AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.014.343 - SP (2021/0319307-7)

RELATOR	**:**	**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	ARTUR DE ALBUQUERQUE TORRES E OUTRO(S) - SP415431
AGRAVADO	:	DIALOGO ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A.
AGRAVADO	:	DIÁLOGO ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA
AGRAVADO	:	BENX EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
ADVOGADO	:	NATHALIA FRANCO ALBUQUERQUE - SP404273
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. NÃO CABIMENTO. ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AÇÕES ANULATÓRIAS DE MULTAS. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

I - Município de São Paulo ajuizou reclamação contra acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob a alegação de que, ao julgar ações anulatórias de multa, teriam violado a cláusula constitucional da reserva de plenário ao deixarem de remeter ao órgão especial a apreciação sobre a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei n. 14.517/2007.

II - Contra os referidos acórdãos também foram interpostos recursos especial e extraordinário.

III - O Tribunal de Justiça Estadual extinguiu a reclamação, sem resolução de mérito, sob o entendimento de não ser cabível como sucedâneo recursal, e quando a autoridade reclamada for órgão julgador do mesmo Tribunal.

IV - A jurisprudência desta Corte é assente a respeito do não cabimento da reclamação como sucedâneo recursal, (Rcl 33.107/RJ, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 09/02/2022, DJe 15/02/2022, Rcl 39.265/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 11/03/2020, DJe 18/06/2020, Rcl 36.476/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 05/02/2020, DJe 06/03/2020.).

V - Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr.

Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 14 de fevereiro de 2023(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.014.343 - SP (2021/0319307-7)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

Município de São Paulo ajuizou reclamação contra acórdãos da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sob a alegação de que, ao julgar ações anulatórias de multa, teriam violado a cláusula constitucional da reserva de plenário ao deixarem de remeter ao órgão especial a apreciação sobre a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei n. 14.517/2007.

O Tribunal de Justiça Estadual extinguiu a reclamação nos termos da seguinte ementa (fl. 97):

> Reclamação. Alegação de usurpação de competência deste Órgão Especial em razão de julgamento de Câmara deste Tribunal, que não teria, para declarar inconstitucional lei municipal, observado a disposição do artigo 97 da CF/88, assim a cláusula de reserva de plenário. Ademais já da questão em si sobre a viabilidade de revisão por este Colegiado de decisão de Órgão fracionário da Corte, de todo modo no caso interpostos recursos especial e extraordinário, em que suscitada bem esta mesma questão. Remédio aqui utilizado que, portanto, não só incabível enquanto sucedâneo de recurso como, mais ainda, de modo a usurpar cognição específica sobre o mesmo tema já provocada dos Tribunais Superiores. Reclamação extinta, sem resolução de mérito.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 187-196).

A municipalidade interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, alegando a violação dos arts. 926, *caput*, 927, V e 988, I, §§1º, 5º e 6º, do CPC/2015, pois caso haja discussão no Tribunal sobre a inconstitucionalidade de lei municipal, a legislação impõe a instauração de arguição de inconstitucionalidade.

Aduziu, ainda, o cabimento da reclamação para manter a jurisprudência dos Tribunais de forma uniforme, coerente, estável e respeitada, cabível para qualquer órgão dentro da Corte, desde que seja ele o órgão cuja competência se busca preservar, ou cuja autoridade se pretenda garantir.

Por fim, sustenta que o fato de terem sido interpostos recursos especiais e extraordinários contra os referidos acórdãos, não traz prejuízo ao conhecimento da reclamação, já que se trata de ação autônoma em relação a eles.

Não foram apresentadas contrarrazões, e o Tribunal de origem inadmitiu o recurso especial (fls. 150-151), tendo sido interposto o presente agravo.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso especial (fls. 215-218).

É o relatório.

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.014.343 - SP (2021/0319307-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (RELATOR):

Considerando que a parte agravante impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

Inicialmente cumpre esclarecer que o AREsp n. 1.886.304/SP, interposto pela municipalidade contra o acórdão da anulatória de multa, foi conhecido para não conhecer do recurso especial, encontrando-se com agravo interno interposto contra a referida decisão.

Quanto ao mais, a controvérsia está centrada no cabimento da reclamação, assim enfrentada pelo Juízo *a quo*:

> Não se entende cabível a reclamação na espécie, de resto conforme este Órgão Especial vem de assentar, examinando, de mesma relatoria, a Reclamação n. 2166388-58.2020.8.26.0000, j. 30.09.2020, v.u., que versava sobre hipótese símile.
>
> Em primeiro lugar, acode já a questão da impossibilidade de revisão de deliberação de órgão fracionário desta Corte por seu Órgão Especial. E isso porque, afinal, a pressupor hierarquia que inexiste entre ambos[...]
>
> […]
>
> Identicamente, e agora já na vigência do CPC/15, inclusive em caso de alegação de usurpação de competência deste Órgão, já se assentou, ainda com remissão a outro precedente:[...]
>
> […] ***´Da leitura do dispositivo regimental pode-se concluir que a reclamação é instrumento cabível contra decisões de outros órgãos do Poder Judiciário Estadual que usurpem competência ou violem os ditames de decisões deste E. Tribunal. É da essência do instrumento a ideia de hierarquia entre o órgão prolator da decisão reclamada e este Colendo Órgão Especial`.***[…]
>
> Sucede que, além (ou independentemente) de tudo isso, de qualquer maneira o fato é que, no caso, constam já interpostos e antes reclamação recursos extraordinário e especial contra os acórdãos (RE e Resp. no Proc. n. 104.8399-20.2019; e Resp. no Proc. n. 1028259-62.2019), articulando- se a mesma questão posta nesta reclamação, ou seja, de desrespeito à cláusula de reserva de plenário.
>
> […]
>
> Torne-se, porém, e mesmo então que diante da regra do artigo 988, par. 6º do CPC, à questão que para o exame da ação presente se revela central: no caso, não

> se trata apenas de se ter proposto a ação ao mesmo tempo (aliás, ainda depois) em que interpostos recursos extremos, mas de constatar que no especial e extraordinário a mesmíssima questão foi alegada e assim levada perante as Cortes Superiores, o que destarte se deve reservar à sua apreciação, inclusive a análise de efeito suspensivo ou medida acautelatória que se requeiram.
>
> Dito ainda de outro modo, a autonomia da reclamação em relação a recurso cabível contra a decisão impugnada, e que se pretenda positivada no parágrafo 6º do art. 988 do CPC, não se supõe possa levar à interpretação e admissão de que, porém, em ambos seja cabível articular a mesma matéria, como se à parte fosse dada a indistinção das vias e a própria possibilidade de que a mesma questão ora articulada fosse por exemplo negada na Corte Superior, mas acolhida nesta Corte Estadual.

O recurso não comporta acolhida, conforme bem deliberado no parecer ministerial de fls. 215-218, *in verbis*:

> O Município de São Paulo alega ofensa aos arts. 926, 927, V, e 988, I, §§ 1º, 5º e 6º, do CPC, na medida em que é cabível a reclamação ao Órgão Especial do TJSP, competente para julgar o incidente contra acórdão de Câmara do mesmo Tribunal que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal sem observância da cláusula de reserva de plenário, apesar de não haver precedente sobre a matéria.
>
> A reclamação é admitida com o fim de preservar a competência do Tribunal, garantir a autoridade de suas decisões, a observância de súmula vinculante e de decisão do STF em controle concentrado de constitucionalidade, e de acórdão de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência – art. 988, I a IV, do CPC, com as modificações da Lei nº 13.256/2016.
>
> O incidente não será cabível quando a autoridade reclamada for órgão julgador do mesmo Tribunal, dado que este não pode usurpar sua própria competência ou desobedecer decisão proferida por si mesmo [...]
>
> Em virtude das restritas hipóteses legais de cabimento, é inadequada sua utilização como sucedâneo de recurso, com a finalidade de impugnar a decisão reclamada para que seja reformada, mormente se há interposição do recurso cabível contra o mesmo decisum.
>
> [...]
>
> Depreende-se, pois, que além de manejar a reclamação contra órgão do próprio Tribunal a quo, não busca o reclamante preservar a competência da Corte de origem ou a integridade de alguma de suas decisões, utilizando-se da reclamação como sucedâneo recursal, com o escopo de reformar o acórdão de órgão fracionário que declarou a in- constitucionalidade de lei municipal, em suposta contrariedade à cláusula de reserva de plenário.
>
> De maneira que a reclamação não é cabível.

A jurisprudência do STJ segue o mesmo entendimento do acórdão recorrido. Confira-se:

> PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

DE 2015. APLICABILIDADE. ART. 105, I, f DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NO ATO RECLAMADO. INEXISTÊNCIA. SÚMULA N. 515/STF. AUSÊNCIA DE ESTRITA IDENTIDADE. NECESSIDADE. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - A competência para processar e julgar ação rescisória é do tribunal prolator do último julgamento meritório relativamente à demanda rescindenda. A exclusiva análise da ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973 é insuficiente para caracterização do exame de mérito recursal a viabilizar o efeito substitutivo. Inteligência da Súmula 515/STF.

