

13/02/2020

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.212.967 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
RECTE.(S) : SAMARA SILVA DE ANDRADE LIMA
ADV.(A/S) : JOAO ADAO CARDOSO AJALA
RECDO.(A/S) : DEPARTAMENTO NACIONAL DE
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

EMENTA

Recurso extraordinário com agravo. Administrativo. DNIT. Competência. Fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais. Aplicação de penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro. Matéria infraconstitucional. Ausência de repercussão geral. É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a inexistência de repercussão geral da questão, por não se tratar de matéria constitucional.

Ministro DIAS TOFFOLI
Relator

ARE 1212967 RG / RS

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.212.967 RIO GRANDE DO SUL**

Ementa: Recurso extraordinário com agravo. Administrativo. DNIT. Competência. Fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais. Aplicação de penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro. Matéria infraconstitucional. Ausência de repercussão geral. É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de agravo contra decisão de inadmissão do recurso extraordinário interposto por Samara Silva de Andrade Lima, com fundamento na letra a do permissivo constitucional, em face de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça na sistemática dos recursos especiais repetitivos.

Em suma, a Corte Superior fixou a seguinte tese no Tema 965 dos recursos especiais repetitivos:

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes DNIT detém competência para a fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais, podendo aplicar, em caráter não exclusivo, penalidades por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro. Consoante se extrai da conjugada exegese dos arts. 82, §3º, da Lei 10.233/2001 e 21 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).

ARE 1212967 RG / RS

O acórdão recorrido foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELO DNIT. MULTA DE TRÂNSITO. EXCESSO DE VELOCIDADE. RODOVIA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO DNIT. PREVISÃO LEGAL. EXEGESE CONJUGADA DO DISPOSTO NO ART. 82, § 3º, DA LEI 10.233/2001 E NO ART. 21, VI, DA LEI 9.503/97 (CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO). JURISPRUDÊNCIA DO STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, PARA EXAME, NO CASO CONCRETO, DAS DEMAIS QUESTÕES SUSCITADAS NA INICIAL. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. I. Na sessão realizada em 09/03/2016, em homenagem ao princípio tempus regit actum inerente aos comandos processuais, o Plenário do STJ sedimentou o entendimento de que a lei a reger o recurso cabível e a forma de sua interposição é aquela vigente à data da publicação da decisão impugnada, ocasião em que o sucumbente tem a ciência exata dos fundamentos do provimento jurisdicional que pretende combater. Tal compreensão restou sumariada no Enunciado Administrativo 2/2016, do STJ ('Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça'). II. No caso, o Recurso Especial foi interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73, devendo, portanto, à luz do aludido diploma processual, ser analisados os requisitos de sua admissibilidade. III.

ARE 1212967 RG / RS

Na origem, trata-se de Ação de Anulação de Ato Administrativo, ajuizada por Samara Silva de Andrade Lima contra o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, em 22/04/2015, objetivando a anulação do Auto de Infração E014195567, lavrado pela autarquia, com fundamento no art. 218, I, do Código de Trânsito Brasileiro, que prevê multa por excesso de velocidade. A inicial da ação sustentou a incompetência do DNIT para realizar a fiscalização, autuar e impor multas, por excesso de velocidade, nas rodovias federais, a inexistência de sinalização, no trecho da rodovia federal em que lavrada a autuação, bem como o impedimento ao exercício do direito de defesa, na via administrativa. A sentença julgou procedente o pedido, para anular a penalidade decorrente do auto de infração de série nº E014195567, com base no entendimento do TRF/4ª Região sobre a incompetência do DNIT para a aplicação de multa, por excesso de velocidade, nas rodovias e estradas federais. Apелou a autarquia e o Tribunal de origem manteve a sentença, negando provimento ao recurso. IV. A controvérsia ora em apreciação, submetida ao rito dos recursos especiais representativos de controvérsia, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, cinge-se à análise da existência de competência (ou não) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para promover autuações e aplicar sanções, em face do descumprimento de normas de trânsito em rodovias e estradas federais, como por excesso de velocidade. V. A Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), a par de atribuir à Polícia Rodoviária Federal a competência para aplicar e arrecadar multas por infrações de trânsito, no âmbito das rodovias e estradas federais, nos termos de

ARE 1212967 RG / RS

seu art. 20, III, confere aos órgãos executivos rodoviários da União a competência para executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, consoante previsto em seu art. 21, VI. VI. Com o advento da Lei 10.561, de 13/11/2002, que incluiu o § 3º no art. 82 da Lei 10.233/2001, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT foi expressamente autorizado a exercer, em sua esfera de atuação ou seja, nas rodovias federais, consoante disposto no art. 81, II, da referida Lei 10.233/2001, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas no art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro, observado o disposto no inciso XVII do art. 24 da mesma Lei 10.233/2001, que ressalva a competência comum da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para os fins previstos no art. 21, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro. VII. Inconteste, assim, a competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para executar a fiscalização do trânsito, por força da referida autorização legislativa, que expressamente outorgou, à autarquia, a competência para exercer, na sua esfera de atuação vale dizer, nas rodovias federais, diretamente ou mediante convênio, as atribuições expressas no art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro. VIII. Com efeito, nas rodovias federais, a atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF deve ser realizada em conjunto, de acordo com suas atribuições, para a realização de uma efetiva fiscalização do trânsito, com o escopo de assegurar o

ARE 1212967 RG / RS

exercício do direito social à segurança, previsto no art. 6º, caput, da CF/88. IX. O entendimento ora expandido encontra ressonância na reiterada jurisprudência do STJ, que se orientou no sentido de que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT detém competência para aplicar multa de trânsito, por excesso de velocidade, nas rodovias federais, conforme a conjugada exegese dos arts. 82, § 3º, da Lei 10.233/2001 e 21, VI, da Lei 9.503/97. Nesse sentido: STJ, REsp 1.592.969/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/05/2016; REsp 1.593.788/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/06/2016; REsp 1.583.822/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/06/2016; AgInt no REsp 1.592.294/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/10/2016; AgInt no REsp 1.596.546/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/10/2016; AgInt no REsp 1.580.031/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/10/2016. X. Tese jurídica firmada: O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT detém competência para a fiscalização do trânsito nas rodovias e estradas federais, podendo aplicar, em caráter não exclusivo, penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, consoante se extrai da conjugada exegese dos arts. 82, § 3º, da Lei 10.233/2001 e 21 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro). XI. Recurso conhecido e parcialmente provido, para reconhecer a competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para aplicar multa de trânsito, nas rodovias federais, determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que sejam examinadas as demais questões suscitadas na

ARE 1212967 RG / RS

inicial, não apreciadas pelas instâncias ordinárias. XII. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2005 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados. Aduz a recorrente ter havido violação dos arts. 5º, caput e incisos II, LIV e LV; 37, inciso II; 93, inciso IX; 144, §§ 2º e 10; 167 e 169 da Constituição Federal.

Na preliminar de repercussão geral, alega que a matéria atinge os interesses da coletividade e possui relevância dos pontos de vista econômico, político, social, jurídico e humanitário. Aponta que as multas de trânsito indevidamente aplicadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) geram consequências negativas, como a perda da CNH, a afetação do estado psíquico dos que sofreram as sanções e a devolução dos valores arrecadados. Afirma também que o texto constitucional não elencou a autarquia como responsável pela segurança pública ou viária.

No mérito, sustenta que: a) ocorreu cerceamento de defesa, pois a Corte a quo não observou que seu patrono tinha direito a prazo em dobro para realizar sustentação oral; b) não possui o DNIT recursos (humanos, financeiros, materiais etc.) para realizar fiscalização de trânsito em conjunto com a Polícia Rodoviária Federal; c) o Tribunal de origem não esclareceu como a autarquia, diante desse quadro, poderia executar a referida tarefa; d) houve criação e expansão de obrigação estatal, gerando aumento de despesa pública sem prévia dotação orçamentária; e)

ARE 1212967 RG / RS

não podem ser aplicados o art. 82, § 3º, da Lei nº 10.233/01 nem o art. 21 da Lei nº 9.503/97 até que haja específica programação orçamentária; f) de modo equivocado, o STJ alterou seu entendimento sobre a matéria; g) a EC nº 82/14 derogou o citado art. 82, § 3º; h) as atribuições do DNIT estão relacionadas com a infraestrutura das rodovias federais e não com o trânsito; i) não se pode confundir servidor administrativo com agente de trânsito, ao qual compete o exercício da segurança viária.

Em contrarrazões, o DNIT alega que: a) o advogado não faria jus ao prazo em dobro para realizar sustentação oral no julgamento do recurso especial, nos termos do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça; b) não teria havido demonstração de prejuízo processual no caso; c) careceriam de prequestionamento os dispositivos constitucionais tidos por violados; d) a questão se cingiria ao nível infraconstitucional.

Passo a me manifestar.

Preliminarmente, a respeito da matéria atinente ao alegado cerceamento da defesa por não ter seu patrono gozado de prazo em dobro para realizar sustentação oral perante o Tribunal de origem, verifica-se que ela não possui repercussão geral. Incide sobre o ponto a orientação firmada para o Tema 660 (ARE nº 748.371/MT).

Constata-se também que não procede a alegada violação do art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, haja vista que a jurisdição foi prestada, no caso, mediante decisões suficientemente motivadas, não obstante contrárias à pretensão da parte recorrente. Anote-se que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral desse tema e reafirmou a orientação de que a referida norma constitucional

ARE 1212967 RG / RS

não exige que o órgão julgante se manifeste sobre todos os argumentos apresentados pela defesa, mas sim que ele explicita, ainda que sucintamente, as razões que entendeu suficientes para a formação de seu convencimento (AI nº 791.292/PE-RG-QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 13/8/10).

Passo a analisar a questão de fundo.

Na espécie, a Corte a quo, com base na interpretação das Leis nºs 10.233/01, 10.561/02 e 9.503/97 (CTB), concluiu que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) possui competência para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e, nesse âmbito, para aplicar, de modo não exclusivo, penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro.

Assim, para superar o entendimento do Tribunal de origem e acolher a pretensão recursal, seria necessário o reexame da causa à luz da legislação infraconstitucional citada. Eventual ofensa ao texto constitucional seria, caso ocorresse, apenas indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o recurso extraordinário.

Anote-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vai nessa direção, conforme os seguintes pronunciamentos colegiados:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Auto de infração de trânsito. Competência. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes.1. Inviável, em recurso extraordinário, o reexame da legislação infraconstitucional. 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3.

ARE 1212967 RG / RS

Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita (ARE nº 1.223.138/RS-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 11/11/19).

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL.1. A matéria controvertida está restrita ao âmbito infraconstitucional.2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015 (ARE nº 1.071.734/RS-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 17/11/17).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO MATÉRIA LEGAL. O recurso extraordinário não serve à interpretação de normas estritamente legais. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. É vedado ao Tribunal fixar honorários recursais em patamar superior ao estabelecido nos parágrafos 2º e 3º do artigo 85 do Código de Processo Civil de 2015. AGRAVO MULTA ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. Se o agravo é manifestamente inadmissível ou improcedente, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 4º do artigo 1.021 do Código de Processo Civil de 2015, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância protelatória (ARE nº 1.038.554/RS-AgR,

ARE 1212967 RG / RS

Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 6/10/17).

Nesse mesmo sentido: ARE nº 1.146.364/RS-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26/11/18; ARE nº 1.147.507/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13/8/18; RE nº 1.005.492/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 3/5/18; RE nº 1.071.930/RS, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 27/11/17; RE nº 984.474/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 28/9/17; ARE nº 1.038.803/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 31/5/17; ARE nº 1.039.366/RS, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 4/5/17.

