

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

EMENTA: Concessão de rodovias. DER. Auto de infração. Não fornecimento de acesso a informações contratuais à AGEPAR. Decisão da COJ. Aplicação de multa. Recurso Administrativo Voluntário procedente quanto ao mérito. Ausência de prejuízo. Reforma da decisão. Afastamento da penalidade.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de recurso voluntário interposto pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER) em 6 de abril de 2021 (cf. fl. 83 do protocolo 17.469.907-0) em face da Decisão nº 6/2021 da Comissão Julgadora da Agepar a respeito do Auto de Infração nº 7/2019 – GFQS.

1.2 O auto de infração foi lavrado em 27 de setembro de 2019 nos seguintes termos (cf. mov. 2):

(1) CONDUTA INFRACIONAL CONSTATADA:

O DER/PR não forneceu acesso a informações referentes aos Contratos de Concessão N° 074/97, após a AGEPAR efetuar diligências junto ao DER/PR, acesso garantido pela Lei Complementar 94 – 23 de julho de 2002, Art. 6º, inciso XIV, pois o DER/PR não prestou as informações solicitadas por meio do protocolo 15.130.226-2 no prazo determinado de 15 (quinze) dias úteis, prorrogado por mais 10 (dez) dias, também não prestando as informações após nova solicitação através do protocolo 15.834.385-1 no prazo determinado de 5 (cinco) dias úteis.

(2) SANÇÃO ADMINISTRATIVA:

Multa no valor de 50 UPF/PR (Cinquenta Unidades Padrão Fiscal do Paraná), segundo Resolução N° 008/2016 da AGEPAR, Artigo 5º, inciso III.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

(3) FUNDAMENTAÇÃO:

(3.1) Lei Complementar 94 -23 de Julho de 2002: Art. 2º, inciso VII, alínea a; Art. 3º, caput; Art. 5º, caput; Art. 6º, inciso XIV:

“Art. 2º. Para fins desta Lei, aplicam-se as seguintes definições:

I - ...

VII -serviços públicos delegados de infraestrutura, que compreendem: (Renumerado pela Lei Complementar 202 de 27/12/2016)

a) rodovias (Redação dada pela Lei Complementar 191 de 26/10/2015) ...

Art. 3º. A AGÊNCIA terá por finalidade institucional exercer o poder de regulação, normatização, controle, mediação e fiscalização sobre os serviços públicos submetidos à sua competência. ...

Art. 5º. À AGÊNCIA compete regular, fiscalizar e controlar, nos termos desta Lei, os serviços públicos delegados de infraestrutura do Paraná, conforme definidos nos incisos VII e VIII do art. 2º desta Lei. ...

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

I - ...

XIV - determinar ou efetuar diligências junto ao poder concedente, entidades reguladas e usuários, sendo-lhe garantido amplo acesso aos dados e informações relativas aos serviços sob sua competência; ...”

(3.2) Contratos de Concessão Nº 074/97 – Cláusula I, alínea b:

“CLÁUSULA I

Definições

Neste CONTRATO e nos seus Anexos, os termos abaixo indicados terão os seguintes significados:

a) ...

b) Concedente: o Estado do Paraná, por intermédio do DER; ...”

(3.3) Contratos de Concessão Nº 074/97 – Cláusula XXIII, alínea a:

“CLÁUSULA XXIII

Dos Direitos e das Obrigações do DER

Incumbe ao DER

a) fiscalizar, permanentemente, a exploração do LOTE; ...”

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

(4) TIPIFICAÇÃO:

(4.1) Lei Complementar 94 – 23 de Julho de 2002, Art. 6º, inciso XIV:

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

I - ...

XIV – determinar ou efetuar diligências junto ao poder concedente, entidades reguladas e usuários, sendo-lhe garantido amplo acesso aos dados e informações relativas aos serviços sob sua competência; ...”

(5) ENQUADRAMENTO:

Resolução Nº 008/2016 da AGEPAR, Art. 4º, inciso XI:

(5.1) Resolução Nº 009/2016 da AGEPAR, Artigo 3º caput:

“Art. 3.º Cabe à AGEPAR regular, fiscalizar e controlar os Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná.”

(5.2) Resolução Nº 008/2016 da AGEPAR, Art. 4º, inciso XI:

“Art. 4.º Constitui infração sujeita à advertência e/ou multa:

I - ...

XI – deixar de prestar informações à AGEPAR, no prazo determinado pela mesma, ...”

(5.3) Resolução Nº 008/2016 da AGEPAR, Art. 5, inciso III:

“Art. 5.º As infrações sujeitas à multa são classificadas, conforme sua gravidade, nos seguintes grupos:

I – Grupo A - ...

III – Grupo C – infrações objeto dos incisos VII a XII com multas que variam de 1 (uma) a 300.000 (trezentos mil) UPF/PR (Unidade Padrão Fiscal).

(5.4) Resolução Nº 009/2016 da AGEPAR, Art. 43:

“Art. 43. A sanção de advertência poderá ser aplicada apenas para as infrações dos Grupos A e B, da Resolução nº 008/2016, quando não se julgar recomendável a cominação de multa e desde que não verificado o prejuízo à prestação de serviço, aos usuários, ao mercado, ao meio ambiente ou ao patrimônio público.”

(5.5) Valor da UPF/PR em Setembro de 2019:

(...).

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

R\$ 104,20

(...).

(6) DESCRIÇÃO OBJETIVA DOS FATOS:

Na data de 16/04/2019 foi enviado pela AGEPAR, e recebido pelo DER/PR, o Protocolo Digital 15.130.226-2 solicitando, através de Despacho da Diretoria de Regulação Econômica e Financeira, de 16/04/2019, as seguintes informações:

(...).

Foi concedido pela AGEPAR prazo de 15 dias úteis para atendimento ao contido no Despacho de 16/04/2019, conforme Movimento 7 do protocolo 15.130.226-2:

(...).

Na sequência foi solicitada prorrogação de prazo, sendo o prazo prorrogado por mais 10 dias, conforme Movimento 11 do protocolo 15.130.226-2:

(...).

Conforme espelho abaixo, o protocolo 15.130.226-2 não retornou à AGEPAR e as informações solicitadas não foram prestadas no prazo determinado e prorrogado:

(...).

Não havendo resposta ao protocolo 15.130.226-2, na data de 14/06/2019, o DER/PR recebeu o Protocolo Digital 15.834.385-1 (espelho na sequência) da AGEPAR solicitando, por meio do Memorando 10/2019 e Mov. 3 (cópias abaixo):

(...).

No entanto, o DER/PR não prestou as informações solicitadas por meio do protocolo 15.130.226-2 no prazo determinado de 15 (quinze) dias úteis, prorrogado por mais 10 (dez) dias, também não prestando as informações após nova solicitação através do protocolo 15.834.385-1 no prazo determinado de 5 (cinco) dias úteis.

Portanto, caracterizada está a conduta infracional praticada pelo DER/PR, pois a AGEPAR efetuou diligências junto ao DER/PR, porém, o DER/PR não forneceu acesso a informações referentes ao Contrato de Concessão N°

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

074/97, acesso garantido pela Lei Complementar 94 – 23 de julho de 2002, Art. 6º, inciso XIV:

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

I - ...

XIV – determinar ou efetuar dirigências junto ao poder concedente, entidades reguladas e usuários, sendo-lhe garantido amplo acesso aos dados e informações relativas aos serviços sob sua competência; ...”

enquadrando-se o DER/PR na Resolução nº 008/2016 da AGEPAR, Art 4º, inciso XI, por deixar de prestar informações à AGEPAR no prazo determinado:

Art. 4.º Constitui infração sujeita a advertência e/ou multa:

I – ...

XI – deixar de prestar informações à AGEPAR, no prazo determinado pela mesma, ...”

(7) MEDIDAS A SEREM ADOTADAS

A presente autuação não exige a autuada de cumprir a medida abaixo visando a atenuação e a reparação dos efeitos da Infração constatada, conforme previsto na Resolução Nº 009/2016 da AGEPAR, Artigo 11, inciso VIII.

(7.1) O DER/PR deverá retornar o protocolo 15.130.226-2, prestando as informações solicitadas, fornecendo acesso às informações referentes ao Contrato de Concessão Nº 074/97 em cumprimento à Lei Complementar 94/2002, dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir da instauração do processo administrativo sancionador na AGEPAR.

1.3 O autuado foi notificado da lavratura do auto de infração em 27 de setembro de 2019 (cf. carimbo na fl. 2), conforme o art. 17 da antiga Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, ambas em vigor à época. Após, apresentou sua Defesa Administrativa em 15 de outubro de 2019 (cf. fls. 2-11 do protocolo 16.140.846-8).

1.4 Em despacho (cf. mov. 7 do Protocolo nº 16.140.846-8), a antiga Gerência de Fiscalização e Qualidade de Serviços (GFQS) da Agepar: (a) manifestou-se a respeito da tempestividade da defesa apresentada; (b) solicitou análise da antiga Gerência Jurídica (GJUR) sobre a preliminar de nulidade arguida pelo autuado e sobre a regularidade de sua autuação pela Agepar; (c) reprovou as justificativas do autuado

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

para a infração; e, ao final, (d) requereu a devolução do feito para que ela pudesse elaborar o respectivo parecer técnico.

1.5 Em sua Cota Administrativa (cf. mov. 3), a GJUR opinou no sentido da existência de notificação prévia devidamente recebida pelo autuado em 27 de setembro de 2019. Além disso, mencionou que a antiga Resolução Normativa nº 8/2016, alterada pela de nº 1/2018, ambas em vigor à época, previa expressamente a imposição de sanções ao poder concedente. Por fim, ela recomendou a submissão da matéria à apreciação do Conselho Diretor para que este decidisse quanto à manutenção ou à revogação daquela resolução.

