SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2115852 - RJ (2023/0426219-0)

RELATORA	**:**	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	KETLOG TRANSPORTE DE CARGAS LTDA
ADVOGADOS	:	GABRIEL SANT'ANNA QUINTANILHA - RJ135127
		WENDERSON MATHEUS DE ALMEIDA SCHWANTES - RJ234726
		RENATO MARQUES DOS SANTOS - RJ229072
AGRAVADO	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RETROATIVIDADE DA LEI DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TEMA 1.199/STF. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA. MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

I – Em observância à compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199 acerca do "direito administrativo sancionador", a penalidade administrativa deve se basear no princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

II – 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.

III – Agravo Interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 18/02/2025 a 24/02/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 25 de fevereiro de 2025.

REGINA HELENA COSTA
Relatora

Documento eletrônico VDA45840077 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 25/02/2025 16:28:14
Publicação no DJEN/CNJ de 27/02/2025. Código de Controle do Documento: 8533c495-11de-4975-a92e-a3a75bd57eae

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2115852 - RJ (2023/0426219-0)

RELATORA	**:**	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
AGRAVANTE	:	KETLOG TRANSPORTE DE CARGAS LTDA
ADVOGADOS	:	GABRIEL SANT'ANNA QUINTANILHA - RJ135127
		WENDERSON MATHEUS DE ALMEIDA SCHWANTES - RJ234726
		RENATO MARQUES DOS SANTOS - RJ229072
AGRAVADO	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RETROATIVIDADE DA LEI DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TEMA 1.199/STF. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA. MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

I – Em observância à compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199 acerca do "direito administrativo sancionador", a penalidade administrativa deve se basear no princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

II – 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.

III – Agravo Interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno interposto contra a decisão, mediante a qual o recurso especial da parte ora agravada foi provido para para restabelecer a sentença de fls. 81/83e e definir que a legislação a ser aplicada para fins de sanção administrativa é o art. 36 da Resolução n. 4.799/2015, em sua redação original, vigente na data dos fatos.

Sustenta a Agravante, em síntese: no tocante à multa, por se tratar de sanção, a norma mais benéfica deverá retroagir, independente de previsão expressa na resolução.

Por fim, requer o provimento do recurso, a fim de que seja reformada a decisão impugnada ou, alternativamente, sua submissão ao pronunciamento do colegiado.

Impugnação às fls. 342/346e.

É o relatório.

Documento eletrônico VDA45448178 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 05/02/2025 16:55:53
Código de Controle do Documento: 190c1870-617d-433b-b547-1073d295566f

VOTO

A Decisão Agravada merece ser mantida por seus próprios fundamentos.

Esta Corte adotava o entendimento segundo o qual seria possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage.

Com efeito, 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 seria cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.

Nessa linha:

> ***PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE.MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. 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. Precedente.*
> *III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.*
> *IV - Honorários recursais. Não cabimento. 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. 1.602.122/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 7/8/2018, DJe de 14/8/2018.)

> ***ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.***
> *I. 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*

Documento eletrônico VDA45448178 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 05/02/2025 16:55:53
Código de Controle do Documento: 190c1870-617d-433b-b547-1073d295566f

lei mais benéfica retroage.
Precedente.
II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil.
III. Recurso especial parcialmente provido.
(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.)

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 n. 1.304/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, relator para acórdão Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, julgado em 14/5/2008, DJe de 26/8/2008.)

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema n. 1.199 firmou compreensão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL

Documento eletrônico VDA45448178 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 05/02/2025 16:55:53
Código de Controle do Documento: 190c1870-617d-433b-b547-1073d295566f

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”.

Assim, de acordo com o definido pelo Plenário do STF, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição, não incide automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador, mormente em contexto no qual ausente determinação de aplicação retroativa da disposição mais favorável ao infrator.

Observo ainda que esta Corte, em decisão recente em situação análoga a destes autos, reviu seu posicionamento e resolveu se adequar às premissas definidas pelo Supremo Tribunal Federal, conforme ementa que ora transcrevo:

> ***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.*

Documento eletrônico VDA45448178 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 05/02/2025 16:55:53
Código de Controle do Documento: 190c1870-617d-433b-b547-1073d295566f

(REsp n. 2.103.140/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 18/6/2024.)

Tal compreensão foi ratificada pela 1ª Seção deste Superior Tribunal, quando do julgamento do MS n. 29789/DF, de minha relatoria. O julgado está assim ementado:

> ***ADMINISTRATIVO. ATOS ADMINISTRATIVOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. NULIDADE. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. RETROATIVIDADE DA LEI DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TEMA 1.199/STF. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA. SEGURANÇA DENEGADA.***
> *I - Esta Corte possui entendimento consolidado segundo o qual a impetração de mandado de segurança pressupõe a existência de direito líquido e certo, comprovado mediante prova pré-constituída.*
> *II - A prescrição da pretensão punitiva de irregularidade administrativa, em hipótese também passível de enquadramento como ilícito criminal, rege-se pelo comando normatizado nos arts. 1º, § 2º, da Lei n. 9.873/1999, e art. 109 do Código Penal.*
> *III - Desnecessária a efetiva persecução penal para que a pretensão punitiva da Administração seja regida pela norma penal. Precedentes.*
> *IV - A partir da prova documental pré-existente e das informações registradas nos autos, não há elementos para identificar a insuficiência de lastro probatório no processo conduzido pela Administração Federal, inviabilizando o reconhecimento de nulidade por esse argumento.*
> *V - Em observância à compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199 acerca do "direito administrativo sancionador", a penalidade administrativa deve se basear no princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.*
> *VI - Segurança denegada.*
> (MS n. 29.789/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 27/11/2024, DJe de 4/12/2024.)

Assim, em que pesem as alegações trazidas, os argumentos apresentados são insuficientes para desconstituir a decisão impugnada.

No que se refere à aplicação do art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, a orientação desta Corte é no sentido de que o mero inconformismo com a decisão agravada não enseja a imposição da multa, não se tratando de simples decorrência lógica do não provimento do recurso em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso. Nessa linha: Corte Especial, AgInt nos EAREsp n. 1.043.437/SP, Rel. Ministro JORGE MUSSI, j. 13.10.2021; e 1ª S., AgInt nos EREsp n. 1.311.383/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, j. 14.09.2016.

Apesar do improvimento do recurso, não restou configurada a manifesta inadmissibilidade, razão pela qual afasto a apontada multa.

Posto isso, **NEGO PROVIMENTO** ao Agravo Interno.

Documento eletrônico VDA45448178 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 05/02/2025 16:55:53
Código de Controle do Documento: 190c1870-617d-433b-b547-1073d295566f

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 2.115.852 / RJ
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0426219-0

Número de Origem:
50833924020214025101 51275127120214025101

Sessão Virtual de 18/02/2025 a 24/02/2025

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO	: KETLOG TRANSPORTE DE CARGAS LTDA
ADVOGADOS	: GABRIEL SANT'ANNA QUINTANILHA - RJ135127
	WENDERSON MATHEUS DE ALMEIDA SCHWANTES - RJ234726
	RENATO MARQUES DOS SANTOS - RJ229072
ASSUNTO	: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES - PROFISSIONAL

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	: KETLOG TRANSPORTE DE CARGAS LTDA
ADVOGADOS	: GABRIEL SANT'ANNA QUINTANILHA - RJ135127
	WENDERSON MATHEUS DE ALMEIDA SCHWANTES - RJ234726
	RENATO MARQUES DOS SANTOS - RJ229072
AGRAVADO	: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de

Documento eletrônico VDA45818180 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 25/02/2025 05:44:17
Código de Controle do Documento: ee1e8d42-a630-40ae-b663-bc51b32251e8

18/02/2025 a 24/02/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 24 de fevereiro de 2025

Documento eletrônico VDA45818180 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 25/02/2025 05:44:17
Código de Controle do Documento: ee1e8d42-a630-40ae-b663-bc51b32251e8