

## RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO DA “CONSULTA PÚBLICA Nº 02/2021 – PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA AGEPAR – RESOLUÇÃO 12/2021”

### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:

O presente relatório circunstanciado trata das contribuições, considerações e questionamentos recebidos e que atenderam às condições e requisitos elencados no site da AGEPAR, disponível no link: <http://www.agepar.pr.gov.br/Pagina/Consultas-Publicas>.

Todas as contribuições recebidas estão transcritas *Ipsis Litteris* para maior transparência. Os dados referentes aos documentos (pessoa física e pessoa jurídica) e contatos foram ocultados.

### 2. DAS CONTRIBUIÇÕES APRESENTADAS:

#### **Contribuição 1**

ABRACE - Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres.

[REDACTED]

Brasília (DF)

#### Transcrição *Ipsis Litteris* da manifestação sobre a Resolução 12/2021:

A Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE) cumprimenta a Agência Reguladora do Paraná (AGEPAR) pela abertura da consulta pública, que versa sobre a aplicação de sanções e de penalidades pela Agência às infrações listadas, caso cometidas pela Concessionária e/ou pelo Poder Concedente no estado do Paraná. A atuação da Agência Reguladora, nestes casos, tem como propósito atender ao interesse público e prezar pela responsabilidade e pela eficiência na prestação do serviço público de gás canalizado. Portanto, em que pese a minuta de resolução contemplar um rol de penalidades a serem aplicadas, carecem de considerar penalidades mais específicas, a fim de garantir que sejam mantidos os princípios de eficiência, interesse público, modicidade tarifária, segurança e regularidade, tanto pela regulação dos serviços regulados quanto pelo poder concedente. Na visão da ABRACE, dentro do exposto, é importante que sejam consideradas penalidades para casos de a Concessionária não planejar ou não instaurar nova instalação a fim de atender a demanda do mercado, desde que essa seja viável economicamente. Além disso, não existem regras mais específicas na resolução a respeito da garantia do cumprimento de manutenção, planejamento da expansão e modernização das instalações já existentes, que permitam a prestação de um serviço eficiente e adequado de gás canalizado, além da segurança de pessoas e também de instalações. Ressaltamos, ainda, a importância da transparência de todo o processo para aplicação das penalidades previstas, de modo que preserve a simetria de informações entre os agentes de mercado, bem como assegure aos consumidores acesso a informações prestadas e ao

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

cumprimento dos procedimentos operacionais adequados pela concessionária. Deste modo, solicitamos que desde a instauração do processo administrativo sancionador este seja disponibilizado no e-Protocolo para que os agentes possam consultar a tramitação do processo na AGEPAR e verificar as informações apresentadas, exceto por aquelas que devem ser mantidas em confidencialidade. Outro ponto importante, é em relação a transparência das multas aplicadas e análise dos custos apresentados pela Concessionária, nos processos de revisão e reajustes tarifários, com o intuito de que seja assegurado que não sejam repassados aos consumidores esses custos advindos do processo sancionatório, visto que a penalidade aplicada foi ocasionada pelo não cumprimento de requisitos legais e/ou procedimentos operacionais determinados pela AGEPAR. Além disso, é importante que essas multas aplicadas voltem ao consumidor via modicidade tarifária garantindo, assim, que a Concessionária preste o serviço de forma adequada e eficiente, assim a transparência é fundamental para que o mercado possa contribuir com o processo fiscalizatório desta agência. Voltar via modicidade tarifária. Em concordância com o item 17.4.2 do Contrato de Concessão da Compagas, demonstra-se a importância do processo sancionatório ter sua conclusão em um prazo de até 180 dias, visto que caso este dure um período maior, será considerado como inválido conforme contrato. Assim, a ABRACE solicita que os prazos colocados na subseção II, que trata do prazo para análise do processo e voto do Presidente e dos demais membros da Comissão Julgadora, sejam revistos para que seja garantido o cumprimento do tempo estipulado no Contrato de Concessão. Apesar da Consulta Pública aberta determinar um processo administrativo sancionador para todas as entidades reguladas pela AGEPAR, essa Associação entende a necessidade da criação de uma resolução ou nota técnica que seja mais específica para a Concessionária de distribuição de gás canalizado, a fim de elencar dispositivos mais específicos, tais como: garantia da celebração de contratos de fornecimento de gás com os consumidores, qualidade do gás canalizado, contratação de gás e transporte em quantidade e qualidade que atendam às necessidades dos Usuários Cativos, dentre outros, para que assim seja assegurado condições de segurança, regulação, eficiência, transparência e modicidade tarifária para esse setor. Ademais, a fim de garantir a abertura do mercado livre de gás natural, é fundamental que a Agência englobe ao rol de penalidades previstas nessa resolução casos em que a Concessionária atrase ou deixe de repassar informações importantes e necessárias à migração do consumidor cativo ao mercado livre, por exemplo, Contratos de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD), quando o consumidor cumprir todos os requisitos necessários, informações sobre conta gráfica, quando couber, penalidades, dentre outros. Essa inclusão visa assegurar ao usuário um processo transparente para a migração para o ambiente livre e que não ocorra nenhum impeditivo por parte da distribuidora para a abertura desse mercado. Nesse contexto, a Abrace apresenta a seguir suas principais contribuições a respeito da minuta de resolução, que subsidia esta consulta pública.

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

CONTRIBUIÇÕES		
DISPOSITIVO DA MINUTA PROPOSTO PELA AGEPAR	REDAÇÃO SUGERIDA PARA O DISPOSITIVO	JUSTIFICATIVA PARA O TEXTO SUGERIDO
Art. 16.	Art. 16. <u>XIV – deixar de classificar corretamente unidade usuária, bem como não realizar a leitura e faturamento corretos, conforme determinado em normas regulatórias.</u>	É necessário que a AGEPAR insira dispositivos que garantam a correta classificação das unidades usuárias e a aferição dos equipamentos de medição para que se determine o volume utilizado e seja feita a alocação correta dos custos, com o objetivo de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do mercado.
Art. 16.	Art. 16. <u>XV - Não planejar e/ou implantar novas instalações, bem como deixar de realizar operação, manutenção, planejamento da expansão e modernização das instalações existentes, de modo a garantir: (I) o atendimento da atual demanda de seu mercado, desde que seja economicamente viável; (II) a prestação do serviço adequado; (III) e a segurança de pessoas e instalações;</u>	Essa Agência tem como papel garantir a eficiência e segurança da prestação dos serviços públicos de gás canalizados, de modo a garantir a competitividade e o equilíbrio econômico-financeiro do mercado. Portanto, quaisquer atividades que estão em desacordo com essas premissas deveriam constar como infração de multa.  Sugere-se que seja realizado <i>benchmarking</i> com a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP) para a definição de regras mais específicas para a imposição de penalidades, visto que
		recentemente foi aberta a Consulta Pública ARSP nº 03/2021 que trata sobre os procedimentos para regular a imposição de penalidades ao prestador de serviço público de gás canalizado.
Art. 32. O prazo de duração da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração não será superior a 30 (trinta) dias.	Pedido de esclarecimento.	Essa associação solicita maiores esclarecimentos sobre esse item, no que se refere a reincidência da infração para aplicação da suspensão temporária, ou seja, se em casos de reincidência o prazo aplicado de suspensão poderá ser maior que 30 dias.
Art. 53. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e permanecerá em sigilo até decisão final.	Art. 53. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e <u>permanecerá em sigilo até decisão final, será publicado no e-Protocolo para acompanhamento do processo, desde prazos e informações, exceto informações que devem ser colocadas como confidenciais.</u>	Solicita-se que o processo administrativo seja colocado no e-Protocolo ou em outro sistema que permita a transparência das informações relativas ao processo, a fim de garantir a simetria de informações entre os agentes e o cumprimento dos procedimentos operacionais adequados, conforme já foi mencionado acima. Além disso, o objeto de regulação se trata de um serviço público, sendo importante que as informações correlatas também sejam de conhecimento público.
Art. 67. O presidente, quem o substituir, ou quem por ele for designado para tanto, fará, no prazo de 30 (trinta) dias úteis do recebimento da carga do protocolo, prorrogáveis mediante justificativa idônea, o relatório e o voto quanto ao mérito do processo, inserindo-o nos autos.	Art. 67. O presidente, quem o substituir, ou quem por ele for designado para tanto, fará, no prazo de <del>30 (trinta)</del> <u>20 (vinte)</u> dias úteis do recebimento da carga do protocolo, prorrogáveis mediante justificativa idônea, o relatório e o voto quanto ao mérito do processo.	Sugere-se a alteração do prazo para o julgamento do auto de infração, visto que o período colocado faz com que o processo fique muito longo, podendo comprometer a segurança e qualidade do serviço prestado, já que a infração ainda não foi corrigida. Além do mais, já foi feita uma análise prévia

AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná

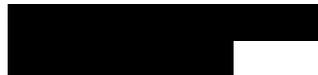
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

	inserindo-o nos autos.	pelo Chefe da Coordenadoria de Fiscalização a respeito das penalidades cometidas e as necessidades de correção, quando aplicável.  Também é importante que esse prazo considere o período máximo de 180 dias, conforme Contrato de Concessão da Compagás, por exemplo, já que é possível que em cada etapa tenha algum tipo de prorrogação do tempo para análise dos documentos ou recurso por parte do autuado.
Art. 68. Após a inserção do relatório e voto nos autos, o Presidente, quem o substituir, ou quem por ele for designado para tanto, notificará os demais membros da Comissão Julgadora pelo sistema e-Protocolo, para que, no prazo comum de 15 (quinze) dias úteis, prorrogáveis mediante justificativa idônea, manifestem adesão ao voto ou apresentem, fundamentadamente, voto divergente.	Art. 68. Após a inserção do relatório e voto nos autos, o Presidente, quem o substituir, ou quem por ele for designado para tanto, notificará os demais membros da Comissão Julgadora pelo sistema e-Protocolo, para que, no prazo comum de <del>15 (quinze)</del> <u>5 (cinco)</u> dias úteis, prorrogáveis mediante justificativa idônea, manifestem adesão ao voto ou apresentem, fundamentadamente, voto divergente.	Para esse dispositivo também é sugerido a alteração do prazo de análise do relatório e voto do Presidente, visto que já foi feita a arguição do mérito pelo Presidente da Comissão Julgadora.
Art. 88. O recurso será pautado pelo relator para julgamento pelo Conselho Diretor no prazo de 30 (trinta) dias úteis, contados do seu recebimento devidamente instruído e pronto para julgamento, prorrogável mediante	Art. 88. O recurso será pautado pelo relator para julgamento pelo Conselho Diretor no prazo de <del>30 (trinta)</del> <u>15 (quinze)</u> dias úteis, contados do seu recebimento devidamente instruído e pronto para julgamento, prorrogável	Neste caso, o processo está na última etapa recursal do Auto de Infração, dessa forma, entende-se que o prazo estabelecido não deve superior a 15 dias, já que foi realizada análise prévia pelo relator do processo. Além disso, o tempo estabelecido faz com
justificativa idônea.	mediante justificativa idônea.	que o processo se torne muito longo, podendo ferir o que é estipulado em Contrato de Concessão, por exemplo, como já foi mencionado anteriormente.

## Contribuição 2

João Victor Ruiz Martins.



Curitiba (PR)

Transcrição *Ipsis Litteris* das manifestações sobre a Resolução 12/2021:

### I - Considerações iniciais

1.0 objetivo deste documento é o de contribuir para a melhor fundamentação Resolução proposta, tendo em vista argumentos geralmente trazidos pelas partes interessadas, seja em âmbito administrativo ou judicial, com relação à regularidade das sanções ou procedimentos sancionatórios movidos pelas agências reguladoras, em geral.

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

2. Assim, busca-se a discussão de temas que, uma vez enfrentados nesta fase de Consulta Pública, poderão servir e auxiliar a própria Agência (tanto o Conselho Diretor, como a Comissão Julgadora), na análise e fundamentação de procedimentos futuros que sejam objeto de deliberação.

## **II - Da necessidade de confirmação da constitucionalidade da proposta**

3. A questão mais importante para evitar futuras discussões a respeito da juridicidade de procedimentos promovidos pela Agência, ou mesmo de sanções por ela aplicadas, deve ser a melhor fundamentação sobre a constitucionalidade da proposta regulatória, sobretudo com relação aos princípios norteadores da atividade sancionatória do Estado.

4. Tal preocupação advém do fato de que a maior razão de inefetividade das decisões sancionatórias de agências reguladoras (e da Administração Pública, em geral) decorre não de incorreções técnicas ou falhas na análise de mérito, pela Agência, mas do reconhecimento judicial da inobservância de critérios formais -porém imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito - como o são as garantias processuais e o respeito aos princípios jurídicos.

5. Conforme doutrina e jurisprudência nacional, atos relativos ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador, como é a presente proposta regulamentar, deve ser cotejada com os princípios do direito e processo penal. Justifica-se essa afirmação no reconhecimento de que tanto as sanções penais como as administrativas decorrem dos mesmos princípios constitucionais que regem a prerrogativa sancionatória do Poder Estatal (*jus puniendi*). Logo, as mesmas garantias devem ser aplicadas às partes demandadas em processos sancionatórios, com as devidas particularidades. Nesse sentido:

As sanções administrativas apresentam configuração próxima às sanções de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. Os princípios fundamentais de direito penal vêm sendo aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 2016, pg. 548)

6. O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, já assentou que a atividade sancionatória da Administração Pública deve observar as normas, garantias e princípios do processo penal, em respeito às liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana:

À atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o processo

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina.

(STJ, 5ª Turma, RMS 24559/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes)

7. Cotejando as considerações acima, a partir de alguns princípios norteadores da pretensão sancionatória estatal, com os dispositivos da Resolução n.º 12/2021, indica-se algumas condições que, respeitosamente, solicita-se melhor fundamentação:

**a) Da possibilidade constitucional da Agência tipificar condutas e cominar sanções**

8. O art. 5º, inc. II, da Constituição Federal estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Esse dispositivo consagra o princípio da legalidade que rege tanto as relações de direito privado como de direito público. No âmbito da Administração Pública, todavia, a incidência normativa do princípio da legalidade pode chegar a níveis mais exigentes, sobretudo quando se trata da possibilidade de intervenção do Poder Público sobre a atividade privada.

9. Nesse sentido, a Administração Pública está submetida, em sua atuação, a diferentes intensidades de padrões de legalidade, das quais se destaca, para os fins aqui propostos, o regime da "legalidade estrita", quando se está a tratar de dois aspectos principais da atividade estatal: i) a tributária; e ii) a sancionatória.

10. A legalidade estrita está vinculada à ideia de que só a lei, em sentido formal, ou seja, aquela aprovada pelo órgão parlamentar competente, poderá tipificar condutas passíveis de punição e prescrever as respectivas punições a que todos se sujeitam.

O princípio da legalidade propicia a certeza e previsibilidade da ilicitude, proporcionando a todos a possibilidade de ordenar suas condutas futuras. Tipificar legislativamente a ilicitude e a sua sanção equivale a atribuir ao particular a possibilidade de escolha entre o lícito e o ilícito. (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 2016, pg. 458)

11. Neste aspecto, por mais que a legislação reconheça às Agências Reguladoras o exercício de funções normativas, esta função, principalmente quando atinge direitos e deveres dos administrados, subordina-se, necessariamente, ao que está prescrito em lei. Logo, qualquer produção

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

normativa que ultrapasse os parâmetros legais poderá ser considerada inconstitucional. Veja-se, nesse sentido, os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - CPC, ART. 535, II -VIOLAÇÃO NÃO OCORRIDA - IBAMA -IMPOSIÇÃO DE MULTA COM BASE EM INFRAÇÃO DESCRITA APENAS EM PORTARIA -IMPOSSIBILIDADE.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando o magistrado obrigado a examinar tese recursal nova, suscitada apenas em sede de embargos de declaração.

2. A jurisprudência firmada nesta Corte e no STF é no sentido de que o princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas do Estado. Precedentes.

