



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2174577 - RJ (2022/0226933-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : UTIL - UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO LTDA
OUTRO NOME : UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
ADVOGADOS : GUSTAVO AZEVEDO CRUZ E OUTRO(S) - RJ152636
MARCIA MARTINS SAHIONE FADEL DE CAROLIS - RJ088420
AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTAS ADMINISTRATIVAS IMPOSTAS PELA ANTT. LEGALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO VERIFICADA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DISCUSSÃO ACERCA DE RESOLUÇÃO DA ANTT. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de embargos à execução fiscal que lhe move a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, objetivando a desconstituição da cobrança do crédito expresso na CDA n. 4.006.014852/20-75, referente às multas administrativas apuradas em processos administrativos. Na primeira instância, os embargos à execução fiscal foram julgados improcedentes. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em sede recursal, negou provimento ao recurso de apelação autoral, mantendo incólume a decisão de primeiro grau.

II - Não há violação do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

III - Com relação à alegada violação dos arts. 78-D e 78-F, §2º,

da Lei n. 10.233/2001; dos arts. 2º, *caput*, e 3º, III, da Lei n. 9.784/1998; do art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1998, e da Resolução n. 442/04 da ANTT, a Corte *a quo* analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria, dentre eles e principalmente os processos administrativos instaurados para apuração das infrações, bem como da análise e interpretação das Resoluções ANTT n. 3.075/2009 e n. 442/2004. Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

IV - Ademais, também se verifica que a Corte *a quo* reconheceu que as multas aplicadas pela ANTT atenderam aos critérios das Resoluções ANTT n. 3075/2009 e n. 442/2004, normas de caráter infralegal cuja análise e interpretação não se coaduna com a competência atribuída ao Superior Tribunal de Justiça pelo art. 105 da Constituição Federal que expressamente se refere a lei federal e tratado. Sobre a questão, os julgados em destaque: AgInt no AREsp n. 2.006.521/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 30/5/2022, DJe de 23/6/2022 e AgInt no AREsp n. 1.175.028/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 30/4/2018.

V - Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 21/03/2023 a 27/03/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 27 de março de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2174577 - RJ (2022/0226933-4)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : UTIL - UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO LTDA
OUTRO NOME : UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
ADVOGADOS : GUSTAVO AZEVEDO CRUZ E OUTRO(S) - RJ152636
MARCIA MARTINS SAHIONE FADEL DE CAROLIS - RJ088420
AGRAVADO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTAS ADMINISTRATIVAS IMPOSTAS PELA ANTT. LEGALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO VERIFICADA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DISCUSSÃO ACERCA DE RESOLUÇÃO DA ANTT. DESPROVIMENTO DO AGRADO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de embargos à execução fiscal que lhe move a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, objetivando a desconstituição da cobrança do crédito expresso na CDA n. 4.006.014852/20-75, referente às multas administrativas apuradas em processos administrativos. Na primeira instância, os embargos à execução fiscal foram julgados improcedentes. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em sede recursal, negou provimento ao recurso de apelação autoral, mantendo incólume a decisão de primeiro grau.

II - Não há violação do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

III - Com relação à alegada violação dos arts. 78-D e 78-F, §2º,

da Lei n. 10.233/2001; dos arts. 2º, *caput*, e 3º, III, da Lei n. 9.784/1998; do art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1998, e da Resolução n. 442/04 da ANTT, a Corte *a quo* analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria, dentre eles e principalmente os processos administrativos instaurados para apuração das infrações, bem como da análise e interpretação das Resoluções ANTT n. 3.075/2009 e n. 442/2004. Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

IV - Ademais, também se verifica que a Corte *a quo* reconheceu que as multas aplicadas pela ANTT atenderam aos critérios das Resoluções ANTT n. 3075/2009 e n. 442/2004, normas de caráter infralegal cuja análise e interpretação não se coaduna com a competência atribuída ao Superior Tribunal de Justiça pelo art. 105 da Constituição Federal que expressamente se refere a lei federal e tratado. Sobre a questão, os julgados em destaque: AgInt no AREsp n. 2.006.521/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 30/5/2022, DJe de 23/6/2022 e AgInt no AREsp n. 1.175.028/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 30/4/2018.

V - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

União Transporte Interestadual de Luxo Ltda. - UTIL opôs embargos à execução fiscal que lhe move a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, objetivando a desconstituição da cobrança do crédito expresso na CDA n. 4.006.014852/20-75, referente às multas administrativas apuradas nos Processos Administrativos n. 50505.0020042015-12, 50505.0026722014-51, 50505.0396712014-61, 50505.0750442015-75 e 50515.0440472015-48, totalizando R\$ 22.991,44 (vinte e dois mil, novecentos e noventa e um reais e quarenta e quatro centavos).

Aponta, inicialmente, as seguintes considerações: i) a inconstitucionalidade de delegação legislativa em branco, promovida pelos arts. 24, XVIII, e 78-A da Lei n. 10.233/2001, bem como das Resoluções n. 233/2003 e 3075/2009 da ANTT, cujas

disposições estabelecem diversos tipos infracionais, sem que haja parâmetro algum definido em lei que constranja a atividade regulamentar da Administração, em verdadeira afronta à competência exclusivamente atribuída ao Poder Legislativo pelo poder constituinte originário ii) a inconstitucionalidade das Resoluções n. 233/2003 e n. 3075/2009 da ANTT, que dispõem sobre o procedimento sancionatório, por: a) violação do princípio da taxatividade dos tipos sancionatórios; b) por violação da individualização das sanções e afronta à proporcionalidade; c) violação do *no bis in idem*; d) cerceamento de defesa e insegurança jurídica, diante do prazo de notificação; iii) a nulidade nos processos administrativos que deram origem às multas, por: a) inexistência das infrações por ausência de provas; b) vício no preenchimento dos autos de infração que deram origem aos Processos Administrativos n. 50505.2672/2014-51 e 50505.044047/2015-48; c) ausência de motivação das decisões; d) desvio de finalidade e e) desrespeito aos prazos do procedimento na ANTT.

Pugna, subsidiariamente, caso não seja desconstituído em sua integralidade o débito executado, que seja deferida a redução do valor objeto da execução fiscal para patamar consentâneo com o princípio da proporcionalidade, tendo em vista a patente desproporcionalidade da sanção pecuniária, mormente a inexistência de prejuízos, de indicação mínima dos fatos e de prova mínima das infrações.

Na primeira instância, os embargos à execução fiscal foram julgados improcedentes (fls. 590-602). O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em sede recursal, negou-se provimento ao recurso de apelação autoral, mantendo-se incólume a decisão de primeiro grau, nos termos da seguinte ementa (fls. 691-692):

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTAS ADMINISTRATIVAS IMPOSTAS PELA ANTT. LEGALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA NÃO ILIDIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Trata-se de apelação interposta por União Transporte Interestadual de Luxo S.A. - UTIL contra a sentença proferida nos autos dos embargos à execução fiscal ajuizados pela referida apelante, em face da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), visando à desconstituição da CDA, registrada sob o nº 4.006.014852/20-75, que embasa a Execução Fiscal autuada sob o nº 5032405- 34.2020.4.02.5101, relativa à cobrança de multas cominadas em cinco autos de infração, no valor correspondente a R\$ 22.664,66, consolidado em 29/05/2020, apuradas nos correlativos processos administrativos, decorrentes da prática de condutas infratoras previstas na Resolução ANTT nº 3.075/2009, relacionadas ao serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros. 2. i) Da alegação de inconstitucionalidade da delegação legislativa em branco à ANTT: O art. 174, CRFB/88 concretiza o chamado Estado Regulador como instrumento de atuação do Estado no domínio econômico, modelo em que a função regulatória do Estado é realizada mediante a criação de Agências Reguladoras, dentre elas a ANTT. Nesse contexto é que foi editada a Lei nº 10.233/2001, instituidora da ANTT, cujo fundamento constitucional está exatamente no art. 174, da CF, o que lhe autoriza, dentro da sua estrita função regulatória do setor de serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros e de cargas, o exercício do poder de normatização e disciplinar dessa atividade econômica, com a edição de resoluções e outros atos normativos, baseada no precitado diploma legal.

Logo, é de se rechaçar a apontada inconstitucionalidade da delegação legislativa em branco à ANTT dos arts. 24, inciso XVIII e 78-A, da Lei nº 10.233/2001.

