



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5034409-55.2016.4.04.7000/PR

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

APELANTE: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (RÉU)

APELADO: LIQUEXPRESS TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA (AUTOR)

ADVOGADO: JULIO CESAR CARDOSO SILVA

ADVOGADO: DARLING CARINE DOS SANTOS BARBOZA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. NULIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. ANTT. EVASÃO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE E LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

O art. 50, II, da Lei n.º 9.784/99, estabelece que os atos administrativos que "imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções" deverão ser motivados. O ato desprovido de motivação é ato insuscetível de compor objeto do controle analítico de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, nos termos do art.53 da Lei 9.784/99, Sumula 473 do Supremo Tribunal Federal e art.2º da Lei 4.717/65.

Não basta, para sustentar a validade de auto de infração, o simples argumento, sem qualquer lastro probatório, de que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legitimidade. Os atos sancionatórios da Administração Pública devem ser expedidos de forma suficientemente clara e lastreados em prova idônea.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, decidiu negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 14 de março de 2018.

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta em face de sentença com dispositivo exarado nos seguintes termos:

*"(...) Ante o exposto, **julgo procedente o pedido**, resolvendo o mérito nos termos do art. 487, I, do CPC, para declarar de nulidade das Notificações de Infração com final 120415914, 114159414, 110135214, 101069214, 101067214 100333914, 155735013, 154687013, 1447961713, 137849913, 135909113 e 112803714 e que deram origem respectivamente aos AIs nº 2683252, nº 2430366, nº 2683252, nº 2620152, nº 2451779, nº 2451759, nº 2448030, nº 2447843, nº 1187496, nº 2448744, nº 2436563, nº 2445398 e nº 2423468.*

Condeno a ré à restituição das custas e ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios, os quais arbitro em 10% do valor da causa.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Sentença registrada eletronicamente e publicada com a disponibilização no sistema. Intimem-se as partes."

Em suas razões recursais a ANTT sustentou, em síntese, que o auto de infração encontra-se devidamente motivado, que não seria necessário o registro fotográfico como prova da infração e que o auto de infração goza de presunção de legitimidade e veracidade. Quanto a motivação, ainda que sucinta, restou suficiente para a defesa do apelado. Sustentou, pois, a validade das multas aplicadas, teceu considerações a respeito da inaplicabilidade do CTB, sobre o valor da multa e postulou a reforma da sentença.

Com contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

A r. sentença foi exarada nos seguintes termos:

"Pretende a parte autora a declaração de nulidade das Notificações de Infração 120415914, 114159414, 110135214, 101069214, 101067214 100333914, 155735013, 154687013, 1447961713, 137849913, 135909113 e 112803714, lavrados pela ANTT.

Narra que foi autuada pela ANTT por infrações que teria cometido. Porém, as notificações emitidas têm vícios que implicam invalidade do ato administrativo, pois nem todos os seus campos foram preenchidos, faltando informações essenciais, o que dificulta a defesa. Defende a necessidade de motivação por meio de fundamentos jurídicos e fáticos. Discorre sobre as irregularidades de cada uma das notificações. Argumenta não ter existido fiscalização que justificasse a penalidade, bem como auto de infração. Defende a nulidade do ato, pois é o Código Brasileiro de Trânsito que deveria lhe dar suporte. Aduz que os artigos 24, XVIII, e 78-A da Lei 10.233/2001 são inconstitucionais, havendo incompetência absoluta da ANTT para aplicar a penalidade.

No evento 20 indeferido o pedido de antecipação de tutela.

A ANTT contestou o feito no evento 20. Impugna as alegações da inicial. Defende a regularidade das imposições e a ausência do direito pretendido. Pede o julgamento pela improcedência da demanda.

A parte autora apresentou réplica.

Após manifestação da União, vieram os autos conclusos e registrados para sentença.

Relatados. Decido.

O autor foi autuado em doze oportunidades pela ANTT por "evadir, obstruir ou de qualquer outra forma dificultar a fiscalização", caracterizando infração prevista no inciso VII do artigo 34 da Resolução nº 3.056/2009, que impõe multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), além do cancelamento do RNTRC e do impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos.

Defende que não houve motivação adequada dos referidos atos administrativos.

Conforme já me manifestei em processo semelhante, se, de um lado, o ato administrativo goza de atributos como a presunção - relativa - de veracidade (correspondência com a verdade) e legitimidade (sintonia com a juridicidade), de outro, é submetido, atualmente, a um rigoroso escrutínio judicial, que toma como ponto de partida elementos que, analiticamente, perfazem a existência e validade do ato: sujeito, objeto, finalidade, motivo, competência (atualmente, tipificados no art. 2º da Lei 4.717/65).

Pois bem, os atos administrativos questionados decorrem do genuíno Poder de Império de Estado. Daí por que, embora possam restringir direitos dos administrado em prol da coletividade, não de ser expedidos de maneira fundamentada, a fim de que, não só o administrado, como também toda a sociedade civil possa manter um controle sobre a sua juridicidade. Em outras palavras, o dever de fundamentação decorre tanto da necessidade de se assegurar a ampla defesa e o devido processo ao administrado, quanto o princípio constitucional da publicidade - pelo qual a cidadania pode exercer o

controle da administração, sobretudo a partir da análise dos motivos que deflagram a expedição de atos que limitam direitos dos administrados.

Não é em vão, por exemplo, que o artigo 50 da Lei de Processo Administrativo preveja que deve ser fundamentado o ato que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I- neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II- imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

Sobre a motivação dos atos jurisdicionais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explana que:

Motivar é enunciar expressamente – portanto explícita ou implicitamente – as razões de fato e de direito que autorizam ou determinam a prática de um ato jurídico. O Estado, ao assim decidir, vincula-se tanto ao dispositivo legal invocado como aos fatos sobre os quais se baseou, explícita ou implicitamente, para formar sua convicção: no Direito Público, portanto, decidir é vincular-se, pois inexistem decisões livres.

Os motivos são os pressupostos jurídicos e factuais que fundamentam a aplicação casuística de um comando legal, tanto quando o Estado deva decidir ex officio, quando deva fazê-lo sob provocação, não importando se o ato de concreção for parcial, definindo, ainda em tese, um resíduo normativo, ou total, alcançando e esgotando o comando legal editado para o caso em hipótese.

Como se indicou, o princípio da motivação é instrumental e corolário do princípio do devido processo da lei (art. 5.º, LIV, da Constituição), tendo necessária aplicação às decisões administrativas e às decisões judiciais, embora se encontre, também, implícito no devido processo de elaboração das normas legais no sentido amplo (cf. arts. 59 a 69 da Constituição e Regimentos das casas legislativas).

Por decisão, não se deve entender, porém, qualquer ato administrativo ou judiciário que apenas contenha um mandamento, senão aquele cujo comando aplique uma solução a litígios, controvérsias e dúvidas, conhecendo, acolhendo ou denegando pretensões, através das adequadas vias processuais, ainda que atuando de ofício; essa, a ratio do art. 50 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo Federal), que impõe à Administração Pública o dever de motivar os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses dos administrados.

A obrigatoriedade de motivar decisões, tradicional no Direito Processual, geralmente expressa quanto aos atos decisórios jurisdicionais típicos do Poder

Judiciário, estendeu-se, com a Carta de 1988, a seus próprios atos administrativos com características decisórias (art. 93, X). Por via de consequência, o princípio da motivação abrange as decisões administrativas tomadas por quaisquer dos demais Poderes, corolário inafastável do princípio do devido processo da lei. Com efeito, se o Poder Judiciário, a quem caberá sempre o controle final da juridicidade de qualquer decisão, está obrigado à motivação das suas decisões administrativas, com mais razão, a ela também estarão os Poderes Legislativo, Executivo e os órgãos constitucionalmente autônomos, cada um em suas respectivas decisões administrativas, pois só assim ficará garantida a efetividade do controle (Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014, p.153-154).

Em resumo: ato desprovido de motivação é ato insuscetível de compor objeto do controle analítico de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 53 da Lei 9.784/99, Sumula 473 do Supremo Tribunal Federal e art. 2º da Lei 4.717/65. Logo, se impõe gravame ao administrado, deve ser anulado, sob pena de se criar um processo administrativo de nítido cunho inquisitório, na medida em que tolhe o interessado de expender, dialeticamente, os argumentos necessários à pretensão anulatória.

Tecidas essas premissas, passo ao caso concreto.

Consta nas Notificações de Infração 120415914, 114159414, 110135214, 101069214, 101067214, 100333914, 155735013, 154687013, 1447961713, 137849913, 135909113 e 112803714, respectivamente, AIs nº 2683252 (NOT6 do evento 1), nº 2430366 (NOT7 do evento 1), nº 2683252 (NOT7 do evento 1), nº 2620152 (NOT8 do evento 1), nº 2451779 (NOT9 do evento 1), nº 2451759 (NOT10 do evento 1), nº 2448030 (NOT11 do evento 1), nº 2447843 (NOT12 do evento 1), nº 1187496 (NOT13 do evento 1), nº 2448744 (NOT14 do evento 1), nº 2436563 (NOT15 do evento 1), nº 2445398 (NOT16 do evento 1) e nº 2423468 (NOT17 do evento 1), de autuação a seguinte conduta imputada ao administrado:

"Evadir, obstruir de qualquer forma, dificultar a fiscalização."

A ela foi acrescida sucessivamente as seguintes observações:

- 1. CONDUTOR EVADIU-SE A FISCALIZAÇÃO*
- 2. CONDUTOR COM VEÍCULO EVADIU-SE DA FISCALIZAÇÃO, DESOBEDECENDO A SINALIZAÇÃO*
- 3. EVADIU-SE DA FISCALIZAÇÃO*
- 4. CONDUTOR EVADIU-SE À FISCALIZAÇÃO*

5. CONDUTOR EVADIU-SE À FISCALIZAÇÃO

6. CONDUTOR DESOBEDECEU A FISCALIZAÇÃO EVADINDO-SE DA FISCALIZAÇÃO

7. -

8. CONDUTOR EVADIU-SE À FISCALIZAÇÃO.

9. CONDUTOR DESOBEDECEU A SINALIZAÇÃO EVADINDO DA FISCALIZAÇÃO. DADOS OBTIDOS NO SISTEMA RN3.

10. CONDUTOR DESOBEDECEU A SINALIZAÇÃO, EVADINDO DA FISCALIZAÇÃO. DADOS COLETADOS NO SISTEMA RN3. RNTRC DO INFRATOR 00085047.

11. CONDUTOR DESOBEDECEU O SINAL SEMAFORICO E EVADIU-SE DO LOCAL DE FISCALIZAÇÃO

12. -

Os atos carecem de fundamentação, na medida em que não há qualquer imagem relacionada com as notificações, tampouco identificação do servidor responsável por lavrá-las. Além disso, seria necessário melhor detalhamento da descrição da infração, elucidando de forma clara como ela ocorreu. A descrição dos fatos é ausente ou lacônica, considerando que nem a forma de sinalização foi especificada ou como se deu a evasão do local. Esses são requisitos imprescindíveis à autuação, pois o administrado defende-se de fatos e não de tipos legais.

Ora, pensar diversamente implicaria atribuir ao administrado o ônus de produzir prova negativa, sem sequer saber, de resto, quais foram os motivos a partir dos quais a autoridade administrativa inferiu ser o motorista o responsável pela infração.

Por essa razão, o pedido deve ser julgado procedente.

*Ante o exposto, **julgo procedente o pedido**, resolvendo o mérito nos termos do art. 487, I, do CPC, para declarar de nulidade das Notificações de Infração com final 120415914, 114159414, 110135214, 101069214, 101067214 100333914, 155735013, 154687013, 1447961713, 137849913, 135909113 e 112803714 e que deram origem respectivamente aos AIs nº 2683252, nº 2430366, nº 2683252, nº 2620152, nº 2451779, nº 2451759, nº 2448030, nº 2447843, nº 1187496, nº 2448744, nº 2436563, nº 2445398 e nº 2423468.*

Condeno a ré à restituição das custas e ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios, os quais arbitro em 10% do valor da causa.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Sentença registrada eletronicamente e publicada com a disponibilização no sistema. Intimem-se as partes."

Em que pesem as alegações do apelante, impõe-se o reconhecimento de que são irretocáveis as razões que alicerçaram a sentença monocrática, que deve ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Com efeito o magistrado singular está próximo das partes, analisou detidamente os elementos probantes e a controvérsia inserta nos autos tendo, de forma correta e motivada, concluído pela procedência do pedido, declarando a nulidade das notificações impugnadas.

O ato administrativo impugnado decorre do genuíno Poder de Império de Estado. Daí porque, embora possa restringir direitos dos administrado em prol da coletividade, há de ser expedido de maneira fundamentada, a fim de que, não só o administrado, como também toda a sociedade civil possa manter um controle sobre a juridicidade dos atos praticados pela Administração Pública. Em outras palavras, o dever de fundamentação dos atos administrativos decorre tanto da necessidade de se assegurar a ampla defesa e o devido processo ao administrado, quanto também do princípio constitucional da publicidade -- poderoso instrumento posto à disposição da cidadania para exercer o controle da administração, sobretudo a partir da análise dos motivos que deflagram a expedição de atos que limitam direitos dos administrados.

Nesse sentido dispõe o artigo art. 50, inciso II, da Lei n.º 9.784/99, que os atos administrativos que *"imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções"* deverão ser motivados.

Com efeito, sempre que houver a imposição de sanção ou a prática de ato administrativo gravoso ao administrado, a Administração tem o dever de motivá-lo.

Especificamente sobre os requisitos do auto de infração, dispõe a Resolução ANTT nº 442/2004:

Art. 23. O auto de infração conterá, conforme o caso:

I - identificação da empresa ou pessoa física infratora;

II - identificação da outorga, se existente;

III - identificação da linha, o nº de ordem e a placa do veículo, em se tratando de empresa de transporte rodoviário;

IV - relato circunstanciado da infração cometida;

V - *dispositivo legal, regulamentar, de edital de licitação ou contratual infringido e a(s) penalidade(s) prevista(s);*

VI - *ordem de cessação da prática irregular, se for o caso;*

VII - *prazo para apresentação de defesa;*

VIII - *local, data e hora da infração; e*

IX - identificação do autuante e assinaturas deste e do(s) autuado(s).

§ 1º Eventual omissão ou incorreção na capitulação legal, regulamentar ou contratual, mencionada no inciso V, não invalida o auto de infração, desde que os fatos estejam relatados circunstanciadamente, descrevendo com clareza a conduta punível.

§ 2º O servidor que lavrar o auto de infração deve, quando possível, requisitar os documentos comprobatórios da ocorrência, lavrando o respectivo termo de retenção.

Tal exigência não foi observada no processo administrativo *sub judice*, pois, como salientou o magistrado singular, "os atos carecem de fundamentação, na medida em que não há qualquer imagem relacionada com as notificações, tampouco identificação do servidor responsável por lavrá-las. Além disso, seria necessário melhor detalhamento da descrição da infração, elucidando de forma clara como ela ocorreu. A descrição dos fatos é ausente ou lacônica, considerando que nem a forma de sinalização foi especificada ou como se deu a evasão do local. Esses são requisitos imprescindíveis à autuação, pois o administrado defende-se de fatos e não de tipos legais. Ora, pensar diversamente implicaria atribuir ao administrado o ônus de produzir prova negativa, sem sequer saber, de resto, quais foram os motivos a partir dos quais a autoridade administrativa inferiu ser o motorista o responsável pela infração."

Por oportuno, transcrevo a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. ANTT. AUTO DE INFRAÇÃO. MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. NULIDADE. O art. 50, II, da Lei n.º 9.784/99, estabelece que os atos administrativos que "imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções" deverão ser motivados. O ato desprovido de motivação é ato insuscetível de compor objeto do controle analítico de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, nos termos do art.53 da Lei 9.784/99, Sumula 473 do Supremo Tribunal Federal e art.2º da Lei 4.717/65. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5011860-51.2016.404.7000, 4ª Turma, Juiz Federal SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 18/09/2017)

Por fim, consigno que os atos sancionatórios da Administração Pública devem ser expedidos de forma suficientemente clara e lastreados em

prova idônea. Não se trata aqui de ingerência jurisdicional sobre a atividade administrativa, mas de se condicionar a validade dos atos administrativos às garantias fundamentais dos administrados. Não basta, para sustentar a validade de auto de infração, o simples argumento, sem qualquer lastro probatório, de que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legitimidade.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE PROVA DO COMETIMENTO DA INFRAÇÃO. Não é possível decidir a questão a partir da mera presunção de legitimidade dos atos administrativos, na ausência de qualquer prova material de que o autor teria se evadido da fiscalização de pesagem, providência que incumbia a ANTT. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5010145-94.2014.404.7209, 4ª TURMA, Des. Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JÚNIOR, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 07/04/2017)

Assim, nenhuma reforma merece a r. sentença.

Em face do disposto nas súmulas n.ºs 282 e 356 do STF e 98 do STJ, e a fim de viabilizar o acesso às instâncias superiores, explícito que a decisão não contraria nem nega vigência às disposições legais/constitucionais prequestionadas pelas partes.

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação.

Documento eletrônico assinado por **VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Desembargadora Federal Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000380756v6** e do código CRC **f380ea93**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

Data e Hora: 15/3/2018, às 18:36:22

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 14/03/2018

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5034409-55.2016.4.04.7000/PR

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

PRESIDENTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

APELANTE: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (RÉU)

APELADO: LIQUEXPRESS TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA (AUTOR)

ADVOGADO: JULIO CESAR CARDOSO SILVA
ADVOGADO: DARLING CARINE DOS SANTOS BARBOZA

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 14/03/2018, na seqüência 299, disponibilizada no DE de 23/02/2018.

Certifico que a 4ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A 4ª Turma, por unanimidade, decidiu negar provimento à apelação.

RELATORA DO ACÓRDÃO: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR