

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

1. RELATÓRIO

1.1. Versa o protocolado em epígrafe sobre o processo administrativo sancionador deflagrado pela lavratura do Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS (fls. 2-3, mov. 2), em face da autuada Pianovski Transportes e Turismo Ltda., dando-lhe como incurso nas sanções do art. 16, inc. IX, da Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021, nos seguintes termos:

(1) DESCRIÇÃO OBJETIVA DOS FATOS E INFRAÇÃO CONSTATADA

(Protocolo referência n. 17.434.558-9)

A Lei Complementar Estadual n. 222/2020 prevê que as entidades reguladas devem realizar o recolhimento da Taxa de Regulação (TR/AGEPAR), a partir da aplicação de 0,5% sobre o valor da Receita Operacional Bruta – ROB do ano anterior ao do pagamento, auferida a partir da prestação dos serviços delegados.

Assim, as entidades reguladas devem realizar a autodeclaração de sua ROB anualmente, para fins de pagamento da TR/AGEPAR.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

A Resolução AGEPAR n. 4/2013, teve sua alteração promovida pela Resolução AGEPAR n. 4/2018, onde estabelece a forma e o prazo que as entidades devem declarar sua receita.

As entidades reguladas devem então cadastrar o valor da ROB no campo “Informações Financeiras” no CAUF/PR, e, anexar no CAUF/PR o Balanço Anual de 2020, com o detalhamento do balancete analítico, com destaque da parcela dos serviços regulados, de forma a obter claramente a receita operacional bruta tarifária.

Neste sentido, a empresa Pianovski Transportes e Turismo Ltda. deixou de prestar informações à Agepar, no prazo e forma determinados pela mesma, sobre a ROB e balanços financeiros.

A materialidade e autoria do fato foram fundamentadas de acordo com o item II. FUNDAMENTAÇÃO, inserido no processo n. 17.434.558-9, em suas fls. 60 a 68, respectivamente.

(2) TIPIFICAÇÃO

Art. 16. Constitui infração sujeita a multa:

[...]

IX - deixar de prestar informações à Agepar, no prazo e forma determinados pela mesma, sobre a Receita Operacional Bruta e balanços financeiros;

[...]

Observação: considerada circunstância atenuante a primariedade do infrator.

(3) MEDIDAS ATENUANTES A SEREM ADOTADAS

N/A

(4) MEDIDAS CAUTELARES A SEREM ADOTADAS

N/A

1.2. Notificada a autuada por meio de correspondência com aviso de recebimento (AR) (cfr. Despachos de fl. 5, mov. 3, e fl. 6, mov. 4, Despacho de fl. 7, mov. 5, extrato de fl. 8, mov. 6 e Aviso de Recebimento de fl. 9, mov. 7), a mesma, segundo o Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, deixou de apresentar Defesa (cfr. Despacho de fl. 13, mov. 11), tendo o mesmo

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

encaminhado os autos à Coordenadoria Orçamentária e Financeira – COF/DAF para juntada da Informação Técnica Instrutória.

1.3. Por meio do Despacho n.º 010/2022 – COF/DAF (fl. 16, mov. 13), o Setor Financeiro desta Agência Reguladora restituiu os autos à CF/DFQS uma vez que, em não havendo apresentação de Defesa pela autuada, não seria o caso de emitir Informação Técnica Instrutória, no que se reiterou a manifestação de mérito contida na Informação Técnica n.º 070/2021, inserida em fls. 60-69 do Protocolo n.º 17.434.559-9.

1.4. O Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, através do Despacho de fls. 18-19, mov. 15, encaminhou o feito a esta Comissão Julgadora – COJ instruindo o processo com as seguintes informações: (i) que a empresa autuada Pianovski Transportes e Turismo Ltda., após ser devidamente notificada, optou por não apresentar Defesa; (ii) que não foram impostas determinações no Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS, na forma do art. 44, inc. VI, da Resolução n.º 027/2021; (iii) que é favorável à aplicação da sanção de multa no valor equivalente de 10 (dez) UPF/PR (Unidades Padrão Fiscal do Paraná); (iv) que não foram aplicadas medidas cautelares; e (v) que não houve manifestação da autuada quanto à celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

1.5. Vieram os autos para análise e decisão por esta Comissão Julgadora – COJ.

1.6. É o relatório. Passa-se à fundamentação do voto.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. *Ab initio*, quanto à fiscalização – e autuação – por parte das Agências Reguladoras, observa-se que, no bojo das características que constituem o regime especial dessas autarquias, se insere uma amplitude de poderes, que perpassam a fiscalização dos atores envolvidos nos setores submetidos às suas atribuições regulatórias, até a aplicação de eventuais sanções, **observando-se, sempre, o devido processo legal e os direitos e garantias dos autuados**, pois, preleciona a doutrina que “...o DAS [Direito Administrativo Sancionador] é o Direito Administrativo, que se justifica na proteção do interesse público, com o concomitante resguardo dos direitos fundamentais dos administrados”¹.

2.2. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto, em sua obra “Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado” (p. 25-26)², assevera que (destacamos):

¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 116.

² Disponível em: < <http://abar.org.br/biblioteca/>>. Acesso em 7/2/2022.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

“Para bem exercer a atividade regulatória nos moldes antes expostos, o regulador deverá manejar vários instrumentos interventivos, que vão desde a atividade normativa até a aplicação de sanções (...) [o] poder de fiscalização do setor, a qual se revela tanto pelo monitoramento das atividades reguladas (de modo a manter-se permanentemente informada sobre as condições econômicas, técnicas e de mercado do setor), quanto na aferição das condutas dos regulados de modo a impedir o descumprimento de regras ou objetivos regulatórios (...) [o] poder sancionatório, consistente tanto na aplicação de advertências, multas ou mesmo cassações de licenças, como também na prerrogativa de obrigar o particular a reparar um consumidor ou corrigir os efeitos de uma conduta lesiva a algum valor ou interesse tutelado pelo regulador.”

2.3. No âmbito desta Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná - Agepar, a Lei Complementar Estadual n.º 222, de 5 de maio de 2020 (sem prejuízo das disposições anteriormente trazidas pela Lei Complementar Estadual n.º 94, de 23 de julho de 2002), estabelece, em seu art. 9.º, que, para o cumprimento do disposto nos seus art. 6.º, inc. XII³, e art. 7.º, inc. VIII⁴, poderão ser aplicadas, sucessivamente, as penalidades de advertência (I); multa (II); suspensão temporária (III); e declaração de inidoneidade (IV), observadas as normativas legais e regulamentares pertinentes.

2.4. A Agepar possui competência para exercer as atribuições inerentes ao seu poder regulatório, notadamente, normatização, controle, mediação e fiscalização sobre os **serviços de transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros** (art. 5.º, *caput*, c/c art. 3.º e art. 2.º, inc. VII, § 1.º, IV, da Lei Complementar Estadual n.º 222, de 5 de maio de 2020).

2.5. Dessa forma, **resta caracterizada a legitimidade da Pianovski Transportes e Turismo Ltda. para figurar como autuada neste processo.**

2.6. A Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021, estabelece que:

³ Art. 6.º. Compete à Agência, respeitados os planos e políticas instituídos pelo poder concedente:

(...)

XII - assegurar o cumprimento de suas decisões administrativas, aplicando as sanções e compensações cabíveis, respeitado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

⁴ Art. 7.º. No cumprimento de seus objetivos e no âmbito de sua competência, cabem à Agência as seguintes atribuições:

(...)

VIII - aplicar penalidades regulamentares e contratuais às entidades reguladas, nos termos da regulamentação desta Lei Complementar e demais disposições legais, contratuais e regulamentares aplicáveis.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

Art. 44. Recebida a Notícia de Fato ou o relatório da Ação Fiscalizadora, o Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, convencendo-se da autoria e materialidade, lavrará Auto de Infração que deverá conter:

I - razão social, endereço completo, CNPJ, telefone e endereço eletrônico do autuado, no caso de pessoa jurídica; ou nome, número do documento de identificação, endereço completo, CPF, nacionalidade, profissão, estado civil, telefone e endereço eletrônico, no caso de pessoa natural;