3. ii) Da suposta inconstitucionalidade das resoluções que dispõem sobre o procedimento sancionatório da ANTT, porquanto a atuação violaria a taxatividade dos tipos sancionatórios: Não se sustenta a tese recursal de que as condutas infratoras, alusivas ao serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros, insculpidas na Resolução 3.075/2009 da ANTT, fundada na Lei nº 10.233/2001, violariam o princípio da taxatividade, pois, diferentemente do defendido pela apelante, incide na espécie o fenômeno da complementariedade ou interdependência entre os precitados diplomas normativos, de modo que a Resolução em pauta estabelece padrões e normas técnicas de índole complementar na tipificação das infrações em causa, com a previsão de tipos precisos e certos, conforme, aliás, se denota do disposto no art. 2º, incisos I a IV, da predita Resolução ANTT nº 3.075/2009. 4. iii) Da alegada duplicidade de normas punitivas: Inexiste o conflito de normas suscitado, não havendo que se falar em “bis in idem” pela simples existência, em abstrato, de múltiplos remédios concomitantes, complementares e convergentes do ordenamento jurídico contra a violação de suas normas.

5. iv) Da violação à individualização das sanções e a ausência de proporcionalidade:

Também não merece acolhimento o argumento de que a Resolução ANTT nº 3.075/2009 seria inquinada de inconstitucionalidade por desrespeito aos princípios da individualização das condutas sancionadoras e da proporcionalidade, ante a previsão de valores fixos a título de multa, na hipótese de sanções por infrações às normas em referência. Tal se dá, porque o art. 78-F, caput e § 1º, da Lei nº 10.233/2001 expressamente prevê a imposição de multa, isolada ou em conjunto com outra sanção, com atribuição à Diretoria da ANTT de proceder à aprovação de regulamento, para a estipulação do valor das multas, respeitando-se o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, classificando-a em grupos, consoante a natureza das infrações passíveis de aplicação de multa, competindo ao administrador, no exercício da sua discricionariedade, valorar a gravidade das infrações no caso concreto. Rejeita-se, igualmente, a alegada violação aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicabilidade das multas na espécie ante a alegada falta de previsão de modulações nos valores das multas, em consonância com as circunstâncias do caso concreto, porquanto, na fixação de tais importâncias, observou-se os parâmetros mínimo e máximo dispostos na legislação de regência da matéria (Lei nº 10.233/2001 - art. 78-A e Resolução ANTT nº 3.075/2009), ressaltando-se que, no caso, a aplicação das multas em questão nem mesmo foi objeto de juízo discricionário pela Administração Pública, dado que os mencionados preceitos normativos afastam tal possibilidade.

6. v) Do desrespeito aos prazos do processo da ANTT: "A alegação não merece acolhida, uma vez que é pacífico no âmbito do STJ o entendimento segundo o qual, o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não gera, por si só, a nulidade do feito, desde que não haja prejuízo ao acusado, em observância ao princípio do *pas de nulté sans grief*. Aplicável à hipótese, o mesmo entendimento do C. STJ, considerando que eventual excesso para a prolação das decisões não gera nulidade, como pretende a embargante. A pretensão autoral é, portanto, improcedente." 7. vii) Da inexistência de infração por ausência de provas: “Os autos de infração são inequívocos na

infração imputada à Embargante (...) Veja, portanto, que a Embargante não logrou demonstrar a inexistência da infração, de modo a afastar a presunção de certeza e liquidez da CDA, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei 6.830/1980.” 8 . vii) Da ausência de motivação: Não há violação aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa se a decisão administrativa enfrenta as questões postas.

“(…) todas as alegações suscitadas pela embargante são genéricas e desprovidas da necessária demonstração de que as infrações não foram cometidas, insuficientes para afastar a presunção de certeza da CDA.” 9. ix) Do desvio de finalidade: “A alegação de inexistência de infração, em razão da ausência de prejuízo aos passageiros ou à prestação de serviço em si não pode ser acolhida, uma vez que a consumação da infração pela concessionária independe da efetiva comprovação de prejuízo. A imposição de penalidades pela ANTT busca, além de garantir a segurança do transporte rodoviário interestadual, manter a qualidade dos serviços.” 10. Apelação desprovida. Sem honorários recursais na presente hipótese, tendo em vista que constou na CDA o encargo de 20% (vinte por cento), substitutivo da condenação do devedor em honorários advocatícios, nos termos do art. 1º do DL n.º 1.025/69 c/c §1º do art. 37-A da Lei nº 10.522/2002.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados (fls. 711-721).

União Transporte Interestadual de Luxo Ltda. interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição da República, no qual aponta a violação dos arts. 489, §1º, IV, e 1.022, II, do CPC/2015, visto que, em suma, sem fundamentação o aresto recorrido em razão do não enfrentamento de questões relevantes à solução da lide, especificamente: i) da inconstitucionalidade do inciso XVIII do art. 24 (com redação dada pela Lei n. 12.966/14) e do art. 78-A da Lei n. 10.233/2001; ii) da inconstitucionalidade da Resolução ANTT n. 3.075/09; iii) da violação dos arts. 5º, II, 48 a 51 e 68 da Constituição Federal; iv) da violação dos arts. 78-D e 78-F da Lei Federal n. 10.233/01 e, v) da violação dos arts. 2º e 3º, III, da Lei Federal n. 9.784/98.

Aduz a violação dos arts. 78-D e 78-F, §2º, da Lei n. 10.233/2001, sob o argumento de que a Resolução ANTT n. 3.075/2009 institui sanções às infrações em afronta ao princípio da proporcionalidade e da isonomia, uma vez que não individualizaria a pena.

Acrescenta que o referido ato administrativo infralegal (Resolução ANTT n. 3.075/2009), não traz previsão de qualquer possibilidade de graduação das sanções de multa passíveis de serem impostas no Processo Administrativo Simplificado, uma vez

que já estabelecidas em montantes fixos, distribuídos em quatro níveis tarifários.

Aponta a violação dos arts. 2º, *caput*, e 3º, III, da Lei n. 9.784/1998, porquanto, em apertada síntese, não obstante seja possível entender pela constitucionalidade da competência da ANTT para imputar infrações administrativas, é necessário, também, reconhecer que os processos administrativos que deram azo às sanções pecuniárias da presente lide, encontram-se repletos de vícios, decorrentes de violações das próprias normas que estabelecem o procedimento da Agência Reguladora.

Alega a violação do art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1998, sob o argumento de não ter havido motivação nas decisões que apreciaram as defesas apresentadas nos processos administrativos que deram origem à Certidão de Dívida Ativa – CDA, porquanto ignoradas as evidentes contradições e informações imprecisas nos autos de infração, prevalecendo, apenas, a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Indica a violação da Resolução ANTT n. 442/2002, decorrente dos vícios constatados nos Autos de Infração n. 50505.2672/2014-51 e n. 50505.044047/2015-48, especificamente de não ter sido consignado nestes documentos os motivos de não haver assinatura de preposto/representante da recorrente dando ciência da infração.

Aponta, ainda, a nulidade dos Processos Administrativos n. 50505.0020042/2015-12, 50505.002672/2014-51, 50505.039671/2014-61 e 50505.044047/2015-48, em razão da inexistência de provas das supostas infrações apresentadas contrarrazões às fls. 893-896, o Tribunal *a quo* inadmitiu o recurso especial (fls. 906-907), tendo sido interposto o presente agravo.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, a e b, do RI/STJ, conheço do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nesta parte, negar-lhe provimento."

No agravo interno, a parte recorrente traz argumentos contrários à decisão recorrida.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Não há violação do art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

Com relação à alegada violação dos arts. 78-D e 78-F, §2º, da Lei n. 10.233/2001; dos arts. 2º, *caput*, e 3º, III, da Lei n. 9.784/1998; do art. 3º, III, da Lei n. 9.784/1998 e da Resolução n. 442/04 da ANTT, a Corte *a quo* analisou as alegações da parte com os seguintes fundamentos:

[...]

Conforme relatado, trata-se de apelação interposta por União Transporte Interestadual de Luxo S.A. - UTIL contra a sentença proferida nos autos dos embargos à execução fiscal ajuizados pela referida apelante, em face da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), visando à desconstituição da CDA, registrada sob o nº 4.006.014852/20-75, que embasa a Execução Fiscal autuada sob o nº 5032405-34.2020.4.02.5101 em apenso, relativa à cobrança de multas cominadas em cinco autos de infração, no valor correspondente a R\$ 22.664,66, consolidado em 29/05/2020, apuradas nos correlativos processos administrativos, decorrentes da prática de condutas infratoras relacionadas ao serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros previstas na Resolução ANTT nº 3.075/2009. No mérito, deve ser mantida a sentença por seus próprios fundamentos, que passam a integrar o presente voto.