**3. Consoante já decidido pelo STF no julgamento da ADI-MC 1823/DF, é vedado ao IBAMA instituir sanções punitivas sem expressa autorização legal.**

4. Diante dessas premissas e, ainda, do princípio da tipicidade, tem-se que **é vedado à referida autarquia impor sanções por infrações ambientais prevista apenas na Portaria 44/93-N.5.** Recurso especial não provido

(REsp 1.050.381/PA, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 26 de fevereiro de 2009).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO NACIONAL DE PETRÓLEO. APLICAÇÃO DE MULTA COM SUPORTE NA RESOLUÇÃO Nº 11/78. ILEGALIDADE. PRECEDENTES.

1. Agravo regimental contra decisão que desproveu agravo de instrumento.

2. O acórdão a quo, nos autos de embargos à execução fiscal, considerou ilegal a multa imposta com base na Resolução nº 11/78 do Conselho Nacional de Petróleo, pois somente através de lei, em sentido formal e material, pode-se definir e cominar penalidades.

3. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica no sentido de que: - "É ilegal multa aplicada pelo Concine prevista apenas em resolução. Só a lei em sentido formal ou material é meio hábil para impor sanção" (REsp nº 274423/SP, 2ª Turma, DJ de

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

20/03/2006); - "Inexistindo lei que preveja a sanção, é ilegal a intervenção do CONCINE, apreendendo fita videocassete, respaldada em decreto (n.93.881/86). Somente por lei, em sentido formal e material, é possível a imposição de sanção (precedente: STF -ADIN 1.823-1/DF)" (REsp nº 275549/MS, 2ª Turma, DJ de 15/03/2004);-"A Resolução nº 12/2001 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao regulamentar o art. 56 da Lei Orgânica daquele órgão, extrapolou os limites aí estabelecidos, criando nova hipótese de incidência de multa, o que ofende, além da própria Lei Orgânica, o princípio constitucional da legalidade. A ilegalidade manifesta-se na criação de nova hipótese típica, não prevista na lei, bem como pelo caráter automático da multa, que não permite a sua gradação, o que afronta o comando contido no § 2º do art. 56 da referida Lei Orgânica" (RMS nº 15578/PB, 1ª Turma, DJ de 09/12/2003);-"Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação" (REsp nº 324181/RS, 2ª Turma, DJ de 12/05/2003).4. Agravo regimental não-provido (AgRg no Ag 901.949/SP, Relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 10 de dezembro de 2007).

**12.** Reconhece-se que há decisões recentes do STJ, no sentido de que não se infringe o princípio da legalidade a tipificação de condutas por parte das Agências Reguladoras, desde que haja a previsão legal para tanto. Todavia, é preciso ter em mente que, ainda assim, não há jurisprudência consolidada nesse sentido e a tipificação realizada pela Agepar deve estar restrita às atividades finalísticas da Agência -para o fim de evitar eventual procedência de alegações de inconstitucionalidade no exercício de sua atividade normativo-sancionatória.

**b) Da possibilidade de tipificação infralegal por ato da própria Agência**

**13.** Ainda quanto à possibilidade de tipificação por ato infralegal, chama atenção o disposto no inc. VIII, do art. 7º, da Lei Complementar Estadual n.º 222/2020, *in verbis*:

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;

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**  
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR  
[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

14. Sabe-se que o regulamento da legislação, em sentido estrito, é de competência privativa da chefia do Poder Executivo, por meio do Decreto. Desse modo, parece que o legislador delegou não à Agência Reguladora a possibilidade de tipificação de condutas e cominação de sanções, mas ao chefe de Poder Executivo, ao prever que a aplicação de penalidades e contratuais cabe à "regulamentação" da "Lei Complementar".

15. Dizer que regulamento outro que o Decreto poderia servir para o devido atendimento ao comando legal significaria interpretara regra posta a partir de um critério ampliativo do texto. Todavia, em matéria de direito sancionatório, o critério de interpretação utilizável seria o "restritivo", não só por se tratar da possibilidade de criação normativa no âmbito das sanções, como também pelo padrão de legalidade estrita nesse âmbito de atuação do Poder Público. Nesse sentido, uma argumentação melhor fundamentada a respeito dessa matéria seria de maior valor para a atividade regulatória da Agência.