II - a descrição objetiva do fato e, ao final, conduta infracional constatada, contendo local, data e hora da infração, quando possível sua constatação;

III - indicação do dispositivo desta Resolução que tipifica o fato ou conduta como infração;

IV - a indicação de todos os elementos que integram a dosimetria da sanção de multa, se for o caso de tipificação em infração sujeita a esta penalidade;

V - aplicação de Medida Cautelar, se for o caso;

VI - determinação ao autuado para adotar medidas que atenuem ou reparem os efeitos da infração, se for o caso;

VII - local, data e assinatura do Chefe de Coordenadoria, com referência ao seu cargo e identificação funcional;

Parágrafo único. Caso sejam mencionados documentos no Auto de Infração, estes deverão acompanhá-lo.

2.7. Pois bem. Como é cediço, o **auto de infração** é a pedra angular de todo o processo administrativo sancionador, assentando-se o procedimento – assim entendido como uma sucessão de atos concatenados⁵ – sobre a higidez do ato exordial, que inaugura e delimita, subjetiva e objetivamente, o alcance dos seus efeitos.

⁵ DIDIER JR., Fredie. Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo. São Paulo: Saraiva, 2005. Resenha de: Pedro Henrique Pedrosa Nogueira. Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro, Belo Horizonte, ano 17, n. 66, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57956>>. Acesso em: 4/2/2022.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

2.8. Em havendo eventuais vícios de caráter formal ou material no auto de infração a consequência, a depender da gravidade verificada, será fulminar o ato irregular e todos aqueles que lhe sejam dependentes, **notadamente quando resultar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa** (art. 71, *caput*⁶, da Resolução n.º 027/2021).

2.9. Isto decorre do fato de que o ordenamento jurídico é um sistema logicamente hierarquizado e escalonado, devendo o Estado, no exercício dos seus poderes (como, *v.g.*, o sancionador), respeitar as normas previstas na Constituição Federal de 1988, dentre elas a vinculação administrativa à juridicidade e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, **que englobam a obediência ao devido processo legal e aos demais princípios que lhes são corolários.**

2.10. Nesse sentido, leciona Alice Veronoff que “a vinculação da Administração Pública, em verdade, é ao ordenamento jurídico como um todo, capitaneado pela Constituição, cujos princípios e regras servem de fundamento de validade para os diversos atos normativos infralegais. Em outras palavras, a legalidade em sentido estrito cedeu lugar à juridicidade”⁷.

2.11. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 prevê que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório** e **ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes.

2.12. A Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece, na mesma linha, que:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa**, **contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁶ **Art. 71.** Nenhum ato será considerado nulo, se do vício não ocorrer prejuízo para o contraditório e a ampla defesa.

⁷ VORONOFF, Alice. Interpretação e aplicação do Direito Administrativo sancionador no Brasil: Um estudo a partir do princípio da legalidade. *In*: VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador No Brasil: Justificação, Interpretação e Aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2018. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1688/1763/1937>. Acesso em: 7/2/2022.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

2.13. A Lei Estadual n.º 20.656, de 3 de agosto de 2021 (Código de Processo Administrativo do Paraná), estabelece que:

Art. 3º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, imparcialidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, probidade, **ampla defesa**, **contraditório**, segurança jurídica, interesse público, celeridade, boa-fé e eficiência.

2.14. A Lei Complementar Estadual n.º 222, de 5 de maio de 2020, legislação de regência institucional da Agepar, consigna, entre as competências desta entidade reguladora, que:

Art. 6º Compete à Agência, respeitados os planos e políticas instituídos pelo poder concedente:

(...)

XII - assegurar o cumprimento de suas decisões administrativas, aplicando as sanções e compensações cabíveis, **respeitado o devido processo legal**, **o contraditório** e **a ampla defesa**.

2.15. Por fim, a Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021, que disciplina o Processo Administrativo Sancionador de competência da Agepar, prevê que:

Art. 11. A atuação da Agepar será orientada, dentre outros, pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa**, **contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência, observadas as demais disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.16. Resta claro, portanto, que, como mencionado, **a regência do processo administrativo sancionador deve observância inarredável ao devido processo legal e a todos os seus consectários normativos, como o contraditório e a ampla defesa**, na linha da ensinança da Prof.ª Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in verbis*:

“O princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas (...) O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

*supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação*⁸.