Inicialmente, impende registrar que compete à ANTT a fiscalização de todo o transporte rodoviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação, conforme Lei nº 10.233/2001 que criou a ANTT e previu que:

[...]

Vê-se que é a própria lei que estabelece o poder de polícia da ANTT sobre o setor de transporte terrestres, e o poder da autarquia de editar as normas pertinentes, promover as medidas fiscalizadoras no âmbito administrativo e aplicar as penalidades pelas infrações cometidas. A própria lei, também, prevê a multa.

As multas executadas na referida CDA são oriundas de autos de infração, lavrados pela exequente, em desfavor da embargante, pelo cometimento de diversas condutas infratoras, relacionadas ao transporte rodoviário- interestadual de passageiros, inscritas na Resolução ANTT nº 3.075/2009 (Regulamenta a imposição de penalidades, por parte da ANTT, referentes ao serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional, de passageiros, operado em regime de autorização especial), cujo fundamento de validade são os arts. 24, inciso XVIII e 78-A, II, todos da Lei nº 10.233/2001.

i) Da alegação de inconstitucionalidade da delegação legislativa em branco à ANTT: Sobre o tema, mister destacar que o art. 174 da Constituição da República concretiza o chamado Estado Regulador como instrumento de atuação do Estado no domínio econômico, modelo em que a função regulatória do Estado é realizada mediante a criação de Agências Reguladoras, dentre elas a ANTT, com o fito de regular, normatizar e fiscalizar os mercados regulados, com vistas não só à prestação aos usuários de serviços públicos de qualidade, universais e eficientes, como também visando ao eficaz funcionamento do mercado e à segurança jurídica para os entes regulados.

Vale dizer, nesse modelo regulatório, o Estado transfere à iniciativa privada apenas a execução de serviços públicos de caráter relevante, mantendo-se, contudo, a sua titularidade, o que justifica a sua regulação e fiscalização, por meio das Agências Reguladoras, em prol do interesse público.

Nesse contexto é que foi editada a Lei nº 10.233/2001, instituidora da ANTT, cujo fundamento constitucional está exatamente no art. 174, da CF, o que lhe autoriza, dentro da sua estrita função regulatória do setor de serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros e de cargas, o exercício do poder de normatização e disciplinar dessa atividade econômica, com a edição de resoluções e outros atos normativos, baseada no precitado diploma legal.

Logo, é de se rechaçar a apontada inconstitucionalidade da delegação legislativa em branco à ANTT dos arts. 24, inciso XVIII e 78-A, da Lei nº 10.233/2001, para definir punições e estipular multas, em virtude da reserva absoluta de lei, para se promover a tipificação de infrações dirigidas aos particulares, com vilipêndio ao princípio da legalidade.

Desse modo, nesse particular, no presente caso, apresentam-se legal e constitucionalmente hígidos, sem vícios de nulidades, os autos de infração examinados no feito, cominados pela prática de infrações relacionadas ao serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional, de passageiros, fundadas na Resolução ANTT nºs 3.075/2009.

ii) Da suposta inconstitucionalidade das resoluções que dispõem sobre o procedimento sancionatório da ANTT, porquanto a atuação violaria a taxatividade dos tipos sancionatórios; Não se sustenta a tese recursal de que as condutas infratoras, alusivas ao serviço de transporte rodoviário-interestadual de passageiros, inculpidas na Resolução 3.075/2009 da ANTT, fundada na Lei nº 10.233/2001, violariam o princípio da taxatividade, pois, diferentemente do defendido pela apelante, incide na espécie o fenômeno da complementariedade ou interdependência entre os precitados diplomas normativos, de modo que a Resolução em pauta estabelece padrões e normas técnicas de índole complementares, na tipificação das infrações em causa, com a previsão de tipos precisos e certos, conforme, aliás, se denota do disposto no art.2º, incisos I a IV, da predita Resolução ANTT nº 3.075/2009. iii) Da alegada duplicidade de normas punitivas:

Inexiste o conflito de normas suscitado, não havendo que se falar em “bis in idem” pela simples existência, em abstrato, de múltiplos remédios concomitantes, complementares e convergentes do ordenamento jurídico contra a violação de suas normas. In casu, a ora Apelante sequer aponta, em concreto, que teria sido alvo de ação fiscalizatória/punitiva decorrente do enquadramento de uma mesma conduta em tipos infrativos situados, respectivamente, no Código de Trânsito Brasileiro e em Resolução da ANTT.

