

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, anoto que o presente caso trata de Ação Direta proposta pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, na qual requer:

1) a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 24, XVIII, e 78-A, ambos da Lei 10.233/2001, a fim de que seja fixada interpretação que o poder normativo deferido à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT – pelos dispositivos legais em questão não lhe confere a prerrogativa de tipificar ilícitos administrativos por meio de atos infralegais;

(2) a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Resolução 233/2003 que, expedida pela ANTT, criou infrações administrativas, cominando-lhes pena de multa.

Eis o teor dos dispositivos impugnados da Lei 10.233/2001, com a redação conferida por sucessivos atos normativos, como a MP 2217-3, a MP 595/2012, a Lei 12.815/2013 e a Lei 12.996/2014:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão

IV - cassação

V - declaração de inidoneidade.

VI - perdimento do veículo.

§ 1º Na aplicação das sanções referidas no caput, a Antaq observará o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.

§ 3º Caberá exclusivamente à ANTT a aplicação da sanção referida no inciso VI do caput.

A Requerente sustenta que as normas impugnadas transgrediriam o disposto nos arts. 2º, 5º, II e XXXIX, 37, *caput*, da Constituição Federal, sob o fundamento de que *“o poder normativo conferido às agências reguladoras não tem o alcance de produzir, em contrariedade à lei e sem base nela, inovação primária na ordem jurídica, mediante a criação de direitos e obrigações oponíveis aos particulares”*.

Sustenta que o núcleo essencial do princípio da legalidade constituiria óbice intransponível à edição de normas por atos infralegais que descrevam, em caráter geral e abstrato, condutas ilícitas, cominando-lhes sanções, sob pena de caracterizar invasão da competência do Poder Legislativo, a quem o constituinte originário atribuiu o poder de inovar na ordem jurídica em caráter primário, criando direitos e obrigações por meio de lei em sentido estrito.

O Presidente da Câmara dos Deputados informou que o processo legislativo de que resultou a Lei 10.233/2001 transcorreu *“ dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie”*.

O Presidente da República, por meio das informações elaboradas pela Consultoria-Geral da União, sustentou a constitucionalidade dos atos normativos, sob o argumento de que o caso dos autos corresponde ao fenômeno jurídico da *deslegalização*.

O Congresso Nacional, por intermédio da Advocacia do Senado, manifestou-se no sentido de que a norma impugnada evidencia a concretização da liberdade do Poder Legislativo de definir as regras de regência das relações jurídicas e sociais, em expressão da vontade popular, e que a Lei 10.233/2001 é fruto de proposta legislativa amplamente debatido no âmbito de ambas casas legislativas, além de afirmar a necessidade de autocontenção da jurisdição constitucional na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob pena de desnaturação do pacto constituinte fundado na harmonia e na independência dos poderes.

A Advocacia-Geral da União sustentou, preliminarmente, a incognoscibilidade desta Ação Direta e, quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade das normas ora questionadas, em manifestação cuja ementa é a seguinte:

Administrativo. Artigos 24. inciso XVIII: e 78-A da Lei nº 10.233 /2001. Normas que conferem à Agência Nacional de Transportes Terrestres atribuição para regulamentar e aplicar sanções a prestadores do serviço de transporte. Alegação de ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da reserva legal. Preliminar. Ausência de impugnação a todo o complexo normativo. Violação meramente reflexa ao Texto Constitucional. Mérito. Inocorrência de usurpação de prerrogativas legais e regulamentares do Congresso Nacional e da Presidência da República. A competência. conferida por lei. À agência reguladora de editar normas regulamentares de caráter técnico. dentro dos limites legalmente fixados. com o objetivo de organizar e fiscalizar as atividades de transporte terrestre. Configura prerrogativa inerente ao regime especial a que tal entidade se submete. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e. no mérito. pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se contrariamente ao acolhimento da pretensão deduzida na petição inicial, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ARTS. 24-XVIII E 78-A DA LEI 10.233/2001. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. RESOLUÇÃO 233/2003. PREVISÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS EM ATOS INFRALEGAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E À RESERVA LEGAL. ARTS. 2.º, 5.º-II E XXXIX E 37-CAPUT DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGÊNCIAS REGULADORAS. PODER NORMATIVO TÉCNICO. DESLEGALIZAÇÃO. PARÂMETROS FIXADOS EM LEI.

1. Compete à ANTT, no exercício das atribuições e nos limites previstos pela Lei 10.233/2003, dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

2. As agências reguladoras são dotadas de poder normativo técnico que lhes permite, de forma ampla, tratar sobre especificidades

do serviço regulado. A deslegalização é fenômeno moderno necessário à eficiência da função administrativa e à promoção do interesse público, respeitados os parâmetros constitucionais e legais específicos.

3. Impossibilidade de o legislador ordinário prever todas as condutas aptas a gerar infrações administrativas. Especialidade técnico-científica que afasta a alegação de afronta aos arts. 2.º, 5.º-XXXIX e 37- caput da Constituição. Desnecessidade de interpretação conforme.

- Parecer pela improcedência do pedido.”

Iniciado o julgamento em ambiente virtual, o Relator, Ministro Marco Aurélio, apresentou voto no sentido dar interpretação conforme à Constituição às normas da Lei 10.233/2001 ora questionadas “(...) *para concluir pela pecha considerada interpretação no sentido de poder a agência inovar quanto a infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis ao serviço de transporte.*”

Para uma melhor compreensão da controvérsia, pedi vista dos autos.

É o breve relato do essencial.

A presente Ação Direta atende aos requisitos de admissibilidade pertinentes, porque foi promovida por entidade constitucionalmente legitimada, tendo por objeto a validade constitucional de dispositivos veiculadores de preceitos normativos que produzem consequências jurídicas diretas para as empresas prestadoras de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sob regime de concessão, permissão ou autorização, o que atesta a existência de pertinência temática no caso.

Passando ao exame do mérito da controvérsia, observo que o conceito de “lei”, em seu sentido clássico no Estado Liberal, como resultado da atuação do Parlamento, dentro da ideia de “Separação de Poderes”, tinha como função definir uma ordem abstrata de Justiça, com pretensão de estabilidade e permanência, sobre a qual os cidadãos poderiam planejar suas vidas com segurança e certeza, conhecendo os limites da liberdade que a “lei” oferecia e o alcance exato da permissão legal à submissão ao Poder Público. Hoje, diferentemente, a “lei”, além de definir uma situação abstrata, com pretensão de permanência, busca a implantação de políticas públicas, o estabelecimento do modo e dos limites de intervenção do Estado na economia, na fiscalização das atividades privadas e, inúmeras vezes, na própria resolução de problemas concretos, singulares e passageiros. Não

poucas vezes, principalmente no campo do Direito Administrativo, em que se ordenam *políticas públicas singulares*, caracterizadas pela contingência e singularidade de situações específicas, o conteúdo das “leis” passou a se aproximar daqueles tradicionalmente veiculados por “regulamentos”, necessários para disciplinar matérias destinadas a articular e organizar fomento do emprego, crescimento econômico, educação, saúde, proteção ao meio ambiente etc.; gerando, no dizer de GARCIA DE ENTERRÍA, uma verdadeira *inflação legislativa*.

Essa *inflação legislativa*, decorrente da ampliação da utilização de “leis formais emanadas do Parlamento” para uma “ampla normatização”, foi se acentuando no desenvolvimento do Estado Liberal durante o século XIX, em especial com a Revolução Industrial, e, posteriormente, no século XX, com a chegada do Estado do Bem-estar Social, tornando-se necessário repensar o tradicional conceito de “lei”, imaginado pelo pensamento liberal clássico.

Nesse contexto, o Parlamento inglês, em 1834, criou diversos órgãos autônomos com a finalidade de aplicação e concretização dos textos legais. Posteriormente, em virtude da influência do direito anglo-saxão, os Estados Unidos criaram, em 1887, a *Interstate Commerce Commission*, iniciando assim a instituição de uma série de agências, que caracterizam o Direito Administrativo norte-americano como o “*direito das agências*” (Cf. ELOISA CARBONELL; JOSÉ LUIS MUGA. *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Madri: Marcial Pons, 1996, p. 22 ss.), em face de sua organização descentralizada, existindo várias espécies de agências: reguladoras (*regulatory agency*); não reguladoras (*non regulatory agency*); executivas (*executive agency*); independentes (*independent regulatory agency or commissions*).

Nessa mesma direção, houve uma forte expansão da legislação delegada inglesa, em virtude da falta de tempo do Parlamento pela sobrecarga das matérias; caráter técnico de certos assuntos; aspectos imprevisíveis de certas matérias a ser reguladas; exigência de flexibilidade de certas regulamentações; possibilidade de se fazerem experimentos por meio da legislação delegada; situações de extraordinárias emergência, como ressaltado por NELSON SAMPAIO (*O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996) ao apontar os fundamentos presentes no relatório apresentado pelo *Committee on Ministers' Powers*.

Esse novo panorama administrativo do Estado passou a exigir maior descentralização, trazendo consigo novas exigências de celeridade,

eficiência e eficácia fiscalizatórias incompatíveis com o antigo modelo anacrônico.

O aumento da insatisfação com a ineficiência do Estado contemporâneo, sobrecarregado na execução de obras e na deficiente prestação de serviços públicos, ampliou a necessidade de descentralização na prestação de serviços públicos, inclusive por particulares (concessões, permissões) pois, como salientam GARCÍA DE ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN FERNANDEZ, as funções e atividades a serem realizadas pela Administração são algo puramente contingente e historicamente variável, que depende essencialmente de uma demanda social, distinta para cada órbita cultural e diferente também em função do contexto socioeconômico em que se produzem (*Curso de derecho administrativo*. Madri: Civitas, 2000, v. I).

Assim, o Poder Público passou a concentrar-se na elaboração de metas e na política regulatória e fiscalizatória de diversos setores da economia, descentralizando a realização dos serviços públicos, permissões ou concessões ao setor privado (AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*. 3 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, t. 2, p. 4 ss.)

Em relação à produção normativa, portanto, houve uma evolução nas tradicionais ideias decorrentes da tripartição de poderes, mantendo-se, porém, um de seus dogmas salientado nas lições de JOHN LOCKE, que apontava que "o Poder Legislativo é aquele que tem o direito de fixar as diretrizes de como a força da sociedade política será empregada para preservá-la a seus membros" (*Dois tratados sobre o governo civil* . São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 514).

A moderna Separação dos Poderes manteve, em relação à produção normativa do Estado, a *centralização política-governamental* no Poder Legislativo, que decidirá politicamente sobre a *delegação* e seus limites às Agências Reguladoras, fixando os preceitos básicos e as diretrizes; porém, passou a exigir maior eficiência e eficácia, possibilitando maior *descentralização administrativa* , inclusive no exercício do poder normativo desses órgãos administrativos para a consecução dos objetivos e metas traçadas em lei, como bem salientado por TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR, ao ensinar que:

"trata-se, como visto, de uma forma de delegação, com base no princípio da eficiência e por este introduzida no ordenamento

constitucional. Afinal, no caso de atividade reguladora, sem ela ficaria vazio o princípio, tanto no sentido de sua eficácia quanto no sentido de controle constitucional. Ou seja, com base na eficiência, a delegação instrumental ganha contornos próprios que garantem à independência das Agências Reguladoras seu supedâneo" (Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 35, p. 154).

Também, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO aponta que " o *poder normativo das Agências Reguladoras se enquadra como uma variedade de delegação, denominada pela doutrina de deslegalização* " (*Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 182).

O Direito brasileiro incorporou, principalmente do Direito norte-americano, a ideia de descentralização administrativa na prestação dos serviços públicos e consequente gerenciamento e fiscalização pelas Agências Reguladoras, que poderão ser criadas como *autarquias especiais* pelo Poder Legislativo (CF, art. 37, XIX), por meio de lei específica de iniciativa do Poder Executivo, recebendo uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 396; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 148; TÁCITO, Caio. "Agências reguladoras na administração." *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 1, jul./set. 2000; WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de. "Agências reguladoras." *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, jan./mar. 1999, p. 145; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. "Agências reguladoras e suas características." *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 218, out./dez. 1999, p. 73; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 83; AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 213, jul./set. 1998, p. 141.)

As Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistam um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*

), como bem destacado por CAIO TÁCITO " *a liberdade decisória das Agências Reguladoras não dispensa do respeito ao princípio da legalidade e aos demais fixados para a Administração Pública, no art. 37 da Constituição Federal de 1988* " (" *Agências reguladoras na administração ."* *Revista de Direito Administrativo* , Rio de Janeiro, v. 221, jul/set. 2000), não possuindo, portanto, como lembra MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, um " *cheque em branco para agir como bem entendem, divorciada do princípio da legalidade* " (" *Agências reguladoras e suas características."* *Revista de Direito Administrativo* . Rio de Janeiro, v. 218, p. 73, out./dez. 1999) . Conferir, ainda, em favor da necessidade de observância pela Agência do princípio da legalidade e dos limites da delegação: MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 397; ARNOLDO WALD, LUIZA RANGEL MORAES, " *Agências reguladoras ."* *Revista de Informação Legislativa* , Brasília, jan./mar. 1999, p. 153.

Nesse sentido, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconhece o papel regulatório do Estado, exigindo, porém, que o ato regulatório apresente *lastro legal* , isto é, uma correspondência direta com diretrizes e propósitos afirmados em lei ou na própria Constituição (ADI 4093, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2014; ADI 4954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2014; RMS 28.487, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 14/3/2013); na forma do já citado binômio "centralização política-governamental" – "descentralização administrativa".

Nesse sentido também me manifestei no julgamento da ADI 4874, (Rel. Min. ROSA WEBER, julgado em 1/2/2018, DJe de 1/2/2019), oportunidade em que anotei que " *as agências reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica – ou seja, regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (standards) -; nem tampouco poderão criar ou aplicar sanções não previstas em lei* " .

Na hipótese, assentada a premissa geral de que a impossibilidade de criação normativa primária do ordenamento jurídico não significa que os regulamentos emanados das agências reguladoras não possam inovar, acrescentando e complementando, desde que seu conteúdo normativo não traduza desbordamento dos limites da delegação congressual estabelecidos para sua atuação, é preciso verificar se os *standards* fixados na Lei 10.233 /2001 são capazes de dar sustentação jurídica à Resolução 233/2003, emanada da Diretoria-Geral da ANTT.

Nesse contexto, o diploma legislativo em questão estabelece, em seu artigo 11, inciso III, a proteção dos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte à condição de princípio a ser observado no gerenciamento da infraestrutura e na operação dos transportes aquaviários e terrestres pelas agências reguladoras destes serviços.

Sob tal perspectiva, é importante observar o que dispõe o art. 20, II, "a", da Lei 10.233/2003 quanto aos propósitos a serem alcançados pelas agências reguladoras (grifos aditados):

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

Nota-se, portanto, que a partir do binômio *centralização política-governamental e descentralização administrativa*, a delegação congressional desta matéria fixou como *standard* zelar pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, em clara delimitação legal da diretriz à qual ANTT deve se ater no exercício da atividade regulatória do serviço de transporte, especialmente em relação ao exercício da atribuição de que dispõe art. 24, XVIII, da lei criadora da agência em questão.

É necessário, ainda, ter-se em conta que as penalidades (*advertência, multa, suspensão, cassação, declaração de idoneidade e perdimento de veículo*) aplicáveis às concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço de transporte são definidas pelo art. 78-A da Lei 10.233/2003 e que o diploma legislativo em causa não se limita a enumerar as punições às quais estão sujeitas as pessoas prestadoras do serviço de transporte.

O referido ato estatal emanado do Congresso Nacional vai além e:

(a) estabelece que a apuração de infrações e a aplicação da penalidades deverá se dar em sede de processo administrativo (**art.**

78-B), em cujo âmbito deve-se garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa (**art. 78-C**);

(**b**) elege “a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica” como critérios de observância obrigatória na gradação da aplicação das sanções;

(**c**) impõe limite máximo à penalidade pecuniária (**art. 78-F**), determinando que a fixação da expressão monetária da multa deve tomar em conta o princípio da proporcionalidade, a gravidade da falta e a intensidade da sanção (**art. 78-F, § 1º**);

(**d**) restringe a penalidade de suspensão às infrações graves cujas circunstâncias determinando prazo máximo de duração da sanção (**art. 78-G**);

(**e**) deixa a cassação circunscrita apenas às infrações graves (**art. 78-H**);

(**f**) determina que a declaração de inidoneidade, cujo prazo máximo de vigência não deve ultrapassar cinco anos, fica limitada aos casos de prática de atos ilícitos praticados com a finalidade de frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato (**art. 78-I e parágrafo único**);

(**g**) limita a aplicação da pena de perdimento de veículo a apenas uma única hipótese (transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado por pessoa que não detenha outorga para tal) e, ainda assim, só no caso em que haja reincidência no uso do veículo no interstício temporal de 1 (um) ano (**art. 78-K**).

Todas esses elementos evidenciam que, no exercício do poder normativo que lhe foi congressualmente delegado, a ANTT não dispõe de liberdade absoluta para inovar no ordenamento jurídico, em matéria de infrações administrativos, tanto no que concerne à previsão, geral e abstratas, de condutas caracterizadoras de ilícito administrativo e à cominação de sanções.

Assim, a leitura dos arts. 11, III, 20, II, “a” , 24, XVII e do 78-A ao 78-K, todos da Lei 10.233/2001, torna evidente que a delegação congressual traçou os *standards* necessários e suficientes para legitimar a edição da Resolução 233/2003 pela Diretoria-Geral da ANTT.

As disposições emanadas do ato normativo infralegal impugnado obedecem às diretrizes legais, na medida em que protegem os interesses dos usuários, relativamente ao zelo pela qualidade e pela oferta de serviços de transportes que atendam a padrões de eficiência, segurança, conforto,

regularidade, pontualidade e modicidade das tarifas, assim como a cominação das penas (todas de multa) não desborda da parâmetros estabelecidos no ato legislativo emanado do Congresso Nacional.

Nesse contexto, faz-se oportuna a citação do seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, proferido na qualidade de intérprete da legislação federal, que ilustra a jurisprudência firmada no âmbito daquela Corte a propósito da legalidade da Resolução 233/2003 da ANTT (grifos aditados):

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO A RESOLUÇÕES DA ANTT. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. LEGALIDADE.

1. Cuida-se, na origem, de exceção de pré-executividade, por meio da qual se apontou a ilegalidade das Resoluções 233/2003 e 579/2004 da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), normas em que se fundou a multa objeto da execução.

2. Na sentença, foi acolhida a exceção de pré-executividade, e extinto o feito sem resolução de mérito. O Tribunal de origem manteve a sentença que extinguiu a execução.

3. As agências reguladoras foram criadas com o intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando a elas competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessa forma, não se vislumbra ilegalidade na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001.

4. A questão a respeito da validade jurídica dos atos normativos infralegais expedidos pelas Agências Reguladoras não é nova no Superior Tribunal de Justiça, já tendo sido, por diversas vezes, apreciada.

5. No sentido da tese acima apresentada, recente julgamento da Primeira Turma no AgInt no REsp 1.620.459/RS, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, DJe 15.2.2019: "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 1.569.960/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".

6. Na mesma linha, segue precedente da Segunda Turma no AgRg no AREsp 825.776/SC, de relatoria do Ministro Humberto Martins, DJe 13.4.2016: "Não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multa previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas 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".

7. Ainda, citam-se as seguintes decisões: REsp 1.685.473, Ministro Napoleão Nunes Mais Filho, DJe 3/10/2019; REsp 1.625.789-RS, Ministro Herman Benjamin, DJe 18.10.2016.

8. Como se vê, a Corte de origem, ao decidir que houve o extrapolamento do poder regulamentar - "Resolução-ANTT nº 233 /2003 não poderia, a pretexto de regulamentar a Lei nº 10.233/01, passar a descrever hipóteses de infrações administrativas e fixar valores das penalidades violando o princípio da reserva legal" -, destoa da jurisprudência pátria, que afirma ser legal a aplicação de multa por infração a obrigação imposta por resolução editada pelas agências reguladoras, entre elas a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo em vista a Lei 10.233/2001, que assegura seu exercício de poder normativo.

9. Recurso Especial provido.

(REsp 1.807.533, Segunda Turma, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 4/9/2020)

A interpretação da norma inscrita no art. 24, XVIII, da Lei 10.233/2001, da forma como pretendida pela Requerente, teria como consequência a supressão quase total da competência normativa da agência reguladora em referência, despojando-a de ferramenta relevante para o adequado e fiel cumprimento da atividade regulatória, ou seja, o papel da ANTT ficaria reduzido ao de verdadeira gestora dos contratos de outorga de serviços públicos.

Em vista do exposto, DIVIRJO do eminente Ministro Relator e julgo IMPROCEDENTE a Ação Direta, para declarar a constitucionalidade do art. 24, XVIII, e do art. 78-A da Lei 10.233/2001.

É como voto.