II - Ausentes os pressupostos autorizadores do ajuizamento da Reclamação Constitucional, caracterizada está a utilização da presente via de exceção como sucedâneo recursal. Inadmissibilidade. Precedentes.

III - É firme o posicionamento desta Corte segundo o qual a Reclamação Constitucional assecuratória de autoridade de decisão judicial pressupõe a estrita aderência entre o objeto do ato reclamado e o conteúdo da decisão que se alega ter sido descumprida. A ausência de identidade perfeita entre eles inviabiliza o conhecimento da reclamação.

IV - Não cabimento da Reclamação. Liminar, cessação de efeitos. Agravo Interno prejudicado.(Rcl 33.107/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/02/2022, DJe 15/02/2022.)

PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. AJUIZAMENTO CONTRA ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DO JUIZADO ESPECIAL. TERMO INICIAL DE PRAZO DECADENCIAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Cuida-se de Reclamação em que o reclamante pleiteia que seja anulada a decisão proferida no processo 1000538-93.2018.8.26.0531, do Colégio Recursal de Catanduva, uma vez que afronta a autoridade dos julgados do STJ, declarando prescrita qualquer verba anterior ao quinquênio que antecede a ação.

2. In casu, é incabível o manejo da reclamação como sucedâneo recursal, como se nota no caso concreto, não havendo nenhuma mácula à competência ou decisum do STF ou STJ. Assim, verifica-se que a Reclamação ajuizada com base no art. 988 do CPC/2015 pressupõe a demonstração de que o Tribunal de origem negou, de forma expressa, a autoridade de decisão proferida pela Corte ad quem (o que não se constata no presente caso), sob pena de banalizar o instrumento processual como mero sucedâneo recursal destinado a trazer ao STJ o rejulgamento da causa. (AgInt na Rcl 34.655/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Segunda Seção, DJe 13.4.2018; AgRg na Rcl 29.701/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 19.12.2017; RCD na Rcl 15.161/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/12/2013; AgInt na Rcl 33.772/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 4.10.2017; AgRg na Rcl 14.113/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 15/3/2016; AgInt na Rcl 35.831/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 4/4/2019).

3. Ainda que assim não fosse, é pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional, no caso de pedido de indenização de licença-prêmio ou das férias não gozada vencidas, convertidas em pecúnia, é a data da aposentadoria ou da exoneração do servidor, pois nesse momento rompeu-se a relação funcional com a Administração Pública. Precedentes: Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 699.645/SP, Quinta Turma, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ 7/11/2005 p. 361; REsp 1.254.456/PE, Rel. Ministro Benedito

Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2/5/2012.

4. Reclamação não conhecida.(Rcl 39.265/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2020, DJe 18/06/2020.)

Este Tribunal já teve oportunidade de se manifestar sobre o cabimento da Reclamação a partir da vigência do novo CPC, em acórdão assim ementado:

RECLAMAÇÃO. RECURSO ESPECIAL AO QUAL O TRIBUNAL DE ORIGEM NEGOU SEGUIMENTO, COM FUNDAMENTO NA CONFORMIDADE ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E A ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO STJ EM RECURSO ESPECIAL REPETITIVO (RESP 1.301.989/RS - TEMA 658). INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO INTERNO NO TRIBUNAL LOCAL. DESPROVIMENTO. RECLAMAÇÃO QUE SUSTENTA A INDEVIDA APLICAÇÃO DA TESE, POR SE TRATAR DE HIPÓTESE FÁTICA DISTINTA. DESCABIMENTO. PETIÇÃO INICIAL. INDEFERIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. Cuida-se de reclamação ajuizada contra acórdão do TJ/SP que, em sede de agravo interno, manteve a decisão que negou seguimento ao recurso especial interposto pelos reclamantes, em razão da conformidade do acórdão recorrido com o entendimento firmado pelo STJ no REsp 1.301.989/RS, julgado sob o regime dos recursos especiais repetitivos (Tema 658).

2. Em sua redação original, o art. 988, IV, do CPC/2015 previa o cabimento de reclamação para garantir a observância de precedente proferido em julgamento de "casos repetitivos", os quais, conforme o disposto no art. 928 do Código, abrangem o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os recursos especial e extraordinário repetitivos.