2.17. Isto posto, retomando-se à análise do Auto de Infração n.º 010/2021 – DFQS/CF, verifica-se que – quando do seu cotejo com os requisitos previstos no art. 44 da Resolução n.º 027/2021 – o mesmo **não se encontra compatível** em seus elementos.

2.18. A normativa procedimental da Agepar exige que o auto de infração apresente a descrição objetiva do fato, contendo, quando possível verificar, a delimitação temporal da infração perpetrada (art. 44, inc. II). Todavia, embora se impute à autuada a conduta de ter deixado “de prestar informações à Agepar, no prazo e forma determinados pela mesma [Agepar], sobre a ROB e balanços financeiros” (fl. 2, mov.2), **não se menciona a data em que ela incorreu na omissão infracional**.

2.19. Tal informação, plenamente possível de ter sido constatada e incluída na autuação, **é importante para que a autuada possa realizar a contento o seu direito de defesa, sabendo, com exatidão, o momento em que supostamente incorreu na prática infracional**. Além disso, **é imprescindível a fim de se averiguar, inclusive, qual a normativa sancionatória aplicável ao caso**, uma vez que a atual Resolução n.º 027, data de 6 de julho de 2021, incidindo, por força de previsão expressa em seu texto (art. 103, § 2.º)⁹, somente aos fatos ocorridos após a sua vigência, sendo que, se a obrigação perscrutada for anterior à data em comento, o ato normativo incidente será a antiga Resolução n.º 008/2016.

2.20. Outrossim, exige-se que se mencione o dispositivo da Resolução que tipifica o fato (art. 44, inc. III). Contudo, o Auto de Infração n.º 010/2021 tão somente faz referência ao art. 16, inc. IX, sem alusão ao diploma normativo a que pertence.

2.21. Tal omissão, por si só, não seria grave, uma vez que claramente se trata de mera irregularidade no preenchimento do Auto de Infração, sendo possível, ademais, que a Comissão Julgadora promova a correta tipificação do fato, desde que a descrição objetiva apresentada viabilize a constatação da infração (art. 70, § 4.º)¹⁰. Sem embargo, como já

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 800.

⁹ **Art. 103**. Esta Resolução se aplica, no que couber, aos procedimentos que estejam em trâmite na data de sua entrada em vigor, resguardando-se a validade dos atos anteriores.

(...)

§ 2º Sem prejuízo da adoção imediata do procedimento previsto nesta Resolução, aos processos atualmente em curso, decorrentes de autos de infração lavrados na vigência das resoluções mencionadas no art. 101, aplicar-se-ão as hipóteses de infração, sanções, agravantes e atenuantes nelas previstas.

¹⁰ **Art. 70**. O Auto de Infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo de ofício pela Comissão Julgadora, que determinará o arquivamento do Processo Administrativo Sancionador, em

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

mencionado, **ausente na descrição a data da ocorrência, não é possível precisar a normativa que incidirá sobre o fato para fins de tipificá-lo adequadamente.**

2.22. Ainda, em se tratando de infração sujeita à sanção de multa – como a imputada no Auto de Infração n.º 010/2021 –, a Resolução n.º 027/2021 exige a indicação de todos os elementos que integram a respectiva dosimetria (art. 44, inc. IV), porém, observa-se que, embora a autuação tenha se limitado a mencionar a atenuante da primariedade, o Despacho de fls. 18-19, mov. 15, da lavra do Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, apontou uma série de elementos que não foram considerados na ocasião da lavratura do Auto. Senão vejamos:

*“Elementos que integram a fórmula paramétrica de dosimetria de multas: constante para entidade regulada pessoa jurídica: **0,005**; Receita Operacional Bruta: **R\$ 6.797,94**; fator de abrangência: **1**; fator de danos ao serviço e aos usuários: **1** (regularidade, por deixar de prestar os serviços nas condições estabelecidas nas disposições legais aplicáveis); quantidade de situações atenuantes: **1** (primariedade do infrator); quantidade de situações agravantes: **0**; Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná - UPF/PR: **R\$ 121,18** (data de 19/01/2022); equivalente da multa: **10 UPF/PR.**”*

2.23. Tanto o **fator de abrangência** quanto o **fator de danos ao serviço e aos usuários**, que foram sopesados à guisa de agravamento da penalidade imposta, não encontram menção no Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS, **sendo impossível que a autuada se defendesse da consideração negativa de tais fatores uma vez que só há referência a eles no ato de encaminhamento do processo à Comissão Julgadora e, portanto, após o momento em que franqueada a apresentação da Defesa.**

2.24. Ademais, observa-se que o Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS faz remissão a outro ato no que tange à fundamentação da autoria e da materialidade do fato:

“A materialidade e autoria do fato foram fundamentadas de acordo com o item II. FUNDAMENTAÇÃO, inserido no processo n. 17.434.558-9, em suas fls. 60 a 68, respectivamente” (fl. 2, mov.2)

decisão sujeita à homologação pelo Conselho Diretor mediante reexame necessário na forma do art. 82, inc. I.

(...)

§ 4º. Não haverá nulidade do Auto de Infração na hipótese de equívoco quanto à tipificação, desde que a descrição objetiva do fato, constante do Auto de Infração, possibilite a constatação de infração, sem prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: 004/2022

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

2.25. Embora não se ignore a possibilidade de “*motivação per relationem*” (ou motivação aliunde), ou seja, a motivação do ato por meio de remissão a outras manifestações constantes do processo, deve haver um mínimo de justificativa quanto à adoção do entendimento esposado em outros documentos técnicos. Nesse sentido, entende a jurisprudência quanto à prática em comento no âmbito judicial:

1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO RECONHECIDA. MULTA DESPROVIDA DE FUNDAMENTAÇÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.

a) Toda decisão no âmbito do processo administrativo deve ser obrigatoriamente motivada, impondo-se à Administração Pública expor as razões fáticas e legais que a levaram decidir de determinada maneira, sob pena de o ato ser considerado inválido.

b) **Mesmo que se admita a chamada motivação aliunde, que se revela na concordância com decisões ou pareceres anteriores, certo é que, ao menos em alguma oportunidade, devem as alegações trazidas pelo administrado serem apreciadas, explicitando-se as razões que levam à conclusão da autoridade.**

c) Assim, sendo correta a sentença que anulou processo administrativo de aplicação de multa ambiental, em virtude da violação ao contraditório e à necessidade de motivação dos atos administrativos, porquanto a decisão que julgou subsistente a autuação se limitou a acolher parecer jurídico genérico, que nada avaliara acerca da defesa administrativa.

(...)

(TJPR - 5ª C.Cível - 0008051-33.2009.8.16.0173 - Umuarama - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 05.02.2019)

AGRAVO EM EXECUÇÃO. DECISÃO QUE INDEFERIU A SUBSTITUIÇÃO DA PENA RESTRITIVA DE DIREITOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE PELA PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. NULIDADE. **MAGISTRADO QUE SE LIMITOU A ACOLHER A FUNDAMENTAÇÃO DO PARQUET (FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM), SEM JUSTIFICAR SEU ENTENDIMENTO, AINDA QUE SUCINTAMENTE. NULIDADE ABSOLUTA, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.** VIOLAÇÃO AO ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO PROVIDO PARA DECLARAR A NULIDADE DA DECISÃO, PARA QUE OUTRA SEJA PROFERIDA COM A DEVIDA MOTIVAÇÃO. Ainda que a jurisprudência dos Tribunais Superiores admita a técnica

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

de fundamentação per relationem ou aliunde, em que se faz remissão às alegações de uma das partes, é nula a decisão que não consigna um mínimo de fundamentação, ainda que sucintamente, caracterizando total falta de prestação jurisdicional e um desrespeito à parte, já que é imperioso ao julgador o enfrentamento das razões expostas pelas partes. Agravo em Execução nº 0000222-61.2016.8.16.0009
(TJPR - 2ª C.Criminal - 0000222-61.2016.8.16.0009 - Campina Grande do Sul - Rel.: DESEMBARGADOR JOSÉ MAURICIO PINTO DE ALMEIDA - J. 26.04.2018)

2.26. Assim, diante dos vícios constatados no Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS, que produziram reflexos no exercício do contraditório e da ampla defesa da autuada, entende-se que **a natureza da invalidade é absoluta**, sendo inviável o seu saneamento sem a emenda ou aditamento do auto infracional, abrindo-se prazo para nova manifestação da autuada.

2.27. Sobre a disciplina das nulidades, preconiza a Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021 que:

Art. 70. O Auto de Infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo de ofício pela Comissão Julgadora, que determinará o arquivamento do Processo Administrativo Sancionador, em decisão sujeita à homologação pelo Conselho Diretor mediante reexame necessário na forma do art. 82, inc. I.

§ 1º. Para os efeitos do disposto no caput, considera-se vício insanável aquele em que a correção da autuação implique modificação do fato descrito no Auto de Infração.

(...)

Art. 71. Nenhum ato será considerado nulo, se do vício não ocorrer prejuízo para o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º. Será passível de convalidação de ofício pela Comissão Julgadora, a qualquer tempo, o vício sanável, mediante ato saneador devidamente fundamentado.

§ 2º. Constatado vício insanável, o Processo Administrativo Sancionador será anulado a partir da fase processual em que o vício foi produzido, reabrindo-se, se for o caso, novo prazo para defesa, aproveitando-se os atos regularmente produzidos.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: 004/2022

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

2.28. A jurisprudência é convergente a respeito do reconhecimento de nulidade em auto de infração que apresenta vícios, a ver:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. LEI Nº 5.517/68. VALOR DA MULTA. MAJORAÇÃO EFETUADA POR MEIO DE RESOLUÇÃO. É inafastável o dever do administrador de fundamentar as decisões que impõe limitações ou sanções aos administrados, como expressão dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, e na Lei n.º 9.784/1999. Conquanto a autuação do infrator configure ato vinculado, derivado do dever de fiscalizar e punir, a escolha da sanção a ser aplicada é discricionária, cabendo ao administrador justificar sua opção, a fim de viabilizar o controle, inclusive na via judicial. Deve ser reconhecido a nulidade parcial do auto de infração, para oportunizar à autoridade administrativa que proceda à quantificação da multa, apontando os motivos para eventual exasperação do respectivo valor. (TRF4, AC 5020618-64.2017.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 08/11/2021)

EMENTA: APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). AUTO DE INFRAÇÃO FIRMADO PELO CONDUTOR DO VEÍCULO. CIÊNCIA DA EMPRESA. DESNECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE NOTIFICAÇÃO DA AUTUAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE PECUNIÁRIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NULIDADE. 1. Da leitura do parágrafo 3º do art. 96 do Decreto nº 6.514/2008, pode-se concluir que, ausente o responsável pela infração administrativa (a pessoa jurídica) e existindo preposto identificado (o motorista), desnecessário o encaminhamento da notificação da autuação via postal, haja vista que, apesar de o motorista não ser o representante legal da empresa, no exercício de sua atividade age como uma "longa manus" desta. 2. Embora se admita a motivação concisa das decisões administrativas, a falta de abordagem de questões importantes viola os princípios da motivação e do contraditório, implicando a nulidade do referido ato, visto que a ausência de motivação é vício formal do ato administrativo, sendo passível de controle pelo Poder Judiciário 3. Apelo da

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

autora provido. Prejudicado o apelo da autarquia. (TRF4, AC 5001010-19.2018.4.04.7015, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 08/09/2021)

2.29. A título didático, **um auto de infração deve conter, minimamente, a descrição dos seguintes elementos a fim de bem delinear a ocorrência do fato: “quem”, “onde”, “quando”, “fez o quê”, “de que forma” e “por quê”. Além disso, deve consignar todos os elementos que serão sopesados no cálculo da sanção pecuniária, acaso seja esta aplicável segundo a tipificação proposta.**

