RECURSO ESPECIAL Nº 2.103.140 - ES (2023/0368978-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO	:	DELLMAR TRANSPORTES LTDA
ADVOGADO	:	WANDS SALVADOR PESSIN - ES010418

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.

1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do tempus regit actum, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.

3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal.

4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

5. No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido preservada a sanção em si, o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido), pelo que esta última decisão deve ser reformada.

6. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima

Documento eletrônico VDA41989933 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 15/06/2024 06:32:29
Código de Controle do Documento: 7866594B-9F1F-461E-BD9A-C4ADBE794026

indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa(que ressalvou o seu ponto de vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 04 de junho de 2024

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator

Documento eletrônico VDA41989933 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 15/06/2024 06:32:29
Código de Controle do Documento: 7866594B-9F1F-461E-BD9A-C4ADBE794026

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2103140 - ES (2023/0368978-6)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO	:	DELLMAR TRANSPORTES LTDA
ADVOGADO	:	WANDS SALVADOR PESSIN - ES010418

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.

1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum*, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do *favor libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.

3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal

4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas

5. No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido preservada a sanção em si,

o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido), pelo que esta última decisão deve ser reformada.
6. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT com respaldo na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO assim ementado (e-STJ fls. 96):

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. EXECEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.847/19. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. MULTA APLICADA PELA ANTT. RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. RECURSO PROVIDO.
> 1 – Prevalece no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que o princípio da retroatividade da norma mais benéfica (art. 5º, inciso XL, da CF/88) alcança as normas que disciplinam o Direito Administrativo Sancionador.
> 2 – Aplica-se ao caso a Resolução ANTT nº 5.847 de 21/05/2019, que reduziu o valor da multa em questão de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) para R$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).
> 3 – Agravo de instrumento provido.

Embargos de declaração rejeitados em aresto com a seguinte ementa (e-STJ fl. 125):

> PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXCEÇÃODE PRÉ-EXECUTIVIDADE. MULTA APLICADA PELA ANTT. RETROATIVIDADE DA NORMA MAISBENÉFICA. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO ANTT Nº 5.847. VÍCIOS NO JULGADO. INEXISTÊNCIA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. SEDE PROCESSUAL INADEQUADA. PREQUESTIONAMENTO.
> 1. O posicionamento adotado por esta Turma, quando do exame da causa, encontra-se expresso na ementa do acórdão embargado, pretendendo o Embargante promover a rediscussão da matéria deduzida nesta ação, não sendo esta, todavia, a via recursal adequada a tal desiderato.
> 2. Afasta-se a alegação de omissão no acórdão recorrido quanto às alegações apresentadas nos presentes embargos de declaração, eis que tanto o voto condutor quanto o v. acórdão trataram expressamente do tema.
> 3. O princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, CRFB/88) é aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.
> 4. De acordo com o CPC de 2015, a simples interposição dos embargos de declaração já é suficiente para prequestionar a matéria, ainda que "sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade" (art. 1.025), razão pela qual, a rigor, revela-se desnecessário o enfrentamento de todos os dispositivos legais ventilados pelas partes para fins de acesso aos Tribunais Superiores.
> 5. A decisão ora embargada apreciou, à luz dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes, toda a matéria relativa à questão posta em juízo, restando devidamente enfrentadas, bem como solvidas, nas razões de decidir do pertinente ato judicial, as questões jurídicas desveladas na causa, não

havendo qualquer vício a ser suprido pela via recursal declaratória.
6. Desprovidos os embargos de declaração opostos pela AGÊNCIA NACIONAL DETRANSPORTES TERRESTRES – ANTT.

Em suas razões, a parte recorrente aponta violação dos arts. 22, IV, 26, IV e 44, IV, da Lei n. 10.233/2004; dos arts. 1º, 2º e 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do art. 2º, da Lei n. 9.784/1999.

Sustenta que as Resoluções ANTT n. 4.799/2015 e n. 5.847/2019 foram publicadas no exercício de seu poder regulamentar e a lavratura do auto de infração ocorreu com a realização da conduta de impedir a execução de fiscalização da agência reguladora, quando vigente a Resolução ANTT n. 4.799/2015.

Defende que a conclusão do aresto combatido é equivocada, uma vez que o ordenamento jurídico consagra a regra da irretroatividade da lei, em respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, devendo prevalecer o postulado do *tempus regit actum.*

Aduz que a exceção prevista no art. 5º, LV, da Constituição da República diz respeito especificamente ao Direito Penal e não se discute, na hipótese, a retroação de norma penal, além de violar a cláusula de vigência e eficácia da Resolução ANTT n. 5.847/2019, que "não disciplinou o passado, antes, autodeclarando-se aplicável apenas aos fatos ocorridos após 30 dias de sua publicação" (e-STJ fl. 137).

