

Osmar Bernardes da Silva Junior

**Adoção de Termos de Ajustamento de Condutas para
aumentar a efetividade das decisões regulatórias da
Agência Nacional de Telecomunicações**

BRASÍLIA - DF

Março/2018

Adoção de Termos de Ajustamento de Condutas para aumentar a efetividade das decisões regulatórias da Agência Nacional de Telecomunicações

Autor: Osmar Bernardes da Silva Junior
Agência Nacional de Telecomunicações

Sanções administrativas – efetividade – TAC

A adoção da medida sancionatória de multa como única forma de coerção dos administrados não tem demonstrado resultados concretos para propiciar a melhoria da prestação dos serviços públicos – especialmente no setor de telecomunicações -, pois os regulados acabam contestando a atuação, sem resolver a causa raiz dos sucessivos descumprimentos.

Essa contestação, que se arrasta na esfera administrativa até a última instância, com sucessivos recursos protelatórios, e, quando se alcança o trânsito em julgado administrativo as prestadoras, de forma geral as maiores, recorrem ao Poder Judiciário para não cumprir a decisão tomada pelo órgão regulador, seja para realização de alguma obrigação ou simplesmente para pagamento de sanção de multa eventualmente aplicada.

Tal situação, contribui para o aumento da insatisfação dos consumidores que são mal atendidos ou recebem um serviço com baixa ou nenhuma qualidade, gerando um conflito entre os consumidores, os prestadores e o órgão regulador.

Um instrumento que se mostra capaz de melhorar esse cenário é o Termo de Ajustamento de Condutas – TAC, que tem por objetivo o acordo entre as partes na tentativa de solucionar um conflito, e está previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Resultando de acordo entre as partes, dentro dos limites legais – criação das condições para cumprimento das condutas, tais como prazo, forma e consequências pelo descumprimento -, apresenta maior chance de solução dos problemas que geram os recorrentes sancionamentos, diminuindo as contestações judiciais.

Assim, o objeto de estudo é analisar a utilização do TAC como forma de aumentar a efetividade – no sentido de correção das infrações recorrentemente praticadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações – das decisões tomadas pela Anatel, de forma a melhorar a prestação dos serviços de telecomunicações.

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo busca analisar a utilização do instrumento TAC pelas Agências Reguladoras e como esse instrumento pode contribuir para aumentar a eficiência e efetividade das decisões regulatórias e alcançar melhores resultados na prestação dos serviços regulados.

A análise terá como objetivo considerar informações sobre a sistemática de aplicação de sanções e sua efetividade, que será analisada por meio da relação entre o resultado das sanções de multas aplicadas e arrecadadas pela Agência e o impacto que essa atuação representa para a melhoria da prestação dos serviços de telecomunicações.

Também será abordada a utilização de “nova” medida de *enforcement* TAC no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e sua efetividade para alcançar melhores resultados na prestação dos serviços de telecomunicações, em substituição às medidas sancionatórias ordinárias.

O objetivo desta última análise consiste em buscar identificar a melhor forma de utilização dos Termos de Ajustamento de Condutas na condução do acompanhamento dos serviços de telecomunicações pela Anatel de forma a aumentar a efetividade das decisões regulatórias e propiciar a melhoria dos serviços de telecomunicações.

Os objetivos específicos concernem aos seguintes tópicos:

- a) Análise da regulamentação das demais Agências Reguladoras para identificar a existência de previsão desse instrumento;
- b) Análise de eventual adoção desse instrumento pelas demais Agências Reguladoras e outros órgãos, como o Ministério Público, por exemplo;
- c) Avaliar os resultados alcançados por esses órgãos;
- d) Identificar melhores práticas na adoção desse tipo de instrumento (análise comparativa);
- e) Sugerir, se for o caso, alteração ou mudança da sistemática ou regulamentação atual.

O presente estudo tem por justificativa a necessidade de utilização de mecanismos que auxiliem a obtenção de melhores resultados na prestação dos serviços públicos, em especial os de telecomunicações, tendo em vista que, conforme já abordado, a política ou ação meramente sancionatória não consegue, por si só, alcançar esse objetivo.

Pontos a serem considerados na presente análise:

- a) O Termo de Ajustamento de Condutas parece ser uma ferramenta adequada para essa finalidade. Todavia, não vem sendo utilizada pelas Agências Reguladoras.
- b) Assim, pretendo analisar os motivos dessa falta de utilização e buscar apresentar propostas para desmistificar esse instrumento de forma a se alcançar melhores resultados pela Administração Pública.
- c) Essa pesquisa pretende abordar a indisponibilidade do interesse público e transação, com o objetivo de clarificar a utilização do instrumento frente às restrições legais ou comportamentais relacionadas a essas teorias.
- d) Apresentação de análise comparada entre a atual e corriqueira aplicação de sanção de multa nos processos sancionatórios como única medida pela da Administração Pública para a grande maioria dos processos administrativos, com a possibilidade de celebração de TACs.
- e) Essa “política” ou medida de coerção não tem conseguido alcançar resultados satisfatórios para correção das infrações recorrentemente praticadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, o que tem gerado grande insatisfação da sociedade e dos consumidores em geral, contribuindo para a crescente contestação da atuação das Agências Reguladoras, em especial da Anatel.

DESENVOLVIMENTO

O princípio da indisponibilidade do interesse público e transação. A mitigação do princípio por meio da crescente utilização de mecanismos conciliatórios na solução de conflitos

A adoção de formas de solução de conflitos consensuais tem se tornado uma prática recorrente nas legislações de muitos países (no Brasil também verificamos esse fenômeno, com a criação, a partir da década de 90, dos juizados de “pequenas causas”, previsão de audiências de conciliação já no início dos processos, criação dos “tribunais de arbitragem” e, mais recentemente, a possibilidade de mediação), seja como forma para diminuição da quantidade de processos nos tribunais, seja para redução do prazo de análise e resposta judicial.

No caso específico dos Termos de Ajustamento de Condutas, vimos que a Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública autoriza alguns entes públicos a transacionar certos direitos ou interesses públicos com o objetivo de alcançar o ajustamento de condutas irregulares às disposições legais aplicáveis. Portanto, poderíamos concluir que a lei, *prima face*, mitigou o denominado princípio da indisponibilidade de direito ou interesses públicos.

A jurisprudência também vem entendendo que o princípio da indisponibilidade não é absoluto. No Acórdão exarado no Recurso Extraordinário nº 253-885-0/MG46, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, o princípio foi relativizado:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse.

Também nessa linha a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 – lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências – prevê, no inciso IV do art. 2º, que “*qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)*”, interrompe a prescrição da ação punitiva.

Segundo Nery:

Portanto, entendemos que o conceito de indisponibilidade irrestrita dos direitos transindividuais deve ser revisitado, concebendo-se, assim, a relativa disponibilidade dos direitos transindividuais, no sentido de que já vem sendo propagado pela doutrina, para permitir a negociação no bojo de um ajuste de conduta.

Admitindo-se a gradação da indisponibilidade para incluir o caráter relativo desses direitos, será possível admitir-se a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, com natureza de verdadeiro negócio jurídico bilateral, em que se verifique a estipulação conjunta de direitos e obrigações das partes, com vistas ao alcance da efetividade do ajustamento, cujo resultado a ser alcançado seja bom para a coletividade e bom para o interessado que se obriga.

(...)

A identificação da natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta como negócio jurídico transacional revela, como sua característica fundamental, a disposição das partes em negociar os direitos e obrigações que pautarão seus atos e atividades, respeitando-se a *principiologia de direito público e de direito privado*, o que atribui característica *híbrida* à transação, tendo como principal finalidade *alcançar a melhor efetividade* de tutela dos direitos transindividuais.

Assim, verifica-se possível, também, a diminuição das contestações administrativas e judiciais (diminuição de litígios), reduzindo-se os prazos de análises de processos sancionatórios. Com isso a Agência poderá direcionar seus recursos (escassos) à busca da melhoria dos seus resultados (menor duração de análise de seus processos, por exemplo), melhoria da prestação dos serviços, seja através da verificação do cumprimento dos ajustamentos de condutas fixados nos TACs, seja pela atuação mais célere na identificação e correção de outras infrações de outras prestadoras.

Nery aponta o seguinte, após reproduzir entendimento de Pedro Lenza - *que a lei da ação civil pública busca a máxima efetividade e proteção aos direitos difusos*:

Ora, a máxima efetividade é justamente o alcance da melhor *solução* pelas partes a celebrar o ajustamento, que passa pela ponderação do órgão público legitimado acerca dos termos propostos pelo particular e vice-versa.

De outro lado, o compromisso de ajustamento de conduta pode ser *mais abrangente* do que o provimento jurisdicional que se busca por meio da ação civil pública ou da investigação promovida pelo inquérito civil, tornando-se, portanto, **instrumento mais eficaz** para a defesa dos direitos transindividuais do **que os meios judiciais de solução de conflitos**.

