

21/08/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 26.148 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI  
AGTE.(S) : CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA  
ESPECIALIZADA LTDA  
ADV.(A/S) : GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO E  
OUTRO(A/S)  
AGDO.(A/S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
INTDO.(A/S) : JUIZ FEDERAL DA 18ª VARA FEDERAL DE  
BRASÍLIA  
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

#### EMENTA

**Agravo regimental na reclamação. Súmula Vinculante nº 21. Ausência de identidade de temas entre o ato reclamado e o paradigma. Utilização da reclamação constitucional como sucedâneo recursal. Agravo regimental não provido.**

1. Há necessidade de aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo da decisão do STF dotada de efeito vinculante e eficácia **erga omnes** para que seja admitida a reclamatória constitucional.

**2. Agravo regimental não provido.**

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de agosto de 2018.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

**RCL 26148 AGR / DF**

**Relator**

21/08/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 26.148 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI  
**AGTE.(S)** : CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA  
**ADV.(A/S)** : GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
**INTDO.(A/S)** : JUIZ FEDERAL DA 18ª VARA FEDERAL DE BRASÍLIA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### RELATÓRIO

#### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de tempestivo agravo regimental, interposto por CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA. com o objetivo de submeter ao crivo do colegiado do Supremo Tribunal Federal decisão monocrática mediante a qual neguei seguimento à reclamação, por ausência de violação da Súmula Vinculante nº 21.

O agravante insiste na tese de que a Súmula Vinculante nº 21 tem plena aplicabilidade no caso concreto, porquanto não há exigência de prévia interposição de recurso administrativo para sua aplicação, mas sim exigência de depósito prévio para sua admissibilidade.

Assevera, **in verbis**, que

**“não houve a interposição de recurso administrativo. Não obstante, a Agravante comprovou a exigência de depósito prévio para fins de interposição de recurso, quando fez juntar a CARTA/SRP/UD/DF/SERVREC nº 23.401.3, datada de 02/03/2005.**

**Com o devido respeito e acatamento, não existe necessidade de comprovação de interposição de recurso administrativo, para fins de aplicação da súmula 21 do**

**RCL 26148 AGR / DF**

**Supremo. Existe, isto sim, a necessidade de comprovação da exigência do depósito prévio para interposição do recurso, sendo tal fato incontroverso”.**

Aduz o agravante que deixou de interpor o recurso administrativo, nos idos de 2005, diante da necessidade de depósito prévio recursal no percentual de 30% (trinta por cento), quantia superior a um milhão de reais, o que configuraria a supressão do direito de recorrer, violando os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou o provimento do agravo regimental pelo colegiado do STF para se julgar procedente a reclamação.

É o relatório.

21/08/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 26.148 DISTRITO FEDERAL

VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

A irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, destaco que é incontroverso que a presente reclamação, ora em sede de agravo interno, não se volta contra **i)** decisão de autoridade tributária que deixou de admitir, por ausência de depósito prévio, recurso apresentado em sede administrativa, com efeito suspensivo ou **ii)** decisão judicial que reconheceu como legítima a exigência de depósito prévio para se admitir recurso administrativo com efeito suspensivo.

De outra forma, das razões apresentadas na peça vestibular, tem-se que a CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA. **deixou de apresentar recurso, com efeito suspensivo**, para questionar decisão administrativa nos Autos de Infração nºs 5.675.157-0/2004 e 35.675.156-2/2004 e no lançamento tributário DEBCAD nº 35.675-158-9, cujos débitos foram inscritos nas CDA nºs 35.675.156-2, 35.675.157-0 e 35.675.158-9, as quais foram objeto de execução pela Fazenda Pública respectiva no Processo nº 2006.34.00.009788-1.

Impugna-se, por meio da presente reclamação, decisão proferida no Processo nº 2006.34.00.009788-1, que rejeitou a petição de exceção de pré-executividade por razões de direito formal, qual seja, a **ausência de prova pré-constituída das alegações** (interposição de recurso administrativo e exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo).

Em outras palavras, a decisão objeto da presente reclamação não se manifestou sobre o mérito da atuação de autoridade tributária ao lavrar os Autos de Infração nº 5.675.157-0/2004 e 35.675.156-2/2004 ou lançar a dívida tributária DEBCAD nº 35.675-158-9, tampouco sobre eventual exigência de depósito prévio em recurso interposto em processos administrativos decorrentes desses atos, limitando-se a afirmar a

**RCL 26148 AGR / DF**

inadequação do instrumento eleito pela exequente, nos autos em referência (ora agravante), para questioná-los em sede judicial, porquanto incompatível a dilação probatória em sede de petição de exceção de pré-executividade.

Não há, portanto, aderência do objeto reclamado (entendimento sobre aspecto formal da admissibilidade da exceção de pré-executividade) ao conteúdo da Súmula Vinculante nº 21, cuja redação transcrevo:

“É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.”

Entendo que o ora agravante vale-se da presente reclamação para se furtar aos efeitos do Processo nº 2006.34.00.009788-1, pretendendo fazer prevalecer a tese de que, não obstante a ausência de interposição de recurso administrativo, haveria violação dos postulados do contraditório e da ampla defesa pelo Poder Público na condução dos processos administrativos relativos aos Autos de Infração nºs 5.675.157-0/2004 e 35.675.156-2/2004 e ao lançamento tributário DEBCAD nº 35.675-158-9, a qual seria passível de conduzir à nulidade das CDA que substanciam o processo executório contra si proposto pela respectiva Fazenda Pública, furtando-se à regra do art. 151 do Código Tributário Nacional, em especial no que tange aos dispositivos abaixo transcritos:

“Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:  
[...]

III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial.”

**RCL 26148 AGR / DF**

Ademais, a edição de súmula vinculante por esta Suprema Corte pressupõe “**reiteradas decisões sobre matéria constitucional**” (art. 103-B, caput, da CF/88). Portanto, o **alcance de sua eficácia** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta perpassa pela compreensão do conteúdo decisório anterior da jurisprudência desta Suprema Corte acerca do **tema constitucional**.

A SV nº 21 deriva de reiterada jurisprudência do STF no sentido de declarar a **inconstitucionalidade** de leis ou atos normativos que estabeleçam a necessidade de depósito prévio para que o cidadão possa apresentar seu recurso administrativo, não se relacionando com a pretensão de “nulidade do título executivo” (eDoc. 1, p. 1) requerido no Processo nº 2006.34.00.009788-1, valendo-se a CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA. A CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA. para se furtar do ônus de apresentação de prova pré-constituída em sede de exceção de pré-executividade.

Assim, o provimento requerido não é passível de ser deferido, tendo em vista a inadmissibilidade do uso da via reclamatória como sucedâneo de recursos ou ações em geral, provocando o exame **per saltum** por esta Suprema Corte de questão a ser desenvolvida pelos meios ordinários e respectivos graus, em desrespeito ao devido processo legal:

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À ADI 1.851. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. 1. A reclamação exige estrita aderência entre a decisão reclamada e o paradigma invocado, não servindo de sucedâneo recursal. 2. Na sistemática da Lei nº 8.038/1990 e do CPC/1973, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido contrário à adoção da teoria da transcendência aos motivos determinantes de suas decisões, impedindo o uso de tese jurídica para o fim de ajuizamento de reclamação constitucional. 3. Agravo interno desprovido” (Rcl nº 4.090/PI-AgR, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Primeira Turma, DJe de 6/6/17).

**RCL 26148 AGR / DF**

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ENTE PÚBLICO. DEVERES DE FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS. DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA. AUSÊNCIA DE AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADC 16. PRECEDENTES. 1. O registro da omissão da Administração Pública quanto ao poder-dever de fiscalizar o adimplemento, pela contratada, das obrigações legais que lhe incumbiam - a caracterizar a culpa in vigilando-, ou da falta de prova acerca do cumprimento dos deveres de fiscalização – de observância obrigatória-, não caracteriza afronta à ADC 16. 2. Inviável o uso da reclamação para reexame de conjunto probatório. Precedentes. 3. Firmou-se nesta Suprema Corte o entendimento de que inviável o manejo de reclamação constitucional para garantia da autoridade de suas decisões quando calcada na transcendência dos motivos determinantes das decisões tomadas no exercício do controle abstrato da constitucionalidade dos atos normativos. Agravo regimental conhecido e não provido” (Rcl nº 19.849/RJ-AgR, Rel. Min. **Rosa Weber**, Primeira Turma, DJe de 9/5/17).

“RECLAMAÇÃO – ALEGADO DESRESPEITO À AUTORIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXAME DA ADI 191/RS E DA ADI 1.923/DF – INCOINCIDÊNCIA TEMÁTICA ENTRE AS RAZÕES DE DECIDIR INVOCADAS NO ATO JUDICIAL RECLAMADO E AQUELAS QUE DÃO SUPORTE ÀS DECISÕES APONTADAS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA INVOCAÇÃO, PARA FINS DE RECLAMAÇÃO, DA ALEGADA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS QUE EMBASARAM AS DECISÕES EMANADAS DESTA SUPREMA CORTE – PRECEDENTES – RESSALVA DA POSIÇÃO PESSOAL DO RELATOR DESTA CAUSA, QUE ENTENDE CABÍVEL O EMPREGO DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO NESSES CASOS – DIRETRIZ



**RCL 26148 AGR / DF**

JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INADEQUAÇÃO, ADEMAIS, DO EMPREGO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO RESCISÓRIA, DE RECURSOS OU DE AÇÕES JUDICIAIS EM GERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (Rcl nº 23.349/SP-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Segunda Turma, DJe de 24/11/16).

“RECLAMAÇÃO. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VENCIMENTOS. ADI 1.770. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ESTRITA. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. I - É improcedente a reclamação que trate de situação que não guarda relação de estrita pertinência com o parâmetro de controle. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de ser incabível reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante. III - O acórdão prolatado na ADI 1.770 não decidiu sobre a possibilidade de empresa pública despedir, ou não, empregado público após sua aposentadoria, nem, caso despedisse, se a consequência seria reintegrar o empregado, ou garantir-lhe as verbas rescisórias. IV - Reclamação julgada improcedente.” (Rcl nº 8.168/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Rel. p/ o ac. Min. **Edson Fachin**, DJe de 29/2/16).

Ante o exposto, voto pelo **não provimento** do agravo regimental.

**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 26.148**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

AGTE.(S) : CIDADE SERVIÇOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA LTDA

ADV.(A/S) : GERMANO CÉSAR DE OLIVEIRA CARDOSO (28493/DF) E  
OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

INTDO.(A/S) : JUIZ FEDERAL DA 18ª VARA FEDERAL DE BRASÍLIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** A Turma, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. **2ª Turma**, 21.8.2018.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Edson Fachin.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Marcelo Pimentel  
Secretário