RECURSO ESPECIAL Nº 1.528.678 - RN (2015/0096750-6)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : PARELHAS TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS LTDA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

DECISÃO

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. RESOLUÇÃO 233/2003. ATO NORMATIVO INFRALEGAL DENTRO DO PODER NORMATIVO DA AGÊNCIA REGULADORA EXPRESSAMENTE DELEGADO PELO ART. 24 DA LEI 10.233/2001. RECURSO ESPECIAL DA ANTT A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. Trata-se de Recurso Especial interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, com fundamento nas alíneas *a* e *c* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5a. Região, assim ementado:

EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MULTA ADMINISTRATIVA. ILEGALIDADE. CDA. LIQUIDEZ E CERTEZA AUSENTES. DECRETAÇÃO DE OFÍCIO. ANTT. MULTA APLICADKCOM FUNDAMENTO NA RESOLUÇÃO 233/2003. PRECEDENTES.

1. A ANTT - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES interpõe esta apelação contra sentença que julgou extinta a execução fiscal por ela, sob o fundamento de ilegalidade da Resolução 233/2003.

2. A alegação de nulidade da sentença não se sustenta, porquanto a regularidade da(s) CDA(s) é pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular da execução fiscal, podendo, portanto, ser aferida de ofício pelo(a) magistrado(a), o que dispensa a necessidade de eventual arguição pela parte executada, seja por embargos à execução ou exceção de pré-executividade. (TRF5. Segunda Turma. AC 538413/PE. rel. Des. Federal SÉRGIO MURILO WANDERLEY DE QUEIROGA. Julg. 30/10/2012. Publ. DJe 08/11/2012, p. 271).

2. Cabe ao Juiz, de ofício, avaliar a regularidade da CDA, inclusive no que concerne a sua validez e sua certeza que, na hipótese,

> *estariam comprometidas em razão justamente da ilegalidade na aplicação da multa administrativa objeto da execução fiscal. Não identifico, assim, alegada violação aos dispositivos constitucionais e legais apontados pela apelante (CF, art. 5°, XXXV, LIV e LV, c/c art. 37, caput; CPC, arts. 2° e 128).*
>
> *3. A sentença recorrida, ao considerar ilegal a aplicação de multa administrativa com fundamento no Decreto2.251/98 e na Resolução 233/2003, encontra-se em harmonia com o entendimento jurisprudencial dominante no âmbito deste Tribunal Regional Federal sobre a matéria.*
>
> *4. Precedentes: TRF5. Quarta Turma. APELREEX 0801691920134058400. Rel. Des. Federal LÁZARO GUIMARÁES. Julg. 15/04/2014; TRF5. Quarta Turma. AC 08034864720134058400. Rel. Des. Federal IVAN LIRA DE CARVALHO (convocado). Julg. 08/04/2014; TRF5. Primeira Turma. AC 571958/RN. Rel. Des. Federal JOSÉ MARIA LUCENA. Julg. 28/08/2014. Publ. DJe 04/09/2014, p. 126; TRF5. Terceira Turma. AC 570178/RN. Rel. Des. Federal GERALDO APOLIANO. Julg. 14/08/2014. Publ. DJe 19/08/2014, p. 69 5. Apelação improvida* (fls. 47/48).

2. Os Embargos de Declaração opostos, foram rejeitados (fls. 70/76).

3. Sustenta a recorrente, além de dissídio entre julgados, violação dos arts. 535, II do CPC/1973, 29, II da Lei 8.987/1995, 24, IV, 78-A e 78-F da Lei 10.233/2001. Aduz, em suma, que *dentre as atribuições conferidas a essas Agências, destaca-se a do poder normativo ou regulamentar. As suas leis criadoras conferem-lhes o poder para regular a matéria açambarcada pela competência prevista legalmente (princípio da especialização), como, no caso dos autos, dispõe o art. 24, IV, da Lei 10.233/2001. É notório o PODER REGULAMENTAR conferido ao Poder Executivo para dar exequibilidade às leis e aos atos normativos provenientes do Legislativo* (fls. 87).

3. Sem contrarrazões, o Apelo Raro foi admitido às fls. 134.

4. É o relatório.

5. De início, cumpre destacar que a alegada violação do art. 535, II do CPC/1973 não ocorreu, tendo em vista o fato de que a lide foi resolvida nos limites propostos e com a devida fundamentação. As questões postas a debate foram decididas com clareza, não tendo havido qualquer vício que justificasse o manejo dos Embargos de Declaração. Observe-se, ademais, que o julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada.

6. Entretanto, no mérito, o recurso merece acolhimento. Explico.

7. A questão a respeito da validade jurídica dos atos normativos infralegais expedidos pelas Agências Reguladoras não é nova nesta Corte Superior, já tendo sido, por diversas vezes, apreciada. Nesse sentido:

> *ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. FISCALIZAÇÃO. EVASÃO. AUTO DE INFRAÇÃO. TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. LEGALIDADE. PRECEDENTES.*
>
> *1. Consoante precedentes do STJ, "as agências reguladoras foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessarte, não há ilegalidade configurada, na espécie, na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001 (REsp 1.635.889/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2016). Precedentes: REsp 1.635.889/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2016; REsp 1.569.960/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/5/2016; AgRg no REsp 1.371.426/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 24/11/2015.*
>
> *2. Agravo interno não provido* (AgInt no REsp. 1.620.459/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 15.2.2019).
>
> 2 2 2
>
> *ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. AGÊNCIA NACIONAL*

DE TRANSPORTES TERRESTRES. ANTT. MULTA.

1. Consoante precedentes do STJ, as agências reguladoras foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessarte, não há ilegalidade configurada na espécie na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001.

2. Com respeito ao art. 489, § Io, IV, do CPC/2015, a irresignação não merece prosperar, uma vez que o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre o dispositivo legal cuja ofensa se aduz. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

3. Recurso Especial não provido (REsp. 1.635.889/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2016).

8. Veja-se que a doutrina também avaliza o referido entendimento, consoante a lição do Professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

A grande discussão em torno do denominado 'poder normativo das agências reguladoras teve origem nas atribuições conferidas a essas novas autarquias de controle, entre as quais despontava a de editar normas gerais sobre o setor sob seu controle.

(...)

A Lei 9.478, de 06.08.1997, a seu turno, regulando a política energética nacional, criou a Agência Nacional do Petróleo - ANP e, como já se fizera anteriormente, também conferiu à entidade poder regulatório, como se observa no art. 8º, segundo o qual a ANP terá como finalidade 'promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.

Sobre a atividade regulatória é justo reconhecer que o sistema, nos moldes como foi introduzido, em decorrência da reforma administrativa do Estado, não se situa dentro dos padrões clássicos de atuação de órgãos administrativos no exercício de poder normativo. Mas - também é oportuno realçar - não traduz, em nosso entender, nenhuma revolução no sistema tradicional, mas, ao contrário, estampa mero resultado de uma evolução natural no processo cometido ao Estado de gestão dos interesses coletivos.

(...)

Não se pode negar que os fenômenos que se instalaram no mundo contemporâneo - como, por exemplo, a globalização, as novas tecnologias, os avanços da informática, a complexidade dos novos serviços públicos - não poderiam mesmo ser enfrentados com as velhas e anacrônicas munições estatais. O Estado, como bem salientava Jèze, tem que andar lado a lado com a dinâmica da evolução social, de modo que, criadas novas realidades, deve o Estado adequar-se a elas, aparelhando-se de forma eficiente e completa para satisfazer o interesse da coletividade. Aqui o conservadorismo deve ceder lugar à inovação, dentro, é claro, dos paradigmas traçados na lei constitucional.

Por conseguinte, não nos parece ocorrer qualquer desvio de constitucionalidade no que toca ao poder normativo conferido às agências. Ao contrário do que alguns advogam, trata-se do exercício de função administrativa, e não legislativa, ainda que seja genérica sua carga de aplicabilidade. Não há total inovação na ordem jurídica com a edição dos atos regulatórios das agências. Na verdade, foram as próprias leis disciplinadoras da regulação que, como visto, transferiram alguns vetores, de ordem técnica, para normatização pelas entidades especiais - fato que os especialistas têm denominado de delegalização, com fundamento no direito francês (domaine de l'ordonnance, diverso do clássico domaine de la loi). Resulta, pois, que tal atividade não retrata qualquer vestígio de usurpação da função legislativa pela Administração, pois que poder normativo - já o acentuamos - não é poder de legislar: tanto pode existir este sem aquele, como aquele sem este.

(...)

A nosso ver, portanto, as agências reguladoras exercem mesmo função regulamentadora, ou seja, estabelecem disciplina, de caráter complementar, com observância dos parâmetros existentes na lei que lhes transferiu aquela função. Para mostrar essa indissociável relação entre a lei e os atos oriundos das agências, consignamos: O poder normativo técnico indica que essas autarquias recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas (não as normas básicas de política legislativa) complementares de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, porquanto tais normas se introduzem no ordenamento jurídico como direito novo (ius novum) (O Poder Normativo das Agências Reguladoras - ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO,

coordenador - RJ: Forense, 2006, pp. 81-85).

9. Como visto, o acórdão regional destoa da jurisprudência pátria, que afirma ser legal a aplicação de multa por infração a obrigação imposta por resolução editada pelas agências reguladoras, dentre elas a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo em vista a Lei 10.233/01, que assegura seu exercício de poder normativo.

10. Ante o exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial da AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, a fim de determinar a continuidade da execução fiscal por ela ajuizada.

11. Publique-se.

12. Intimações necessárias.

Brasília (DF), 10 de junho de 2019.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR