



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO
PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0341159-85.2013.8.19.0001

APELANTE: COMPANHIA DISTRIBUIDORA DE GÁS DO RIO DE JANEIRO - CEG

APELADO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ORIGEM: JUÍZO DA 6ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL/RJ

RELATOR: DES. JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. AGENERSA. PENALIDADE ADMINISTRATIVA. VAZAMENTO DE GÁS NATURAL EM REDE DE DISTRIBUIÇÃO. MULTA APLICADA À CONCESSIONÁRIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO.

1. Controvérsia limitada à verificação da legalidade de deliberação da AGENERSA que aplicou multa administrativa correspondente a 0,005% do faturamento dos doze meses anteriores à infração da concessionária, em razão de vazamento de gás natural oriundo de sua rede de distribuição.

2. Controle jurisdicional dos atos administrativos sancionadores restrito ao exame da legalidade, da observância do devido processo legal, da motivação e da razoabilidade da sanção, vedada a substituição do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, ausentes ilegalidade, desvio de finalidade ou manifesta desproporcionalidade.

3. Processo administrativo regularmente instaurado, com observância do contraditório e da ampla defesa, encontrando-se a decisão administrativa suficientemente motivada.

4. Conjunto probatório que evidencia a ocorrência de vazamento de gás natural proveniente da rede de



distribuição explorada pela concessionária, não tendo a apelante produzido prova apta a demonstrar causa externa capaz de afastar sua responsabilidade administrativa.

5. Ausência de identificação da causa específica do rompimento da tubulação que, por si só, não descaracteriza a infração administrativa, fundada no descumprimento do dever contratual de prestar serviço adequado, seguro e confiável.

6. Laudo pericial que, embora conclua pela inexistência de infração contratual, apresenta conclusão de natureza jurídica, incumbindo ao magistrado proceder à qualificação jurídica dos fatos apurados à luz do conjunto probatório e das normas que disciplinam a concessão do serviço público.

7. Inexistência de risco imediato de explosão, pronta atuação da concessionária e existência de programa preventivo de detecção de escapamentos que não afastam a constatação do vazamento nem descaracterizam o dever contratual de segurança, de natureza eminentemente preventiva.

8. Multa fixada em percentual significativamente inferior ao limite contratualmente previsto, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, inexistindo excesso apto a justificar sua redução.

9. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Majorados os honorários sucumbenciais em 2 % (dois por cento) sobre o percentual fixado na sentença, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO

Trata-se de ação anulatória ajuizada por COMPANHIA DISTRIBUIDORA DE GÁS DO RIO DE JANEIRO – CEG em face da AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – AGENERSA, objetivando a desconstituição das Deliberações nº 1.447/2013 e nº 1.620/2013, proferidas no bojo do processo administrativo nº E-12/020.294/2011, por meio das quais foi aplicada multa correspondente a 0,005% do

faturamento dos doze meses anteriores à infração, por suposta inobservância de normas do contrato de concessão.

Sustenta a autora, em síntese, a nulidade da penalidade por afronta aos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, alegando inexistir prova do nexo causal entre o vazamento de gás ocorrido em 07/07/2011 e eventual deficiência na manutenção da rede. Destaca que o laudo pericial não apontou a causa do vazamento e, ainda, que o incidente não gerou qualquer dano, tratando-se apenas de exalação de odor de gás.

Sobreveio sentença de improcedência (índice 001129), proferida com a seguinte fundamentação e dispositivo, *verbis*:

“(…)

É o relatório. DECIDO.

O feito se encontra devidamente instruído e maduro para julgamento, sendo a matéria controvertida eminentemente de direito, com os fatos suficientemente elucidados pela prova documental e pericial produzida.

A controvérsia central da lide reside na análise da legalidade do ato administrativo consubstanciado na Deliberação nº 1447/2013, que impôs à concessionária autora penalidade de multa por suposta inobservância de seus deveres contratuais de prestar um serviço seguro e adequado.

Inicialmente, cumpre assentar a competência das agências reguladoras, como a ré AGENERSA, para, no exercício de seu poder de polícia específico, fiscalizar a prestação de serviços públicos concedidos e aplicar sanções em caso de descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais. Essa prerrogativa é essencial para a efetiva regulação do setor e para a proteção dos interesses dos usuários.

