

**APELAÇÃO CÍVEL N° 0014389-89.2015.4.04.9999/RS**

**RELATOR** : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
**APELANTE** : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO  
**ADVOGADO** : Procuradoria-Regional Federal da 4ª Região  
**APELADO** : B. E. L.  
**ADVOGADO** : Miguel Arenhart

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. ART. 50 DA LEI N° 9.784/99. PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELO ART. 9º DA LEI N° 9.933/99. REDUÇÃO DA MULTA AO MÍNIMO LEGAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

- A motivação é essencial à prática do ato administrativo, como se depreende do artigo 50 da Lei nº 9.784/99.

- Consoante entendimento firmado nesta Corte, para que a pena ultrapasse o patamar mínimo deve haver fundamentação da autoridade nos autos do processo administrativo, baseada na gravidade do fato e nos demais requisitos estabelecidos na legislação de regência.

- Considerando a ausência de motivação para a fixação da multa acima do valor mínimo de referência, há que ser reduzido o montante executado ao mínimo legal. Nesse sentido: REsp 1457255, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 07/08/2014, DJe 20/08/2014.

- O encargo legal cobrado na execução fiscal (Leis nº 8.844/94 e nº 9.964/00) substitui a condenação do embargante ao pagamento de honorários, caso sucumbente na ação de embargos. Por essa razão, nas hipóteses de decaimento recíproco, é inadequado que se distribuam os encargos de sucumbência (art. 21 do CPC), porque assim o embargante restaria duplamente obrigado ao pagamento da verba.

- Havendo sucumbência recíproca, a solução mais adequada é condenar apenas o exequente ao pagamento de honorários, estes fixados em 10% sobre o valor correspondente à parcela de decaimento do embargante, inadmitindo-se a compensação.

- Apelo parcialmente provido por maioria.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Colenda 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, dar parcial provimento ao apelo, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 18 de novembro de 2015.

Des. Federal RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA

**Relator para o Acórdão**

## **RELATÓRIO**

Cuida-se de apelação interposta contra sentença que julgou procedentes os embargos opostos por B. E. L. em face do INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL - INMETRO, para declarar a nulidade da CDA nº 29 e julgar extinta a execução fiscal apensa.

O INMETRO, em sua peça recursal, sustenta que o auto de infração impugnado foi emitido com a observância das formalidades legais e indispensáveis, possibilitando à autuada o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório. Aventa a presunção de legitimidade dos atos administrativos, bem como a regularidade da fixação do valor da multa impugnada, nos termos do artigo 9º, §1º, da Lei nº 9.933/1999. Afirma que utilizou os critérios previstos no § 1º do referido artigo, mas considerando que a legislação apenas os elenca de forma genérica, não dando peso específico a cada um deles, exigir que o administrador explice precisamente o valor dado a cada critério seria amarrá-lo mais do que a própria lei quis. Salienta, ademais, que o devedor, ora apelado, conta com múltiplas violações às normas metrológicas e possui grande envergadura econômica, alcançando um número expressivo de consumidores, razão pela qual o valor fixado é proporcional. Requer, assim, a reforma da sentença, com o julgamento de improcedência do pedido.

Com contrarrazões, vieram os autos a este Tribunal.

É o relatório.

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**Relator**

## **VOTO**

Após a análise detida dos autos, tenho que deva ser improvida a apelação.

De plano, afasto a suscitada ofensa à presunção de legitimidade dos atos administrativos formais e materiais, uma vez que a discussão travada nos autos diz respeito à (in)existência de motivação de auto de infração -

circunstância que se insere no regime de legalidade dos atos levados a efeito pela Administração Pública, em seu atuar com supremacia.

Com efeito, nos termos do artigo 50 da Lei n. 9.784/1999, "os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções" *In verbis*:

"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;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato."

Ou seja, não há falar em desprestígio à presunção de legitimidade dos atos administrativos.

Da mesma forma, segundo entendo, tratando-se de exame de legalidade estrita, não há que se aduzir indevida intervenção do Poder Judiciário em matéria relativa ao mérito do ato administrativo (discricionariedade), uma vez que, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (**Curso de Direito Administrativo**, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 432/433), discricionariedade é "*a margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal*":

"*Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente.*"

Ora, a ausência de motivação de ato administrativo (de polícia), seja no que tange à aplicação de sanção, seja no que diz respeito à fixação do **quantum de pena acima do mínimo legal**, caracteriza evidente arbitrariedade da Administração Pública, abrindo as portas à sindicabilização judicial, nos termos do enunciado n. 473 da súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, assim redigida:

*"A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e **ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.**"*

Na questão de fundo, cumpre analisar se o ato administrativo que resultou na fixação da sanção em prejuízo da apelada é ou não nulo, por ausência de motivação.