3. Todavia, ainda no período de vacatio legis do CPC/15, o art. 988, IV, foi modificado pela Lei 13.256/2016: a anterior previsão de reclamação para garantir a observância de precedente oriundo de "casos repetitivos" foi excluída, passando a constar, nas hipóteses de cabimento, apenas o precedente oriundo de IRDR, que é espécie daquele.

4. Houve, portanto, a supressão do cabimento da reclamação para a observância de acórdão proferido em recursos especial e extraordinário repetitivos, em que pese a mesma Lei 13.256/2016, paradoxalmente, tenha acrescentado um pressuposto de admissibilidade - consistente no esgotamento das instâncias ordinárias - à hipótese que acabara de excluir.

5. Sob um aspecto topológico, à luz do disposto no art. 11 da LC 95/98, não há coerência e lógica em se afirmar que o parágrafo 5º, II, do art. 988 do CPC, com a redação dada pela Lei 13.256/2016, veicularia uma nova hipótese de cabimento da reclamação. Estas hipóteses foram elencadas pelos incisos do caput, sendo que, por outro lado, o parágrafo se inicia, ele próprio, anunciando que trataria de situações de inadmissibilidade da reclamação.

6. De outro turno, a investigação do contexto jurídico-político em que editada a Lei 13.256/2016 revela que, dentre outras questões, a norma efetivamente visou ao fim da reclamação dirigida ao STJ e ao STF para o controle da aplicação dos acórdãos sobre questões repetitivas, tratando-se de opção de política judiciária para desafogar os trabalhos nas Cortes de superposição.

7. Outrossim, a admissão da reclamação na hipótese em comento atenta contra a finalidade da instituição do regime dos recursos especiais repetitivos, que

> surgiu como mecanismo de racionalização da prestação jurisdicional do STJ, perante o fenômeno social da massificação dos litígios.
>
> 8. Nesse regime, o STJ se desincumbe de seu múnus constitucional definindo, por uma vez, mediante julgamento por amostragem, a interpretação da Lei federal que deve ser obrigatoriamente observada pelas instâncias ordinárias. Uma vez uniformizado o direito, é dos juízes e Tribunais locais a incumbência de aplicação individualizada da tese jurídica em cada caso concreto.
>
> 9. Em tal sistemática, a aplicação em concreto do precedente não está imune à revisão, que se dá na via recursal ordinária, até eventualmente culminar no julgamento, no âmbito do Tribunal local, do agravo interno de que trata o art. 1.030, § 2º, do CPC/15.
>
> 10. Petição inicial da reclamação indeferida, com a extinção do processo sem resolução do mérito.(Rcl 36.476/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/02/2020, DJe 06/03/2020.)

Do brilhante voto da nobre relatora, após contextualizar o cabimento da Reclamação diante de sua criação e das posteriores alterações legais correlatas e jurisprudenciais a respeito, extraem-se as seguintes argumentações:

> […]
>
> Nessa diretriz, considerando a restrita legitimidade ativa, bem como a causa de pedir típica da reclamação, este Tribunal sempre rejeitou a sua utilização por quem não estivesse sujeito aos efeitos da prévia decisão desta Corte (Rcl 1.590/MS, 1ª Seção, DJ 25/10/2004), bem como a sua utilização como sucedâneo recursal, ou seja, como instrumento para questionar o conteúdo da decisão impugnada ou eventual vício procedimental (Rcl 184/SP, 1ª Seção, DJ 25/10/1993 e Rcl 1.375/MG, 2ª Seção, DJ 01/03/2004).
>
> […]
>
> Ademais, se reconheceu, por razões evidentes, que a reclamação não é cabível contra ato do próprio Tribunal (Rcl 509/SP, Corte Especial, DJ 29/06/1998) e, a respeito de sua natureza jurídica, a tendência da Corte, desde o início, foi de considerar a reclamação uma manifestação do exercício do direito de ação, de índole constitucional (Rcl 407/DF, 3ª Seção, DJ 08/09/1997).

Ante o exposto, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2021/0319307-7 **AREsp 2.014.343 / SP**

Números Origem: 10282596220198260053 10483992020198260053 22744933220208260000

PAUTA: 14/02/2023 JULGADO: 14/02/2023

Relator
Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária
Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR	:	ARTUR DE ALBUQUERQUE TORRES E OUTRO(S) - SP415431
AGRAVADO	:	DIALOGO ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A.
AGRAVADO	:	DIÁLOGO ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA
AGRAVADO	:	BENX EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
ADVOGADO	:	NATHALIA FRANCO ALBUQUERQUE - SP404273
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.