A aplicação de penalidades, portanto, insere-se no âmbito de sua atribuição legal e encontra amparo - como bem apontado pelo Parquet - nas cláusulas 1ª, §3º; 4ª, §1º, 11; e 10 do contrato de concessão c/c art. 19, IV, da Instrução Normativa AGENERSA 001/2007, a saber:

"CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO DO CONTRATO

O objeto do presente contrato é a exploração, pela CONCESSIONÁRIA, dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio de Janeiro, cujos termos da concessão foram aprovados pelo Decreto nº 23.227, de 12 de junho de 1997.

(…)

§3º. Na prestação dos serviços a CONCESSIONÁRIA procurará sempre a satisfação de seus clientes, obedecendo aos princípios da eficiência, regularidade, continuidade,

segurança, qualidade, generalidade, atualidade, cortesia com os consumidores e modicidade das tarifas.

(...)

CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA A CONCESSIONÁRIA obriga-se a prestar serviço adequado, visando sempre expandi-lo, acompanhando o desenvolvimento tecnológico mundial, mantendo-se permanentemente atualizada e obrigando-se ainda, a utilizar equipamentos, instalações e métodos operativos que garantam os melhores níveis de segurança, qualidade, continuidade e confiabilidade do serviço, bem como mantendo recursos humanos adequadamente habilitados.

§1º. Obriga-se, ainda, a CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais obrigações assumidas neste instrumento, a:

(...)

11. cumprir e fazer as normas legais e regulamentares do serviço, inclusive as normas da ASEP-RJ, respondendo perante o ESTADO, a ASEP-RJ, os consumidores e terceiros pelas eventuais consequências danosas da exploração dos serviços;

(...)

CLAUSULA DEZ - PENALIDADES A CONCESSIONÁRIA estará sujeita às penalidades de: (i) advertência; (ii) multa; (iii) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos, ou (iv) declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, na forma da lei, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. As penalidades serão aplicáveis conforme previsto nas normas legais e regulamentares dos serviços e neste Contrato sempre que:

(...)

IV. descumprir norma legal ou regulamentar, determinação da ASEP-RJ ou qualquer disposição ou cláusula deste Contrato."

"Art. 19. Sem prejuízo do disposto em lei e nos Contratos de Concessão, as Concessionárias estarão sujeitas à penalidade de MULTA do GRUPO IV sempre que, sem justo motivo:

(...)

IV. deixarem de cumprir e/ou deixarem de fazer cumprir as normas legais e regulamentares dos serviços, inclusive as normas AGENERSA, respondendo perante o Estado, a AGENERSA, aos consumidores e terceiros pelas eventuais consequências danosas da exploração dos serviços."

A autora alega que o ato sancionador seria nulo por vício de motivação por ausência de comprovação de sua culpa no evento. Contudo, da análise do processo administrativo e

das provas carreadas aos autos, não se vislumbra a ilegalidade apontada.

É fato incontroverso, confirmado tanto pelo laudo do ICCE na esfera administrativa quanto pela perícia judicial, que houve um vazamento de gás natural proveniente da rede de distribuição da CEG para o interior de uma caixa de passagem subterrânea. A própria existência de um escapamento de gás da rede da concessionária, por si só, representa uma falha na prestação do serviço, que, por força do contrato de concessão, deve ser pautado pelos mais altos níveis de segurança e confiabilidade.

A Cláusula Primeira, §3º, e a Cláusula Quarta do Contrato de Concessão (fls.280/285) são expressas ao impor à concessionária o dever de prestar o serviço obedecendo, entre outros, ao princípio da segurança.

A principal tese defensiva da autora se ampara na conclusão do laudo pericial judicial (fls.988/990), que afirmou que o nível de concentração de gás (70% do LIE) não representava risco iminente de explosão e que, por isso, não teria havido infração.

No entanto, como bem apontado pela ré e pelo Ministério Público, a análise do perito deve se ater aos aspectos técnicos do evento, sendo do julgador a competência para valorar juridicamente os fatos e decidir sobre a ocorrência ou não de uma infração contratual.

O fato de, felizmente, não ter ocorrido uma explosão não descaracteriza a gravidade da falha, que consistiu na liberação de gás inflamável em um ambiente subterrâneo no centro da cidade, gerando um risco potencial à coletividade. O dever da concessionária é o de manter a integridade de sua rede e evitar vazamentos, e não apenas evitar que os vazamentos resultem em explosões.

Ademais, a aplicação da penalidade deve ser analisada à luz do contexto da época, que, como fartamente documentado nos autos e admitido pelo próprio perito em seu laudo complementar (fls.1026/1033), era de reiterados acidentes envolvendo a rede subterrânea da cidade do Rio de Janeiro.

A ré demonstrou a existência diversas notícias de explosões e incidentes ocorridos em 2011, e o laudo complementar do expert confirmou o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público e a posterior celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, no qual a própria CEG reconheceu a necessidade de realizar investimentos para a melhoria e substituição de redes com mais de 50 anos de uso.

Este cenário evidencia uma falha sistêmica na manutenção da segurança da rede, o que legitima uma atuação fiscalizatória e sancionatória mais rigorosa por parte da agência reguladora, visando compelir a

concessionária a adotar as medidas necessárias para garantir a segurança pública.

Quanto à alegada violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tampouco assiste razão à autora. A multa foi aplicada em 0,005% do faturamento, um patamar significativamente inferior ao teto previsto contratualmente.

Considerando a gravidade potencial do risco gerado pelo vazamento e o histórico de acidentes daquele período, a sanção não se mostra excessiva. Ao contrário, revela-se adequada e necessária para cumprir sua dupla função: punir a falha específica e servir como medida pedagógica para incentivar a concessionária a aprimorar seus processos de manutenção e acelerar a modernização de sua infraestrutura, o que, ao que tudo indica, surtiu efeito.

Como se vê, o ato administrativo impugnado foi praticado por autoridade competente, com a devida fundamentação fática e legal, observando o devido processo legal administrativo e aplicando uma sanção proporcional e razoável diante das circunstâncias.

A pretensão autoral de anular o ato com base na ausência de uma explosão efetiva ou na alegação de cumprimento genérico de suas obrigações não se sustenta, pois o dever de segurança é contínuo e a ocorrência de um vazamento já configura, por si, uma violação a esse dever essencial.

Nesse sentido, seguem importantes julgados desta Corte de Justiça sobre o tema:

Apelação Cível. Ação anulatória. Crédito decorrente de multa administrativa aplicada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro à Agerensa, por meio das Deliberações n. 2.852/2016 e 3.339/2018, que foram concretizadas no Auto de Infração n. 020/2018. Pretensão de nulidade das deliberações e do auto de infração, bem como aqueles que vierem a ser lavrados. Sentença de improcedência. Inconformismo da autora.

1. Lei Estadual nº 4.556/2005 que em seu artigo 1º instituiu a Agerensa, sob forma de autarquia de regime especial, com autonomia administrativa, técnica e financeira.

2. Artigo 4º, inciso IV, da aludida lei que prevê o poder regulatório e fiscalizador da agência reguladora, bem como a possibilidade de ela impor sanções na hipótese de inadimplemento das obrigações impostas nos contratos de concessão de serviços públicos.

3. Alegação de ilegalidade dos atos administrativos que não é capaz de afastar a presunção de veracidade, legitimidade e legalidade que deles emanam. Apelante que não se desincumbiu do ônus que lhe cabia.

4. Processo administrativo que se desenvolveu em observância aos Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e do Devido Processo Legal, tendo a

concessionária participado da instrução processo e exercido amplamente o seu direito de defesa, inclusive em grau recursal.

5. Exigência feita pela Agerensa que tem como fundamento legal a Lei de Licitações e Lei n. 8.666/93, ao estabelecer que a exigência da regularidade fiscal deve acompanhar todo o período do contrato, e não somente o momento da celebração do contrato. Artigos 27, inciso IV, 29, inciso III e 55, inciso XII, da Lei n. 14.133/2021.

6. Entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça. RMS n. 24.953/CE. Caso da Agerensa que já foi abordado pelo STJ no REsp 2181236, tendo sido mantida a sentença de improcedência.

7. Deliberações editadas pela Agerensa que estão estritamente dentro do seu poder fiscalizatório e regulatório, traduzindo-se verdadeira expressão do seu dever de controle dos contratos de concessão de serviços públicos firmados pela Administração Pública.