2.30. Finalmente, vale consignar que embora seja possível ao relator (ou seu substituto) restituir os autos ao Chefe da Coordenadoria de Fiscalização para diligências complementares (art. 64, inc. IV)¹¹, o que poderia englobar a retificação (emenda ou aditamento) de possíveis irregularidades verificadas, reabrindo-se o prazo para apresentação de defesa pela parte autuada, **esta Comissão Julgadora, em reunião ocorrida em 3 de fevereiro de 2022, deliberou, por unanimidade, em superar tal orientação que até então vinha sendo praticada, privilegiando, quando houver quórum para julgamento, a submissão do feito para análise e decisão colegiada.**

2.31. Nesse sentido é a diretriz de atuação que se encontra em vigor para os membros da Comissão Julgadora (cfr. Ata da Reunião n.º 001/2022 – COJ):

“Constatado possível vício insanável no auto de infração, e havendo quórum suficiente para o julgamento pelo órgão colegiado (3 integrantes), o membro da Comissão Julgadora incumbido da relatoria e voto deverá, seguindo o trâmite de praxe do julgamento, submeter o feito à apreciação da Comissão Julgadora, que se pronunciará quanto ao fato em decisão terminativa, inclusive para eventual anulação do processo.”

2.32. Essa nova orientação vai de encontro com o entendimento de que em sendo a Comissão Julgadora um órgão colegiado, deve – sempre que possível em face da existência de quórum para tanto – a análise acerca de eventuais irregularidades insanáveis (v.g., no âmbito do auto de infração) ser realizada em conjunto por todos os seus membros, seguindo-se o

¹¹ **Art. 64.** São atribuições do Presidente da Comissão Julgadora ou de quem o substituir em caso de suspeição, impedimento ou afastamento por qualquer motivo:

(...)

IV - solicitar, quando do recebimento do Processo Administrativo Sancionador, diligências complementares ao Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, caso necessário, concedendo prazo para tanto.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

procedimento de julgamento preconizado na normativa de regência. Em outras palavras: ponderando-se a economicidade e instrumentalidade processuais e o princípio da colegialidade, entendeu-se pela preponderância deste na atuação dos membros da Comissão Julgadora quando se depararem com possíveis vícios insanáveis.

2.33. Ademais, é importante registrar que, fixada a orientação acima, ela se tornou diretriz obrigatória na atuação dos integrantes deste órgão julgador até que ocorra sua superação por outra, assegurando-se sempre a uniformidade técnico-decisória da Agepar (art. 69¹² da Resolução n.º 027/2021).

2.34. Igualmente, **em atenção aos precedentes deste órgão de julgamentos administrativos, observa-se que a Comissão Julgadora já decidiu pela anulação dos autos de infração em situações idênticas a que ora se apresenta** (Nesse sentido: Certidão de Julgamento n.º 001/2022; Certidão de Julgamento n.º 002/2022; e Certidão de Julgamento n.º 003/2022).

2.35. Segundo a produção especializada: *“em um Estado Democrático de Direito, a atividade sancionatória da Administração Pública não pode ser concebida sem se analisar as garantias dos administrados. Equacionar o Direito Administrativo sancionador como um sistema de garantias é tarefa que suscita importantes reflexões acerca dos limites da atividade administrativa sancionadora”*¹³.

2.36. Destarte, considerando-se que o Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS possui vício insanável (art. 70, *caput*, c/c § 1.º, da Resolução n.º 027/2021), por força do disposto na normativa de regência processual da Agepar, deve esta Comissão Julgadora declará-lo nulo **em decisão sujeita à homologação pelo Conselho Diretor mediante reexame necessário**, na forma do art. 82, inc. I¹⁴, da Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021.

2.37. Como fecho e remate, colhe-se do presente ensejo para registrar, neste Voto, que a fiscalização é uma das principais facetas da regulação estatal, sendo **imperativo** que esta autarquia de regime especial assegure que a lavratura dos respectivos autos de infração seja

¹² **Art. 69.** Para garantia da uniformidade técnico-decisória da Agepar, a Comissão Julgadora, no exercício de suas atribuições, deverá observar seus próprios precedentes, as deliberações do Conselho Diretor.

¹³ HENRIQUES, Diana Carolina Biseo. **Autonomia e vinculação dos órgãos e entidades da Administração Pública no exercício de atividade sancionatória e a aplicabilidade do princípio do non bis in idem.** Dissertação de Mestrado – Curso de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo, 2019. p. 10.

¹⁴ **Art. 82.** A Comissão Julgadora submeterá os autos ao Conselho Diretor, para homologação da decisão, quando:

I - declarar a nulidade do Auto de Infração que apresentar vício insanável, determinando-se o arquivamento do Processo Administrativo Sancionador, na forma do art. 70.

Comissão Julgadora - COJ

VOTO Nº: **004/2022**

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – DFQS/CF
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 17/02/2022

levada a efeito sempre com estrita observância aos ditames normativos que regem o procedimento em tela, a fim de que o processo seja iniciado e desenvolvido com a higidez necessária que permita uma decisão quanto ao mérito do seu objeto por este órgão colegiado de primeira instância administrativa.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, com base nos fundamentos fático-regulatórios acima, **VOTO** pela nulidade do Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS e arquivamento do Processo Administrativo Sancionador (art. 70, *caput*, da Resolução n.º 027/2021), submetendo-se a decisão, em reexame necessário, ao Conselho Diretor para homologação, na forma do art. 82, inc. I, da Resolução n.º 027, de 6 de julho de 2021¹⁵.

3.2. Realizada a homologação, sejam encaminhadas cópias das decisões (da COJ e do Conselho Diretor) para conhecimento do Chefe da Coordenadoria de Fiscalização (art. 70, § 2.º, da Resolução n.º 027/2021) e, se for o caso, lavratura de novo auto de infração adequado às normativas de regência do Processo Administrativo Sancionador da Agepar, apensando-se este protocolado nos novos autos processuais (art. 70, § 3.º, da Resolução n.º 027/2021).

3.3. Nos termos do art. 66 da Resolução n.º 027/2021, promove-se a notificação com pendência – via sistema e-Protocolo – dos demais membros da Comissão Julgadora participantes deste processo para que, **no prazo comum de 15 (quinze) dias úteis**, manifestem adesão ao presente Voto ou apresentem voto divergente.

3.4. É o Voto.

Curitiba, 17 de fevereiro de 2022.

(assinatura eletrônica)

Ricardo Marcassa Ribeiro da Silva
Presidente da Comissão Julgadora

¹⁵ Na forma do art. 82, parágrafo único, da Resolução n.º 027/2021, o encaminhamento ao Conselho Diretor deve se operar quando decorrido o prazo para interposição de recurso voluntário, após a sua intimação quanto ao teor do julgamento realizado pela COJ.

Comissão Julgadora - COJ

CERTIDÃO DE JULGAMENTO Nº: 004/2022

Protocolo nº: 18.335.735-2
Auto de Infração: 010/2021 – CF/DFQS
Autuado: Pianovski Transportes e Turismo Ltda.
Data: 18/02/2022

CERTIFICA-SE, nos termos do art. 67, *caput*, da Resolução n.º 027/2021, que, referente ao julgamento do Processo Administrativo Sancionador em trâmite nos autos do Protocolo em epígrafe, que foi instaurado com a lavratura do Auto de Infração n.º 010/2021 – CF/DFQS, a **Comissão Julgadora** decidiu, **por unanimidade**, pela declaração de nulidade do Auto de Infração e arquivamento do Processo Administrativo Sancionador.

Tendo a decisão sido proferida por unanimidade dos membros da Comissão Julgadora, encaminha-se o feito ao Gabinete do Diretor-Presidente para as providências contidas no § 1.º do art. 67 da Resolução n.º 027/2021.

Após o transcurso do prazo para apresentação do Recurso Voluntário, submetam-se os autos ao Conselho Diretor para homologar, em sede de Reexame Necessário, a decisão proferida pela Comissão Julgadora, na forma do art. 82, inc. I, da Resolução n.º 027/2021

Curitiba, 18 de fevereiro de 2022.

Ricardo Marcassa Ribeiro da Silva
Presidente da Comissão Julgadora

Luciano Ricardo Menegazzo
Membro da Comissão Julgadora

Marina Beatriz Fantin
Suplente da Comissão Julgadora