1.6 Segundo a ata da Reunião Extraordinária do Conselho Diretor nº 42/2019 (cf. fls. 42-43), este órgão deliberou que, independentemente da revisão das resoluções aplicáveis, deve-se dar continuidade aos processos sancionadores que estavam tramitando, com ou sem aplicação de sanção pecuniária.

1.7 No parecer técnico instrutório constante da Informação Técnica nº 11/2021 (cf. mov. 26), após ter avaliado os argumentos de defesa do autuado, a Coordenadoria de Fiscalização (CF): (a) opinou pela aplicação da sanção de multa de 50 UPF/PR (cinquenta Unidades Padrão Fiscal do Paraná); (b) registrou que não foram indicadas circunstâncias agravantes e que inexistia decisão administrativa condenatória irrecorrível nos 2 (dois) últimos anos contra o autuado; e (c) lembrou que não houve tratativa para celebrar termo de ajustamento de conduta.

1.8 Em sua Decisão nº 6/2021 (cf. mov. 33), a Comissão Julgadora (COJ) decidiu pela subsistência do auto de infração, aplicando-se a sanção administrativa de multa no novo valor, reduzido e definitivo, de 10 UPF/PR (dez Unidades Padrão Fiscal do Estado do Paraná), sem prejuízo das providências impostas ao autuado pela Agepar, mencionadas no auto de infração.

1.9 O autuado foi informado sobre a decisão acima por meio do Ofício nº 129/2021 (cf. mov. 34), conforme o art. 36 da antiga Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, ambas em vigor à época. O respectivo aviso de recebimento foi assinado pelo autuado em 22 de março de 2021 (cf. carimbo na fl. 143).

1.10 O autuado apresentou, então, recurso voluntário (cf. mov. 38) contra a decisão da COJ, alegando, em síntese: preliminarmente, (a) que o recurso foi protocolado tempestivamente; (b) que não tivera acesso à integralidade dos autos para se

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

defender adequadamente; (c) que a Agepar não poderia legalmente sancionar o poder concedente; (d) que a Agepar é incompetente em relação a serviço público federal delegado ao Estado do Paraná; no mérito, (e) que a Agepar extrapolara as suas competências ao fixar prazos para o cumprimento de suas determinações por parte do poder competente; (f) que o autuado acatou o pedido original da Agepar e concedeu-lhe acesso às informações solicitadas, referentes ao Contrato de Concessão nº 74/97, constantes dos protocolos nº 15.130.226-2 e 15.384.385-1; e (g) que a demora da resposta do autuado é justificável e não prejudicou as atividades da Agepar.

1.11 Ao final, o autuado pediu que a Agepar receba o recurso acima, acolha as preliminares arguidas e declare a nulidade do auto de infração em epígrafe ou, no mérito, determine o arquivamento do auto de infração e a revogação da multa imposta ao autuado.

1.12 Na sequência, a COJ decidiu manter a decisão dela por seus próprios fundamentos (cf. fl. 175) e o processo foi distribuído, por meio de sorteio eletrônico, a este relator para sua decisão (cf. fl. 176).

Esse é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Inicialmente, é importante lembrar que a Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, editada por este conselho, dispunha acerca do processo administrativo sancionador em matéria de competência desta autarquia. Já a Resolução Normativa nº 8/2016, alterada pela de nº 1/2018, também do Conselho Diretor, dispunha acerca das infrações e das sanções aplicáveis ao poder concedente e às entidades reguladas. Por fim, destaca-se que, apesar de o art. 103 da recente Resolução nº 27/2021 ter revogado as Resoluções anteriores, resguarda-se a validade dos atos praticados sob égide das normas antigas:

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.**

§ 1º Eventual supressão, junção ou modificação de tipos infracionais por esta Resolução **não afeta a validade dos processos anteriores e das sanções previamente aplicadas pela Agepar com base nos atos normativos referidos no art. 101.**

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

§ 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.** (grifo nosso)

DAS QUESTÕES PRELIMINARES

- Item (a):

2.2 Em sede preliminar, começa-se com o **juízo de admissibilidade do recurso voluntário**.

2.3 Observa-se que o autuado foi notificado da decisão da COJ em 22 de março de 2021 (cf. carimbo na fl. 143). Naquela data, o art. 18 da Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, previa que:

Art. 45. O recurso voluntário, a ser formulado por escrito ao Conselho Diretor da AGEPAR, no prazo de **10 (dez) dias úteis** a contar do recebimento da notificação da decisão final da Comissão Julgadora, deverá conter: (...) (grifo nosso)

2.4 A Resolução nº 12/2021, que foi publicada pelo diário oficial do estado em 25 de março de 2021, revogou as resoluções anteriores, mas manteve o prazo acima:

Art. 81. O Recurso Voluntário será apresentado com folha de rosto endereçado à Comissão Julgadora e razões recursais endereçadas ao Conselho Diretor, no prazo de **10 (dez) dias úteis**, e deverá conter: (...) (grifo nosso)

2.5 O recurso é datado de 5 de abril de 2021 e foi recebido pela Agepar no dia seguinte, em 6 de abril de 2021 (cf. mov. 5 do protocolo 17.469.907-0).

2.6 Considerando-se a data de notificação, a contagem em dias úteis e o feriado nacional de 2 de abril (Decreto estadual nº 6554/2020), verifica-se que o recurso é *tempestivo*. Além disso, considerando o art. 85 da Resolução nº 27/2021, *certifico a regularidade formal* do recurso, que pode ser conhecido por este conselho.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

- Item (b):

2.7 Em resumo, **o autuado arguiu que, ao longo do processo sancionador, não recebeu a integralidade do protocolo 16.095.648-8**, nem teve acesso a ele pelo sistema e-Protocolo, pois ele estaria sob sigilo. Assim, **sua defesa teria sido cerceada, o que implicaria a nulidade do processo**.

2.8 O autuado tem razão ao exigir que a atuação da Agepar se oriente, entre outros, pelo princípio da ampla defesa, cujo desrespeito justificaria a anulação de ato processual. A este respeito na Resolução nº 27/2021:

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.

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

2.9 Não houve, porém, prejuízo à defesa do autuado nestes autos.

2.10 Os protocolos referentes aos autos de infração da Agepar são, via de regra, sigilosos conforme a Resolução nº 27/2021 – regra idêntica constava na Resolução nº 12/2021:

Art. 53. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e permanecerá em sigilo até decisão final.

2.11 Este sigilo, porém, não deve obstar, como de fato não obsta, a ampla defesa dos autuados ao longo do processo sancionador. Ainda que o autuado afirme ter solicitado acesso ao protocolo 16.095.648-8 (cf. fl. 147), ele não comprovou a existência de tal pedido, seja por meio do eProtocolo, por correio eletrônico ou por qualquer outro meio.

2.12 O autuado também se diz prejudicado por jamais ter recebido os autos em sua integralidade.

2.13 Os arts. 17, *caput*, e 36 da Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, ambas vigentes no momento da lavratura do auto de infração, prescrevem as

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

providências que precisam ser tomadas pela Agepar em relação ao autuado e à sua defesa após a emissão do auto de infração e, posteriormente, após a decisão da COJ a respeito dessa defesa:

Art. 17. **O autuado deverá ser intimado da lavratura do Auto de Infração** pessoalmente, por seu representante legal ou preposto, por via postal com aviso de recebimento, ou, quando o endereço for desconhecido, por edital publicado no Diário Oficial do Estado.

Art. 36. Proferido o julgamento, a **Comissão Julgadora notificará o autuado:**

- I – cientificando-o sobre a decisão e a possibilidade de apresentar pedido de esclarecimento com eventuais efeitos infringentes no prazo de 5 (cinco) dias úteis ou a interposição de recurso no prazo de 10 (dez) dias úteis, a contar do recebimento da notificação;
- II – determinando, se for o caso, o pagamento da multa, no prazo de 20 (vinte) dias úteis a contar do recebimento da notificação;
- III – determinando a adoção das providências necessárias ao cumprimento integral das demais sanções aplicadas, no prazo que indicar. (grifo nosso)

2.14 As regras acima foram cumpridas pela Agepar, pois enviaram-se a notificação de autuação, recebida em 27 de setembro de 2019 (cf. recibo de fl. 2), e aquela da decisão da COJ, recebida em 22 de março de 2021 (cf. carimbo na fl. 143).

2.15 Com relação a cópias, a mesma Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, previa:

Art. 59. **Será assegurado o direito de vista e cópia dos autos** ao autuado e seu representante legal devidamente qualificados, **durante o expediente normal da AGEPAR.** (grifo nosso)

2.16 Logo, conclui-se que, diferentemente do que defende o autuado, o processo foi levado, mais de uma vez, ao seu conhecimento. Assim, houve repetidas oportunidades de acesso ao inteiro teor do processo e de solicitar sua cópia durante o expediente formal da Agepar, que, se não foram bem aproveitadas, não podem configurar cerceamento à defesa. Consequentemente, não se pode declarar este processo administrativo nulo por essa razão.

Por esses motivos, rejeita-se a arguição.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

- Item (c):

2.17 Em resumo, o autuado arguiu que **a lei da Agepar**, a Lei Complementar Estadual nº 222/2020, **não prevê a possibilidade de esta autarquia sancionar o poder concedente; somente as entidades por ela reguladas**. Assim, a Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, seria ilegal e não poderia fundamentar o auto de infração.

