



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA
ADVOGADOS : RICARDO BARROS BRUM - ES008793
RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810
CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259
GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285

EMENTA

ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. RESOLUÇÃO ANTT 5.847/2019. APLICAÇÃO RETROATIVA, EM BENEFÍCIO DO INFRATOR, AINDA QUE A INFRAÇÃO DE TRÂNSITO COMETIDA SEJA ANTERIOR À SUA EDIÇÃO. QUESTÃO DE DIREITO. MULTIPLICIDADE DE CAUSAS PARELHAS. CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL DA MATÉRIA RECONHECIDO PELO STF. RECURSO SELECIONADO COMO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AFETAÇÃO AO REGIME DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.

1. Controvérsia jurídica submetida ao Superior Tribunal de Justiça: *"Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração cometida seja anterior à sua edição"*.

2. Recurso especial selecionado que preenche os requisitos de admissibilidade, permitindo o conhecimento da questão de direito controvertida.

3. Existência de multiplicidade de causas parelhas a espelhar a mesma controvérsia presente nas amostras selecionadas para julgamento paradigmático.

4. Conveniência de se uniformizar, com força vinculante, o entendimento do STJ quanto à matéria, seja pela existência de divergência jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, seja pelo caráter infraconstitucional da controvérsia já declarado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 734/STF).

5. Afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao

rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração cometida seja anterior à sua edição.” e, igualmente por unanimidade, suspender o processamento apenas dos recursos especiais e agravos em recurso especial nos processos pendentes que versem sobre a questão delimitada e em trâmite no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Votou vencida, quanto à questão controvertida, a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Brasília, 01 de abril de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA
ADVOGADOS : RICARDO BARROS BRUM - ES008793
RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810
CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259
GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285

EMENTA

ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. RESOLUÇÃO ANTT 5.847/2019. APLICAÇÃO RETROATIVA, EM BENEFÍCIO DO INFRATOR, AINDA QUE A INFRAÇÃO DE TRÂNSITO COMETIDA SEJA ANTERIOR À SUA EDIÇÃO. QUESTÃO DE DIREITO. MULTIPLICIDADE DE CAUSAS PARELHAS. CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL DA MATÉRIA RECONHECIDO PELO STF. RECURSO SELECIONADO COMO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AFETAÇÃO AO REGIME DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.

1. Controvérsia jurídica submetida ao Superior Tribunal de Justiça: *"possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração de trânsito cometida seja anterior à sua edição"*.

2. Recurso especial selecionado que preenche os requisitos de admissibilidade, permitindo o conhecimento da questão de direito controvertida.

3. Existência de multiplicidade de causas parelhas a espelhar a mesma controvérsia presente nas amostras selecionadas para julgamento paradigmático.

4. Conveniência de se uniformizar, com força vinculante, o entendimento do STJ quanto à matéria, seja pela existência de divergência jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, seja pelo caráter infraconstitucional da controvérsia já declarado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 734/STF).

5. Afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso especial interposto pela AGENCIA NACIONAL DE

TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT para impugnar acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO assim ementado (fls. 484/485):

APELAÇÃO. MULTA. LEGALIDADE. RESOLUÇÃO ANTT Nº 4.779/2015. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. INCIDÊNCIA.

1. Apelação contra sentença que julga improcedente o pedido autoral, relativo à nulidade da CDA e, subsidiariamente, à redução do valor da multa.

2. Na sessão de 23.1.2024, este Relator apresentou voto no sentido de negar provimento à apelação da empresa executada, sob o fundamento de que não seria possível aplicar a Resolução ANTT nº 5.847/2019 de forma retroativa. Submetida a questão à apreciação desta C. Turma Especializada, o Desembargador Federal Mauro Braga apresentou voto divergente no sentido de dar parcial provimento à apelação, sob o fundamento de que, com base no princípio da aplicabilidade da lei mais benéfica, o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o tema, afirmou ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição Federal um princípio geral implícito do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal, motivo pelo qual a sentença deveria ser mantida quanto à redução da multa.

3. No entanto, reavaliando a controvérsia instaurada e a jurisprudência do STJ mais recente sobre o tema, este Relator consigna a mudança de seu entendimento a respeito da matéria versada, no sentido de ser cabível a retroatividade da norma mais benéfica também nas hipóteses envolvendo a aplicação de multa de natureza administrativa decorrentes do direito administrativo sancionador, consoante razões expostas a seguir.

4. O art. 5º, XL, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, ao tratar a irretroatividade da lei como regra, menciona que a lei penal mais benéfica retroagirá para beneficiar o réu.

5. No que se refere à incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça – STJ é de que o referido princípio também incide no âmbito do direito administrativo sancionador envolvendo multa de natureza administrativa. Precedentes: STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp n. 2.024.133, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJE de 16.3.2023; STJ, 2ª Turma, AgInt no AREsp: 2099197, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJE 23.9.2022.

6. No Recurso Especial nº 2053144, o Min. Paulo Sérgio Domingues também asseverou a possibilidade de aplicação retroativa da norma sancionadora de natureza administrativa, desde que para beneficiar o infrator. Na referida decisão, pontuou-se que existem outras decisões monocráticas proferidas na Corte Superior no mesmo sentido, corroborando com a tese acerca da mudança de entendimento do Tribunal Superior acerca do tema, quais, sejam: no REsp 2.115.852/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 20.12.2023; no REsp 2.107.872/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 4.12.2023; no REsp 2.111.474/SE, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 24.11.2023; no REsp 2.407.010/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 22.11.2023; e no REsp 2.099.090/ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 3.11.2023. Neste TRF2: 5ª Turma Especializada, AI 5014106-78.2023.4.02.0000, Rel. Des. Fed. MAURO BRAGA, DJF2R 19.3.2024.

7. O art. 105, inciso III, da Constituição Federal disciplina que compete ao Superior Tribunal de Justiça – STJ julgar, em sede de recurso especial, as matérias envolvendo normas infraconstitucionais, como o caso dos autos. Além disso, há decisão da Min. Rosa Weber reconhecendo que não compete ao Supremo Tribunal Federal – STF atuar nas hipóteses envolvendo o direito administrativo sancionador decorrente de multa administrativa, eis que a suposta ofensa seria apenas reflexa à Constituição (STF, Decisão Monocrática, RE 1419851, Min. ROSA WEBER, DJE 10.2.2023).

8. Portanto, compete ao STJ definir a interpretação dada a tal matéria no caso de multas administrativas, razão pela qual se impõe a observância de seu entendimento mais atualizado sobre o tema.

9. Nessa mesma linha de intelecção sobre a retroatividade da norma mais benéfica na seara do direito administrativo sancionador, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Baena Ricardo vs. Panamá (2001), reforçou as afirmações da Comissão Interamericana, no sentido de pontuar que o princípio da retroatividade, albergado no referido artigo 9º da CADH, é aplicável ao direito sancionatório em tais hipóteses. Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, parágrafo 103, São José da Costa Rica, 2 de fevereiro de 2001.

10. A Corte também definiu parâmetros de incidência para princípios penais, em processos ou procedimentos não criminais, sobretudo de caráter sancionatório que possuem maior grau de proximidade com a esfera penal, no caso envolvendo Tribunal Constitucional vs. Peru (2001). Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, parágrafo 68, São José da Costa Rica, 31 de janeiro de 2001.

11. No caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala (2006), a Corte Interamericana sedimenta o entendimento de que o princípio do art. 9º da CADH é aplicável às questões de sanção administrativa, uma vez que são expressões do poder punitivo do Estado. Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, parágrafo 89, São José da Costa Rica, 3 de maio de 2001.

12. No caso dos autos, verifica-se que a ANTT autuou a recorrente por infração ao inciso I do art. 36, da Resolução nº 4.799/2015 da ANTT, de modo que deveria pagar o valor da multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais). Todavia, foi editada a Resolução nº 5.847 de 21 de maio de 2019 que alterou o referido dispositivo, passando a prevê a pena de multa no valor de R\$550,00 (quinhentos e cinquenta reais) para o infrator que obstruir ou, de qualquer forma, dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas. Desse modo, configura-se norma mais benéfica ao administrado, de forma a ser aplicada retroativamente, na forma do art. 5º, XL, da Constituição Federal.

13. Logo, a sanção pecuniária imposta no auto de infração deve ser reduzida, aplicando-se, retroativamente, a nova multa estabelecida pela Resolução ANTT nº 5.847/2019.

14. Apelação parcialmente provida

No recurso especial, interposto com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal, a recorrente alega violação aos art. 6º da LINDB, devendo prevalecer, no caso em exame, o princípio "tempus regit actum" e a regra geral da irretroatividade das leis, não se podendo aplicar norma posterior mais benéfica a fatos pretéritos.

O recurso especial foi inadmitido pelo Tribunal de origem, por decisão fundamentada (fl. 524), dando azo à interposição de agravo em recurso especial (fls. 536/540).

Neste Tribunal Superior, a Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, em 08/10/2024, determinou a conversão do agravo em recurso especial (fls. 570/571).

Após a oitiva das partes e do Ministério Público Federal, em 04/12/2024 a

Comissão selecionou o caso como representativo de controvérsia, juntamente com o REsp 2.175.768/ES, recomendando a afetação de ambos ao regime dos recursos especiais repetitivos (fls. 603/609).

É o relatório.

VOTO

A Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do STJ selecionou este recurso especial, conjuntamente com o REsp 2.175.768/ES, como representativo de controvérsia jurídica relevante e atual, passível de afetação ao regime dos recursos repetitivos de que tratam os arts. 1.036 a 1.041 do CPC.

A questão de direito controvertida foi sintetizada na seguinte proposição: *"definir se a norma sancionadora de natureza administrativa pode retroagir, para beneficiar o infrator, no âmbito do processo administrativo"*.

O recurso especial no qual assentada a controvérsia preenche os requisitos gerais de admissibilidade. No tocante aos específicos, destaco que houve apontamento pelo recorrente dos dispositivos legais pretensamente violados, bem como adequado prequestionamento da matéria, além de exposição de fundamentação adequada para a exata compreensão da questão de direito submetida ao Tribunal. Não há óbices, portanto, ao conhecimento do recurso.

No tocante à afetação da questão ao regime dos recursos repetitivos, transparece a sua pertinência sem maiores digressões. Há, com efeito, multiplicidade de casos parelhos, tendo a Comissão Gestora de Precedentes acusado a existência de pelo menos 04 acórdãos e 231 decisões monocráticas a respeito da matéria no âmbito das Turmas de Direito Público do STJ.

Vale destacar, ainda, o enorme potencial de repetibilidade da presente controvérsia, tal qual se afere às fls. 595/601 a partir de manifestação da Procuradoria-Geral Federal, órgão de representação judicial da ANTT:

Quanto à multiplicidade de litígios e, mais ainda, o potencial multiplicador da demanda, foram realizados levantamentos por parte do setor técnico da ANTT acerca das multas lavradas anteriormente com base no art. 34, VII, da Resolução ANTT nº 3.056/2009 (norma que antecederia a Resolução n. 4.799/2015) e no artigo 36, I, da própria Resolução ANTT 4.799/2015, cujas multas possuíam, à época das lavraturas, valor histórico no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), **totalizando cerca de 24 mil autos de infração lavrados**, sendo vários deles objeto de pleitos judiciais em curso (relatório anexo).

Demonstra-se, portanto, existir alto grau de litigiosidade em relação ao tema em discussão, bem como a discussão de elevada quantia financeira existente em cada um dos pleitos judiciais e/ou administrativos, haja vista a necessidade de atualização dos referidos valores ao longo do tempo, com valor inicial de R\$ 5.000 (cinco mil reais).

Há, também, conveniência em se uniformizar com força vinculante o entendimento do STJ quanto à matéria, pela existência de divergência jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federais quanto ao tema em exame, ora afirmando-se a possibilidade de retroação da norma administrativa de trânsito mais benéfica ao infrator, ora reconhecendo-se o caráter irretroativo dessa mesma norma.

A importância da afetação do tema ao regime dos recursos especiais repetitivos também decorre do caráter infraconstitucional da controvérsia, o que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento, em 30/05/2014, do RE 657.871/SP.

Nesse recurso extraordinário, submetido ao regime da repercussão geral (Tema 734/STF), fixou-se tese jurídica vinculante a dizer que é infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à aplicação retroativa de lei mais benéfica às infrações de trânsito, nos termos de acórdão assim ementado:

Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Aplicação retroativa de lei mais benéfica às infrações de trânsito. Exegese das normas de trânsito. Interpretação realizada à luz das normas do Código Brasileiro de Trânsito revogado e do vigente. Matéria eminentemente infraconstitucional. Ausência de repercussão geral.

1. Não apresenta repercussão geral o recurso extraordinário que discute efeitos de normas de trânsito revogadoras e revogadas.

2. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que os conceitos dos institutos do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada não se encontram na Constituição Federal, senão na legislação ordinária, mais especificamente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

3. Ausência de repercussão geral.

(STF, Pleno, RE 657.871/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 30/05/2014, DJe 17/11/2014)

Portanto, a decisão vinculante que o STJ venha a produzir sobre o tema tende a pacificar definitivamente a questão jurídica "sub judice".

Por fim, penso que o enunciado sugerido pela Comissão Gestora de Precedentes careça de adequação, tendo em vista que se mostra demasiadamente aberto e genérico, sendo necessário, na delimitação da tese, maior aderência à matéria efetivamente discutida no recurso especial em exame, sem prejuízo de que a *ratio decidendi* do julgado possa vir a ser, eventualmente, aplicada no futuro em situações

análogas.

Ante o exposto, voto pela afetação do presente recurso especial, juntamente com o REsp 2.175.768/ES, ao regime dos recursos repetitivos (arts. 1.036/1.041 do CPC).

Determina-se, para tanto, a adoção das seguintes providências:

a) Delimitação da controvérsia: *"possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração de trânsito cometida seja anterior à sua edição";*

b) suspensão do processamento apenas dos recursos especiais e agravos em recurso especial nos processos pendentes que versem sobre a questão delimitada e em trâmite no território nacional;

c) comunicação aos Ministros da Primeira Seção do STJ e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização, com cópia do acórdão de afetação;

d) vista ao Ministério Público Federal para manifestação em 15 dias, nos termos do art. 1.038, III, § 1º, do CPC e art. 256-M, "caput", do RISTJ.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**
RECORRIDO : **TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA**
ADVOGADOS : **RICARDO BARROS BRUM - ES008793**
: **RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810**
: **CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259**
: **GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285**

VOTO-VOGAL

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. NORMA POSTERIOR MAIS BENÉFICA.

1. Proposta de circunscrever o tema à retroatividade de uma única norma - Resolução ANTT n. 5.847/2019.
2. O Superior Tribunal de Justiça deve estabelecer uma orientação geral sobre a retroatividade da norma administrativa sancionatória mais benéfica, a fim de guiar os casos em que não exista disposição específica.
3. Controvérsia que se ampara em dispositivos de lei que não são específicos de setor - arts. 1º, 2º e 6º, §1º, da LINDB e art. 2º da Lei do Processo Administrativo.
4. Divergência parcial. Voto pela delimitação da controvérsia nos seguintes termos: "Definir se, na falta de disposição específica, a norma administrativa sancionadora mais benéfica ao infrator retroage".

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA:

Trata-se de proposta de afetação ao rito dos recursos especiais repetitivos para solução de controvérsia relativa à retroatividade da norma mais benéfica quanto a sanção administrativa - REsp ns. 2.175.767 e 2.175.768.

O relator, Min. Paulo Sérgio Domingues, circunscreve o tema à retroatividade de uma única norma mais benéfica - Resolução ANTT n. 5.847/2019.

Peço vênias para divergir quanto à delimitação da controvérsia.

É importante que o Superior Tribunal de Justiça estabeleça uma orientação geral sobre a retroatividade da norma administrativa sancionatória mais benéfica, para orientar todos os casos em que não exista disposição específica.

Nessa linha, a menção ao normativo da ANTT não constava da proposta da Presidência da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do STJ.

Não vislumbro peculiaridade que recomende a restrição. Não se trata de um conflito setorial.

Os recursos especiais se amparam, essencialmente, em dispositivos de lei que não são específicos do setor da autoridade de transportes terrestres - arts. 1º, 2º e 6º, §1º, da LINDB e art. 2º da Lei do Processo Administrativo.

Mencionam-se também a lei da ANTT e a lei do Transporte Rodoviário de Cargas, mas, acima de tudo, para estabelecer a competência da Agência para adotar resoluções em matéria de transporte terrestre de cargas - arts. 22, IV, 24, IV, 26 e 78-A, II, da Lei n. 10.233/2001 e art. 3º e 21 da Lei n. 11.442/2007. A natureza do ato normativo mais benéfico - lei ou ato administrativo regulamentar ou regulatório - não parece ser essencial à discussão.

Em verdade, a dúvida sobre a aplicabilidade da *lex mitior* no direito administrativo sancionador é transversal. As razões produzidas pela Procuradoria-Geral Federal apontam precedentes em que a retroatividade foi discutida tempo como pano de fundo outras infrações administrativas - comercialização de GLP (TRF1, AC 0013248-72.2008.4.01.3400, JUÍZA FEDERAL JAQUELINE CONESUQUE GURGEL DOAMARAL, TRF1 - DÉCIMA-SEGUNDA TURMA, PJe 13/12/2024; (AC 0000144-21.2005.4.01.3302, JUÍZA FEDERAL CARINA CATIA BASTOS DE SENNA, TRF1 - DÉCIMA-SEGUNDA TURMA, PJe 25/10/2024) e Resoluções do CONTRAN (TRF5, PROCESSO: 08074905820234050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADORA FEDERAL JOANA CAROLINA LINS PEREIRA, 5ª TURMA, JULGAMENTO: 26/02/2024). Muitas outras hipóteses podem ser invocadas.

Inclusive, no direito tributário, há norma geral, que determina a aplicabilidade da *lex mitior* às infrações não definitivamente apreciadas (art. 106, II, do CTN):

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:

- a) quando deixe de defini-lo como infração;
- b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;
- c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

Salvo para os casos em que há norma específica, a questão jurídica é idêntica.

Dessa forma, a generalização da controvérsia seria mais profícua.

Ante o exposto, peço vênha para divergir em parte do Min. Relator, para votar pela delimitação da controvérsia nos seguintes termos: "Definir se, na falta de disposição específica, a norma administrativa sancionadora mais benéfica ao infrator retroage".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA
ADVOGADOS : RICARDO BARROS BRUM - ES008793
RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810
CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259
GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285

VOTO

O Senhor Ministro Paulo Sérgio Domingues (Relator):

A eminente Ministra Maria Thereza de Assis Moura apresenta voto parcialmente divergente, no sentido de uma delimitação mais abrangente da controvérsia jurídica a ser submetida a julgamento no regime dos recursos especiais repetitivos.

Propõe Sua Excelência, com efeito, a delimitação da controvérsia nos seguintes termos: *"Definir se, na falta de disposição específica, a norma administrativa sancionadora mais benéfica ao infrator retroage"*.

Nada obstante as razões invocadas pela eminente Ministra Maria Thereza, mantenho, com a devida vênia, minha posição original quanto à proposta de delimitação da controvérsia repetitiva em exame.

O art. 1.037, I, do CPC determina que o Tribunal identificará *com precisão* a questão a ser submetida a julgamento repetitivo, o que tem sido aplicado de modo a que haja *aderência* entre a delimitação da controvérsia jurídica repetitiva àquilo que fora concretamente discutido pelas instâncias ordinárias nas causas-pilotos, ou seja, nos casos concretos que funcionarão como amostra para o enfrentamento da questão de direito repetitiva.

Delimitações genéricas ou abrangentes – a par de uma aparente contradição entre os termos – podem, também, trazer embaraços práticos ao bom funcionamento do microssistema de criação e aplicação de recursos repetitivos, especialmente na definição dos processos que deverão ou não permanecer suspensos

nas instâncias de origem no período que medeia a afetação do tema e o seu julgamento final.

Quero registrar que não divirjo da Ministra Maria Thereza naquilo em que reconhece um caráter “transversal” à controvérsia. Mas essa transversalidade não me escapou quando da submissão ao d. Colegiado do voto favorável à afetação, tanto que nele fiz constar expressamente que a delimitação *precisa* da questão de direito, *aderente* ao quanto discutido no caso-piloto, em nada prejudica a possibilidade de que a *ratio decidendi* do acórdão que enfrente o mérito da questão repetitiva seja aplicada no futuro em situações análogas, por meio de decisões fundamentadas e sempre com a possibilidade de apontamento de eventual *distinguishing*.

Por tais razões, pedindo vênia novamente à eminente Ministra Maria Thereza, mantenho a proposta de delimitação da questão nos termos em que apresentada, com o acolhimento, apenas, da sugestão apresentada pelo eminente Ministro Gurgel de Faria em seu voto-vogal.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**
RECORRIDO : **TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA**
ADVOGADOS : **RICARDO BARROS BRUM - ES008793**
: **RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810**
: **CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259**
: **GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285**

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA: Conforme destacado pelo eminente relator, trata-se de recurso especial interposto pela AGÊNCIA 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. 484/485):

APELAÇÃO. MULTA. LEGALIDADE. RESOLUÇÃO ANTT Nº 4.779 /2015. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. INCIDÊNCIA.

1. Apelação contra sentença que julga improcedente o pedido autoral, relativo à nulidade da CDA e, subsidiariamente, à redução do valor da multa.

2. Na sessão de 23.1.2024, este Relator apresentou voto no sentido de negar provimento à apelação da empresa executada, sob o fundamento de que não seria possível aplicar a Resolução ANTT nº 5.847/2019 de forma retroativa. Submetida a questão à apreciação desta C. Turma Especializada, o Desembargador Federal Mauro Braga apresentou voto divergente no sentido de dar parcial provimento à apelação, sob o fundamento de que, com base no princípio da aplicabilidade da lei mais benéfica, o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o tema, afirmou ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição Federal um princípio geral implícito do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal, motivo pelo qual a sentença deveria ser mantida quanto à redução da multa.

3. No entanto, reavaliando a controvérsia instaurada e a jurisprudência do STJ mais recente sobre o tema, este Relator consigna a mudança de seu entendimento a respeito da matéria versada, no sentido de ser cabível a retroatividade da norma mais benéfica também nas hipóteses envolvendo a

aplicação de multa de natureza administrativa decorrentes do direito administrativo sancionador, consoante razões expostas a seguir.

4. O art. 5º, XL, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, ao tratar a irretroatividade da lei como regra, menciona que a lei penal mais benéfica retroagirá para beneficiar o réu.

5. No que se refere à incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça – STJ é de que o referido princípio também incide no âmbito do direito administrativo sancionador envolvendo multa de natureza administrativa. Precedentes: STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp n. 2.024.133, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJE de 16.3.2023; STJ, 2ª Turma, AgInt no AR Esp: 2099197, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJE 23.9.2022.

6. No Recurso Especial nº 2053144, o Min. Paulo Sérgio Domingues também asseverou a possibilidade de aplicação retroativa da norma sancionadora de natureza administrativa, desde que para beneficiar o infrator. Na referida decisão, pontuou-se que existem outras decisões monocráticas proferidas na Corte Superior no mesmo sentido, corroborando com a tese acerca da mudança de entendimento do Tribunal Superior acerca do tema, quais, sejam: no REsp 2.115.852/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, D Je 20.12.2023; no R Esp 2.107.872/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, D Je 4.12.2023; no R Esp 2.111.474/SE, Rel. Min. Regina Helena Costa, D Je 24.11.2023; no R Esp 2.407.010/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, D Je 22.11.2023; e no R Esp 2.099.090/ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, D Je 3.11.2023. Neste TRF2: 5ª Turma Especializada, AI 5014106-78.2023.4.02.0000, Rel. Des. Fed. MAURO BRAGA, DJF2R 19.3.2024.

7. O art. 105, inciso III, da Constituição Federal disciplina que compete ao Superior Tribunal de Justiça – STJ julgar, em sede de recurso especial, as matérias envolvendo normas infraconstitucionais, como o caso dos autos. Além disso, há decisão da Min. Rosa Weber reconhecendo que não compete ao Supremo Tribunal Federal – STF atuar nas hipóteses envolvendo o direito administrativo sancionador decorrente de multa administrativa, eis que a suposta ofensa seria apenas reflexa à Constituição (STF, Decisão Monocrática, RE 1419851, Min. ROSA WEBER, DJE 10.2.2023).

8. Portanto, compete ao STJ definir a interpretação dada a tal matéria no caso de multas administrativas, razão pela qual se impõe a observância de seu entendimento mais atualizado sobre o tema.

9. Nessa mesma linha de intelecção sobre a retroatividade da norma mais benéfica na seara do direito administrativo sancionador, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Baena Ricardo vs. Panamá (2001), reforçou as afirmações da Comissão Interamericana, no sentido de pontuar que o princípio da retroatividade, albergado no referido artigo 9º da CADH, é aplicável ao direito sancionatório em tais hipóteses. Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, parágrafo 103, São José da Costa Rica, 2 de fevereiro de 2001.

10. A Corte também definiu parâmetros de incidência para princípios penais, em processos ou procedimentos não criminais, sobretudo de caráter sancionatório que possuem maior grau de proximidade com a esfera penal, no

caso envolvendo Tribunal Constitucional vs. Peru (2001). Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, parágrafo 68, São José da Costa Rica, 31 de janeiro de 2001.

11. No caso Maldonado Ordoñez vs Guatemala (2006), a Corte Interamericana sedimenta o entendimento de que o princípio do art. 9º da CADH é aplicável às questões de sanção administrativa, uma vez que são expressões do poder punitivo do Estado. Precedente: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, parágrafo 89, São José da Costa Rica, 3 de maio de 2001.

12. No caso dos autos, verifica-se que a ANTT autuou a recorrente por infração ao inciso I do art. 36, da Resolução nº 4.799/2015 da ANTT, de modo que deveria pagar o valor da multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais). Todavia, foi editada a Resolução nº 5.847 de 21 de maio de 2019 que alterou o referido dispositivo, passando a prevê a pena de multa no valor de R\$550,00 (quinhentos e cinquenta reais) para o infrator que obstruir ou, de qualquer forma, dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas. Desse modo, configura-se norma mais benéfica ao administrado, de forma a ser aplicada retroativamente, na forma do art. 5º, XL, da Constituição Federal.

13. Logo, a sanção pecuniária imposta no auto de infração deve ser reduzida, aplicando-se, retroativamente, a nova multa estabelecida pela Resolução ANTT nº 5.847/2019.

14. Apelação parcialmente provida.

Em suas razões, a parte recorrente aponta violação do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sustentando que, ao tempo da infração, esta era apenada com multa no valor de R\$ 5.000,00, de modo que deve prevalecer o princípio do *tempus regit actum* e a regra da irretroatividade das leis, sendo inviável a aplicação de norma posterior mais benéfica.

Neste Tribunal, a Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas selecionou o presente caso, junto com o REsp 2175768/ES, como representativo da controvérsia, para julgamento sob a sistemática dos recursos especiais repetitivos, tendo sido proposta a seguinte redação para a delimitação da controvérsia:

Definir se a norma sancionadora de natureza administrativa pode retroagir, para beneficiar o infrator, no âmbito do processo administrativo.

Após manifestação do Ministério Público Federal e da agência reguladora, deixando de se manifestar a parte recorrida, o feito foi distribuído ao Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Em sessão virtual iniciada em 26/03/2025, o eminente relator, considerando preenchidos os requisitos para afetação, sugere a

alteração da redação inicialmente proposta pela Comissão Gestora de Precedentes, a fim de torná-la mais aderente à matéria efetivamente discutida no recurso especial, definindo-a nos seguintes termos:

Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração de trânsito cometida seja anterior à sua edição.

Pois bem.

Concordo com o eminente relator quanto ao preenchimento dos requisitos para a afetação da matéria para apreciação sob o rito dos recursos especiais repetitivos. Porém entendo que a redação proposta por Sua Excelência para delimitação da controvérsia demanda ajuste.

Explico.

No caso, a discussão diz respeito à aplicação retroativa da Resolução ANTT n. 5.847/2019, que reduziu a multa por determinada infração administrativa para R\$ 550,00, sendo que, à época em que esta foi cometida, era sancionada com multa de R\$ 5.000,00, na forma da Resolução ANTT n. 4.779/2015.

Nota-se que a conduta irregular a ensejar a imposição de sanção não seria infração de trânsito, mas o ilícito administrativo previsto em ambas as Resoluções da ANTT e publicadas no exercício do poder regulador conferido à agência pela Lei n. 10.233/2001.

Assim, penso que a expressão “de trânsito” deve ser excluída da delimitação da controvérsia, para que esta abranja, de forma coerente e adequada, a situação observada no processo que será levado à apreciação e à formação do precedente obrigatório, ficando a proposta assim redigida:

Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração cometida seja anterior à sua edição.

Ante o exposto, acompanho o eminente Ministro relator quanto ao preenchimento dos requisitos para afetação, porém com redação diversa no tocante à delimitação da divergência, a fim de que possa abranger adequadamente a situação tratada no processo a ser submetido à sistemática dos recursos repetitivos.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2175767 - ES (2024/0249270-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**
RECORRIDO : **TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA**
ADVOGADOS : **RICARDO BARROS BRUM - ES008793**
: **RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810**
: **CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259**
: **GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285**

VOTO

O Senhor Ministro Paulo Sérgio Domingues (Relator):

Acolho a bem lançada sugestão de ajuste na delimitação da controvérsia tal como apresentada pelo eminente Ministro Gurgel de Faria em seu voto-vogal.

Desse modo, encaminho voto para que a controvérsia jurídica repetitiva passe a ser delimitada nos termos da seguinte proposição:

Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração cometida seja anterior à sua edição.

Ficam mantidos, no mais, os fundamentos para a afetação da matéria ao regime dos recursos repetitivos tal como postos no voto inicialmente submetido ao crivo deste d. colegiado.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0249270-7 PROCESSO ELETRÔNICO ProAfR no REsp 2.175.767 / ES

Número Origem: 50000893720214025002

Sessão Virtual de 26/03/2025 a 01/04/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

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

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : TRANSPORTADORA JOLIVAN LTDA
ADVOGADOS : RICARDO BARROS BRUM - ES008793
RODOLFO SANTOS SILVESTRE - ES011810
CAIO VINÍCIUS KUSTER CUNHA - ES011259
GILBERTO RAIZEM SPALENZA - ES031285

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Possibilidade de aplicação retroativa da Resolução ANTT 5.847/2019, por ser mais benéfica ao infrator, ainda que a infração cometida seja anterior à sua edição." e, igualmente por unanimidade, suspendeu o processamento apenas dos recursos especiais e agravos em recurso especial nos processos pendentes que versem sobre a questão delimitada e em trâmite no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Votou vencida, quanto à questão controvertida, a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.