



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.323.295 - DF (2012/0061071-6)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO SINPRF / RJ
ADVOGADO : JOSÉ ALEXANDRE MORAES PEREIRA E OUTRO(S)

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.165-36/2001. PAGAMENTO DO BENEFÍCIO MEDIANTE DECLARAÇÃO DO BENEFICIÁRIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO BILHETE DE PASSAGEM. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2002 DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. LEGALIDADE.

1. O aresto regional está em sintonia com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, firme no sentido de que *os atos normativos infralegais, como as instruções normativas, não podem inovar no ordenamento jurídico, impondo restrições que a Lei federal não previu ou autorizou, devendo manter-se subordinadas ao texto legal (AgRg no REsp 1230633/RN, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe 29/03/2011).*

2. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 26 de abril de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.323.295 - DF (2012/0061071-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVADO : **SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO**
ESTADO DO RIO DE JANEIRO SINPRF / RJ
ADVOGADO : **JOSÉ ALEXANDRE MORAES PEREIRA E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA: A hipótese é de agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento ao recurso especial, porquanto o acórdão recorrido não destoa da orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal, firme no sentido de que *os atos normativos infralegais, como as instruções normativas, não podem inovar no ordenamento jurídico, impondo restrições que a Lei federal não previu ou autorizou, devendo manter-se subordinadas ao texto legal (AgRg no REsp 1230633/RN, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe 29/03/2011) (fls. 180/186).*

Inconformada, a agravante afirma que *não há que se falar em inovação indevida no ordenamento jurídico, supostamente operada pela Instrução pela Instrução Normativa nº 05, de 01 de março de 2002, porque esta visou apenas e tão somente estabelecer condições para a Administração Pública verificar a correção das declarações firmadas pelos associados do Sindicato impetrante, sob pena de inviabilizar a fiscalização da regularidade da concessão do benefício.*

Aduz que *a medida visa a autotutela da Administração Pública, facilitando a fiscalização de seus administrados, e a manutenção do pagamento, portanto, pode ser condicionada pela Administração à apresentação dos documentos fixados pela Instrução Normativa nº 005/2002, sem que haja violação da legislação aplicável à espécie.*

Acrescenta que, *pela interpretação conjunta do disposto pela Medida Provisória 2.165-36/2002 e do disposto pela Instrução Normativa nº 05/2002, não há que se falar em inovação indevida ou extrapolação do poder regulamentar, sendo inaplicáveis à espécie os precedentes desse Superior Tribunal de Justiça citados pelo e. Ministro Relator.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Requer a reconsideração do *decisum*, ou a submissão do feito ao julgamento colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.323.295 - DF (2012/0061071-6)

VOTO

O SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Em que pesem os argumentos deduzidos no presente recurso, a decisão agravada não merece reparos.

Consoante anteriormente mencionado, a instância ordinária manteve a concessão da segurança vindicada para anular a Instrução Normativa nº 05/2002, determinado fosse o auxílio transporte pago aos substituídos do sindicato impetrante independentemente de comprovação de despesas de transporte coletivo.

Colhe-se do aresto regional a seguinte passagem (fls. 128/129):

A Medida Provisória 2.165-36, de 23/08/2001, ao dispor sobre a concessão do Auxílio-Transporte, assim determinou, verbis:

Art. 1º. Fica instituído o Auxílio-Transporte em pecúnia, pago pela União, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos militares, servidores e empregados públicos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aquelas efetuadas com transportes seletivos ou especiais.

Art. 6º. A concessão do Auxílio Transporte far-se-á mediante declaração firmada pelo militar, servidor ou empregado, na qual ateste a realização das despesas com transporte nos termos do art. 1º.

§ 1º Presumir-se-ão verdadeiras as informações constantes da declaração de que trata este artigo, sem prejuízo da apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Art. 8º. A concessão do Auxílio-Transporte dar-se-á conforme o disposto em regulamento, que estabelecerá, ainda, o prazo máximo para a substituição do Vale-Transporte pelo Auxílio-Transporte em pecúnia, condicionado seu pagamento inicial à apresentação da declaração de que trata o art. 6º.

O Departamento de Polícia Federal, a pretexto de regulamentar a matéria, editou a Instrução Normativa nº 05, de 01 de março de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2002, que dispôs, em seu art. 1º, parágrafo único, verbis:

Art. 1º. O artigo 7º da Instrução Normativa 04/2000 passa a ser acrescido de parágrafo único, com a seguinte redação:

Parágrafo único – Além da declaração prevista no caput deste artigo, somente será pago auxílio transporte aos servidores que comprovarem por meio de bilhetes de passagem, que contenham indicação de data, horário e itinerário coincidentes com o deslocamento para o serviço, as despesas realizadas com o transporte coletivo, ressalvados os casos de transporte municipal ou intermunicipal que não excedam o valor mensal de 100 (cem) UFIRS (Unidade Fiscal de Referência) por mês.