2.18 A antiga Resolução Normativa nº 8/2016, alterada pela de nº 1/2018, dispunha, à época da lavratura do auto de infração, acerca das infrações e das sanções aplicáveis *ao poder concedente* e às entidades reguladas:

Art. 1.º Esta Resolução estabelece as infrações e as respectivas **sanções aplicáveis pela AGEPAR**, no âmbito de suas competências, **ao Poder Concedente** e às entidades reguladas em razão do descumprimento da legislação, dos instrumentos de delegação e das normas regulatórias emitidas pela Agência Reguladora. (grifo nosso)

2.19 No presente caso, a figura do *poder concedente* dos serviços públicos delegados de rodovias, como lembrado no recurso (cf. fl. 152), recai sobre o autuado em virtude da celebração dos contratos de concessão nº 71, 72, 73, 74, 75 e 76/97 pelo Estado do Paraná por intermédio do DER-PR. Consequente, o autuado necessariamente se submeteria à fiscalização e a eventuais sanções da Agepar.

2.20 Mais recentemente, a Lei Complementar Estadual nº 222/2020 dispôs que:

Art. 3º A Agência terá por finalidade institucional exercer **o poder** de regulação, **normatização**, **controle**, mediação e **fiscalização** sobre os serviços públicos submetidos à sua competência.

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;

(...)

XIV - determinar ou efetuar **diligências junto ao poder concedente**, entidades reguladas e usuários, sendo-lhe garantido **amplo acesso aos dados e informações** relativas aos serviços sob sua competência;

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

Art. 7º 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; (grifo nosso)

2.21 À época da autuação, a Lei Complementar Estadual nº 94/2002, já continha previsões semelhantes.

2.22 Nesse sentido, as disposições da lei complementar acima não são incompatíveis com o entendimento já consolidado neste Conselho segundo o qual o poder concedente é, sim, passível de fiscalização da Agepar e, como tal, pode ser por ela penalizado.

2.23 A nova Resolução nº 27/2021, que substituiu as já mencionadas, regulamentou a Lei Complementar Estadual nº 222/2020 e expressamente previu a competência sancionatória da Agepar em relação ao poder concedente:

Art. 1º Esta Resolução tem por objeto estabelecer as infrações, as respectivas **sanções** e o procedimento **para sua aplicação pela Agepar**, no âmbito de suas competências, às entidades reguladas e **ao poder concedente**, em razão do descumprimento da legislação, dos instrumentos de delegação e das normas regulatórias emitidas pela Agência Reguladora.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

(...)

VI - Autuado: entidade regulada, **poder concedente** ou pessoa física contra quem tenha sido lavrado Auto de Infração; (grifo nosso)

2.24 Ainda que a Lei Complementar Estadual nº 222/2020 expressamente autorize a Agepar a impor sanções às entidades reguladas, isso não a impediria de fazer o mesmo em relação ao poder concedente. Isso porque referida lei estabeleceu que a Agência tem por finalidade institucional exercer, entre outros, o poder de *normatização* e de *fiscalização* sobre os serviços públicos submetidos à sua competência. Para isso, cabe a ela determinar diligências junto ao poder concedente e assegurar o cumprimento de suas decisões, inclusive aplicando as penalidades previstas nas disposições legais, contratuais e regulamentares aplicáveis. Assim, a competência sancionatória é extensão natural da fiscalizatória prevista na Lei Complementar Estadual nº 222/2020.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

2.25 Logo, a competência da Agepar de normatizar o seu procedimento sancionador e de sancionar o poder concedente, diferentemente do que alega o autuado, respeita os limites da lei complementar que rege a sua atividade. Portanto, também não há de se alegar inconstitucionalidade, ilegalidade das mencionadas Resoluções da Agepar ou mesmo uma suposta auto-atribuição de competência legislativa (cf. fls. 150-153).

2.26 Adicionalmente, a competência da Agepar para sancionar o poder concedente foi objeto da decisão n.º 6/2021 da COJ, que bem lembrou que a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná (PGE) já se manifestou sobre o assunto, após ser instada pelo próprio autuado, na Informação n.º 183/2020 – AT/GAB/PGE (cf. fls. 29-47 do protocolo n.º 16.430.093-5, reproduzidas nas fls. 125-126):

Importante mencionar, ainda, que os referidos contratos de concessão restaram firmados pelo Estado do Paraná, **por intermédio do DER**. Portanto, poder concedente no contrato é referida autarquia, a qual incumbe, inclusive, a fiscalização do contrato.

Por todo o exposto, o DER se encontra subordinado à capacidade regulatória [da] AGEPAR, sendo apta a fiscalizá-lo, considerando sua qualidade de titular de serviço público do Estado do Paraná.

E tanto pode fiscalizá-la que, no artigo 6.º, inciso XIV, da Lei n.º 94/2002, encontra-se expressa a atribuição da AGEPAR de determinar ou efetuar diligências junto ao poder concedente, sendo-lhe garantido amplo acesso aos dados e informações relativos aos serviços sob sua competência regulatória e fiscalizatória. E, como é cediço, dentro da capacidade regulatória da agência se encontra prevista a sancionatória. (grifo nosso)

2.27 Convém mencionar que o citado art. 6º, XIV, da antiga Lei Complementar Estadual n.º 94/2002 equivale ao art. 6º, XIV, da atual Lei Complementar Estadual n.º 222/2020, transcrito acima.

2.28 Por fim, a PGE concluiu que:

Em face de todo o exposto, conclui-se a partir da consulta realizada neste protocolado, que **a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná possui competência regulatória, fiscalizatória e sancionatória em face do Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná**, o que inclui a emissão de **autos de infrações** e aplicação de **penalidade**, nos termos da legislação em regência. (grifo nosso)

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

2.29 Portanto, a atuação da Agepar se pauta tanto pela lei como pela respectiva regulamentação e a arguição do atuado não justifica a anulação do auto de infração ou da multa nele prevista.

2.30 Por fim, o pedido de informações da Agepar seria uma mera diligência junto ao poder concedente e não configuraria um desrespeito aos planos e às políticas instituídos pelo poder concedente; *a fortiori*, uma *intervenção na prestação dos serviços públicos* (cf. fl. 154). Sobretudo porque, como destacado na Informação Técnica nº 11/2021 (cf. fl. 109):

(...) [os esclarecimentos pedidos pela Agepar ao atuado] **se tratavam de informações** que deveriam ser de pleno domínio do DER e, portanto, **de fácil transmissão** ou, no mínimo, assuntos que devem ser **tratados como prioridades** (...) (grifo nosso)

Por esses motivos, rejeitam-se as arguições.

- Item (d):

2.31 Em resumo, **o atuado arguiu que a titularidade das rodovias federais situadas no Paraná permaneceria única e exclusivamente com a União, o que implicaria na incompetência da Agepar.**

2.32 Segundo o DER-PR, a Agepar não é parte nos convênios de delegação nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7/96, firmados pela União e pelo Estado do Paraná. Portanto, a fiscalização dos serviços assim delegados caberia à União ou à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Caso a Agepar pretendesse fiscalizar deveria antes firmar convênio sobre isso com essas entidades, sob pena de nulidade de seus atos.

2.33 Para dirimir essa celeuma, repetida em diversos processos sancionadores em trâmite na Agepar, este conselho já se posicionou definitivamente sobre o assunto na Ata da Reunião Extraordinária nº 24/2020, realizada em 18 de novembro de 2020. Nela, este conselho se pronunciou *favoravelmente* à competência desta Agência para o exercício das atribuições ora questionadas.

2.34 Pede-se vênia para transcrever excerto do voto proferido naquela ocasião pelo senhor Diretor de Normas e Regulamentação, Bráulio Cesco Fleury (cf. fl. 190 do protocolo 16.298.719-4), e unanimemente aprovado:

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

20. Assim, **a União esvaziou competências que detinha sobre os trechos de rodovia delegados** ao formalizar o Convênio, outorgando ao Estado do Paraná todos os poderes necessários para a gestão, manutenção e fiscalização do objeto, o que veio a justificar, inclusive, a incidência do recolhimento de taxa de regulação em benefício da Agência estadual.

21. Tendo delegado essas atribuições, o Estado do Paraná, em suas prerrogativas constitucionais de desconcentração e descentralização administrativa, pode melhor estruturar o funcionamento e execução dessas atividades, bem como o respectivo exercício do Poder de Polícia. Tanto a Lei Complementar Estadual nº 94/2002, como **a Lei Complementar Estadual nº 222/2020**, disciplinam que esta Agência tem como atribuições regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos delegados do Estado do Paraná de sua titularidade. Tais diplomas ainda prescreveram que **competete à Agência o exercício das mesmas atribuições quando os serviços**, apesar de serem **de titularidade de outros entes federativos**, foram ao Estado do Paraná delegados, por meio de convênio. **Esse é justamente o caso da exploração das rodovias federais** localizadas neste Estado. (grifo nosso)

2.35 Assim, celebrado convênio com o Estado do Paraná, no qual se lhe delegou a gestão de bens de titularidade federal, a Agepar, resultado de um esforço legítimo de desconcentração e de descentralização administrativa em âmbito estadual, pode exercer as atribuições que lhe foram conferidas por sua legislação institucional.

2.36 A esse respeito, prevê a Lei Complementar Estadual nº 222/2020 (como também o fazia a de nº 94/2002):

Art. 2º Para fins desta Lei Complementar, aplicam-se as seguintes definições:
(...)
VII - serviços públicos delegados, que compreendem:
a) rodovias;

2.37 Idêntico posicionamento deste conselho constou nos autos do protocolo 14.909.178-5.

2.38 Considerando, portanto, que este Conselho já pacificou o entendimento institucional de que a Agepar possui competências regulatórias, inclusive as de fiscalizar e de sancionar, sobre as rodovias de titularidade da União no Estado do Paraná, rejeita-se a arguição do autuado.

Superadas essas considerações preliminares, passa-se à análise do mérito.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

DO MÉRITO

- Item (e):

2.39 Em resumo, o autuado arguiu que **a Agepar teria extrapolado suas competências ao fixar prazos para o poder concedente cumprir as determinações dela.**

2.40 A antiga Resolução Normativa nº 8/2016, alterada pela de nº 1/2018, dispunha, à época da lavratura do auto de infração, acerca das infrações e das sanções aplicáveis *ao poder concedente* e às entidades reguladas e previa:

Art. 4.º Constitui infração sujeita advertência e/ou multa:

(...)

VI – deixar de prestar à AGEPAR as informações requisitadas nos prazos regularmente estabelecidos;

2.41 Na fundamentação do *item (d)*, reiterou-se a competência da Agepar para fiscalizar e para punir o autuado como poder concedente em relação aos serviços públicos delegados ao Estado do Paraná. Logo, a partir dessa premissa, resta claro que a hipótese de o autuado não prestar informações requisitadas pela Agepar em tese constitui infração.

2.42 Diferentemente do defendido pelo autuado, não se trata de *intervenção* na prestação dos serviços públicos delegados (cf. fl. 157) ou de se desrespeitar os planos e as políticas do poder concedente (cf. fl. 163).

2.43 Trata-se, sim, de infração do poder concedente, submetido à fiscalização da Agepar e de possível desrespeito a prazo regularmente estabelecido que poderia justificar a punição do autuado.

2.44 A fim de corroborar as arguições acima, o autuado afirmou que (cf. fls. 164 e 170):

os atos administrativos da AGEPAR tem sido objeto de ações judiciais propostas pelas Concessionárias que compõe o Anel de Integração do Paraná, de modo que **algumas concessionárias têm obtido liminares favoráveis, para o fim de reconhecer, em cognição sumária, a incompetência da Agência frente aos Convênios de Delegação e aos Contratos de Concessão.**

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

Prova disso é a decisão de lavra do Juiz Federal FRIEDMANN ANDERSON WENDPAP, da 1ª Vara Federal de Curitiba/PR (...)
(...)

Ressalte-se que a referida decisão restou referendada pelo e. TRF4.

2.45 Porém, ainda que algumas concessionárias tenham obtido decisões judiciais favoráveis segundo o autuado, tais decisões não transitaram em julgado. Por conseguinte, este Conselho não deve rever seus entendimentos a respeito das matérias abordadas neste voto e não há motivos para arquivar o auto de infração com base nesse argumento.

- Item (f):

2.46 Em síntese, **o autuado alegou que o auto de infração é consequência de formalismo da Agepar, que teria sobrestimado a possibilidade do autuado de cumprir com os prazos fixados e que teria (novamente) desrespeitado a legislação aplicável.**

2.47 Retomando argumento de sua defesa prévia (cf. fls. 5-6 do protocolo 16.140.846-8), o autuado sublinhou que atendeu os pedidos de informação da Agepar à medida das suas possibilidades técnicas e temporais (cf. fl. 170).

2.48 No auto de infração, a conduta do autuado foi enquadrada no art. 4º, XI, da antiga Resolução Normativa nº 8/2016, alterada pela de nº 1/2018, ambas em vigor à época (cf. fl. 7):

Art. 4.º Constitui infração sujeita advertência e/ou multa:

(...)

XI – **deixar de prestar informações à AGEPAR**, no prazo determinado pela mesma, inclusive sobre a Receita Operacional Bruta – ROB do exercício anterior e o balanço anual correspondente ao ano anterior; (grifo nosso)

2.49 Já o art. 5º, § 1º, da mesma resolução ocupava-se da dosimetria das multas aplicadas:

Art. 5.º As infrações sujeitas à multa são classificadas, conforme sua gravidade, nos seguintes grupos:

(...)

§ 1.º Na fixação do valor das multas serão consideradas **a abrangência e a gravidade da infração, os danos dela resultantes** para o serviço e para os

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

usuários, **a vantagem auferida pela infratora** e a existência de sanção administrativa irrecorrível nos 4 (quatro) anos anteriores. (grifo nosso)

2.50 Por fim, os arts. 41, § 1º, I e IV, e 44, § 1º, da antiga Resolução Normativa nº 9/2016, alterada pela de nº 2/2018, ambas em vigor à época, também exigiam a análise da gravidade das infrações:

Art. 41. **A gravidade da infração administrativa será aferida pelas circunstâncias agravantes e atenuantes previstas neste artigo**, cuja incidência pode ser cumulativa, sem prejuízo de outras circunstâncias que venham a ser identificadas no processo.

§ 1.º São consideradas circunstâncias atenuantes:

I – arrependimento eficaz e espontâneo do infrator, **pela reparação ou limitação significativa dos prejuízos causados** à segurança e à saúde pública, ao meio ambiente, ao serviço, ao patrimônio público, aos usuários ou ao mercado;

(...)

IV – **prestação de informações** verídicas e relevantes relativas a materialidade da infração;

Art. 44. A multa será aplicável quando houver previsão na norma específica da AGEPAR, observados o valor dela constante e os critérios de dosimetria estabelecidos pela AGEPAR.

§ 1.º A dosimetria levará em consideração, entre outros fatores, o porte da empresa ou entidade e **a gravidade da infração** aferida pelas circunstâncias agravante e atenuantes. (grifo nosso)

2.51 Não obstante seu atraso, o autuado, realmente, acatou o pedido original da Agepar e concedeu-lhe acesso às informações solicitadas referentes ao Contrato de Concessão nº 74/97, em 1º de novembro de 2019 (cf. fl. 69 do protocolo 15.130.226-2), ou seja, após 27 de setembro de 2019, data da lavratura do auto de infração.

2.52 Nesse sentido, a tipificação no auto de infração está correta com base na conduta do autuado *na data em que o auto de infração foi lavrado*. Posteriormente, porém, as informações requeridas pela Agepar foram apresentadas.

2.53 Como alegado pelo autuado tanto na defesa prévia (cf. fls. 5-8 do protocolo 16.140.846-8) como no presente recurso voluntário (cf. fl. 170), eventual demora de sua resposta é justificada por dificuldades conjunturais com relação à escassez de

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

recursos humanos. Ademais, a atual gestão do autuado não costuma atrasar o envio de informações à Agepar, o que tem permitido um bom fluxo de informações entre as duas autarquias. A principal razão da aplicação de sanções é evitar que a conduta se repita no futuro e isso parece improvável neste momento. De mais a mais, considerando o tempo transcorrido desde a lavratura do auto de infração, a demora do autuado felizmente não prejudicou as atividades fiscalizatórias e regulatórias da Agepar, bem como não acarretou prejuízo ao interesse público (cf. fl. 171).

2.54 Finalmente, salienta-se que a Agepar vem lidando com questões econômicas e fiscalizatórias relacionadas às concessões rodoviárias no Estado do Paraná que merecem mais atenção e dedicação por parte desta autarquia se comparadas com o objeto deste protocolo. Mencionam-se a execução parcial de obras e o cálculo indevido da depreciação e dos degressos tarifários.

2.55 Considerando os dispositivos anteriormente citados e que o fato não foi relativamente grave, que eventuais danos à atividade da Agepar foram remediados pelo fornecimento das informações e que o autuado não obteve vantagens de seu atraso, esse último argumento de defesa do autuado deve ser aceito. Consequentemente, a decisão proferida pela COJ deverá ser reformada de modo a não mais se impor sanção ao autuado, conforme o art. 90 da Resolução nº 27/2021.

2.56 Ressalta-se que não se trata aqui de nulidade do auto de infração ou de ato processual no bojo deste protocolo, pois não houve vício ou prejuízo para o contraditório e a ampla defesa do autuado, conforme os art. 70 e 71 da Resolução nº 27/2021. No presente caso, isso se confirma, de modo que a sanção é desnecessária, entre outros motivos, pois não houve prejuízo às atividades da Agepar.

2.57 Por último, conclui-se que não houve cerceamento de defesa, nem excesso de formalismo, nem despeito aos planos e às políticas instituídos pelo poder concedente, nem procedimento inquisitório, muito menos multa de cunho arrecadatório. De todo modo, o autuado tem razão quando alega que seu atraso não prejudicou o exercício das obrigações da Agepar previstas em lei.

Conselho Diretor

VOTO

Protocolo nº: 16.095.648-8
Interessado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR)
Assunto: Recurso Administrativo. Decisão da COJ. Aplicação de Multa. AI n.º 7/2019.
Data: 26/10/2021

3. DISPOSITIVO

3.1 **ISTO POSTO**, vota-se no sentido de conhecer o Recurso Voluntário interposto pelo DER-PR e, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de afastar a imposição de multa decidida pela COJ na r. Decisão 006/2021.

É como se vota.

3.2 **Providências administrativas**: (a) a juntada da ata da presente reunião aos autos; (b) a intimação do DER-PR e cientificação da COJ do resultado deste julgamento; (c) a publicação do extrato desta decisão no Diário Oficial do Estado; (d) a publicação do seu inteiro teor deste voto no sítio eletrônico da AGEPAR; e, por último, (e) o arquivamento do presente protocolo, após transcorrido o prazo legal sem novas manifestações.

Curitiba, 26 de outubro de 2021.

Antenor Demeterco Neto
Conselheiro Relator