Com efeito, a pena de multa aplicada em prejuízo da recorrida tem por base o artigo 9º da Lei n. 9.933/1999 (que dispõe sobre as competências do CONMETRO e do INMETRO), assim redigido:

*"Art. 9º A pena de multa, imposta mediante procedimento administrativo, poderá variar de R\$ 100,00 (cem reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).*

*§ 1º Para a graduação da pena, a autoridade competente deverá considerar os seguintes fatores:*

- I - a gravidade da infração;*
- II - a vantagem auferida pelo infrator;*
- III - a condição econômica do infrator e seus antecedentes;*
- IV - o prejuízo causado ao consumidor; e*
- V - a repercussão social da infração."*

Ao justificar o sancionamento, a autoridade limitou-se a referir as diretrizes da lei, bem como que se tratava de infração LEVE, fixando a multa, todavia, acima do mínimo legal, no valor de R\$ 9.331,20.

Da simples análise dos autos, evidencia-se que, embora tenha se distanciado do sancionamento mínimo cominado na norma de regência, a autoridade limitou-se a fazer menção ao dispositivo legal respectivo, deixando de externar as razões efetivas da fixação do *quantum* indenizatório - o que, por certo, não satisfaz a exigência legal de motivação dos atos administrativos.

Destacando o regramento conferido pela Lei do Procedimento Administrativo Federal, José dos Santos Carvalho Filho (**Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, 903) salienta que:

*"Preocupa-se o legislador com a motivação dos atos administrativos, assim considerada a explicitação dos fatos e fundamentos que deram suporte à prática do ato. Pode a fundamentação adotar a de outros atos, como pareceres, informações e decisões. Tratando-se de decisões de órgãos colegiados e comissões, ou de decisões orais, a motivação constará da respectiva ata ou termo escrito, possibilitando aos interessados exercer o controle de legalidade dos atos tendo em vista a justificativa em que se basearam."*

Na espécie, a fixação do valor da multa acima do mínimo abstratamente cominado em lei, sem a devida fundamentação, caracteriza (a) arbitrariedade administrativa; (b) quebra da dialeticidade procedural no âmbito extrajudicial; (c) ofensa ao contraditório e à ampla defesa (só pode

impugnar materialmente uma decisão aquele que tem plena ciência da respectiva motivação); e (d) risco indevido de intervenção do Estado no patrimônio privado.

Dessa forma, merece ser mantida integralmente a sentença objurgada.

Ante o exposto, voto no sentido de **negar provimento à apelação**.

**Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA**  
**Relator**

### VOTO-VISTA

Peço vênia para divergir.

Como referido pelo eminentíssimo Relator, a decisão administrativa não explicitou os motivos que resultaram na fixação da multa em R\$ 27.216,00, dentro de um intervalo de R\$ 100,00 a R\$ 1.500.000,00.

A motivação é essencial à prática do ato administrativo punitivo, como se depreende do disposto no artigo 50 da Lei nº 9.784/99, *verbis*:

*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;*

*III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;*

*IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;*

*V - decidam recursos administrativos;*

*VI - decorram de reexame de ofício;*

*VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;*

*VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.*

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

*§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.*

*§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.*

Nos termos do art. 9º da Lei nº 9.933/99, a imposição da multa deve obedecer aos seguintes parâmetros:

*Art. 9º A pena de multa, imposta mediante procedimento administrativo, poderá variar de R\$ 100,00 (cem reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).*

*§ 1º Para a graduação da pena, a autoridade competente deverá considerar os seguintes fatores:*

*I - a gravidade da infração;*

*II - a vantagem auferida pelo infrator;*

*III - a condição econômica do infrator e seus antecedentes;*

*IV - o prejuízo causado ao consumidor; e*

*V - a repercussão social da infração.*

*§ 2º São circunstâncias que agravam a infração:*

*I - a reincidência do infrator;*

*II - a constatação de fraude; e*

*III - o fornecimento de informações inverídicas ou enganosas.*

*§ 3º São circunstâncias que atenuam a infração:*

*I - a primariedade do infrator; e*

*II - a adoção de medidas pelo infrator para minorar os efeitos do ilícito ou para repará-lo.*

Consoante entendimento firmado nesta Corte, para que a pena ultrapasse o patamar mínimo deve haver fundamentação da autoridade nos autos do processo administrativo, baseada na gravidade do fato e nos demais requisitos estabelecidos na legislação de regência.

Considerando, na hipótese, a ausência de motivação para a fixação da multa acima do valor mínimo de referência, só resta a redução do montante executado ao mínimo legal.

Nesse sentido os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal:

**RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MULTA. INMETRO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO QUE FIXOU O VALOR DA MULTA. QUESTÃO DE DIREITO E NÃO DE FATO. INTELIGÊNCIA DO ART. 9º, § 1º, DA LEI 9.933/99. INDISPENSABILIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE FIXA SANÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO PARA RESTABELECER A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE, RECONHECENDO A AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO, REDUZIU O VALOR DA MULTA PARA O MÍNIMO LEGAL.**

1. A controvérsia posta nos autos é diversa daquela discutida no recurso representativo de controvérsia REsp. 1.102.578/MG, da relatoria da eminentíssima Ministra ELIANA CALMON, uma vez que não se discute, sequer implicitamente, a legalidade das normas expedidas pelo CONMETRO e INMETRO.