Dessa forma, penso ser possível a aplicação dos efeitos da ausência da repercussão geral na espécie, porque a questão suscitada em apelo recursal é, de fato, desprovida da relevância exigida, assim como não há sequer matéria constitucional a ser discutida em recurso extraordinário. Evoco o que decidido no RE nº 584.608/SP-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 13/3/09.

Tendo em vista que a controvérsia infraconstitucional foi suficientemente decidida pelo Superior Tribunal de Justiça, por intermédio de recurso repetitivo, considero também ser da tradição jurisprudencial do STF o esforço de racionalização do sistema de recursos. Portanto, entendo salutar prestigiar a solução construída pela Corte Superior em sua função de uniformização da legislação federal quando não se extraia questão constitucional da demanda. Com o mesmo expediente, cito o RE 596.492/RS-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 16/4/10; RE nº 753.681/SC-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 28/8/14; e RE nº 1.041.816/SP-RG,

ARE 1212967 RG / RS

Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 17/8/17.

Diante do exposto, reafirmo a jurisprudência da Corte de que repousa na esfera da legalidade o deslinde da controvérsia atinente à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, manifestando-me pela inexistência de questão constitucional e, por conseguinte, pela ausência de repercussão geral.

Proponho, por fim, a seguinte tese de repercussão geral: é infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

Ministro Dias Toffoli

Presidente

Documento assinado digitalmente

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.212.967 RIO GRANDE DO SUL**

MANIFESTAÇÃO

**DNIT – RODOVIAS FEDERAIS –
FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE
MULTA – EXTRAORDINÁRIO –
INADEQUAÇÃO.**

**REPERCUSSÃO GERAL –
IMPROPRIEDADE.**

1. O assessor David Laerte Vieira prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário com agravo nº 1.212.967, relator o ministro Dias Toffoli, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 13 de dezembro de 2019:

Samara Silva de Andrade Lima interpôs recurso extraordinário, com alegada base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, contra acórdão mediante o qual assentado, pelo Superior Tribunal de Justiça, ser atribuição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT fiscalizar o trânsito nas rodovias federais e aplicar multa, conforme as Leis nº 9.503/1997 e 10.233/2001.

Assinala ofensa aos artigos 5º, cabeça, incisos II, LIV e LV, 10, inciso II, 37, inciso II, 93, inciso IX, 144, § 2º, 167 e 169 da Lei Maior. Destaca a atribuição exclusiva da Polícia Rodoviária Federal para exercer atividade de segurança viária, não podendo o Poder Judiciário ampliar o rol a permitir que o DNIT, para o qual inexistente previsão orçamentária, execute o serviço. Sublinha ultrapassar o tema os limites subjetivos da

ARE 1212967 RG / RS

lide, mostrando-se relevante dos pontos de vista econômico, político, social e jurídico.

O extraordinário foi inadmitido na origem. Seguiu-se a protocolação de agravo. O Relator submeteu o processo ao Plenário Virtual, assentando a natureza infraconstitucional da matéria e a confirmação da jurisprudência do Tribunal. Propõe a seguinte tese: “É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para fiscalizar o trânsito nas rodovias e estradas federais e para, nesse âmbito, aplicar penalidade por infração ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB”.

2. Conforme proclamado pelo Relator, tem-se, no caso, o envolvimento de tema que não possui envergadura maior – constitucional.

Surge impróprio o lançamento no Plenário Virtual, a fim de reconhecer-se a repercussão geral de controvérsia a envolver questão infraconstitucional.

Pronuncio-me no sentido da inexistência de matéria constitucional. Vencido no ponto, manifesto-me por não se encontrar configurada a repercussão geral.

3. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente.

4. Publiquem.

Brasília, 17 de dezembro de 2019.

Ministro MARCO AURÉLIO