A restrição feita pela Instrução Normativa é, de fato, indevida, na medida em que a exigência legal é apenas de que o servidor apresente declaração atestando a realização das despesas. Declaração essa que goza de presunção de veracidade, sujeitando-se o subscritor às penalidades previstas em lei, para o caso de declaração falsa.

Resta claro, pois, que a Instrução Normativa 05/2002 está em conflito com a Medida Provisória 2.165-36/2001, não merecendo reparos a sentença que a anulou e determinou que o auxílio transporte fosse pago independentemente de comprovação de despesas de transporte coletivo.

Reitere-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal, firme no sentido de que os atos normativos *infralegais*, como as instruções normativas, não podem inovar no ordenamento jurídico, impondo restrições que a Lei federal não previu ou autorizou, devendo manter-se subordinadas ao texto legal (**AgRg no REsp 1230633/RN**, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe 29/03/2011).

A propósito, os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE CARGO POR DESIGNAÇÃO. PAGAMENTO DE DIFERENÇA SALARIAL. PROVIMENTO APENAS POR PROMOÇÃO VERTICAL E MERECIMENTO. LEI ESTADUAL N. 13.467/2000 E RESOLUÇÃO N. 367/2001-TJ/MG. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que "(...) às portarias, regulamentos, decretos e instruções normativas não é dado inovar a ordem jurídica, mas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apenas conferir executóriedade às leis, nos estritos limites estabelecidos por elas" (REsp 872.169/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 13/5/2009).

2. Inexistência de direito líquido e certo à percepção de vencimentos de acordo com o padrão PJ-64 (depois alterado para PJ-70), uma vez que o art. 2º, inc. I, da Lei Estadual n.

13.467/2000 estabelece o preenchimento dos cargos de Oficial de Apoio Judicial mediante a promoção vertical e merecimento, critério esse que foi respeitado pelo art. 51 da Resolução n. 367/2001-TJ/MG.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no RMS 17.920/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJe 28/05/2013).

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA. DESCREDENCIAMENTO. MÉDICO RESIDENTE TRANSFERIDO A OUTRA INSTITUIÇÃO. PAGAMENTO DE BOLSA PELA DESCREDENCIADA. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. INEXIGIBILIDADE.

1. A resolução é espécie de ato administrativo normativo que complementa e explicita a norma legal, expressando o mandamento abstrato da lei, sem poder contrariá-la, restringi-la, ampliá-la ou inová-la, pois o ordenamento pátrio não permite que atos normativos infralegais inovem originalmente o sistema jurídico.

2. Se a lei regulamentada não trata da matéria, a resolução não pode criar, para a instituição descredenciada do programa de residência médica, o encargo de remunerar quem não mais lhe presta serviços e que já se encontra vinculado a outra instituição.

3. A decisão judicial baseada em resolução que extrapola seus limites é passível de ataque por meio do mandado de segurança.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido. (RMS 26889/DF, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 03/05/2010).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. IPI. CRÉDITO PRESUMIDO PARA RESSARCIMENTO DO VALOR DO PIS/PASEP E DA COFINS. EMPRESAS PRODUTORAS E EXPORTADORAS DE MERCADORIAS NACIONAIS. LEI 9.363/96. INSTRUÇÃO NORMATIVA SRF 23/97. CONDICIONAMENTO DO INCENTIVO FISCAL AOS INSUMOS ADQUIRIDOS DE FORNECEDORES SUJEITOS À TRIBUTAÇÃO PELO PIS E PELA COFINS. EXORBITÂNCIA DOS LIMITES IMPOSTOS PELA LEI ORDINÁRIA. SÚMULA VINCULANTE 10/STF. OBSERVÂNCIA. INSTRUÇÃO NORMATIVA (ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO). CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA. EXERCÍCIO DO DIREITO DE CRÉDITO POSTERGADO PELO FISCO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE CRÉDITO ESCRITURAL. TAXA SELIC. APLICAÇÃO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O crédito presumido de IPI, instituído pela Lei 9.363/96, não poderia ter sua aplicação restringida por força da Instrução Normativa SRF 23/97, ato normativo secundário, que não pode inovar no ordenamento jurídico, subordinando-se aos limites do texto legal.

(...)

7. Como de sabença, a validade das instruções normativas (atos normativos secundários) pressupõe a estrita observância dos limites impostos pelos atos normativos primários a que se subordinam (leis, tratados, convenções internacionais, etc.), sendo certo que, se vierem a positivar em seu texto uma exegese que possa irromper a hierarquia normativa sobrejacente, viciar-se-ão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 531 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.1991, DJ 03.04.1992; e ADI 365 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07.11.1990, DJ 15.03.1991).

8. Conseqüentemente, sobressai a "ilegalidade" da instrução normativa que extrapolou os limites impostos pela Lei 9.363/96, ao excluir, da base de cálculo do benefício do crédito presumido do IPI, as aquisições (relativamente aos produtos oriundos de atividade rural) de matéria-prima e de insumos de fornecedores não sujeito à tributação pelo PIS/PASEP e pela COFINS (Precedentes das Turmas de Direito Público: REsp 849287/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19.08.2010, DJe 28.09.2010; AgRg no REsp 913433/ES, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04.06.2009, DJe 25.06.2009; REsp 1109034/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16.04.2009, DJe 06.05.2009; REsp 1008021/CE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 01.04.2008, DJe 11.04.2008; REsp 767.617/CE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12.12.2006, DJ 15.02.2007; REsp 617733/CE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 03.08.2006, DJ 24.08.2006; e REsp 586392/RN, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19.10.2004, DJ 06.12.2004).

(...)

15. Recurso especial da empresa provido para reconhecer a incidência de correção monetária e a aplicação da Taxa Selic.

16. Recurso especial da Fazenda Nacional desprovido.

17. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008. (REsp 993164/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010).

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – PIS – DECRETO-LEI 2.052/83 – PORTARIA 238/84 – REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA – OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – MODIFICAÇÃO INDEVIDA DE FATO GERADOR, BASE DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CÁLCULO E SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO. PRECEDENTE.

- 1. Às portarias, regulamentos, decretos e instruções normativas não é dado inovar a ordem jurídica, mas apenas conferir executividade às leis, nos estritos limites estabelecidos por elas.*
- 2. Sistemática da Portaria 238/83 do Ministério da Fazenda que extrapola os limites estabelecidos no art. 16 do Decreto-Lei 2.052/83. Ofensa ao princípio da legalidade.*
- 3. Modificação indevida do fato gerador, da base de cálculo e do sujeito passivo da obrigação tributária.*
- 4. Recurso especial não provido.*

(REsp 872.169/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 13/05/2009).

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. BASE DE CÁLCULO DO CRÉDITO PRESUMIDO DE IPI. LEI N. 9.363/1996. AQUISIÇÃO DE INSUMOS DE PESSOAS FÍSICAS E/OU COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA HIERARQUIA NORMATIVA. INTERPRETAÇÃO LITERAL DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. ART. 111 DO CTN. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ.

(...)

- 3. Com efeito, Instruções Normativas constituem espécies jurídicas de caráter secundário, cuja validade e eficácia resultam, imediatamente, de sua estrita observância dos limites impostos pelas leis. De consequência, à luz dos art. 97 e 99 do Código Tributário Nacional, Instruções Normativas não podem modificar Lei a pretexto de estarem regulando o aproveitamento do crédito presumido do IPI.*
- 4. O acórdão recorrido está em perfeita sintonia com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, que tem entre suas atribuições constitucionais a de uniformizar a jurisprudência infraconstitucional.*
- 5. Recurso especial não provido. (REsp 1109034/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2009, DJe 06/05/2009).*

TRIBUTÁRIO – CRÉDITO PRESUMIDO DE IPI – RESSARCIMENTO DE PIS/COFINS – ART 1º DA LEI N. 9.363/96 – RESTRIÇÃO PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA 23/97 – ILEGALIDADE.

- 1. Impossibilidade de limitação da incidência do art. 1º da Lei n. 9.363/96, imposta pelo art. 2º, § 2º, da Instrução Normativa n. 23/97, que determina o benefício do crédito presumido do IPI, para ressarcimento de PIS/PASEP e COFINS, somente será cabível em relação às aquisições de pessoa jurídica.*
- 2. A instrução normativa, por ser uma norma subalterna, não tem a faculdade de restringir o alcance de um texto de lei. Ofende-se, dessarte, o princípio da legalidade, inserto no art. 150, inciso I, da CF/88. Precedentes.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 995285/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2008, DJe 21/10/2008).

TRIBUTÁRIO – CRÉDITO PRESUMIDO DE IPI – RESSARCIMENTO DE PIS/COFINS – INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NO JULGADO A QUO – ART. 1º DA LEI N.

9.363/96 – RESTRIÇÃO PELA IN 23/97 DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – ILEGALIDADE.

1. A controvérsia restringe-se à limitação da incidência do art. 1º da Lei n. 9.363/96, imposta pelo art. 2º, § 2º da IN 23/97, da Secretaria da Receita Federal, que determina que o benefício do crédito presumido do IPI, para ressarcimento de PIS/PASEP e COFINS, somente será cabível em relação às aquisições de pessoa jurídicas.

2. Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do julgado a quo.

3. Ora, uma norma subalterna, qual seja, instrução normativa, não tem a faculdade de limitar o alcance de um texto de lei. A jurisprudência do STJ posiciona-se no sentido da ilegalidade do art. 2º, § 2º da IN 23/97.

Recurso especial improvido. (REsp 719433/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/08/2007, DJ 12/09/2007).

Ante o exposto, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0061071-6 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.323.295 / DF

Números Origem: 198309820024013400 200234000198740 4912003

PAUTA: 26/04/2016

JULGADO: 26/04/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO SINPRF / RJ
ADVOGADO : JOSÉ ALEXANDRE MORAES PEREIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Sistema Remuneratório e Benefícios - Auxílio-transporte

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO SINPRF / RJ
ADVOGADO : JOSÉ ALEXANDRE MORAES PEREIRA E OUTRO(S)

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.