... por vezes, o poder público poderá alcançar a *melhor solução* para a proteção ou defesa de bem ou direito de natureza metaindividual por meio do ajustamento de conduta, exatamente porque seu objeto poderá ser mais amplo do que aquele encerrado na ação civil pública ou no procedimento administrativo de cunho investigatório.

(destacado)

Aplicando essa linha de argumentação aos TACs eventualmente celebrados com a Anatel, por exemplo, poderíamos concluir ser possível alcançar melhores resultados com a tomada de compromisso de ajustamento de conduta pois, como visto anteriormente, essa agência prevê em regulamentação condições obrigatórias para esse tipo negocial de solução de conflitos, tais como arquivamento dos processos investigatórios (sancionatórios), pagamento de pedágio, ajustamento de condutas às disposições regulamentares e assunção de compromissos adicionais de novos investimentos (extra regulamentação).

Com o arquivamento dos processos se alcançaria uma diminuição significativa na duração desses processos, eliminação do risco de prescrição e melhor utilização dos recursos da agência para a busca efetiva da melhoria da prestação dos serviços, objeto principal dos termos negociados, Ou seja, haveria alocação dos recursos para a consecução da finalidade da atuação da agência e não para fins arrecadatários que, como visto, não consegue ser atendida a contento, resultando em baixa arrecadação das multas aplicadas.

Portanto, direcionando os recursos para o ajustamento das condutas infrativas recorrentemente descumpridas, estabelecendo prazos e condições

por meio de negociação entre as partes envolvidas, sem delongas discussões jurídicas ou formais em processos (administrativos ou judiciais), seria possível alcançar melhores resultados para a sociedade (que terá seus direitos garantidos, cumpridos), para as prestadoras de serviços de telecomunicações (que deixarão de receber mais multas por futuros descumprimentos, caso cumpram os compromissos assumidos e, ainda, poderão realizar investimentos em suas redes, contribuindo para aumento da qualidade e capacidade) e para o órgão regulador, que conseguirá alcançar sua missão de buscar ou garantir a entrega de serviços com qualidade aos consumidores, cumprimento de suas decisões regulatórias, celeridade no tratamento dos temas e processos, etc.

A Administração Pública brasileira ou o poder público, de maneira geral, exerce o chamado poder de polícia na condução dos assuntos públicos com o objetivo de limitar ou condicionar (regular) o exercício de direitos individuais, como liberdade, propriedade, exercício de profissão, segurança, defesa do consumidor, etc., para defesa do bem-estar coletivo ou do interesse público.

Para alcançar esse objetivo se utiliza do poder de coerção, estabelecendo uma reprimenda para aquele que não se curvar ao condicionamento ou limitação estabelecida. Essa coerção ou sanção pode ter natureza de restrição (legal), como a proibição ou suspensão do exercício de determinada atividade ou direito, da liberdade (nos casos penais) ou pecuniária (multa), entre outras. A primeira e a última são utilizadas pela Administração Pública na maioria dos casos ou processos administrativos - com grande prevalência da sanção de multa -, decorrentes da relação entre o Estado e o particular, como por exemplo: infrações de trânsito, atraso na entrega da declaração de imposto de renda, infrações administrativas geradas pelo descumprimento de regras ou normas administrativas, como decretos, portarias e regulamentos, entre outros.

Na espécie de regras administrativas os regulamentos se enquadram na produção normativa das Agências Reguladoras, órgão da Administração Pública indireta de natureza especial, criadas justamente para regular o exercício de atividade econômica (regulação) por meio do estabelecimento de limitações ou condicionamentos direcionados à definição de regras de entrada no setor regulado (licitação, concessão, autorização, etc.), regulação de preços e tarifas, proteção aos consumidores, padrões de qualidade, etc.

Como sanção pelo descumprimento dessas regras administrativas (regulamentação setorial), apesar de a legislação aplicável prever outras espécies, na esmagadora maioria dos casos é utilizada a sanção de multa. No caso específico da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, após vinte anos de atuação na regulação do setor de telecomunicações, verificamos a existência de mais de cem mil processos sancionadores com a aplicação de bilhões de reais em multas, conforme extraído do Sistema de Procedimentos para Apuração de Descumprimentos de Obrigações (SPADO) da Anatel. Em virtude da quantidade, esses processos tramitam na Agência por anos até chegar à conclusão. Todavia, em grande parte dos casos, sobretudo os com multas elevadas, os regulados recorrem ao Poder Judiciário para contestar o seu pagamento, e o efetivo pagamento dessas multas, acaba por ocorrer muitos anos depois do cometimento da infração, perdendo quase que por completo o caráter pedagógico e a efetividade da medida repressiva, conforme extraído do Sistema de Procedimentos para Apuração de Descumprimentos de Obrigações (SPADO) da Anatel.

Esse círculo vicioso – anos para apuração da infração, aplicação da devida sanção e efetivo recolhimento aos cofres públicos do valor da multa aplicada – acaba não alcançando o resultado esperado com a aplicação da reprimenda, que é o caráter pedagógico de evitar futuros e novos descumprimentos, contribuindo para a falta de eficácia, eficiência e efetividade na atuação do órgão.

Assim, essa sistemática sancionatória (processo sancionatório cujo resultado gera uma sanção de multa), adotada como única medida para a grande maioria dos processos administrativos, não tem conseguido alcançar resultados satisfatórios para correção das infrações recorrentemente praticadas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, contribuindo, ainda, para a crescente contestação da atuação das Agências Reguladoras pela sociedade e órgãos de controle, conforme se verifica dos inúmeros processos em trâmite do Tribunal de Contas da União, por exemplo.

O Tribunal de Contas da União – TCU analisa regularmente as contas das Agências Reguladoras e a efetividade da aplicação das sanções de multas tem recebido destaque, tendo em vista a constatação recorrente da baixa arrecadação de todas as Agências Reguladoras.

Entre 2005 a 2009 as 14 (catorze) Agências Reguladoras e outros órgãos e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle arrecadaram em média 3,7% (três virgula sete por cento) do total de multas que aplicaram no período, conforme se extrai do Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário.

Segue abaixo a tabela 4 do referido acórdão que apresenta a relação percentual entre aplicação de multas e arrecadação por entidade:

Tabela 4. Comparação entre os montantes de multa aplicados e arrecadados (em %)

Relação Percentual entre Arrecadação e Aplicação de Multas

Entidade	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado
ANATEL	76,40%	92,40%	78,40%	85,80%	74,10%	82,60%
ANA	100,00%	58,80%	96,60%	92,70%	76,00%	75,20%
ANVISA	73,90%	62,30%	51,20%	83,60%	65,40%	65,80%
ANTAQ	-	-	100,00%	19,80%	68,80%	45,50%
ANP	23,80%	27,20%	56,90%	34,20%	51,40%	36,10%
SUSEP	43,20%	37,70%	32,50%	19,10%	14,50%	31,60%
ANEEL	30,00%	50,10%	20,40%	32,50%	15,90%	26,00%
ANTT	5,10%	18,70%	43,20%	41,30%	63,00%	22,30%
ANAC	79,60%	45,80%	22,20%	5,40%	30,40%	17,50%
CADE	0,60%	462,60%	57,00%	56,40%	7,10%	13,40%
TCU	5,90%	5,50%	3,20%	4,20%	5,20%	4,60%
ANS	0,80%	3,60%	2,10%	2,20%	2,00%	2,10%
BACEN	0,40%	1,90%	4,30%	5,50%	6,50%	1,30%
CVM	6,70%	33,40%	1,00%	6,90%	0,20%	1,10%
ANCINE	-	0,00%	-	1,40%	0,70%	0,90%
IBAMA	1,00%	1,10%	0,50%	0,30%	0,20%	0,60%
Média	1,80%	6,40%	5,00%	4,80%	3,20%	3,70%

Entre 2011 e 2014 as 14 (catorze) Agências Reguladoras e outros órgãos e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle arrecadaram 6,03% (seis virgula zero três por cento) do total de multas que aplicaram, conforme Acórdão 1665/2014-TCU Plenário - Monitoramento do Acórdão 482/2012-TCU-Plenário.

Segue abaixo a tabela 4 do referido acórdão que apresenta a relação percentual entre aplicação de multas e arrecadação por entidade:

**Tabela 4. Multas Aplicadas X Multas Arrecadadas
Exercícios de 2011 a 2014**

Agências / Entidades	Multas Aplicadas		Multas Arrecadadas	(b) / (a)
	Qtde	Valor (R\$) (a)	Valor (R\$) (b)	
Anac	19.530	132.349.064,59	45.973.376,60	34,74%
Antaq	730	24.033.252,60	7.064.378,75	29,39%
Anvisa	12.942	261.673.720,00	75.279.900,00	28,77%
ANA	134	1.189.260,15	260.997,58	21,95%
ANP	21.580	2.288.525.498,59	458.584.972,59	20,04%
Aneel	1.330	1.853.944.239,06	354.041.192,55	19,10%
ANTT	1.344.146	1.519.193.185,79	176.769.011,87	11,64%
CVM	6.815	311.288.451,49	32.608.241,87	10,48%
ANS	12.543	1.262.774.346,74	106.099.390,31	8,40%
Ancine	1.522	35.240.846,38	2.292.833,25	6,51%
Cade	121	3.694.447.802,55	185.073.801,32	5,01%
Anatel	13.249	2.214.097.295,05	106.580.598,38	4,81%
Bacen	11.766	323.629.032,34	12.959.387,07	4,00%
Susep	1.944	12.275.102.611,74	15.763.734,45	0,13%
Consolidado	1.448.352	26.197.488.607,07	1.579.351.816,59	6,03%

O cenário da Anatel, como se pode verificar das tabelas colacionadas acima, é ainda pior que a média apresentada por todas as entidades em conjunto: arrecadou em média 1,72% (um virgula setenta e dois por cento) do total de multas aplicadas no triênio 2011/2013. A Anatel lidera as Agências com maior volume financeiro de multas suspensas, de 54,52% (cinquenta e quatro virgula cinquenta e dois por cento).

Segue abaixo a tabela 1 do referido acórdão que apresenta a relação percentual entre aplicação de multas e arrecadação por entidade:

Tabela 1 – Média dos Indicadores dos Exercícios de 2011 a 2014

Agências/ Entidades	Multas							
	Não inscritas no Cadin	Risco de Prescrição	Canceladas		Suspensas		Arrecadadas	
			% Físico	% Físico	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.
Ana	30,77	0	7,47	3,65	0	0	18,1	10,57
Anac	4,41	0	3,52	3,2	12,05	13,98	15,79	13,24

Anatel	21,2	8,74	1	1,27	2,57	16,97	18,44	1,6
Ancine	0,96	0	2,23	5,79	0	0	11,13	3,11
Aneel	0	0	3,43	1,42	0,74	0,21	22,71	7,43
ANP	9,98	0	0,21	0,2	0,73	0,42	12,2	8,95
ANS	96,58	0	0,27	0,06	0	0	4,63	3,38
Antaq	26,95	0	2,19	2,89	0	0	24,69	12,94
ANTT	0,01	0	1,41	2	2,14	13,32	11,59	4,93
Anvisa	16,24	0	1	1,48	18,41	12,4	12,84	8,94
Bacen	0	0	0,75	0,04	3,64	57,65	32,3	2,5
Cade	100	0	0	0	0	0	24,82	4,49
CVM	4,65	0	4,7	4,69	4,5	41,05	17,92	4,46
Ibama ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Susep	0,14	0	0,08	0	0	0	16,87	0,04
Média	4,17	0,06	1,41	0,48	2,42	3,85	11,91	2,24

O Ministro Relator Aroldo Cedraz, no Voto que fundamentou a decisão tomada no Acórdão nº 1970/2017 – TCU Plenário, de 6 de setembro de 2017 (sessão extraordinária), nos autos do processo TC 029.688/2016-7 instaurado para realizar o monitoramento da decisão contida no Acórdão 1.665/2014 TCU Plenário sobre arrecadação de multas aplicadas pelas Agências Reguladoras e outros órgãos e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle, externou o seguinte:

12. Considero que, não resta dúvida, que um dos grandes méritos deste trabalho é dar transparência em relação ao sistema de aplicação e arrecadação das multas apostas por essas entidades administrativas, embora reconheça que não há muitos parâmetros para possibilitar um seguro juízo de valor no que tange à efetividade da arrecadação e nem sobre a eficiência ou deficiência dos órgãos de arrecadação.

13. Por outro lado, entendo que há, ainda, uma grande oportunidade de aprofundamento da análise, com intuito de buscar as razões para a **baixa arrecadação dessas multas (incapacidade de realização das multas)**, mas, ainda, **a demonstração da utilização de sanção para melhorar a efetividade da atuação finalística de cada uma das entidades sancionadoras, uma vez que sanções não devem ter uma finalidade em si.** Além disso, há que ser analisado, também, o direcionamento da arrecadação para melhoria do setor regulado/fiscalizado.

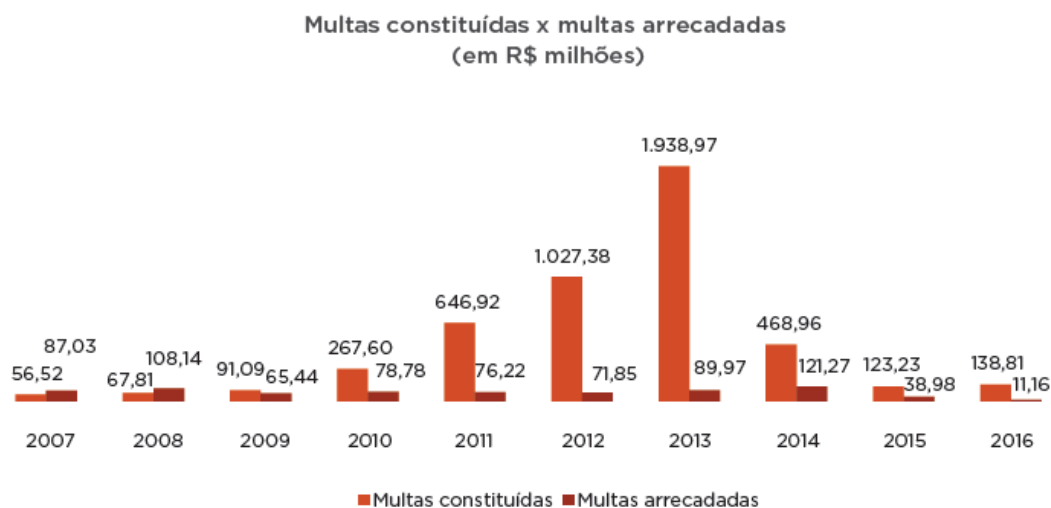
14. Ou seja, o que se observa é que a análise realizada por este Tribunal ainda não possibilita uma conclusão exata acerca da efetividade das medidas arrecadatórias, ou mesmo permite aferir se derivam da atuação das entidades de regulação relativamente às ações de fiscalização ou da adoção de procedimentos para evitar a

ocorrência de irregularidades, bem como aferir a efetividade dos procedimentos punitivos para melhoria das atuações.

(grifado e destacado)

Como se pode verificar dos números apresentados pelo TCU, a arrecadação das Agências Reguladoras, em especial da Anatel, é efetivamente muito baixa, contribuindo, como aponta o Ministro relator do TCU, para diminuir a efetividade da atuação finalística das entidades sancionadoras, ou seja, os objetivos ou resultados esperados pelas entidades ou, principalmente, pelos consumidores dos serviços regulados por essas entidades, não serão facilmente alcançados, ou simplesmente não serão alcançados.

Corroborando os apontamentos do TCU anteriormente expostos, o RELATÓRIO ANUAL da Agência Nacional de Telecomunicações de 2016 aponta a relação entre as multas aplicadas e constituídas e as multas arrecadas pela agência, conforme os seguintes gráficos colacionados nas páginas 73 e 75 do referido relatório:



**Multas constituídas
2000 - 2016**

Montante arrecadado integralmente				
Situação	Financeiro (em R\$)	Percentual (financeiro)	Físico	Percentual (físico)
Multas arrecadadas	727.343.648,18	13,92%	38.429	65,01%
Montante arrecadado parcialmente				
Situação	Financeiro (em R\$)	Percentual (financeiro)	Físico	Percentual (físico)
Suspensas judicialmente	2.692.209,96	0,05%	9	0,02%
Parceladas	424.731,61	0,01%	269	0,46%
Cadin e/ou Dívida Ativa	1.299.345,43	0,02%	1.257	2,13%
Comunicado (Cadin) expedido	176.445,93	0,00%	178	0,30%
Comunicado (Cadin) pendente de expedição	84.711,69	0,00%	55	0,09%
Subtotal	4.677.444,62	0,09%	1.768	2,99%
Montante não arrecadado				
Situação	Financeiro (em R\$)	Percentual (financeiro)	Físico	Percentual (físico)
Suspensas judicialmente	2.356.087.545,87	45,08%	855	1,45%
Montante não arrecadado				
Parceladas	14.186.208,66	0,27%	876	1,48%
Cadin e/ou Dívida Ativa	2.095.513.033,11	40,09%	15.118	25,57%
Comunicado (Cadin) expedido	12.721.112,69	0,24%	1.538	2,605%
Comunicado (Cadin) pendente de expedição	16.491.722,32	0,32%	531	0,90%
Subtotal	4.494.999.622,65	86,00%	18.918	32,00%
Total	5.227.020.715,45	100,00%	59.115	100,00%

Os montantes Integral e parcialmente arrecadados correspondem ao valor principal recolhido, sem o acréscimo de juros e correção monetária. O montante ainda não arrecadado corresponde ao saldo devedor principal, desconsiderando os acréscimos moratórios.

Do quadro acima verifica-se que cerca de 86% (oitenta e seis por cento) do total de multas aplicadas pela Anatel não foram quitadas, ou seja, ainda estão pendentes de pagamento por parte dos regulados, seja porque ainda estão em trâmite administrativo para cobrança (procedimentos para inscrição no Cadin) ou suspensas judicialmente, após ação de execução da procuradoria federal especializada da agência.

Como se pode verificar, a arrecadação de multas aplicadas pela Agência Nacional de Telecomunicações é extremamente baixa, especialmente por que as prestadoras de serviços contestam a aplicação, suas fórmulas ou até mesmo o mérito, em menor parte dos casos. Dessa forma verifica-se a possibilidade de ocorrência de longa discussão entre regulado e poder público, buscando aquele não arcar com o pagamento das sanções de multas, que chegam a ser discutidas por décadas nas instâncias do Poder Judiciário.

O longo caminho a ser percorrido para que os valores de multas aplicadas em processos sancionatórios da Anatel sejam efetivamente pagos, seja em decorrência dos entraves burocráticos *interna corporis* – duramente criticado pelo TCU nos últimos anos em vários Acórdãos –, ou a infundável discussão judicial para execução desses valores, não permite concluir com clareza a real utilização desses recursos nas atividades da Agência para a melhoria dos serviços, especialmente relacionadas às atividades de fiscalização.

Diante desse cenário podemos concluir que a aplicação de sanção não é eficiente, pois a demora no alcance do resultado esperado – recolhimentos dos valores – acaba por causar mais danos do que benefícios.

Segundo Nery:

“... o princípio da eficiência insere nova lógica ao princípio da legalidade, ao determinar a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata.

(...)

Pelo princípio da eficiência, toda a ação administrativa deve estar orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei. Somente há o respeito e a observância ao princípio da eficiência administrativa quando o administrador respeita o ordenamento jurídico, mesmo diante de finalidade legal efetivamente alcançada.

Também não é efetiva e muito menos eficaz; não é eficaz porque não é aplicada com a celeridade adequada, próxima do cometimento da infração, e não é capaz de evitar o cometimento de novas infrações, ou seja, não cumpre o papel principal de uma sanção que é reprimir a reincidência; não é efetiva porque não cumpre o papel principal da sanção de multa que é o seu efetivo recolhimento aos cofres públicos, servindo, portanto, como reprimenda concreta.

Esse cenário contribui para gerar insatisfação com a atuação do órgão regulador por parte dos consumidores, da sociedade em geral e dos órgãos de controle ou de defesa dos consumidores, conforme se pode perceber do grande número de reclamações nos órgãos ou entidades de defesa do consumidor e na própria agência.

Assim, deve-se buscar a utilização de medidas alternativas ao simples sancionamento, de forma a trazer maior efetividade às decisões regulatórias e para evitar a continuidade da prática de condutas semelhantes no futuro e, conseqüentemente, proporcionar melhorias que não seriam obtidas com a aplicação do sancionamento ordinário.

A utilização do Temo de Ajustamento de Conduta como instrumento de solução de conflito apresenta maior probabilidade de correção dos problemas que geram os recorrentes sancionamentos, pois as partes formularão nesse acordo as condições, prazos e forma de ajustamento das condutas recorrentemente infringidas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Em que pese a fixação de novos prazos para cumprimento de obrigação que já deveria ter sido efetivada, esse acordo tem como premissa o estabelecimento de sanção pecuniária certa (prefixada) para os futuros e eventuais descumprimentos, na forma de multas diárias, com previsão (legal) de execução judicial direta, pois é um título executivo extrajudicial que carece de discussão sobre o direito que lhe funda; esse mecanismo tende a ser mais oneroso para a prestadora infrigente.

Sendo assim um acordo, nos termos de prazos e condições para cumprimento das obrigações legais e regulatórias, o risco de continuidade dos descumprimentos diminui, pois a prestadora estará imbuída no cumprimento dos compromissos que assumiu, de forma a evitar a execução direta dos valores eventualmente aplicados a título de multas diárias.

A adoção de formas de solução de conflitos consensuais tem se tornado uma prática recorrente nas legislações de muitos países e no Brasil também verificamos esse fenômeno, com a criação, a partir da década de 90, dos juizados de “pequenas causas”, previsão de audiências de conciliação já no início dos processos, criação dos “tribunais de arbitragem” e, mais recentemente, a possibilidade de mediação, seja como forma para diminuição

da quantidade de processos nos tribunais, seja para redução do prazo de análise e resposta judicial.

Assim, torna-se possível, também, a diminuição das contestações administrativas e judiciais (diminuição de litígios), reduzindo-se os prazos de análises de processos sancionatórios e, posteriormente, de execução judicial. Com isso a Agência poderá direcionar seus recursos (escassos) à busca da melhoria dos seus resultados (menor duração de análise de seus processos, por exemplo), melhoria da prestação dos serviços, seja através da verificação do cumprimento dos ajustamentos de condutas fixados nos TACs, seja pela atuação mais célere na identificação e correção de outras infrações de outras prestadoras.

Os TACs podem, ainda, ser utilizados como mecanismo para direcionamento de investimentos para localidades pouco atrativas economicamente para as prestadoras (por não ser economicamente viáveis, ou seja, não darem retorno ao investimento). Nessa seara o poder público pode exigir, como contrapartida às novas condições do acordo, a realização de investimentos nessas localidades, aumentando, assim, a expansão (universalização ou massificação) dos serviços de telecomunicações.

Portanto, a adoção do instrumento TAC possibilita a correção das condutas recorrentemente descumpridas, a diminuição da duração de análise dos processos e o alcance de melhores resultados para universalização das políticas públicas, no caso objeto do presente estudo, o aumento da população a ser atendida por serviços de telecomunicações (acesso à banda larga, por exemplo).

A utilização de Termos de Ajustamento de Condutas pela Anatel

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC é um instrumento jurídico previsto em lei que dá permissão a determinados órgãos públicos legitimados para negociar a solução de conflitos com o objetivo de regularização ou ajustamento de condutas ou prevenir a prática de condutas irregulares pelos infratores.

Tal instrumento de solução de conflito foi inaugurado na legislação brasileira com a aprovação da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) e, posteriormente, pela Lei nº 8.078/90, que aprovou o

Código de Defesa do Consumidor (CDC) e acrescentou o §6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública nos seguintes termos:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a **autarquia**, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

(destacado)

Sendo um título executivo extrajudicial, uma vez descumprido, poderá ser executado imediatamente na esfera judicial, sem necessidade de discussão sobre o direito.

Conforme José dos Santos Carvalho Filho:

O compromisso de ajustamento, sendo formado em título executivo extrajudicial, confere certeza jurídica às obrigações nele contidas, sendo desnecessária qualquer discussão sobre os comportamentos que constituíram objeto da declaração compromissória.

Em decorrência desse fato, o título executivo que o representa pode ser imediatamente objeto de ação de execução no caso de haver descumprimento, por parte do compromitente, das obrigações a que se comprometeu (Ação civil pública. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 254).

Portanto, essa natureza garante celeridade na cobrança de multas na hipótese de descumprimentos do termo.

A Anatel, por meio do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589/2012, inseriu o TAC no âmbito de sua atuação, em que pese a previsão legal que já a autorizava, estabelecendo em seu artigo 5º que: *“a Anatel poderá, a seu critério e na órbita de suas competências legais, com vistas ao melhor atendimento do interesse público, celebrar, com os infratores, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais”*.

Em seguida, por meio da Resolução nº 629/2013, aprovou o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC), estabelecendo critérios, condições e diretrizes para a celebração e o acompanhamento de TAC, reforçando nos artigos 2º e 3º a sua competência para celebração desse tipo de acordo:

Art. 2º Compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público no que pertine à prestação adequada dos serviços de telecomunicações, conforme disposto nos arts. 1º, parágrafo único, e 2º, IV, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 3º A Anatel poderá firmar TAC, com eficácia de título executivo extrajudicial, com vistas a **adequar a conduta** da Compromissária às disposições legais, regulamentares ou contratuais, mediante o estabelecimento de compromissos, nos termos deste Regulamento.

(destacado)

A Anatel disciplinou em seu regulamento como condições obrigatórias para a celebração, efeitos que poderiam ser negociados entre as partes, conforme defendido por Nery:

As partes podem negociar os efeitos que a celebração do ajustamento de conduta ocasionará tendo em vista a existência ou não de procedimento ou processo acerca da conduta investigada, podendo ocorrer a suspensão ou o **arquivamento do processo** ou procedimento no bojo do qual o ajustamento foi celebrado.

Se o ajustamento for endoprocessual, ou seja, celebrado no curso do processo, haverá a extinção do processo, com fundamento no art. 269, III do CPC, tendo em vista a homologação da transação em juízo.

Esse instrumento legitima a tomada de compromisso com o infrator para que este possa se adequar à norma legal infringida, estabelecendo a forma, prazo e condições específicas para cada conduta, sob pena de cominações – sanções – previamente fixadas, formalizando um acordo entre as partes, com natureza de título executivo extrajudicial, o que permite ao órgão legitimado executar os valores de multas diretamente no poder judiciário, sem discussão prévia acerca da validade ou reconhecimento do direito.

O ajustamento de condutas irregulares por meio de acordo negociado entre as partes agrega maior chance de viabilizar os resultados pretendidos de forma eficiente, pois permite destinar parte dos recursos que originalmente seriam recolhidos aos cofres públicos para investimentos em infraestrutura de telecomunicações, caso os processos chegassem ao seu trâmite final e as multas eventualmente aplicadas fossem executadas e pagas pelos regulados, sobretudo em regiões mais afetadas pelas constantes infrações, contribuindo para eliminar as deficiências de investimentos que deram causa aos descumprimentos. Dito de outra maneira permite levar investimentos para áreas que normalmente não os receberiam, contribuindo para a melhoria e expansão da prestação dos serviços e possibilitando a prevenção de novas infrações nessas localidades.

Neil Gunningham¹ defende que o regulador deve buscar maneiras mais efetivas de aplicação da regulamentação (*enforcement*) e reduzir a incidência de prejuízo ao corpo social envolvido e eficientes, propiciando a realização das atividades de forma menos custosa aos reguladores e aos regulados.

A aplicação desse arcabouço legal e infralegal ao instrumento permite à Anatel atender ao quanto disposto nos artigos 2º e 19 da lei geral de telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472.1997, que assim dispõe:

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - **garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações**, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

¹ GUNNINGHAM, Neil. Enforcement and Compliance Strategies. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Org.). The Oxford Handbook of Regulation: Oxford, 2010. p. 120.

II - **estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações** pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - **adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;**

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - **criar oportunidades de investimento** e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

(destacado e grifado)

O TAC da Anatel como um instrumento inovador e moderno

As condições definidas pela Anatel para celebração e acompanhamento TAC revelam-se extremamente inovadoras e modernas, pois vai muito além do estabelecido na legislação que instituiu esse instrumento – lei da ação civil pública, conforme já citado – que não estabelece qualquer condição, diretriz ou limitações – e na regulamentação dos demais entes governamentais que fazem uso desse instrumento, que será analisada na sequência do presente trabalho.

Como requisitos gerais básicos de admissibilidade dos requerimentos para celebração de TAC o Regulamento estabelece a impossibilidade de admissão quando houver outro TAC descumprido ou em andamento pela requerente, quando não se verificar a existência de interesse público ou o acordo não for o meio mais adequado para atingir essa finalidade, o valor for inferior ao mínimo previsto (de 0,25% da Receita Operacional Líquida), conforme artigos 6º, 11, 14 e 15:

Art. 6º Não será admitido o requerimento de TAC:

I - quando a Compromissária houver descumprido TAC há menos de 4 (quatro) anos, contados da data da emissão do respectivo Certificado de Descumprimento;

II - quando a Compromissária houver descumprido TAC, na hipótese do caput do artigo 29, há menos de 8 (oito) anos, contados da data da emissão do respectivo Certificado de Descumprimento;

III - quando a Compromissária tiver sido condenada pela prática de má-fé no bojo de outro TAC, nos últimos 4 (quatro) anos;

IV - quando a proposta apresentada tiver por objetivo corrigir o descumprimento de outro TAC;

V - quando a proposta apresentada possuir o mesmo objeto e abrangência de outro TAC ainda vigente;

VI - quando a proposta apresentada tiver por objeto processos em relação aos quais o Conselho Diretor já tenha se manifestado contrariamente à celebração de TAC ou, julgado procedente o pleito, a interessada não tenha assinado o ajuste no prazo do § 1º do art. 11, bem como no caso previsto no parágrafo único do art. 10;

VII - quando, em avaliação de conveniência e oportunidade, não se vislumbrar interesse público na celebração do TAC.

Parágrafo único. Considera-se prática de má-fé, dentre outras, a prestação de informações inverídicas quanto ao cumprimento de obrigações assumidas no TAC, sem prejuízo do disposto no art. 7º da Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012.

Art. 14. (...) § 1º O Valor de Referência previsto neste artigo não poderá ser inferior a 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) da receita operacional líquida anual da Compromissária, proporcional à área de abrangência do TAC.

Art. 15. Para a celebração de TAC, deverá ser verificado se ele é o meio adequado e próprio à realização do interesse público no caso concreto, ponderando-se, dentre outros, os seguintes fatores:

I - a proporcionalidade da proposta em relação à gravidade da conduta em análise;

II - a existência de motivos que recomendem que o ajustamento de determinada prática reputada irregular se dê gradualmente;

III - a capacidade do TAC para evitar a prática de novas condutas semelhantes pela Compromissária, bem como para estimular o cumprimento da regulamentação; e,

IV - a efetiva proteção dos direitos dos usuários.

O Regulamento de TAC da Anatel estabelece como condição obrigatória de todos os termos de ajustamento a existência de compromisso de ajustamento de condutas, o que é básico em todos os acordos desse tipo, e de compromisso adicional, que pode ser revestido em benefícios aos usuários dos serviços de telecomunicações ou em investimentos para melhoria ou expansão das redes de telecomunicações, seja para aumento da qualidade ou capacidade das redes ou para aumentar a cobertura dos serviços, com oferta de serviços até então não obrigatórios em municípios ou localidades, conforme dispõem os artigos 16, 17 e 18:

Art. 16. O TAC contemplará o estabelecimento de **compromisso de ajustamento da conduta irregular e de compromissos adicionais**.

Art. 17. **O compromisso de ajustamento da conduta irregular** discriminará todas as obrigações e ações necessárias para corrigir e evitar infrações de igual natureza àquela praticada pela Compromissária, bem como para a reparação dos usuários atingidos, se for o caso.

§ 1º Dentre as obrigações e ações citadas no caput deverão constar:

I - as medidas de reparação aos usuários atingidos, segundo cronograma de metas e condições não excedente a 6 (seis) meses, na forma da regulamentação da Anatel;

II - cronograma de metas e condições corretivas e preventivas, que terá prioridade sobre o cronograma de metas de compromissos adicionais; e,

III - multa diária específica, que incidirá no caso de atraso no cumprimento de quaisquer dos itens do compromisso de ajustamento.

§ 2º O compromisso previsto neste artigo delimitará a área geográfica de sua execução e os aspectos dos serviços de telecomunicações sobre os quais incidirão as obrigações assumidas.

Art. 18. Além do compromisso de ajustamento da conduta irregular, serão estabelecidos **compromissos adicionais** que impliquem benefícios a usuários e/ou melhorias ao serviço, das seguintes espécies:

I - execução de projetos, selecionados a partir de rol de opções estabelecidas em Ato a ser editado pelo Conselho Diretor da Anatel, ou propostos pela Compromissária; e,

II - concessão temporária de benefícios diretos a usuários, que poderão se dar, dentre outros, na forma de redução, desconto, crédito, gratuidade em tarifas ou preços de serviços de telecomunicações.

§ 1º Os compromissos adicionais terão delimitados a área geográfica de sua execução e os aspectos dos serviços de telecomunicações sobre os quais incidirão as obrigações assumidas, e poderão dispor, total ou parcialmente, acerca de outros fatos e serviços de telecomunicações não diretamente relacionados às irregularidades constatadas.

§ 2º Na hipótese dos compromissos adicionais envolverem serviços prestados por outras empresas do grupo econômico integrado pela Compromissária, o TAC deverá ser subscrito pelos representantes legais de todas as empresas envolvidas.

(destacado)

Para o cumprimento desse último compromisso (adicional, art. 19) – novo compromisso a ser assumido exclusivamente em virtude da assinatura do TAC, não previsto na regulamentação como obrigação que deveria ser cumpridas pelas prestadoras regularmente – as prestadoras podem utilizar os valores que, sem a negociação, deveria recolher aos cofres públicos - caso os processos chegassem ao seu trâmite final e as multas eventualmente aplicadas fossem executadas e pagas pelos regulados. Todavia, conforme já abordado a arrecadação desses valores podem levar anos ou até décadas em virtude da utilização dos inúmeros recursos jurídicos na esfera administrativa e do Poder Judiciário. Assim, em que pese a inexistência de reconhecimento de culpa pelas prestadoras, torna-se possível dar um destino mais concreto para a conclusão da apuração das irregularidades apontadas nos processos

sancionatórios, utilizando-se dos valores das sanções de multa como incentivador ou *enforcement* para o cumprimento do quanto estabelecido.

O Regulamento de TAC da Anatel também estabelece algumas diretrizes para a realização de investimento do compromisso adicional, como:

Art. 22. Os projetos do art. 19 deverão observar as seguintes diretrizes:

I - atendimento a áreas de baixo desenvolvimento econômico e social, por meio de ampliação da capacidade, capilaridade ou cobertura das redes de telecomunicações;

II - redução das diferenças regionais;

III - modernização das redes de telecomunicações;

IV - elevação dos padrões de qualidade propiciados aos usuários; e,

V - massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

§ 1º Os projetos compreenderão metas e condições que ultrapassem as obrigações já impostas à Compromissária por meio dos contratos de concessão, dos atos de designação ou dos atos e termos de permissão, de autorização de serviço, de autorização de uso de radiofrequência, de direito de exploração de satélite, ou ainda dos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência, segundo cronograma não excedente à vigência do TAC.

Esses investimentos devem observar, ainda, um valor mínimo de investimento, nos termos estabelecidos no regulamento, e deve gerar saldo negativo para prestadora durante certo período de tempo, ou seja, a prestadora terá prejuízo nos primeiros anos após a realização do investimento, é que se denomina de valor presente líquido negativo do projeto. Essa exigência de prejuízo com o investimento a ser realizado no âmbito do TAC se justifica pela necessidade de exigir da prestadora a realização de investimento em localidades ou municípios que normalmente não faria, em localidades sem ou com pouca atratividade econômica, não sendo permitida a realização de investimentos em localidades já atendidas regularmente por outras prestadoras.

Nesse caso, ainda, a Agência estabelece alguns fatores de incentivo para a prestadora executar projetos estratégicos, definidos pela Anatel, ou executá-los em municípios ou localidades que não dispõem (e nem existe obrigação por parte de qualquer outra prestadora) de serviços ou de serviços mais modernos, conforme dispõe o artigo 19:

Art. 19. Na execução de projetos, o total de compromissos adicionais assumidos deverá corresponder a:

I - no mínimo, 80% (oitenta por cento) do Valor de Referência do TAC, em relação aos processos administrativos em que haja multa aplicada ou decisão de primeira instância proferida; e,

II - no mínimo, 40% (quarenta por cento) do Valor de Referência do TAC, em relação aos demais casos.

§ 1º **Somente serão admitidos projetos que apresentem Valor Presente Líquido (VPL) negativo**, a ser apurado conforme metodologia de cálculo usualmente empregada pela Agência.

§ 2º No caso deste artigo, o montante dos compromissos adicionais assumidos no TAC corresponderá ao valor absoluto do Valor Presente Líquido (VPL) de cada projeto multiplicado pelo respectivo fator de redução de desigualdades sociais e regionais e de execução de projetos estratégicos, que variará entre 1 (um) e 2 (dois).

§ 3º O fator de redução de desigualdades sociais e regionais e de execução de projetos estratégicos será previsto no Ato de que trata o inciso I do art. 18.

(destacado)

Além desses dois principais compromissos a serem definidos em cada um dos TACs a serem celebrados pela agência, o Regulamento de TAC da Anatel estabelece, ainda, a necessidade de pagamento de 10% (dez por cento) dos valores de multas aplicadas nos processos admitidos na negociação e o arquivamento de todos os processos, contribuindo para o aumento da celeridade na análise e conclusão de tais processos, conforme dispões os artigos 5º e 11:

Art. 5º (...)

§ 2º Caso o requerimento seja apresentado após a decisão condenatória de primeira instância, será devido, como condição para a celebração do Termo, o **pagamento de 10%** (dez por cento) do valor correspondente às multas aplicadas nos processos administrativos a que se refere o TAC.

Art. 11. Compete ao Conselho Diretor da Anatel, por decisão irrecorrível, deliberar acerca da celebração de TAC.

(...)

§ 3º **A celebração de TAC acarretará o arquivamento dos processos administrativos** a que ele se refere, ressalvadas as condutas infrativas não contempladas na negociação, cuja apuração e sancionamento devem seguir seu curso, em autos próprios.

(destacado)

O Regulamento de TAC da Anatel também estabelece que o valor total das multas aplicadas (com decisão de primeira instância) e estimadas (sem decisão de primeira instância) nos processos admitidos – que serão arquivados – comporão o valor de referência do TAC para ser exigido (de forma proporcional) na hipótese de descumprimento do acordo; caso haja o descumprimento total do acordo, será exigido o valor total de referência (que é igual ao valor total das multas aplicadas naqueles processos). Com isso, afasta-se a existência de vantagem para a prestadora que descumprir o acordo, ou ainda, de possíveis alegações de ganho de prazo para o cumprimento das obrigações regulamentares.

Art. 14. **O Valor de Referência a ser dado ao TAC, para fins de execução em caso de eventual descumprimento, corresponderá à soma dos valores das multas aplicadas e estimadas dos processos administrativos** a que ele se refere ou, caso não se trate de processo administrativo sancionador em trâmite, à estimativa da sanção que seria cabível pelo descumprimento objeto do ajustamento.

(destacado e grifado)

Faz parte das condições obrigatórias, ainda, o estabelecimento de multas diárias para cada uma dos compromissos previstos no acordo e tais multas são definidas utilizando-se, também, o valor de referência do TAC; nesse caso divide-se esse valor para cada um dos compromissos, estabelecendo-se, assim, multas diárias, no mínimo, em valor igual ao dobro desse valor.

Com essas duas sistemáticas sancionatórias, caso uma prestadora venha a descumprir integralmente o TAC, receberá, no mínimo, o valor equivalente ao triplo das multas originalmente aplicadas nos processos que deram causa ao acordo. Portanto, não é uma vantagem descumprir de forma voluntária o acordo celebrado.

O regulamento de TAC estabelece, ainda, algumas situações que impedem a celebração desse tipo de acordo, como a existência de TAC descumprido em período inferior a 4 (quatro) anos, existência de má-fé, tentativa de acordo anterior negado pelo colegiado e tentativa de acordo em que a prestadora desistiu antes da celebração.

Outra condição severa é a possibilidade de declaração de descumprimento integral do TAC, com aplicação da máxima sanção de multa prevista, ou seja, do valor total de referência do acordo, caso se constate o descumprimento de mais de 50% (cinquenta por cento) do acordo, mesmo ainda durante a sua execução. Nesse caso a prestadora ficará impedida de celebrar novo acordo com a agência pelo período de 8 (oito) anos.

Art. 29. Ocorrendo atraso ou **descumprimento de obrigações correspondentes a mais de 50%** (cinquenta por cento) do Valor de Referência do TAC, a Anatel declarará seu **descumprimento integral** mesmo durante o seu período de vigência.

Parágrafo único. Independentemente das multas diárias incidentes até o momento da declaração de descumprimento, bem como de outras sanções previstas, o descumprimento do TAC na hipótese do *caput* implicará sua rescisão e **execução integral de seu Valor de Referência, bem como a vedação do requerimento ou negociação de TAC, pela Compromissária, pelo prazo de 8 (oito) anos.**

(destacado e grifado)

Por fim, o Regulamento de TAC da Anatel estabelece algumas diretrizes para a realização de investimento do compromisso adicional, como:

Art. 22. Os projetos do art. 19 deverão observar as seguintes diretrizes:

I - atendimento a áreas de baixo desenvolvimento econômico e social, por meio de ampliação da capacidade, capilaridade ou cobertura das redes de telecomunicações;

II - redução das diferenças regionais;

III - modernização das redes de telecomunicações;

IV - elevação dos padrões de qualidade propiciados aos usuários; e,

V - massificação do acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga.

§ 1º Os projetos compreenderão metas e condições que ultrapassem as obrigações já impostas à Compromissária por meio dos contratos de concessão, dos atos de designação ou dos atos e termos de permissão, de autorização de serviço, de autorização de uso de radiofrequência, de direito de exploração de satélite, ou ainda dos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência, segundo cronograma não excedente à vigência do TAC.

Verifica-se que o TAC da Anatel é extramente inovador, pois estabelece uma série de condições que ultrapassam em muito as disposições regulamentares regularmente aplicadas à prestação do serviço, sendo capaz de gerar ganhos significativos para a sociedade e para o setor de telecomunicações, como também para a agência, conforme já apontado no Voto nº 2/2016/SEI/IF, de 27/05/2016, que fundamentou a aprovação de TAC na Agência, nos autos do Processo nº 53500.0015408/2015, que colherá os frutos do alcance de serviços prestados com melhor qualidade, para um número bem maior de consumidores que se alcançaria sem o acordo – em condições normais – e tudo de forma célere, sem as ordinárias discussões jurídicas e processuais de costume. O referido voto apontou o seguinte:

4.2.8.10. Além dos dispositivos que tratam dos procedimentos para requerimento de TAC - como prazos, suspensão de tramitação de processos, competências, declaração de cumprimento ou

descumprimento, definição, aplicação e pagamento de multas, entre outros -, o RTAC apresentou quatro medidas de suma importância para condução das atividades de acompanhamento e controle das obrigações regulatórias: a) arquivamento dos processos abarcados no TAC, b) compromisso de ajustamento da conduta irregular e compromissos adicionais, c) utilização de parte do Valor de Referência em compromissos adicionais que impliquem benefícios aos usuários ou melhorias para os serviços e d) possibilidade de execução dos valores de multas aplicadas e estimadas nesses processos (que formam o Valor de Referência do TAC) ao final do TAC, total ou proporcionalmente, em virtude de eventual descumprimento dos compromissos assumidos.

4.2.8.11. O arquivamento da totalidade dos processos abarcados no TAC com sua celebração (art. 11, §3º), além de permitir uma análise consolidada das condutas – com uma visão global da prestação no aspecto considerado –, libera os recursos da Agência para atuação mais focada no acompanhamento da implementação dos compromissos assumidos ou para realização de outras atividades.

4.2.8.12. O estabelecimento do compromisso de ajustamento da conduta irregular é condição obrigatória para celebração do TAC e consiste em discriminar as obrigações e ações necessárias para corrigir e evitar as infrações praticadas, incluindo o cronograma de metas e condições corretivas e preventivas (art. 17²). Como se verifica, podem ser discriminadas as obrigações, ações e condições necessárias para correção das condutas irregulares como também para prevenir a prática futura dessas mesmas condutas. Essa abertura implica a possibilidade de ser objeto do compromisso de ajustamento da conduta ações mais amplas que a simples adequação da conduta às disposições legais, regulamentares ou contratuais atualmente previstas, abarcando ações ou medidas estruturantes (de rede ou de cobertura no caso destes autos) como forma de garantir a correção (atual) e prevenir ou evitar futuras infrações. Portanto, há possibilidade de atuar na causa raiz das condutas infrativas.

O instrumento é moderno, pois permite o alcance dos ganhos mencionados acima, além de forma célere, conforme já mencionado, com menor custo para a agência e com maiores possibilidades de atendimento aos ditames regulamentares, pois as compromissárias estarão mais embebidas em cumprir o acordo que também lhe é vantajoso, deixando de questionar as

2 Art. 17. O compromisso de ajustamento da conduta irregular discriminará todas as obrigações e ações necessárias para corrigir e evitar infrações de igual natureza àquela praticada pela Compromissária, bem como para a reparação dos usuários atingidos, se for o caso. § 1º Dentre as obrigações e ações citadas no caput deverão constar: (...) II - cronograma de metas e condições corretivas e preventivas, que terá prioridade sobre o cronograma de metas de compromissos adicionais;

decisões regulatórias na justiça, trazendo maior eficácia e efetividade para sua atuação.

Assim, diante de todos os pontos apontados até o presente, pode-se concluir ser o TAC um instrumento capaz de perquerir o ajustamento de condutas irregulares apuradas em processos sancionatórios e, portanto, de alcançar melhores resultados no acompanhamento do cumprimento das obrigações regulatórias no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações do que os instrumentos sancionatórios regularmente adotados medidas ar maior efetividade às decisões regulatórias da Agência. Todavia, a efetividade desse instrumento ainda depende de avaliação após a celebração e conclusão.

Como visto, o regulamento da Anatel estabelece outras condições e diretrizes em adição à simples regularização das condutas infrativas (prática mais usual utilizada pelas demais entidades), como o arquivamento dos processos que deu causa ao TAC (contribuindo para a celeridade no tratamento desses processos e diminuindo a burocracia processualística), o pagamento de um percentual dos valores de multas contidos nos processos e a obrigatoriedade de assunção de novos investimentos (compromissos adicionais aos previstos na regulamentação e que, uma vez descumpridos darão causa ao ajustamento de condutas) não previstos em qualquer obrigação já existente.

Portanto, se bem construído e consideradas todas as condições e diretrizes estabelecidas no Regulamento da Anatel o TAC pode se transformar em um instrumento para possibilitar a agência alcançar ganhos significativos na condução dos temas de sua responsabilidade, trazendo maior responsabilidade e compromisso das prestadoras de serviços de telecomunicações em prestar serviços com melhor qualidade, para um número maior de consumidores e sem contestações (administrativas e judiciais) intermináveis.

Assim, ao fazer uso desse instrumento de solução de conflito de forma consensual, a agência passará a dar maior importância à solução dos problemas e não apenas à sanção pecuniária. Passará a se dedicar a discutir e negociar com as prestadoras formas de solução das causas das infrações ou reclamações dos consumidores e não a argumentações protelatórias ou a fórmulas de cálculo de multas.

A utilização de Termos de Ajustamento de Condutas pelas demais Agências e outros órgãos públicos

Outras Agências Reguladoras e entidades da administração pública federal também editaram suas normas internas estabelecendo critérios para celebração de TAC em seus âmbitos de atuação, é o caso da Aneel (Resolução Normativa nº 333, de 7 de outubro de 2008, posteriormente revogada pela Resolução Normativa nº 712, de 19 de abril de 2016), ANAC (Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011), Cade (art. 85 da Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica etc.), Ministério Público, entre outros casos.

A Resolução Normativa nº 333, de 7 de outubro de 2008, da Aneel estabelecia, em síntese, o seguinte:

Art. 1º A ANEEL poderá, alternativamente à imposição de penalidade, firmar Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta – TAC com as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de energia elétrica, com vistas a adequar a conduta desses agentes às disposições legais, regulamentares ou contratuais.

Art. 5º A assinatura do TAC acarreta o arquivamento do processo fiscalizatório correspondente, quanto ao seu objeto.

Art. 9º Celebrado o TAC, obriga-se o agente a:

I – cessar a prática da conduta ajustada;

II – corrigir as não conformidades identificadas pela ANEEL, inclusive indenizando os prejuízos delas decorrentes, conforme o caso;

III - informar a todos os consumidores alcançados pelas não-conformidades as medidas adotadas para sua correção e compensação; e

IV – realizar os investimentos e implementar as ações previstas no TAC.

§ 1º As metas e compromissos objeto do TAC deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nos regulamentos e contratos que regem a prestação de serviços de

energia elétrica descumpridos pela concessionária, permissionária ou autorizada.

§ 2º As obrigações decorrentes do TAC são autônomas, em nada alterando, dispensando ou diminuindo as obrigações às Cade (art. 85 da Lei nº 12.529/2011, quais está sujeita a concessionária, permissionária ou autorizada em virtude do respectivo ato de outorga, das leis e dos regulamentos aplicáveis.

Art. 12. O valor do investimento previsto no Plano de Ações e/ou Investimentos constante do TAC não poderá ser inferior ao maior valor entre R\$ 100.000,00 e 0,20% (vinte centésimos por cento) do montante do faturamento anual, nos casos de concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, ou sobre o valor estimado da energia produzida, nos casos de autoprodução e produção independente, conforme definidos pela Resolução Normativa nº 063, de 2004.

(grifado)

A Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011, da Anac, estabelece, em síntese, o seguinte:

Art. 2º O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é o instrumento celebrado entre a ANAC e os agentes por ela regulados, no qual são definidas medidas corretivas e prazos a serem observadas pelos agentes com vistas a adequar a sua conduta:

I - às exigências previstas nas normas aplicáveis; ou

II - às melhores práticas para garantir a segurança operacional ou manter a adequação do serviço público prestado ao usuário de transporte aéreo.

Art. 5º Compete à Diretoria da ANAC decidir sobre a celebração do TAC nos casos em que exista processo administrativo em curso para:

I - autuação ou conjunto de autuações com multas aplicadas cujo valor total estimado seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

II - cassação ou suspensão de concessões ou autorizações para a exploração de serviço público, ou suspensão parcial ou total da operação de prestadoras de serviços aéreos;

III - interdição parcial ou total de aeródromo público

(grifado)

O art. 85 da Lei nº 12.529/2011, de 30 de Novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, estabelece o seguinte:

Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas;

III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível.

§ 2º Tratando-se da investigação da prática de infração relacionada ou decorrente das condutas previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 36 desta Lei, entre as obrigações a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo figurará, necessariamente, a obrigação de recolher ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos um valor pecuniário que não poderá ser inferior ao mínimo previsto no art. 37 desta Lei.

§ 3º (VETADO).

§ 4º A proposta de termo de compromisso de cessação de prática somente poderá ser apresentada uma única vez.

§ 5º A proposta de termo de compromisso de cessação de prática poderá ter caráter confidencial.

§ 6º A apresentação de proposta de termo de compromisso de cessação de prática não suspende o andamento do processo administrativo.

§ 7º O termo de compromisso de cessação de prática terá caráter público, devendo o acordo ser publicado no sítio do Cade em 5 (cinco) dias após a sua celebração.

§ 8º O termo de compromisso de cessação de prática constitui título executivo extrajudicial.

§ 9º O processo administrativo ficará suspenso enquanto estiver sendo cumprido o compromisso e será arquivado ao término do prazo fixado, se atendidas todas as condições estabelecidas no termo.

§ 10. A suspensão do processo administrativo a que se refere o § 9º deste artigo dar-se-á somente em relação ao representado que firmou o compromisso, seguindo o processo seu curso regular para os demais representados.

§ 11. Declarado o descumprimento do compromisso, o Cade aplicará as sanções nele previstas e determinará o prosseguimento do processo administrativo e as demais medidas administrativas e judiciais cabíveis para sua execução.

§ 12. As condições do termo de compromisso poderão ser alteradas pelo Cade se se comprovar sua excessiva onerosidade para o representado, desde que a alteração não acarrete prejuízo para terceiros ou para a coletividade.

§ 13. A proposta de celebração do compromisso de cessação de prática será indeferida quando a autoridade não chegar a um acordo com os representados quanto aos seus termos.

§ 14. O Cade definirá, em resolução, normas complementares sobre o termo de compromisso de cessação.

§ 15. Aplica-se o disposto no art. 50 desta Lei ao Compromisso de Cessação da Prática.

(grifado)

A Resolução nº 5, de 6 de março de 2013, aprova a Emenda Regimental nº 1/2013 que altera a seção referente ao Compromisso de Cessação, e renumera os dispositivos regimentais das seções subsequentes.

Art. 187. A análise da contribuição pecuniária nas propostas de TCC realizadas nos termos do art. 186 deste Regimento Interno levará em

consideração a amplitude e utilidade da colaboração do compromissário com a instrução processual e o momento de apresentação da proposta, observados, quando possíveis de estimação e caso seja celebrado o TCC, os seguintes parâmetros:

I - redução percentual entre 30% e 50% da multa esperada para o primeiro Representado que propuser TCC no âmbito da investigação de uma conduta;

II - redução percentual entre 25% e 40% da multa esperada para o segundo Representado que propuser TCC no âmbito da investigação de uma conduta;

III - redução percentual de até 25% da multa esperada para os demais Representados que propuserem TCC no âmbito da investigação de uma conduta;

Art. 188. A análise da contribuição pecuniária nas propostas de TCC realizadas nos termos do art. 182 em investigações de acordo, combinação, manipulação ou ajuste entre concorrentes, levará em consideração o estado do processo administrativo, observado, quando possível de estimação, a redução percentual máxima de 15% da multa esperada ao Representado.

Art. 189. Nenhuma proposta realizada nos termos dos artigos 187 e 188 deste Regimento poderá prever redução percentual superior àquela estabelecida em TCCs já celebrados no âmbito do mesmo processo administrativo.

(grifado)

Como se pode verificar dos textos colacionados anteriormente, o arcabouço regulatório das demais entidades federais prevêem condições apenas para o ajustamento da conduta irregular, quase sempre com uma ou outra condição semelhante àquelas estabelecidas pela Anatel, seja o arquivamento, redução dos valores de multas, valores mínimos de multas ou de investimento.

O regimento do Cade é o que mais se assemelha ao da Anatel, mas assim como os demais, não avança em questões importantes ou relevantes para além da simples correção ou cessação da prática da conduta irregular, focando na resolução do processo.

O TAC é um instrumento que pode permitir a realização de novas ações ou investimento muito além da correção da prática irregular. Sendo um benefício que se abre ao infrator, afastando a aplicação da sanção ordinária, deve buscar aumentar os resultados para a sociedade, tendo em vista que, em linhas gerais, as multas aplicadas por órgãos públicos, em última ratio deveriam propiciar algum benefício ou serviço à sociedade. Assim, a celebração de um TAC deveria, também, propiciar à sociedade algum benefício além daquele já decorrente da legislação que fora descumprida pelo infrator – que com o TAC deixará de pagar eventual multa a ser aplicada –, amparando ou justificando o interesse público em sua celebração.

Todavia, esses regramentos, como visto, não trazem exigências nesse sentido, como o faz o Regulamento de TAC da Anatel.

Já o Ministério Público (Federal ou Estadual), entidade que mais utiliza esse tipo de instrumento negocial para solução de conflitos, sem qualquer regulamentação do tema, fundamentando-se única e exclusivamente no permissivo legal retromencionado, faz uso do TAC com larga margem de abordagem, incluindo a realização de atividades ligadas ao seu funcionamento, além do ajustamento da conduta infringida negociada.

Em todos esses casos se verificam alguns pontos positivos, como a celeridade na solução do conflito, a regularização ou ajustamento da conduta, o encerramento dos processos que deram causa, revelando-se, conforme já mencionado, mecanismo com maior eficácia e efetividade.

Esses TACs mais simples – focado apenas no ajustamento da conduta infringida – também traz enormes ganhos para a sociedade, pois os órgãos tomadores, especialmente o Ministério Público, resolvem de forma célere as discussões e acordam a solução do problema que gerou o processo originalmente, sem ingressar nas ingratas discussões sancionatórias administrativas ou judiciais.

O Ministério Público é o órgão que mais faz uso desse tipo de instrumento jurídico, contribuindo para solução célere de problemas que poderiam se arrastar anos nos tribunais. Portanto, revelam-se importante instrumento de correção de condutas.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o Termo de Ajustamento de Conduta se apresenta como uma forma alternativa, moderna e eficiente de resolução de conflitos, resultando de uma negociação entre as partes que buscam encontrar a melhor forma para cumprir ou ajustar uma conduta irregular, atendendo aos interesses de todas as partes envolvidas.

É um instrumento moderno pois possibilita a regularização ou ajustamento das condutas de forma célere, com eliminação de discussões jurídicas infundáveis e, ainda, inovador, pois no caso da Anatel, permite a utilização dos valores de multas aplicadas – que levariam anos ou até décadas para serem recolhidas aos cofres públicos –, em investimentos para melhoria ou expansão dos serviços de telecomunicações em obrigações adicionais às originalmente previstas.

Como visto, o TAC apresenta grandes possibilidades de ser mais efetivo para cumprimento dos objetivos ou decisões regulatórias da agência, tendo em vista ser resultado de acordo entre as partes – normalmente conflitantes se analisado apenas a relação extraída dos processos sancionatórios, nos quais a agência apura indícios de infrações e aplica sanções pecuniárias –, o que facilita o atendimento por parte do regulado dos mandamentos regulamentares.

Também é possível concluir que esse instrumento pode ser mais eficiente e eficaz, por melhor direcionar os recursos da agência para a persecução dos fins a que se destina, qual seja, perquirir a prestação dos serviços de forma isonômica e com qualidade a todos os consumidores por meio de uma atuação célere.

Assim, é possível concluir que a adoção de Termos de Ajustamento de Conduta em substituição à simples aplicação de sanção de multa no processo sancionatório ordinário pode ser mais eficaz e eficiente, trazendo enormes vantagens para a agência reguladora e contribui de forma mais positiva para alcançar a melhoria na prestação dos serviços de telecomunicações.

Como visto, se atendidas todas as condições previstas, pode, ainda, permitir a massificação dos serviços para consumidores de municípios ou localidades que certamente não seriam atendidos sem o incentivo gerado por esse instrumento.

Por fim, recomendável seria a existência de uma regulamentação única para esse tipo de instrumento legal, de forma que todas as entidades fizessem uso dessa ferramenta nos mesmos termos, propiciando, sempre, ganhos à sociedade superiores àqueles já previstos na legislação de cada setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- NERY, Ana Luiza de Andrade. *Compromisso de Ajustamento de Conduta: Teoria e Análise de Casos Práticos*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. Revistas dos Tribunais. 430 páginas. 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por Artigo*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta – Teoria e Prática*. 3 ed, revista, atualizada e ampliada. [s.]; Ed. Forense. 342 páginas. 2011.
- SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. *Termo de Ajuste de Conduta*. [s.]; Ed. LTR. 110 páginas. 2004.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 18. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil — investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2000.
- GUNNINGHAN, Neil. *Enforcement and Compliance Strategies*. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (Org.). *The Oxford Handbook of Regulation*: Oxford, 2010. página 120.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; FARIAS, Bianca Oliveira de. Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n.68, set 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6468> Acesso em outubro de 2017.
- TEIXEIRA, Danielle Felix. *Apontamentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)*. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br/artigo_apontamentos-sobre-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac,51738.html. Dezembro de 2014. Acesso em outubro de 2017.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público*. Revista de Direito Ambiental. Vol.

41. página 93. Janeiro de 2006. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br> . Acesso em outubro de 2017.

ACÓRDÃO nº 482/2012 – TCU – Plenário, do Tribunal de Contas da União, exarado nos autos do Processo nº TC 022.631/2009-0. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS APLICADAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

ACÓRDÃO nº 1665/2014 – TCU – Plenário, do Tribunal de Contas da União, exarado nos autos do Processo nº TC 029.692/2013-0. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS APLICADAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

ACÓRDÃO nº 1817/2010 – TCU – Plenário, do Tribunal de Contas da União, exarado nos autos do Processo nº TC 022.631/2009-0. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS APLICADAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

RELATÓRIO ANUAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES DE 2016, disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=347175&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=347175.pdf>. Acesso em outubro de 2017.

Voto nº 2/2016/SEI/IF, de 27/05/2016, que fundamentou a aprovação de TAC na Agência, nos autos do Processo nº 53500.0015408/2015.