Contrarrazões às e-STJ fls. 147/165.

Juízo positivo de admissibilidade pelo Tribunal de origem às e-STJ fls. 170/171.

É o relatório.

VOTO

O recurso tem origem em agravo de instrumento interposto contra decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade, em sede de execução fiscal.

Extrai-se do acórdão (e-STJ fls. 92/93) que a sociedade empresária foi autuada em razão de conduta praticada em 14/02/2016 pela infração prevista no art. 36, I, da então vigente Resolução ANTT n. 4.799/2015, a qual imputava multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) pela conduta infracional.

Posteriormente, a Resolução ANTT n. 5.847/2019 reduziu a multa

pela referida penalidade para R$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

O Tribunal de origem deu provimento ao agravo de instrumento contra a decisão do juízo de primeira instância que rejeitou a exceção de pré-executividade.

Afirmou-se que por se tratar de norma mais benéfica ao administrado, o ato normativo mais recente deve ser aplicado ao caso, pois "prevalece no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que o princípio da retroatividade da norma mais benéfica (art. 5º, inciso XL, da CF/88) alcança as normas que disciplinam o Direito Administrativo Sancionador" (e-STJ fl. 93).

Está claro, portanto, que a conclusão alcançada pelo Tribunal Regional está alicerçada no entendimento de que o ato normativo posterior mais benéfico é aplicável no Direito Administrativo Sancionador.

O ponto de partida da controvérsia tem origem, pois, na discussão sobre a extensão que deve ser dada às normas constitucionais, estampadas no art. 5º, XXXVI e XL, de que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (refletidas também na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.

A doutrina diverge entre aqueles que entendem que a retroação da lei mais benéfica deve se restringir a literalidade de expressão "lei penal", enquanto outros sustentam não existir diferença ontológica entre pena e sanção administrativa (*vide* : FARIA, Luiz Alberto Gurgel; FONTE, Rodrigo Maia da. Atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário: as alterações feitas no Artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 e a busca pela segurança jurídica. *In*: Fábio Scopel Vanin; Ilton Noberto Robl Filho; Wesley Rocha. (Org.). **Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 14.230/2021: Comentários e análise comparativa.** 1. ed. São Paulo: Almeidina, 2024, v. 1, p. 129-145).

Para os defensores da segunda corrente, penas e sanções estariam inseridas na função punitivista do Estado e ostentariam inegável unidade a autorizar que os princípios comuns ao Direito Penal fossem aplicados ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando as garantias dos investigados ou acusados em geral. Aos que adotam esse último posicionamento, a aplicação retroativa da lei também às hipóteses de normas que sejam mais benéficas ao administrados e que disciplinem o Direito

Administrativo Sancionador seria forma de concretizar a máxima de que se deve aplicar o mesmo fundamento quando houver o mesmo direito (sendo esta, aliás, a posição doutrinária defendida por este relator. *vide*: FARIA, Luiz Alberto Gurgel; FONTE, Rodrigo Maia da. *op. cit*.)

Tal questão não tardou a chegar a esta Casa de Justiça e a Primeira Turma abraçou o entendimento de que a retroação de lei mais benéfica é um princípio geral de Direito Sancionatório, como bem explanado no voto da em. Ministra Regina Helena no REsp 1.153.033/MT (DJe 19/11/2014) e que se tornou referência neste Colegiado:

> Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator.
> Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.
> Nesse sentido, o seguinte precedente desta Corte Superior:
> AÇÃO RESCISÓRIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO PÚBLICO. PEDIDO DE REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ART. 1º DA LEI 1.508/67, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ANISTIA DAS FALTAS. PAD ENCONTRADO APÓS O PEDIDO DE REVISÃO DA PENA DEMISSIONAL. FATO NOVO. REVISÃO DA PUNIÇÃO. AÇÃO RESCISÓRIA JULGADA PROCEDENTE.
> 1. Na esfera administrativa, as anistias concedidas por normas jurídicas devem ter a interpretação mais ampla e benéfica possível, para atingir, de maneira adequada, eficaz e completa, os direitos do Servidor Público que tutela.
> 2. Os Decretos de anistia, os de indulto, o perdão do ofendido e outros benefícios, embora envolvam concessões ou favores e, portanto, se enquadrem na figura jurídica de privilégios, não suportam exegese estrita, sobretudo se não se interpretam de modo a que venham causar prejuízo. Assim se entende, por incumbir ao hermeneuta atribuir à regra positiva o sentido que dá maior eficácia à mesma, relativamente ao motivo que a ditou, e ao fim colimado, bem como aos princípios seus e da legislação em geral (Maximiliano in Hermenêutica e Aplicação do Direito, Forense, Rio de Janeiro, 1985, p. 250).
> 3. No caso, a pena de demissão foi aplicada em 17.04.67 por ter o Servidor faltado ao serviço por 30 dias, sendo que a Legislação Estadual vigente à época prescrevia tal pena para esses casos.
> Entretanto, em 03.11.67 foi editada a Lei 1.508, do Estado do Rio de Janeiro, que anistiou as faltas do Servidores Estaduais até o limite de 30 dias. Tal norma inovou a realidade jurídica até então vigente e alterou o patrimônio jurídico do Servidor que, beneficiado pela anistia, não poderia mais ter sido alcançado pela pena de demissão.
> Considerando o princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in mellius deve retroagir para favorecer o apenado.
> 4. Ademais, a Administração Pública não trouxe aos autos qualquer prova que afirme qual o lapso temporal de ausência do Servidor, para confirmar a tese da

justa demissão. Destarte, continua a se negar à análise do mérito da decisão do Processo Disciplinar, fato inadmissível aos olhos da Justiça. Por isso, a certidão, que atesta a ausência do Servidor público por não mais de 30 dias consecutivos do local de trabalho, acostada nos autos do Processo Administrativo Disciplinar, encontrado na Repartição Pública após a impetração, constitui documento novo, para os fins do art. 485, VII do CPC.
5. Ação Rescisória julgada procedente.
(AR 1.304/RJ, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2008, DJe 26/08/2008, destaque meu).
Por outro lado, concordo com o Senhor Ministro Sérgio Kukina em não adotar a fundamentação apresentada na sentença e no acórdão do Tribunal de origem. Entendo deva aplicar a lei mais benéfica, não com base na aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, mas com fundamento no princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da Constituição da República, pertinente ao Direito Sancionatório, bem como afastar a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil, nos termos do voto do Excelentíssimo Ministro Relator.
(REsp n. 1.153.083/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, relatora para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 6/11/2014, DJe de 19/11/2014). (Grifos do original)

No mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AUTO DE INFRAÇÃO. NORMA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA. RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE.
1. Na origem, cuida-se de ação de procedimento ordinário, na qual se pleiteou a anulação de auto de infração aplicado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT ou a redução do valor da sanção pecuniária imposta.
2. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a norma sancionadora, inclusive de natureza administrativa, pode retroagir para beneficiar o infrator.
3. Agravo i nterno não provido.
(AgInt no AREsp n. 2.183.950/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 16/10/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.
II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedentes.
III - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.
IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do

> Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.
> V - Agravo Interno improvido.
> (AgInt no REsp n. 2.024.133/ES, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.)

Confiram-se, ainda: REsp n. 2.053.144, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 15/03/2024; REsp n. 2.099.090, Ministro Gurgel de Faria, DJe de 03/11/2023; REsp n. 1.494.063, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 11/11/2019

Entretanto, recentemente a matéria foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1199, que tratou da "definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo - dolo - para configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente".

No julgamento de mérito do *leading case,* o relator, em. Ministro Alexandre de Moraes, asseverou que:

> A Constituição de 1988, portanto, constitucionalizou regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS), que deixou de somente regular a relação administrado/administração, passando a ter princípios e valores próprios de regência da legalidade e moralidade na atuação do Poder Público.
> (...)
> É nesse sentido que deve ser entendido e interpretado o denominado “Direito Administrativo Sancionador (DAS)”, que é sub-ramo do Direito Administrativo e consiste na "expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado" (BENEDITO GONÇALVES; RENATO CÉSAR GUEDES GRILO). Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468).
> Diferentemente do Direito Penal, que materializa o ius puniendi na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do ius puniendi administrativo; sendo ambos expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que “não guardam similitude de lógica operativa” (JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROSSI. Direito Administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr., 2020, p. 90).
> Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.
> (...)
> Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá,

> obrigatoriamente, conciliar os seguintes vetores:
> (1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;
> (2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)
> (3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;
> (4) Ausência de expressa previsão de "anistia geral" aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de "retroatividade da lei civil mais benéfica";
> (5) Ausência de regra de transição.
> A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ("a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.
> O inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal.
> Em regra, a lei não deve retroagir, pois "não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada", inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então "retroagirá para beneficiar o réu". Trata-se, portanto, de expressa e excepcional previsão constitucional de retroatividade.
> O art. 6º da LINDB também estatui a irretroatividade das leis, ao estabelecer que:
> "A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada".
> Portanto, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas; e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230/2021, não há como afastar o princípio do tempus regit actum.
> A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis) , fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.
> (...)
> A norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI:
> (STF, ARE 843989, relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 12/12/2022).

Nota-se que o julgado destacou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum* , porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica

está diretamente vinculada ao princípio do *favor libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador.

