, não importa quem esteve ou esteja à frente da gestão; os compromissos devem cumpridos e o princípio da boa administração, respeitado:

[...] a atividade administrativa, deve, teleologicamente, em atos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e econômica –, o interesse público constitucional e legalmente fixado, sendo que, instrumentalmente, a Administração deve ser << estruturada de modo a ponteciar aqueles primeiros fins>>. (AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. Almedina: Coimbra, 2018, p. 36)

Eventual prejuízo político não pode ser levado em conta, quando se está diante da necessidade de se fazer a coisa certa, pagar as dívidas e pavimentar caminhos seguro para as futuras gerações. Se por acaso é esta geração quem porá a mão na consciência e se sacrificará pelas gerações futuras em virtude de erros no passado, que assim seja. O que não se pode é passar adiante os problemas como se todos nós não estivéssemos numa República nem fosse nosso objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CRFB). Ademais, com a deferência do Poder Judiciário pelo que decidiu o legislador constituinte (art. 160, parágrafo único, I, da CRFB) e o ordinário (Leis 9.639/1998 e 10.522/2002), essa discussão passará a ser travada no cenário político, onde participarão devedores (Municípios), credor (União e INSS) e os representantes do povo (deputados e senadores) e, certamente, chegarão a uma solução construída no ambiente institucionalmente adequado.

O juiz não se transformou ordinariamente em legislador ou administrador, a ponto de modificar a arquitetura legal apenas porque alguém, por alguma razão, sente-se prejudicado. Se por um lado o Poder Judiciário deve avançar na direção da promoção dos direitos fundamentais e da concretização de compromissos institucionais que orientam missões sociais e coordenam os interesses multifários dessa sociedade plural, por outro lado deve autoconter-se com vistas a respeitar a separação dos Poderes e o espaço político constitucionalmente contingente a cada um:

O bom juiz, assim consciente dos limites, mas também da potencialidade da sua função, será sensível às circunstâncias que lhe permitam conciliar um prudente *restraint* em certos casos, com um corajoso ativismo noutros casos. (CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, Ideologias e Sociedade*, trad. Elício de Cresci Sobrinho. V. 1. Editora: Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2008, p. 20)

No presente caso, acolher a pretensão deduzida em juízo é modificar a arquitetura normativa traçada pelos Poderes Legislativo e Executivo sem que houvesse uma flagrante



inconstitucionalidade. Na verdade, é caminhar na contramão dos esforços de ambos os Poderes de reformarem os contornos constitucionais e legais da previdência social.

Numa democracia, inevitavelmente, há interesses não atendidos. Faz parte do jogo, desde que não firam de morte direitos fundamentais. Em suma, o Poder Judiciário deve atuar para suprir o déficit de legitimidade dos outros Poderes e assegurar os direitos fundamentais e as regras do jogo democrático, mas, no entanto, não pode suprimir o jogo político nem a prevalência da vontade majoritária quando ela é legitimamente manifestada.

Por todas essas razões, não me resta outra vereda a trilhar senão, até o julgamento do IRDR 1027078-20.2019.4.01.0000, rejeitar a pretensão da parte autora, uma vez que *o Poder Judiciário pode até, em certa medida, ser proativo na preservação das regras do jogo democrático e na garantia dos direitos fundamentais, mas deve ser autocontido em questões administrativas, econômicas e tributárias, a menos que se caracterize claramente a violação de um direito fundamental, o que não ocorre no presente caso* (STF, RE 591340).

Posto isso, **julgo improcedente o pedido cautelar.**

Sem custas. Condeno o autor ao pagamento de honorários advocatícios (10% sobre o valor atualizado da causa).

Oportunamente, arquivem-se.

I.

Belém/PA, 19 de janeiro de 2020.

**Henrique Jorge Dantas da Cruz**  
**Juiz Federal Substituto**