A atuação da ANTT não se dá em detrimento das atribuições deferidas aos órgãos e entidades executivos rodoviários, mas de forma complementar, harmônica e integrada. Não é por outra razão, por exemplo, que a Lei nº 10.233/2001 define caber à ANTT, em sua esfera de atuação, exercer, diretamente ou mediante convênio, a fiscalização, atuação e aplicação das penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar, nas rodovias federais por ela administradas (art. 24, XVII).

Além disso, a atuação da ANTT tem por fim que a exploração da infraestrutura e a

prestação de serviços de transporte sejam exercidas de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas (art. 28, I da Lei nº 10.233/2001). Assim a segurança das atividades de transporte rodoviário não é objeto excluído do atuar do ente regulador.

Mas, ainda que assim não fosse, cumpre observar que, embora existam disposições disciplinando a exigência da utilização de equipamentos, tanto pela Legislação de Trânsito, quanto pela ANTT não há superposição de normas, uma vez que distintos são os objetos tidos por necessários ou obrigatórios.

Nessa ordem de ideias, não há que se confundir legislação de trânsito com legislação de transportes. A própria Constituição Federal diferencia os institutos jurídicos, in verbis:

[...].

O art. 1º da Lei nº 9.503/97 dispõe que “o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código”. Já a Lei nº 10.233/01 dispõe sobre a ordenação dos transportes terrestres e regulação da prestação de serviços de transporte (art. 1º, II), dentre outras providências.

A legislação de trânsito diz respeito à disciplina da circulação viária e às condições do veículo e do condutor, ao passo que a legislação que vincula os atos administrativos guerreados se refere à disciplina regulatória da movimentação de carga ou de passageiros.

Portanto, não são aplicáveis as regras previstas no CTB aos autos de infração lavrados pela ANTT no exercício do poder de polícia sobre os transportes terrestres.

Nesse sentido, vejamos as seguintes decisões judiciais:

[...].

Correta, portanto, a sentença, nos seguintes termos:

“Da violação ao ne bis in idem.

Nos termos do art. 22, XI, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte.

Outrossim, o art. 174 da CF/88 estabelece: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Alega, a embargante que “a ANTT dispõe por meio de Resoluções sobre matéria já regulada pelo legislador e, inclusive, sobre infrações e sanções, matéria, que, relembre-se, está sujeita à reserva legal.” Assim não haveria como aceitar a convivência do CTB e das resoluções da ANTT, ambas cominatórias, no mesmo ordenamento jurídico, deixando ao arbítrio do Administrador a opção de, diante de uma conduta infratora, sancioná-la de formas diversas ou em duplicidade. Não poderia, assim, a ANTT editar norma infraconstitucional posterior em desacordo – intensificando a punição – com norma legal anterior (menos ainda em matéria de infrações e sanções), por afrontar a separação de poderes e a vedação ao bis in idem, com todos os valores constitucionais que nela se condensam, em especial a legalidade e a proporcionalidade.

O argumento da embargante não merece prosperar, pois tem ciência de que, na condição de concessionária de transporte rodoviário, está sujeita à fiscalização da ANTT.

Assim, não há qualquer violação à vedação ao bis in idem, pois a embargante se submete ao poder normativo e fiscalizador da ANTT, sujeitando-se, assim, às sanções decorrentes da violação à legislação do transporte.” iv) Da violação à individualização das sanções e a ausência de proporcionalidade; Também não merece acolhimento o argumento de que a Resolução ANTT nº 3.075/2009 seria inquinada de inconstitucionalidade, por desrespeito aos princípios da individualização das condutas sancionadoras e da proporcionalidade, ante a previsão de valores fixos a título de multa, na hipótese de sanções por infrações às normas em referência.