8. Penalidade imposta à concessionária no valor de 0,001% do seu faturamento nos últimos 12 meses anteriores à prática da infração que atende à proporcionalidade e à razoabilidade, sendo muito inferior ao valor máximo previsto no artigo 14, da Instrução Normativa AGENERSA/CD n. 001/2007.

9. Multa que possui caráter punitivo e pedagógico, por se tratar de prática reiterada pela concessionária, que ocasionou no ajuizamento de diversas demandas. Precedentes.

10. Recurso desprovido.

(0037353-08.2019.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). EDUARDO GUSMAO ALVES DE BRITO NETO - Julgamento: 13/03/2025 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA. CEG. AGENERSA. PROCEDIMENTO INSTAURADO PARA APURAR FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DECORRENTE DE RECLAMAÇÃO DE USUÁRIO JUNTO À AGÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INCONFORMISMO DA CONCESSIONÁRIA. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. DECISÃO ADMINISTRATIVA DEVIDAMENTE MOTIVADA. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO RESPEITADOS. DEVIDO PROCESSO LEGAL GARANTIDO. VALOR FIXADO DE FORMA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL, DE ACORDO COM O CONTRATO DE CONCESSÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.0103154-31.2020.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). EDUARDO ANTONIO KLAUSNER - Julgamento: 23/10/2024 - SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 10ª CÂMARA CÍVEL))

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO E PODER DE POLÍCIA. AÇÃO ANULATÓRIA DE MULTA ADMINISTRATIVA. EXPLOÇÃO EM BUEIRO. COMPANHIA DISTRIBUIDORA DE GÁS DO RIO DE JANEIRO - CEG. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INCONFORMISMO MANIFESTADO PELA PARTE RÉ.

1- A Lei Estadual nº 4.556/2005, regulamentada pelo Decreto nº 38.618/2005, instituiu a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, com função de órgão regulador dos serviços públicos prestados sob o regime de concessão pelo Estado;

2- Compete à autarquia ré a aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão, exercendo, assim, o poder de polícia em relação às concessionárias, sendo seu dever fiscalizar, e quando necessário aplicar multas administrativas, observando, sempre, os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, consoante disciplina o artigo 4º da legislação instituidora, de modo que, ao Poder Judiciário, é permitido apenas o controle de legalidade do processo administrativo, sob pena de se substituir ao conselho julgador;

3- A documentação que instrui a presente demanda aponta que o Processo Administrativo não apresenta qualquer nulidade formal, tendo em vista que, para a aplicação da penalidade, foram realizadas diligências e a parte autora pode oferecer defesa e, igualmente, interpor recurso, salientando a inexistência de requerimento de prova pericial ao longo da instrução. Neste sentido, destacamos que a presença de escapamento de gás no local onde ocorreu a explosão ora discutida foi reconhecida por preposta da própria autora-apelada, associada a outros elementos que indicaram os indícios de sua responsabilidade no evento;

4- A multa aplicada, igualmente, não se revela desproporcional, tendo em vista seu arbitramento dentro dos parâmetros do contrato (cláusula 10) e das normas que tratam do tema;

5- Desta feita, a reforma da sentença, com a improcedência do pedido, é medida que se impõe, com a inversão dos ônus sucumbenciais. Em razão da sucumbência, condena-se a parte autora ao pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios, estes atribuídos em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa;

6- Sentença reformada. Recurso provido.

(0345029-12.2011.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 29/11/2022 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL)

Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido, resolvendo o mérito na forma do artigo 487, I, do Código de Processo Civil.

REVOGO a tutela antecipada anteriormente deferida.

Condeno a parte autora ao pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, §2º, do Código de Processo Civil.

Na forma do inciso I do §1º do artigo 207 do CNCGJ-PJ, ficam as partes desde logo intimadas para dizer se têm algo mais a requerer.

Transitada em julgado, remeta-se o feito à Central de Arquivamento para as providências devidas, com posterior baixa e arquivamento. P.I.”

Inconformada, a parte autora interpôs recurso de apelação tempestivo e preparado (índice 001182). Em suas razões (índice 001148), pugna a reforma da sentença, sustentando, em síntese: **i)** o juízo deixou de verificar que, à época dos fatos narrados na exordial, a recorrente, em atenção ao requerimento da AGENERSA, apresentou o resultado da pesquisa de vazamentos de gás nos últimos 12 meses na Rua Sete de Setembro, que não indicou nenhum escapamento de gás natural no período; **ii)** o laudo do Instituto de Criminalística constatou que a concentração de gás na rede era correspondente a 70 % LIE (limite inferior de explosividade) e que não houve explosão ou qualquer dano à coletividade; **iii)** três dias antes do incidente ocorreu explosão nas proximidades, sem responsabilidade da concessionária, o que pode ter ocasionado o rompimento da tubulação que deu origem ao vazamento, posteriormente reparado no prazo contratual; **iv)** a recorrente realiza periodicamente a manutenção das redes, assim como realiza ações de caráter preventivo, além do fato de que nos últimos 18 meses anteriores ao ajuizamento da demanda, realizou expressivos investimentos, na ordem de R\$ 2,6 bilhões, para a expansão e a modernização de todo o sistema; **v)** o parecer da Câmara Técnica (CAENE) no qual se baseou o Conselho é absolutamente equivocado e não encontra compatibilidade com o laudo do Instituto de Criminalística Carlos Éboli, o qual não indica que o vazamento se deu pela *“ausência ou manutenção inadequada, ou pelo término da vida útil do material constituinte da tubulação”*, além de não trazer qualquer informação quanto a possível causa do vazamento de gás, tendo em vista não possuir elementos hábeis para tanto; **vi)** o laudo pericial produzido em juízo foi claro ao apontar o equívoco do parecer da CAENE, que embasou a agência reguladora a aplicar a sanção pecuniária à apelante, uma vez que foi comprovado que o incidente do vazamento não gerou qualquer risco ou danos de qualquer espécie; **vii)** destacou o Experto, ademais, que o incidente não passou de uma reclamação de odor de gás, tendo a Concessionária atendido ao chamado em apenas 24 minutos, dentro do prazo máximo de duas horas estabelecido no Contrato de Concessão; **viii)** também foi constatado pela perícia que a apelante, em conjunto com a Concessionária Light, realizou uma inspeção preventiva no bueiro apenas 4 (quatro) meses antes do incidente,

não tendo sido identificado qualquer vazamento ou infiltração de gás no local, restando evidente que o vazamento apenas pode ter sido causado por terceiros, mas jamais por ação ou omissão da recorrente; **ix)** a decisão administrativa que aplicou multa à recorrente pode ser anulada pelo Judiciário, sem importar em violação de competência, sendo certo que o controle dos atos administrativos, seja pela autotutela administrativa ou censura judicial, é uma função necessária para a concretização do Estado de Direito fundamentado em princípios constitucionais, servindo como um sistema de freios e contrapesos; **x)** apesar de constatada a presença do gás natural, não foi apontada a causa do vazamento, que pode ser atribuída a terceiros, principalmente, em razão de ter ocorrido 3 (três) dias antes uma explosão em bueiro, em local próximo, o que pode ter causado o rompimento da tubulação de gás e, conseqüentemente, o vazamento; **xi)** a Deliberação editada pela AGENERSA, que entendeu que houve desrespeito às normas do contrato de concessão pela CEG, não encontra eco no laudo pericial realizado e demais documentos que instruíram o processo administrativo, tampouco no laudo elaborado nos autos; **xii)** é nula de pleno direito a Deliberação nº 1447/2013, mantida pela Deliberação 1620/2013, editada pela AGENERSA nos autos do processo administrativo nº E-12/020.294/2011, porquanto proferida em processo administrativo no qual cabia à AGENERSA produzir as provas necessárias, por meio de laudos/estudos, a fim de verificar se houve ou não desrespeito ao contrato de concessão, o que não ocorreu; **xiii)** necessária redução da penalidade aplicada, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a suposta falha técnica não pode ser considerada infração grave, já que identificado que o nível de concentração de gás no bueiro foi de 70 % LIE (limite inferior de explosividade), o que não configura risco de explosão e não representa risco à segurança da coletividade.

Contrarrazões recursais no índice 001187, em prestígio à sentença.

Manifestação da douta Procuradoria de Justiça pelo conhecimento e desprovimento do recurso (índice 001213).

É o relatório. Passo ao voto.

Presentes os requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Cinge-se a controvérsia à verificação da legalidade da Deliberação nº 1.447/2013, posteriormente mantida pela Deliberação nº 1.620/2013, por meio da qual a AGENERSA aplicou à apelante multa correspondente a 0,005% do faturamento dos doze meses anteriores ao fato, em razão da constatação de vazamento de gás natural oriundo de sua

rede de distribuição, ocorrido em 07/07/2011, na Rua Sete de Setembro, Centro da Cidade do Rio de Janeiro.

Sustenta a apelante, em apertada síntese, que inexistente prova de que o vazamento tenha decorrido de deficiência na manutenção da rede; que o laudo pericial judicial concluiu pela inexistência de risco concreto de explosão e pela regularidade de sua atuação; que realiza inspeções preventivas periódicas e vultosos investimentos na modernização da rede; e que o rompimento da tubulação poderia ter sido provocado por terceiros, especialmente por explosão ocorrida nas proximidades poucos dias antes do incidente.

No entanto, em que pesem os argumentos apresentados, razão não assiste à recorrente.

Inicialmente, cumpre registrar que é assente que o controle jurisdicional dos atos administrativos sancionadores se restringe à aferição de sua legalidade, sendo vedado ao Poder Judiciário substituir a Administração na apreciação do mérito administrativo, salvo quando evidenciada ilegalidade, desvio de finalidade, manifesta irrazoabilidade ou ofensa ao devido processo legal, circunstâncias que não se verificam na hipótese.

No caso concreto, verifica-se da documentação que instrui os índices 000036/000347, que o processo administrativo observou o contraditório e a ampla defesa, encontrando-se a decisão administrativa suficientemente motivada, com indicação dos elementos fáticos e jurídicos que conduziram ao reconhecimento da infração contratual.

Conforme se extrai da prova produzida, restou incontroverso que houve escapamento de gás natural proveniente da rede de distribuição explorada pela concessionária, alcançando o interior de caixa subterrânea pertencente à concessionária de energia elétrica, circunstância confirmada pelos exames técnicos realizados (índice 000347) e igualmente reconhecida na perícia judicial (índice 0000974), complementada no índice 001026.

Oportuno registrar que a própria apelante não nega a ocorrência do vazamento, limitando-se a sustentar que não teria sido demonstrada sua causa específica.

É certo que os elementos técnicos produzidos não lograram identificar, com precisão, o mecanismo que ocasionou o rompimento da tubulação, tampouco afirmaram, de forma conclusiva, que o evento decorreu de deficiência de manutenção ou do término da vida útil da rede.

Assim concluiu o laudo pericial:

“Conforme exposto ao longo deste trabalho, passaremos a apresentar os pontos relevantes que permitirão chegarmos a uma conclusão, visando dar condições ao Ilmo Sr. Juiz, elaborar a sua convicção para o deslinde da demanda.

O laudo pericial, ora apresentado, visou tecer uma análise dos fatos e dos documentos que geraram a presente demanda em função do incidente ocorrido em uma caixa de inspeção da Light, localizada à Rua Sete de Setembro, nas proximidades do número 111, centro da cidade.

Houve atendimento por parte da concessionária, que após ser acionada chegou ao local em exatos 24 minutos, quando o manual de procedimentos admite como prazo para atendimento em até 2 horas ou 120 minutos.

Uma vez no local os profissionais da concessionária puderam verificar a inexistência de explosão, bem como, de danos físicos e/ou materiais e nem mesmo a produção de fumaça.

Junto com os agentes do ICCE promoveram a coleta de amostras do gás presente na caixa de inspeção. Após a análise cromatográfica ficou constatada a presença de hidrocarbonetos compatíveis com o gás natural, ora distribuído pela CEG aos seus consumidores.

O ICCE emitiu o laudo de número RJ-SPE-019735/2011, indicando entre outros fatores, o índice de concentração no interior da caixa de inspeção inferior a 70%, do LIE (Limite Inferior de Explosividade), o que descaracteriza tecnicamente o risco potencial de explosão.

O Relatório da Fiscalização do CAENE 009/11 (Câmara de Energia), procura responsabilizar a concessionária da vazamento de gás, entendendo que o ocorrido, independentemente de não ter havido uma explosão, o principal ponto a ser questionado seria a do risco potencial que a situação do vazamento gerou, argumentando ser o caso uma provável ausência ou uma manutenção inadequada.

Contrapondo a questão da inexistência ou inadequação da manutenção praticada, a concessionária apresentou os documentos relativos a prática de detecção preventiva de escapamentos, informando ainda, que os pratica a luz do contrato de concessão e das boas práticas de engenharia.

Por fim, o voto apresentado pelo Sr. Conselheiro José Bismark Vianna de Souza, onde é citado o seguinte: indicado “Pelos argumentos apresentados, torna-se possível extrair duas vertentes, em que a primeira aponta a realização da medição com um limite inferior de explosividade, enquanto a outra, uma presunção de que o mesmo limite poderia ter chegado à 100% de explosividade. Com efeito, não posso aferir a incidência da responsabilidade da Concessionária com base em presunções”.

Sendo assim, tomando-se por base toda a documentação disponível nos autos, a apresentação do laudo técnico com a medição aferida pelos agentes do ICCE sem, no entanto, ter a descrição dos equipamentos e modelos utilizados para a comprovação da aferição em questão, a existência de um escapamento de gás na rede de distribuição que não apresentou consequências, sejam elas materiais e/ou físicas, a apresentação pela concessionária de um programa de detecção preventiva de escapamentos, e, em função do tempo decorrido de cerca de 13 anos entre a geração do fato da demanda e a data deste laudo, realizado de forma indireta conforme já exposto anteriormente, este Perito vem concluir que os fatos descritos a serem considerados são:

1. A Concessionária atendeu ao chamado prontamente e verificou as condições do local;
2. O nível de concentração na caixa de inspeção era de 70% LIE;
3. Este nível de concentração não apresenta risco de explosão;
4. A Concessionária apresentou a existência de um Programa de Detecção Preventiva de Escapamentos.

Desta maneira, entende que a empresa Concessionária CEG no âmbito de sua atuação na prestação dos serviços de distribuição e manutenção da rede de gás natural canalizado, atuou dentro dos padrões contratuais, realizando as suas obrigações regulatórias em conformidade com o objeto do contrato de concessão, portanto, nada caracteriza que tenha havido infração por parte da Concessionária no atendimento a esta demanda.”

Todavia, as conclusões alcançadas pelo *Expert* não conduzem, por si sós, à nulidade da sanção administrativa.

Isso porque a infração imputada à concessionária não consiste propriamente na comprovação de determinado vício construtivo ou de específica falha de manutenção, mas no descumprimento do dever contratual de prestar serviço adequado, seguro e confiável, obrigação expressamente prevista nas cláusulas do contrato de concessão.

Ademais, embora o laudo pericial conclua pela inexistência de infração contratual, observa-se que tal assertiva traduz conclusão de natureza eminentemente jurídica, extraída a partir dos fatos apurados, e não propriamente constatação técnica. Ao perito incumbe esclarecer os aspectos científicos relacionados ao evento — tais como a existência do vazamento, a concentração de gás, as condições da rede e o risco potencial de explosão —, competindo ao magistrado, à luz do conjunto probatório e das normas que regem a concessão do serviço público, proceder à qualificação jurídica da conduta da concessionária e aferir a configuração, ou não, da infração administrativa.

Ou seja, os elementos técnicos apurados pelo Perito constituem importante meio de prova, mas sua valoração deve ocorrer em conjunto com os demais elementos constantes dos autos.

Sob essa perspectiva, a comprovação de que o gás natural escapou da rede de distribuição sob responsabilidade da ora apelante constitui elemento suficiente para caracterizar, em tese, a violação do dever de segurança inerente à prestação do serviço público, incumbindo à concessionária demonstrar a ocorrência de causa externa apta a romper o nexo entre o evento e sua esfera de responsabilidade.

Entretanto, a recorrente não produziu prova nesse sentido.

A alegação de que o rompimento da tubulação poderia ter sido ocasionado por explosão ocorrida nas proximidades três dias antes do evento permanece no campo meramente hipotético, desacompanhada de qualquer elemento técnico capaz de estabelecer relação causal entre ambos os acontecimentos.

Da mesma forma, a circunstância de haver sido realizada inspeção preventiva meses antes do incidente, bem como a demonstração da existência de programa de detecção preventiva de vazamentos e de expressivos investimentos na modernização da rede, embora revelem preocupação da concessionária com a melhoria do sistema, não afastam a ocorrência do vazamento específico que ensejou a atuação fiscalizatória da agência reguladora.

Também não socorre a apelante a conclusão pericial de que a concentração de gás encontrada no momento da aferição correspondia a 70% (setenta por cento) do limite inferior de explosividade, inexistindo, naquele instante, risco imediato de explosão.

Isso porque a inexistência de dano efetivo ou de explosão não descaracteriza a infração administrativa.

O dever contratualmente imposto à concessionária possui natureza eminentemente preventiva, voltado justamente à prevenção da ocorrência de vazamentos na rede de distribuição. Assim, o fato de o evento não haver evoluído para resultado mais gravoso — circunstância que, inclusive, pode ser atribuída à pronta atuação das equipes de emergência — não afasta a constatação de que houve perda da integridade da rede de distribuição, incompatível com os níveis de segurança exigidos do serviço concedido.

Por fim, igualmente não prospera a alegação de desproporcionalidade da penalidade.

A multa aplicada, correspondente a 0,005% do faturamento dos doze meses anteriores à infração, foi fixada em percentual significativamente inferior ao limite máximo previsto contratualmente, observando os parâmetros estabelecidos pelo contrato de concessão e pela regulamentação aplicável, não se revelando excessiva diante da natureza da infração imputada e da finalidade preventiva e pedagógica inerente às sanções administrativas impostas pela agência reguladora.

Descabida, portanto, a alegada desproporcionalidade e irrazoabilidade da multa aplicada.

No mesmo sentido, averbe-se o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA. PENALIDADES DE ADVERTÊNCIA E MULTA APLICADAS PELA AGENERSA. FALHA NO SERVIÇO PRESTADO PELA CONCESSIONÁRIA. CEG. VAZAMENTO DE GÁS EM TUBULAÇÃO POR CORROSÃO. ACIDENTE. EXPLOSÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DA AUTORA.

1. Inocorrência de nulidade na sentença. Ausência de alegações finais que não acarretaram qualquer prejuízo à autora. Inexistência de produção de prova oral em audiência de instrução e julgamento, após a qual caberia alegações finais por escrito. Inteligência do artigo 364, §2º, do CPC. Fundamentação da sentença a respeito da responsabilidade da autora pelo acidente ocorrido.

2. No mérito, o próprio documento emitido pela parte autora comprova o nexo causal entre os serviços por ela prestados e a explosão que, inclusive, feriu um jovem de 14 anos. Vazamento de gás na tubulação por corrosão. Falta de manutenção da rede distribuidora. Falha na prestação dos serviços objeto da concessão.

3. Descumprimento da Cláusula Quarta do Contrato de Concessões. Cabimento da aplicação das penalidades previstas na Cláusula Dez, dentre elas, advertência e multa.

4. Arbitramento da multa em 0,025% sobre o faturamento da autora nos últimos dozes meses, em percentagem abaixo do limite previsto no §1º, da Cláusula Dez. Atendimento aos princípios da proporcionalidade e da legalidade. Previsão do artigo 23, da Lei de Concessões (Lei 8987/95).

5. Manutenção da condenação ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais fixados em 15% (quinze por cento) do valor atualizado da causa. Inteligência do artigo 85, §§2º e 3º, do CPC.

6. Sentença mantida. Recurso desprovido.

(0319215-61.2012.8.19.0001 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). MARCO AURÉLIO BEZERRA DE

MELO - Julgamento: 05/12/2017 - DÉCIMA SEXTA
CÂMARA CÍVEL)

Assim, inexistindo demonstração de ilegalidade, deficiência de motivação, violação ao devido processo legal ou manifesta desproporcionalidade da sanção, impõe-se a manutenção integral da sentença de improcedência.

Pelas razões expostas, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **DESPROVIMENTO DO RECURSO**. Honorários sucumbenciais ora majorados em 2 % (dois por cento) sobre o percentual fixado na sentença, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI
DESEMBARGADOR RELATOR