Tal entendimento, inclusive por se tratar de precedente obrigatório, já vem sendo aplicado por esta Casa de Justiça quanto aos processos envolvendo as demandas relacionadas a improbidade administrativa, aliás, com interpretação restritiva quanto à aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021. Confiram-se:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI BENÉFICA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.199-STF. APLICAÇÃO RESTRITA.
> 1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199 do STF).
> 2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.
> 3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 09/05/2023, firmou orientação no sentido de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199/STF. No mesmo sentido: ARE 1400143 ED/RJ, rel. Min. ALEXANDRE MORAES, DJe 07/10/2022.
> 4. No caso, ao aplicar retroativamente a revogação do inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o Tribunal de origem afastou-se da jurisprudência da Suprema Corte e da Primeira Turma do STJ.
> 5. Recurso especial provido, para autorizar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa.
> (REsp n. 2.078.988/PE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/9/2023, DJe de 26/9/2023.)

> PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. ART. 1.022, II, DO ESTATUTO PROCESSUAL. VIOLAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. ART. 1.022, II, DO ESTATUTO PROCESSUAL. VIOLAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
> I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.
> II - A tese firmada no julgamento do Tema n. 1.199 da repercussão geral diz com aspectos substantivos da atual disciplina da Improbidade Administrativa,

> notadamente o *animus* do agente e a prescrição da pretensão punitiva, em cotejo com as garantias fundamentais da retroatividade da lei penal mais benéfica e da segurança jurídica, cristalizadas no art. 5º, XL e XXXVI, da Constituição da República. Inaplicável, no caso, a Lei n. 14.230/2021.
> III - É omisso o acórdão que deixa de manifestar-se sobre questões relevantes, oportunamente suscitadas e que poderiam levar o julgamento a um resultado diverso do proclamado. Nessas condições, a não apreciação de tese, à luz de dispositivos constitucional e infraconstitucional indicados a tempo e modo, impede o acesso à instância extraordinária.
> IV - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.
> V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.
> VI - Agravo Interno improvido.
> (AgInt no REsp n. 1.942.285/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 16/10/2023.)

Dito isso, ainda que a discussão nos presentes autos não envolva improbidade administrativa, nota-se que a essência da jurisprudência anterior deste Colegiado – firmada no entendimento que o art. 5º, XL, da Constituição de República apresentava princípio geral de Direito Sancionatório, aplicando-se às variadas espécies de penalidades administrativas – foi refutada pela interpretação dada pela Corte Constitucional, em precedente obrigatório, impondo a necessidade de nova reflexão da questão por esta Turma.

A despeito do meu entendimento pessoal sobre o tema, não me parece coerente (com o entendimento do STF) que apliquemos o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixemos de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal.

Ou melhor: se estamos a dizer que a retroatividade da lei mais benéfica não é aplicável nem mesmo às hipóteses que expressamente tratam de Direito Administrativo Sancionador (como é o caso da Lei de Improbidade – art. 1º, §4º, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021), muito menos poderíamos aplicar a retroação às hipóteses apenas tacitamente tidas como Direito Administrativo Sancionador, e que espelham consequências jurídicas muito menos graves aos administrados, como ocorre com a sanção da espécie.

Nessa linha de raciocínio, é importante lembrar que, em

consonância com o art. 5º, XXXVI da Constituição da República, o art. 6º da LINDB (ora em exame) dispõe que "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada", esclarecendo em seu § 1º que "reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou".

Assim, a penalidade aplicada conforme o ato normativo vigente à época da infração constitui ato jurídico perfeito, não tendo, inclusive, eventual e posterior discussão na esfera judicial o condão de afastar a perfeição daquele ato, consubstanciada na esfera administrativa, com o encerramento de seu ciclo de formação.

Nesse cenário, considerando os critérios delineados pelo STF, entendo que, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido preservada a sanção em si, o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido).

Logo, verifico a alegada ofensa aos arts. 1º, 2º e 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, combinado com os arts. 22, IV, 26, IV e 44, IV, da Lei n. 10.233/2004 (implicitamente prequestionados), pois o acórdão recorrido, em ofensa ao ato jurídico perfeito e ao poder regulamentar da recorrente, determinou a aplicação retroativa de norma mais benéfica sem que a própria norma assim dispusesse.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial, para restabelecer a decisão do primeiro grau.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0368978-6 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.103.140 / ES**

Números Origem: 50005544620234020000 50282985320204025001

PAUTA: 04/06/2024 JULGADO: 04/06/2024

Relator
Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocuradora-Geral da República
Exma. Sra. Dra. MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

Secretária
Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO	:	DELLMAR TRANSPORTES LTDA
ADVOGADO	:	WANDS SALVADOR PESSIN - ES010418

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. FABIO VICTOR DA FONTE MONNERAT, pela parte: RECORRENTE: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa(que ressalvou o seu ponto de vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA41822415 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA, PRIMEIRA TURMA Assinado em: 04/06/2024 15:42:23
Código de Controle do Documento: 461A7C20-4FCC-45A9-84AB-3D36B597BDC4