Tal se dá, porque o art. 78-F, caput e § 1º, da Lei nº 10.233/2001, expressamente prevê a imposição de multa, isolada ou em conjunto com outra sanção, com atribuição à Diretoria da ANTT de proceder à aprovação de regulamento, para a estipulação do valor das multas, respeitando-se o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, classificando-a em grupos, consoante a natureza das infrações passíveis de aplicação de multa, competindo ao administrador, no exercício da sua discricionariedade, valorar a gravidade das infrações no caso concreto.

Rejeita-se, igualmente, a alegada violação aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicabilidade das multas na espécie, ante a alegada falta de previsão de modulações nos valores das multas, em consonância com as circunstâncias do caso concreto, porquanto, na fixação de tais importâncias, observou-se os parâmetros mínimo e

máximo dispostos na legislação de regência da matéria [Lei nº 10.233/2001 - art. 78-A e Resolução ANTT nº 3.075/2009], ressaltando-se que, no caso, a aplicação das multas em questão nem mesmo foi objeto de juízo discricionário pela Administração Pública, dado que os mencionados preceitos normativos afastam tal possibilidade.

Ademais, na incidência das multas, deve-se levar em conta, não a capacidade econômica ou contributiva do autuado, mas, entre outros fatores, o caráter preventivo e educativo da medida sancionadora, além da gravidade da infração, com o escopo de se evitar o descumprimento de dever legal imposto ao infrator, em prol do interesse público.

As multas não são desarrazoadas e nem mesmo desproporcionais, pois fixadas dentro dos parâmetros legais.

No ponto, conforme bem analisado pela sentença (evento 24):

“Da violação à individualização das sanções e afronta à proporcionalidade.

[...].

vii) Da ausência de motivação;

Não há violação aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa se a decisão administrativa enfrenta as questões postas, ainda que de forma sucinta. No caso concreto, não foram verificados quaisquer vícios nas fundamentações das decisões administrativas.

Ressalte-se que a profundidade do exame levado a efeito pela Autoridade também depende dos argumentos apresentados pelo interessado, pois, diante de alegações genéricas sobre as ocorrências fáticas, pode a Autoridade, validamente, acolher a presunção de veracidade.

O juízo a quo fundamentou de forma precisa sobre o ponto em análise, nos seguintes termos:

[...].

Passando à análise das demais alegações contidas no apelo - v) Do desrespeito aos prazos do processo da ANTT; vi) Da inexistência de infração por ausência de provas; viii) e desvio de finalidade -, é possível afirmar que a apelante repisou argumentos apresentados no iter processual dos Embargos à Execução.

Contudo, restaram infirmadas as supracitadas alegações deduzidas no presente apelo, como muito bem assinalado pela sentença de primeiro grau, que aqui adoto como razão de decidir, salientando que a chamada fundamentação per relationem (também denominada motivação por referência ou por remissão) é válida, inexistindo óbice à utilização de elementos contidos em manifestações ministeriais ou em sentença, não havendo que se falar em violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal pelo emprego da técnica, como amplamente tem decidido tanto o STJ quanto o STF (cf. STJ, AgRg no REsp 1848688 / PR, Relator(a) Ministro LEOPOLDO DE ARRUDA RAPOSO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/PE), QUINTA TURMA, DJe 18/02/2020; STJ, AgInt no REsp 1884188/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2021, DJe 15/04/2021);

v) Do desrespeito aos prazos do processo da ANTT;

[...].

vi) Da inexistência de infração por ausência de provas;

[...].

viii) e desvio de finalidade;

[...].

Verifica-se que a Corte de origem analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria, dentre eles e principalmente os processos administrativos instaurados para apuração das infrações, bem como da análise e interpretação das Resoluções ANTT n. 3.075/2009 e n. 442/2004. Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo

enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

Ademais, também se verifica que a Corte *a quo* reconheceu que as multas aplicadas pela ANTT atenderam aos critérios das Resoluções ANTT n. 3075/2009 e n. 442/2004, normas de caráter infralegal cuja análise e interpretação não se coaduna com a competência atribuída ao Superior Tribunal de Justiça pelo art. 105 da Constituição Federal que expressamente se refere a lei federal e tratado. Sobre a questão, os julgados em destaque:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ANTT. PROCESSO ADMINISTRATIVO. NULIDADE INOCORRÊNCIA. INFRAÇÃO. MULTA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7/STJ E DA SÚMULA 283/STF. DISCUSSÃO ACERCA DE RESOLUÇÃO DA ANTT.

1. Cuida-se de Agravo Interno contra decisum que conheceu do Agravo para não conhecer do Recurso Especial.

2. Para efeito de admissibilidade do Recurso Especial, à luz de consolidada jurisprudência do STJ, o conceito de lei federal (art. 105, III, "a", da CF) compreende tanto atos normativos (de caráter geral e abstrato) produzidos pelo Congresso Nacional (lei complementar, ordinária e delegada), como medidas provisórias e decretos expedidos pelo Presidente da República. Logo, o apelo nobre não constitui, como regra, via adequada para julgamento de ofensa a atos normativos secundários produzidos por autoridades administrativas, quando analisados isoladamente sem vinculação direta ou indireta a dispositivos legais federais ?, tais como resoluções, circulares, portarias, instruções normativas, atos declaratórios da SRF, provimentos das autarquias, regimentos internos de Tribunais, enunciado de súmula (cf. Súmula 518/STJ) ou notas técnicas.

3. Incide o óbice da Súmula 283/STF, uma vez que a parte deixou de atacar fundamento autônomo e suficiente para manter o julgado.

4. O órgão julgador decidiu a matéria após percuente análise dos fatos e das provas relacionados à causa, sendo certo asseverar que o reexame é vedado em Recurso Especial, pois encontra óbice na Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial."

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.006.521/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 30/5/2022, DJe de 23/6/2022.)

ADMINISTRATIVO. ANTT. MULTA ADMINISTRATIVA. EVASÃO DE FISCALIZAÇÃO PESAGEM DE VEÍCULO OBRIGATÓRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 281 DA LEI N. 9.503/97. APLICAÇÃO DO REGRAMENTO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7/STJ. IMPEDIMENTO DE ANÁLISE DE DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO CABIMENTO DE Resp CONTRA VIOLAÇÃO À NORMA INFRALEGAL.

I - Com relação à alegada violação do art. 281 da Lei n. 9.503/97, suscitada no apelo nobre. O acórdão recorrido, assim fundamentou a sentença (fls. 129-133): "ato cuja desconstituição a autora postula não se trata de autuação por infração de trânsito, mas sim por infração à regra da própria ANTT, não se aplicando, portanto, as disposições do CBT, mas sim o regramento administrativo próprio." II - Desse modo, tendo o Tribunal a quo concluído que a autuação realizada pela ANTT (decorrente da conduta do recorrente de

evasão de fiscalização) não se trata de infração de trânsito, e sim de conduta contrária às normas previstas na lei ou nos contratos de concessão, termo de permissão ou autorização, a revisão de tal entendimento demandaria, necessariamente, o revolvimento de elementos fáticos e probatórios constantes dos autos, procedimento esse vedado no âmbito do recurso especial, por óbice da Súmula n. 7/STJ, que assim dispõe: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

III - O mesmo óbice sumular impede também a análise do recurso no ponto atinente à divergência jurisprudencial.

IV - Ademais, é forçoso ressaltar que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de não ser possível, pela via do recurso especial, a análise de normas infralegais, tais como convênios, resoluções, portarias, regimentos internos, regulamentos, etc., porquanto não se enquadram no conceito de lei federal ou tratado.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.175.028/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2018, DJe de 30/4/2018.)

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.174.577 / RJ

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2022/0226933-4

Número de Origem:

50077064220214025101 50324053420204025101

Sessão Virtual de 21/03/2023 a 27/03/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UTIL - UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO LTDA

OUTRO : UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
NOME

ADVOGADOS : GUSTAVO AZEVEDO CRUZ E OUTRO(S) - RJ152636
MARCIA MARTINS SAHIONE FADEL DE CAROLIS - RJ088420

AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DÍVIDA
ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : UTIL - UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO LTDA

OUTRO : UNIAO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
NOME

ADVOGADOS : GUSTAVO AZEVEDO CRUZ E OUTRO(S) - RJ152636
MARCIA MARTINS SAHIONE FADEL DE CAROLIS - RJ088420

AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 21/03/2023 a 27/03/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 29 de março de 2023