**c) Da possibilidade de aplicação de sanções a órgãos públicos e entidades administrativas**

16. Admitindo-se a "deslegalização" de tipificação de condutas e cominação de sanções pela Assembleia Legislativa do Paraná diretamente à AGEPAR, é essencial levar em consideração a possibilidade de sancionar órgãos públicos e entidades administrativas, representantes do Poder Concedente.

17. Aparentemente, não se encontra dentre as prerrogativas da Agepar, a possibilidade de aplicar infrações e sanções ao Poder Concedente, mas tão somente às entidades reguladas.

Lei Complementar Estadual n.º 222/2020

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

I - poder concedente: a União, o Estado do Paraná ou os Municípios, em cuja competência se encontre o serviço público;

II - **entidade regulada**: pessoa jurídica de direito público ou privado ou consórcio de empresas **ao qual foi delegada a prestação de serviço público**, mediante procedimento próprio.

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

(...)

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**  
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR  
[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

IX - intervir na prestação dos serviços públicos regulados, **nos casos previstos em lei ou em contrato**, com objetivo de garantir a continuidade do serviço adequado e eficiente; 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;

18. Assim, parece que fundamentação deverá ser construída para o fim de justificar a possibilidade de autuar órgãos públicos e entidades administrativas referente aos seguintes dispositivos:

Art. 25. (...)

§1º Para o caso de o autuado tratar-se de entidade regulada pessoa jurídica, o porte do autuado será apurado com base na sua Receita Operacional Bruta, em se tratando de concessionária, **e no caso de o autuado ser o poder concedente/órgão gestor**, utilizar-se-á os valores da Receita Operacional Bruta do serviço regulado.

Anexo I da Resolução n.º 12/2021

*Obs.: visando proporcionalidade, **quando o autuado for o poder concedente/órgão gestor** utilizar-se-á os valores da receita operacional bruta do serviço regulado.*

19. Sugere-se, caso não se entenda pela viabilidade de sancionar entidades públicas, que eventuais verificações de irregularidades cometidas por agentes dessa natureza sejam objeto de encaminhamento de notificação aos órgãos competentes de controle externo, tais como: i) Assembleia Legislativa; ii) Tribunal de Contas; e iii) Ministério Público, inclusive.

**d) Da possibilidade de sancionar demais agentes não previstos em lei**

20. Recentemente, o Tribunal de Contas da União decidiu, por meio do Acórdão n.º 1155/2021, o seguinte (conforme extrato de Boletim de Jurisprudência n.º 357):

Responsabilidade. Declaração de inidoneidade. Abrangência. Pessoa jurídica. Sócio. Gestor.

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**  
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR  
[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

**A Declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) não pode ser aplicada a sócios e administradores de empresas licitantes, por falta de previsão legal, restringindo-se sua aplicação às pessoas jurídicas que praticaram fraude em licitação. O direito administrativo sancionador submete-se à reserva do princípio da legalidade estrita quanto à tipicidade, penalidade e sujeitos passivos, não cabendo ampliar o alcance da sanção a sujeitos não abrangidos pela literalidade do dispositivo legal.**

Acórdão 1155/2021 -Plenário (Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

21. Assim, deve ser observado se os dispositivos referentes ao art. 33 estão respaldados na Lei Complementar n.º 222/2020:

Art. 33. Estendem-se os efeitos da penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração:

I - às pessoas físicas que constituíram a pessoa jurídica, as quais permanecem impedidas de licitar com a Administração Pública enquanto perdurarem as causas da penalidade, independentemente de nova pessoa jurídica que vierem a constituir ou de outra em que figurarem como sócio;

II - às pessoas jurídicas que tenham sócios comuns com as pessoas físicas referidas no inc. I.

**III - Da necessária distinção entre as sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade**

22. Em acréscimo à contribuição da alínea acima, entende-se que poderia haver uma melhor distinção da natureza das sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade, para além do prazo máximo possível de suas durações.

23. Apesar de não ser assentado na doutrina, pode-se observar que as sanções de suspensão do direito de contratar e de participar em licitações estão relacionadas a infrações de intensidade menor de gravidade do que a declaração de inidoneidade. Em analogia, pode-se dizer que as infrações sancionadas com suspensão estão relacionadas ao elemento de "culpa" na atuação ou omissão do infrator, enquanto as infrações sancionáveis com a declaração de inidoneidade carregam maior reprovação normativa, por estarem

AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná  
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR  
[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

relacionadas ao elemento de "dolo", ou clara vontade de fraudar ou infringir disposições jurídicas.

**24.** Nessa sentido, não parece proporcional que a previsão de "extensão" da sanção às pessoas físicas e jurídicas que tenham sócios em comum restrinja-se à hipótese da suspensão temporária (caso tal disposição seja considerada legítima) e não à declaração de inidoneidade. Ou seja, significaria aplicar extensão sancionatória mais intensa a infrações de caráter menos grave.

**25.** Por outro lado, também se sugere que haja a seguinte distinção na regulamentação das duas sanções: i) para a suspensão do direito de contratar e licitar, diga-se respeito a quaisquer procedimentos de contratação pública referentes à prestação de serviços públicos movidos pelo Estado do Paraná, por prazo a ser definido; e ii) para a declaração de inidoneidade, defina-se a impossibilidade da sancionada em participar de qualquer processo de contratação pública promovida pelo Estado, devidamente registrada nos respectivos cadastros oficiais, pela gravidade da conduta exercida.

#### **IV – Da necessidade de observância à tipificação mais branda**

**26.** Nos arts. 20, parágrafo único, e art. 22, a proposta de Resolução estabelece o seguinte:

Art. 20. (...)

Parágrafo único. Em caso de conflito entre as normas mencionadas no caput e os dispositivos contidos nesta Resolução, esta prevalecerá, inclusive para fins de tipificação da infração.

Art. 22. Em caso de conflito entre normas de tipificação, prevalecerá a mais específica, ressalvado o contido no art. 20, em que prevalecerão as normas desta Resolução em face de quaisquer outras provenientes de instrumentos normativos diversos.

**27.** Contudo, sugere-se que, caso exista uma pluralidade de normas, deve prevalecer a aplicação, na seguinte ordem: i) de tipo previsto em lei (em sentido estrito); ii) de tipo previsto em contrato ou edital de licitação; e iii) do tipo com sanção mais brandas e o conflito aparente for entre normas infra legais não contratuais ou editalícias.

**28.** Essa proposta tem por objetivo dar concretização: i) ao princípio da legalidade estrita, em âmbito sancionatório, respaldando a atuação da Agência nos termos da Lei; ii) ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação, já que esse é o principal instrumento pelo qual

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**

R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR

[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)

as empresas interessadas na prestação de serviço se embasam para decidir a entrada no processo licitatório; iii) ao princípio da aplicação da *novatio legis in mellius*, aplicável por analogia ao Direito Administrativo Sancionador.

#### **V - Do pedido**

Pelo exposto, requer-se:

- i) o recebimento destas contribuições, pela sua regularidade formal;
- ii) a análise das contribuições recebidas, para melhor fundamentação da atividade regulatória da Agência.

### **3. DO RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO:**

O presente relatório tem caráter preliminar e visa tão somente divulgar as contribuições recebidas no período de Consulta Pública, havido entre os dias 26 de abril de 2021 e 09 de junho de 2021.

As respostas da Agência em relação às contribuições recebidas serão divulgadas oportunamente, no mesmo formato e disponibilizadas no sítio eletrônico da AGEPAR: [www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br).

Curitiba, 18 de junho de 2021.

Grupo de Trabalho – Portaria Agepar n.º 048/2020

**AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná**  
R. Eurípedes Garcez do Nascimento, 1004, Ahú – Fone: (41) 3210-4800 – CEP 80.540-280 Curitiba – PR  
[www.agepar.pr.gov.br](http://www.agepar.pr.gov.br)



ePROTOCOLO



Documento: **RELATORIO CIRCUNSTANCIADO CONSULTA PUBLICA 02\_2021 PASAGE PAR RESOLUCAO 12\_2021.pdf**.

Assinado por: **Mariana Ribeiro Facundo de Souza** em 18/06/2021 17:15.

Inserido ao protocolo **17.057.402-8** por: **Mariana Ribeiro Facundo de Souza** em: 18/06/2021 17:14.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:  
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:  
**40824b2d0394b40f4472035d64961611**.