2. A tese sustentada no Recurso Especial diz respeito à necessidade de motivação do ato que impõe sanção administrativa; não se discute o poder da Administração de aplicar sanções, a legalidade das normas expedidas pelo órgão fiscalizador, ou, simplesmente, a razoabilidade e proporcionalidade do valor arbitrado, mas a necessidade de o órgão administrativo, ao impor a penalidade que entende devida, motivar adequadamente seu ato, com a explicitação dos fatores considerados para a graduação da pena, tal como determinado pelo art. 9º, § 1º, da Lei 9.933/99, questão de direito e não de fato.

3. Tenho defendido com rigor a necessidade e mesmo a imperatividade de motivação adequada de qualquer ato administrativo e principalmente do ato sancionador. É, sem dúvida, postulado que advém de uma interpretação ampla do texto Constitucional, como desdobramento do

*princípio do contraditório, porquanto a discricionariedade do Administrador encontra limite no devido processo legal, estando previsto, ainda, na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo.*

4. O Tribunal a quo entendeu que a menção ao motivo pelo qual o recorrente estava sendo apenado - ausência de selo de identificação em 12 reatores eletrônicos - era suficiente para a escolha aleatória do valor da multa, dentro dos valores possíveis (à época entre R\$ 100,00 e R\$ 50.000,00), confundindo motivo (infringência da norma) com motivação (apresentação dos fundamentos jurídicos que justificam a escolha da reprimenda imposta), olvidando-se, ainda, de que a própria Lei 9.933/99 informa os critérios a serem utilizados para a graduação da pena (art. 9º, § 1º e incisos), quais sejam: (a) gravidade da infração, (b) vantagem auferida pelo infrator, (c) a condição econômica do infrator e seus antecedentes, (d) prejuízo causado ao consumidor; e (e) repercussão social da infração.

5. É dever do órgão fiscalizador/spcionador indicar claramente quais os parâmetros utilizados para o arbitramento da multa, sob pena de cercear o direito do administrado ao recurso cabível, bem como o controle judicial da legalidade da sanção imposta; com efeito, sem a necessária individualização das circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis à empresa em razão da infração cometida, não há como perceber se o valor da multa é ou não proporcional; veja-se que, no caso, concreto, a multa foi arbitrada em valor próximo do máximo admitido pela norma legal.

6. Tal circunstância não passou despercebida pelo Julgador singular, que anotou, com propriedade, a falta de motivação do ato administrativo de fixação da pena de multa, reduzindo-a ao mínimo legal.

7. Recurso Especial conhecido e provido para restabelecer a sentença. (RESP 1457255/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2014, DJe 20/08/2014).

**ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. SANÇÃO PECUNIÁRIA. VALOR DA MULTA. REDUÇÃO. MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE.**

*O arbitramento do valor da sanção pecuniária, além de observar seus limites máximo e mínimo, deve ser devidamente fundamentado pela autoridade administrativa (art. 5º, LIV, da CF), notadamente quando estabelecido acima do mínimo legal.*

*À míngua da necessária fundamentação, a redução do valor da multa para o mínimo legal é medida que se impõe.*

(TRF4, AC 5000119-23.2012.4.04.7204/SC, Quarta Turma, Relator Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 24/07/2015)

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA ADMINISTRATIVA. VALOR FIXADO ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. REDUÇÃO.**

1. O art. 50, II, da Lei nº 9.784/99, estabelece que os atos administrativos que "imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções" deverão ser motivados.

2. Nesse sentido, o entendimento desta Corte entende é de que a fixação do valor da multa acima do mínimo legal deve estar acompanhada de fundamentação da autoridade nos autos do processo administrativo, baseada na gravidade do fato em si e nas condições pessoais do infrator.

3. Considerando, na hipótese, a ausência de motivação, necessária a redução do montante executado, nos termos definidos na sentença. (TRF4, AC 5000776-16.2013.4.04.7208/SC, Quarta Turma, Relator Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, D.E. 24/07/2015)

Por conseguinte, é de ser provido em parte o apelo do INMETRO para que a sentença seja reformada, determinando-se o prosseguimento da execução fiscal, nos termos da fundamentação supra.

Quanto aos honorários, o encargo legal cobrado na execução fiscal (Leis nº 8.844, de 1994, e 9.964, de 2000) substitui a condenação do embargante ao pagamento de honorários, caso sucumbente na ação de embargos. Por essa razão, nas hipóteses de decaimento recíproco, é inadequado que se distribuam os encargos de sucumbência (art. 21 do CPC), porque assim o embargante restaria duplamente obrigado ao pagamento da verba.

Desta maneira, havendo sucumbência recíproca, a solução mais adequada é condenar apenas o exequente ao pagamento dos honorários, estes fixados em 10% sobre o valor correspondente a parcela de decaimento do embargante, inadmitindo-se a compensação.

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento da apelação.

Des. Federal RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA