

Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura

Henrique de Oliveira Andrade

“Utilização de soluções negociais em processos administrativos pelas Agências
Reguladoras de Infraestrutura.”

Brasília – DF

Março/2019

Resumo A função sancionatória da Administração Pública não tem sido capaz de conferir eficácia à atividade regulatória, finalidade esta que, em alguns casos, tem sido alcançada pela celebração de acordos administrativos, garantindo-se um dos princípios basilares da Administração Pública, qual seja, a indisponibilidade do interesse público. Apesar de as agências reguladoras do setor de infraestrutura aplicarem multas em quantidades e valores significativamente elevados, sua efetividade (taxa de sucesso) é baixa, pois a simples imposição de multas não é suficiente para se alcançar uma justa e eficaz aplicação da norma. Verificou-se também, que a maioria das agências sequer têm conhecimento de sua taxa de sucesso na execução de multas aplicadas administrativamente. Nesse sentido, apesar de ainda incipiente, a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e outros instrumentos congêneres tem-se mostrado alternativa válida e eficaz para solução de conflitos, haja vista a atual sobrecarga do Judiciário e baixa efetividade das ações de execução fiscal.

Abstract *The sanctioning function of the Public Administration has not been able to give effectiveness to the regulatory activity, which in some cases has been achieved by the signature of administrative agreements, guaranteeing one of the basic principles of Public Administration, namely, unavailability the public interest. Although regulatory agencies in the infrastructure sector impose fines in significantly large number and high amounts, their effectiveness (success rate) is low, since the simple imposition of fines is not enough to achieve a fair and effective application of the standard with the simple imposition of fines. It was also found that most agencies are even aware of their success rate in enforcing fines administratively. In this sense, although still incipient, the celebration of the Terms of Adjustment of Conduct (TAC) and other similar instruments has proved to be a valid and effective alternative for the solution of conflicts, given the current overload of the Judiciary and low effectiveness of tax execution actions.*

Palavras-chave: Agências Reguladoras de Infraestrutura; Multas administrativas; Termo de Ajustamento de Conduta; Programa de Regularização de Débitos não-tributários; Acordo de Leniência; Lei Anticorrupção; Lei de Improbidade Administrativa.

1. Introdução

No exercício de sua ação fiscalizadora, as agências reguladoras têm o poder de aplicar multas aos seus regulados, empresas prestadoras de serviços públicos (concessionárias, permissionárias e autorizadas) como forma de corrigir falhas de prestação dos serviços, reprimir condutas indevidas e zelar pelo cumprimento das normas e pela defesa do usuário. Por exemplo, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) arrecada multas por infrações ao Código Aeronáutico Brasileiro e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) acompanha as obrigações assumidas ou impostas às prestadoras de serviços de telecomunicações, verificando eventuais infrações praticadas e aplicando o devido sancionamento.

No entanto, o monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) demonstra a baixíssima taxa de arrecadação das multas administrativas aplicadas pelas Agências Reguladoras, sugerindo que o modelo sancionatório baseado, quase que exclusivamente, em multas, não é eficiente e tende a refletir-se na redução da efetividade das entidades públicas de regulação e fiscalização, dificultando ou impossibilitando a realização de suas missões institucionais (TCU, 2010). Segundo o tribunal, o percentual médio (entre as agências e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle) de arrecadação de multas, entre 2011 e 2014, não chega a 12% da quantidade das multas aplicadas e tampouco a 3% do valor¹.

Frente à dificuldade de arrecadação das sanções administrativas, muitos autores como, por exemplo, Almeida (2008), Sundfeld e Câmara (2011) e Marques Neto e Cymbalista (2010), têm defendido que o processo administrativo sancionador seja mais influenciado pelo consensualismo, sob uma ótica focada na eficiência e na substituição por compromissos, implementação de Programas de Integridade e/ou descontos nos valores de multas. Alguns exemplos citados por Marques Neto e Palma (2017, no prelo) desses instrumentos são: os acordos de colaboração, os acordos para resolução de controvérsias (mediação e conciliação), os acordos negociais e os acordos substitutivos.

¹ O TCU trata do assunto em 5 (cinco) acórdãos até o momento (março/2019): Acórdãos nº 1.817/2010, 482/2012, 1665/2014, 1215/2015 e 1.970/2017–TCU–Plenário.

Os acordos de colaboração têm sido aplicados principalmente em casos de corrupção, com a finalidade de fortalecer a persecução administrativa. Para isso são negociados benefícios com um dos envolvidos nos ilícitos em troca de provas que permitam a alavancagem investigativa e a aplicação de sanções para os demais integrantes envolvidos no ato ilícito. Exemplos: a colaboração premiada prevista na Lei nº 12.850/2013 (Lei da Organização Criminosa)², na esfera judicial, e os acordos de leniência da Lei nº 13.846/13 (Lei Anticorrupção)³, na esfera administrativa.

Como exemplo disponível ao Poder Público de acordo negocial, pode ser citado o acordo para relicitação dos contratos de parceria dos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Lei nº 13.448/17, nos casos em que a concessionária esteja com dificuldades de cumprir suas obrigações contratuais. Relicitação é a extinção amigável do contrato de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados, mediante licitação promovida para esse fim.

Os acordos substitutivos, como o próprio nome já diz, visam substituir o processo administrativo sancionador (ou a própria sanção), considerando-se as especificidades do caso concreto, objetivando um resultado mais eficiente. Exemplos: o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (ou simplesmente Termo de Ajustamento de Conduta ou, ainda, Termo de Cessação de Conduta) e acordos de investimentos, nos quais os devedores convertem o pagamento da multa propriamente dita em investimentos no setor.

Segundo Ragazzo, France e Vianna (2017, p.92), a emergência da consensualidade se dá em resposta a movimentos reformadores e modernizadores de Estado, que procuram uma Administração mais eficiente e voltada para o resultado. Ainda segundo os autores, em que pese tenham crescido os debates em torno do assunto e que já exista uma legislação prevendo acordos substitutivos, a utilização de tais

² A colaboração premiada está prevista no art. 4º e refere-se a um acordo de colaboração firmado entre uma pessoa física e a Justiça, no qual o juiz poderá conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal.

³ O instrumento do Acordo de Leniência previsto no capítulo V da referida lei, em linhas gerais, refere-se a um acordo de colaboração firmado entre uma pessoa jurídica e o Poder Público, no âmbito administrativo, com o fito de detectar, investigar e punir condutas ilícitas, de modo que empresas possam ter a isenção ou a atenuação das respectivas sanções (até 2/3 do valor da multa aplicável), desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

instrumentos ainda é baixa na maioria das agências reguladoras de infraestrutura brasileiras.

Um exemplo dessa legislação é a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), alterada em 1990 com a inclusão do § 6º ao Art. 5º para prever que 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. Esses acordos são os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). De forma não exaustiva, os TAC's também estão previstos no § 1º do Art. 29 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 (Lei da Agência Nacional de Saúde), e no Art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997 (Lei da Advocacia-Geral da União). Ele também está previsto na redação atual do Projeto de Lei nº 6.621/2016 (PL das agências), em trâmite no Congresso Nacional.

Já a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência⁴, prevê o instrumento do Termo de Compromisso de Cessação (TCC), que consiste em uma modalidade de acordo celebrado entre o Cade e as empresas e/ou pessoas físicas investigadas por infrações à ordem econômica a partir da qual a autoridade antitruste suspende o prosseguimento das investigações em relação aos Compromissários enquanto estiverem sendo cumpridos os termos do compromisso, ao passo que estes se comprometem às obrigações expressamente previstas nos termos. Dentre as obrigações deve constar, necessariamente em casos de carteis, o pagamento de multa, ainda que com algum desconto.

Por último, não se enquadrando especificamente como um tipo de acordo consensual, mas de inspiração semelhante, existem também os programas de recuperação de débitos empresariais (tributários e não tributários). Para os fins do presente artigo, interessa-nos o Programa de Regularização de Débitos (PRD) não-tributários instituído pela Lei nº 13.494, de 24 de outubro de 2017, que permitiu que autarquias e fundações públicas federais oferecessem descontos de até 90% a devedores que aderissem ao programa.

⁴ Formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Em 2017, segundo a AGU, a estimativa era que cerca de R\$ 100 bilhões eram devidos às 159 autarquias e fundações federais, dos quais aos menos R\$ 35 bi já estavam sendo cobrados pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), que, historicamente, consegue reaver, anualmente, cerca de R\$ 550 milhões para os cofres públicos. Quase metade do montante devido está concentrado em três entidades: Anatel, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). O restante está dividido entre as demais autarquias e fundações, em especial a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Cade, a Agência Nacional de Mineração (ANM)⁵, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)⁶.

O objetivo do presente artigo é contribuir para o debate sobre a conveniência de acordos administrativos, entendido aqui como o gênero que engloba todos os tipos de soluções consensuais discutidas acima. Para isso, busca estimar a taxa de sucesso das multas aplicadas pelas agências reguladoras de infraestrutura, bem como apresentar dados quantitativos sobre os acordos administrativos firmados no âmbito dessas agências e de entidades como a CGU, o Cade, o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Ao final, pretende-se ponderar se é vantajoso para a Administração a utilização de tais acordos a fim de se evitar que os órgãos fiscalizadores precisem recorrer ao sistema judiciário para confirmar as sanções ou para se livrar de contestações dos agentes infratores.

Reconhece-se que as infrações multadas pela CGU, Cade, Bacen e CVM não são da mesma tipologia das multas aplicadas pelas agências reguladoras analisadas. No entanto, tais entidades também aplicam multas decorrentes de seu poder de fiscalização e todas elas possuem o instrumento do acordo administrativo em seus marcos legais, possibilitando a discussão apresentada no presente artigo.

O problema que se apresenta é saber se as agências reguladoras de infraestrutura, em particular, e os órgãos públicos em geral, podem ser beneficiadas pela utilização

⁵ Antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

⁶ Fonte: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/623001 . Acesso em 05/02/2019.

desses instrumentos consensuais ou se apenas deve ser dada continuidade aos métodos tradicionais de sanções baseadas na aplicação de multas pecuniárias e posterior execução judicial.

A hipótese a ser investigada é que a celebração de tais acordos é mais vantajosa do que a situação atual, caracterizada por uma judicialização excessiva e baixas taxas de sucesso de arrecadação.

Na próxima seção, será feita uma revisão bibliográfica dos temas multa administrativa, Termo de Ajustamento de Conduta, Acordos de Leniência e Programa de Regularização de Débitos não-tributários. Nas seções seguintes serão apresentados os resultados de pesquisa realizada a partir de dados levantados junto às agências reguladoras de infraestrutura⁷, Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU) (relativos a execução judicial) e Controladoria-Geral da União (CGU).

A Agência Nacional de Mineração (ANM) foi criada a partir da transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM em agência reguladora, em 2017, e não foi incluída no presente artigo por não ter sido obrigada a prestar as informações detalhadas sobre multas nos seus relatórios de gestão já que não constou do monitoramento realizado pelo TCU. Questionada por meio da Lei de Acesso à Informação, a agência informou que não dispunha das informações na forma solicitada.

O Quadro 1 resume as informações relativas às multas aplicadas pelas agências e entidades em suas atividades de fiscalização:

QUADRO 1 – Informações sobre multas aplicadas pelas agências reguladoras de infraestrutura e Cade

Unidade	Multas Aplicadas	Legislação	Destinação
ANA	Infração das normas de recursos hídricos (fiscalização de usos irregulares e descumprimento das normas relativas à segurança de barragens).	Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos) Lei nº 9.984/2000 (Lei de criação da ANA)	As receitas se integram ao Orçamento Geral da União (OGU) como receitas da ANA.
Anac	Infrações ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer) por pessoas físicas (profissionais da aviação)	Lei nº 7.565/1986 (CBAer)	As receitas se integram ao OGU como receitas da

⁷ Serão consideradas no presente artigo apenas as do setor de infraestrutura – Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

	civil) e jurídicas (empresas do setor e oficinas de manutenção).	Lei nº 11.182/2005 (Lei de criação da Anac) Resolução ANAC nº 25/2008 Instruções Normativas n.º 08 e 09/2008	Anac (Fundo Aeroviário).
Aneel	Infrações no setor de energia elétrica	Lei nº 9.427/1996 (Lei de criação da Aneel) Decreto nº 4.541/2002 REN ANEEL nº 63/2004	Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Não integram OGU.
Anatel	Não cumprimento das obrigações assumidas ou impostas às prestadoras de serviços de telecomunicações.	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT)	50% - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) 5% - Fundo Nacional de Cinema (FNC) 45% - Tesouro Nacional
Antaq	Infrações no setor portuário e de transporte aquaviário.	Lei nº 10.233/2001 (Lei de criação da Antaq, ANTT e DNIT)	As receitas se integram ao OGU como receitas da Antaq.
ANTT	Infrações de serviços de transporte rodoviário e ferroviário de cargas e passageiros.	Lei nº 10.233/2001 (Lei de criação da Antaq, ANTT e DNIT) Resolução ANTT nº 5.823/2018	As receitas se integram ao OGU como receitas da ANTT e parte é repassada ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, mediante compartilhamento de receita.
ANP	Infrações cometidas nas atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis.	Lei nº 9.847/1999 Decreto nº 2.953/99	As receitas se integram ao OGU como receitas da ANP.
Cade	Condutas que atentem contra a ordem econômica.	Lei nº 12.529/2011	As receitas se integram ao OGU e são destinadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

2. Revisão Teórica

Um dos mais clássicos mecanismos de atuação administrativa é a sanção, devida nos casos de descumprimento de comandos normativos que se caracterizem como infração punível na esfera administrativa (MARQUES NETO; PALMA, 2017, no prelo).

Conforme ensina Palma *apud* Binenbojm

O processo administrativo sancionador pode ter como desfechos: (i) a aplicação da sanção; (ii) a declaração da inexistência da infração ou da responsabilidade da pessoa contra quem se fez a imputação; (iii) o arquivamento por falta de prova suficiente; (iv) a pronúncia da prescrição da pretensão punitiva do Estado; e, finalmente, (v) a celebração de acordo que se substitua à pena administrativa (acordo substitutivo) ou de acordo que se integre a ela, tornando-a mais branda mediante satisfação de obrigações positivas e negativas estabelecidas no ato consensual (acordo integrativo) (PALMA *apud* BINENBOJM, 2016, p.111).

Mais recentemente, o processo administrativo sancionador vem sendo paulatinamente substituído em favor de compromissos, assumidos por parte dos atores regulados, de reparação de danos, de mudança de comportamentos ou de medidas compensatórias que possam trazer benefícios à sociedade e contribuir para o atingimento dos objetivos de políticas públicas (MARQUES NETO; CYMBALISTA, 2010).

Segundo Patrícia Baptista citada por Canetti:

A consensualidade é outra palavra de ordem do direito administrativo contemporâneo. Parcerias público-privadas, procedimentos de manifestação de interesse, diálogos competitivos, regime diferenciado de contratação, consórcios, autorregulação regulada ou compartilhada, etc. O que de mais atual tem sido gestado no direito administrativo aposta suas fichas em mecanismos de consenso, de adesão e de cooperação dos particulares com a Administração, no lugar dos modos tradicionais de ação pública estatal do tipo comando controle, baseados na lógica adversarial. A atuação consensual é, de fato, mais rápida e barata, e, possivelmente por isso, mais eficiente (PATRÍCIA BAPTISTA *apud* CANETTI, 2018, p. 135).

A celebração de um negócio jurídico pode corresponder ao atendimento de uma finalidade positivada e a Administração não está se furtando de tomar providências quando da celebração desses acordos, mas agindo de forma alternativa (CANETTI, 2018, p. 154).

Segundo o Relatório de Gestão do Cade, exercício 2017 (CADE, 2018, p. 65), e que pode ser generalizado para as demais agências públicas, uma vez aplicada uma multa de caráter sancionador, há, basicamente, três caminhos para a sua efetiva arrecadação:

1. A parte multada cumpre voluntariamente sua obrigação e paga a multa no prazo legal;
2. A parte multada não cumpre espontaneamente sua obrigação no prazo legal e queda-se inerte em relação ao seu direito de perseguir em juízo a anulação do ato que deu origem à multa, obrigando o órgão público a iniciar um processo judicial de cobrança;
3. A parte multada não somente não cumpre espontaneamente sua obrigação no prazo legal, como também procura ativamente a anulação, pelo Poder Judiciário, do ato que deu origem à multa.

Decorridos 75 dias da comunicação ao devedor e não havendo registro de pagamento voluntário da penalidade, o devedor estará sujeito à inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN)⁸ e à inscrição em Dívida Ativa.

As ações de cobrança da Dívida Ativa, efetivada pelas Procuradorias Federais junto às agências, são chamadas de ações de execução fiscal. Esse processo permite ao governo confiscar os bens do devedor para quitar a dívida pendente. No caso da execução fiscal, o título que formaliza a existência do débito é a Certidão de Dívida Ativa (CDA). Segundo o relatório Justiça em Números de 2018, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), havia 80,1 milhões de processos em tramitação no país até o final de 2017 (CNJ, 2018, p. 125). Deste total, 39% representavam ações de execução fiscal, com taxa de congestionamento de 91,7%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido do CNJ, em 2011, intitulada “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”⁹, a Justiça Federal gasta – excluindo embargos e recursos aos tribunais – R\$ 4,3 mil por processo e o seu tempo médio de tramitação é de 8 anos, 2 meses e 9 dias (IPEA, 2011).

Segundo o estudo “Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade” (CNJ, 2014) raras são as ações de improbidade

⁸ Regulado pela Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

⁹ Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862> Acesso em 07/02/2019.

nas quais se verifica uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos causados. O ressarcimento destes danos, ou seja, de natureza patrimonial e de forma total, foi observado em 4,00% e o de natureza parcial ocorreu em 6,40% dos processos. Questionado por meio da LAI se haveria dados mais atualizados do estudo¹⁰, o CNJ respondeu negativamente.

Ao menos em parte, deve-se à generalizada falta de êxito do Poder Público em impor e, especialmente, ver cumpridas, as multas aplicadas por seus entes fiscalizadores, um dos principais motivos para a adoção e expansão dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) – tanto normativa quanto prática (CANETTI, 2018).

Segundo Marrara,

É nesse contexto de restrição e de tensões entre Estado e sociedade, entre regulador e regulado, que a geração de consensos ganha relevância como fator de incremento da eficiência, da legitimidade das decisões administrativas e de estabilização de seus mandamentos, tornando mais efetivas a regulação e as políticas públicas que a permeiam (MARRARA, 2017, p. 276).

Como observa Santos (2017), a imposição de multas milionárias certamente irá gerar a judicialização do ato administrativo sancionador. Segundo o autor, que é Procurador Federal: “nesse caso, além do valor da multa, são gerados custos como os da contratação de advogados e outros *experts*, custos de movimentação do processo, entre outros”, o que significa que além de as multas não serem arrecadadas, ainda são causados um gasto elevado e a sobrecarga do Judiciário.

Como observado acima, o amplo acesso ao Judiciário em um Estado Democrático de Direito (como realmente deve ser) em uma sociedade complexa e urbanizada, fez surgir uma demanda pelos serviços judiciários que não tem sido atendida a tempo e modo, gerando uma insatisfação social geral e até mesmo um descrédito com a Justiça, o que fragiliza a própria democracia (MACHADO, 2017, p.155). Existe uma incapacidade de oferecer resposta a tempo e modo. Por esse motivo, é necessário o empoderamento do Direito administrativo sancionador.

A simples aplicação de multas pesadas não tem sido eficaz na diminuição das reclamações da sociedade quanto à má prestação do serviço público, tendo o próprio

¹⁰ Vide Apêndice 3.

TCU se pronunciado com relação ao TAC que seria firmado pela Anatel com o grupo Vivo/Telefônica:

9.3.3. tendo em vista a baixa efetividade na arrecadação de multas aplicadas pela Anatel, tanto no âmbito administrativo quanto na fase de execução fiscal, a celebração de TAC pela agência com **previsão de conversão de multas em apuração por obrigações de investimentos atende ao interesse público**, desde que precedida de estudos técnicos sólidos, da definição fundamentada do ajuste de conduta pretendido e do rol de obrigações assumidas, e de análise de custo-benefício do instrumento (grifei)¹¹.

A Lei do Cade (art. 37, I) e a Lei Anticorrupção (art. 6º, I) estabelecem para as suas multas em atividades de fiscalização patamares entre 0,1% e 20% do faturamento bruto¹² do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo e vedam que o montante seja inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação. Ao firmarem um Acordo de Leniência, empresas infratoras podem obter a redução de até 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável.¹³

Mesmo após a redução em função da assinatura do acordo, o valor da multa pode ser considerável e, ainda que seja assinado o acordo, a obrigação de reparação integral do dano ainda permanece, tanto no caso da Lei Anticorrupção, permitindo ao TCU que dê continuidade aos seus processos de Tomada de Contas Especial (TCE) em andamento ou que instaure novas TCE, quanto na Lei de Defesa da Concorrência, permitindo que as partes lesadas ingressem com ações civis de reparação de danos na Justiça.

Para Canetti (2018, p. 160-162), TAC's e Acordos de Leniência dependem de um ambiente de segurança jurídica e institucional que permita às partes confiarem plenamente no cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública. O objetivo do TAC é readequar a conduta e reparar o dano, ou ainda, a troca de multas por obrigações de novos investimentos, não existentes previamente na relação regulado/regulador. Os dois primeiros objetivos também almejados no Acordo de Leniência, mas nesse caso, o principal alvo é a desestabilização das relações de

¹¹ Acórdão TCU-Plenário 2121/2017.

¹² No caso do CADE, a base não é o faturamento total da empresa, mas apenas aquele referente ao ramo de atividade em que ocorreu a infração.

¹³ O Acordo de Leniência no CADE tem sido utilizado como um acordo de colaboração com redução integral da sanção pecuniária.

confiança entre os agentes infratores, aliada à obtenção pelo Estado de maiores informações internas à atividade ilícita.

2.1. Programa de Regularização de Débitos não-tributários

O Programa de Regularização de Débitos (PRD) não-tributários instituído pela Medida Provisória nº 780/2017, convertida na Lei nº 13.494, de 24 de outubro de 2017, permitiu a renegociação de dívidas junto a autarquias, fundações públicas federais e à Procuradoria-Geral Federal (PGF).

Poderiam ser quitados débitos não tributários, inscritos ou não em dívida ativa, vencidos até 25 de outubro de 2017¹⁴ de pessoas físicas ou jurídicas. A adesão ao programa deveria ser feita no prazo de 120 dias contados da data da publicação da regulamentação da lei por cada agência no âmbito de suas competências.

Para regularizar os valores que se encontravam em discussão administrativa ou judicial, o devedor deveria desistir previamente de impugnações, recursos administrativos e ações judiciais que discutissem os débitos objetos da renegociação.

O devedor que aderisse ao PRD poderia liquidar a dívida em até 240 prestações, de acordo com a modalidade abaixo:

- Mínimo de 40% de entrada + 1 parcela, com redução de 90% dos juros e multas;
- Mínimo de 20% de entrada + restante em até 59 parcelas com redução de 60% dos juros e multas;
- Mínimo de 20% de entrada + restante em até 119 parcelas com redução de 30% dos juros e multas;
- Mínimo de 20% de entrada + restante em até 239 parcelas sem descontos.

O referido programa não se encaixa na mesma categoria dos TACs e Acordos de Leniência, pois a negociação envolve apenas a discussão sobre pagar débitos atrasados com desconto, parceladamente ou não. Não há qualquer contrapartida do

¹⁴ Data de publicação da lei.

administrado. Em que pese esse fato, o programa foi apresentado no presente artigo porque ele é tratado no âmbito administrativo e a sua adesão alivia a carga sobre o Poder Judiciário.

A estimativa de arrecadação¹⁵ era de R\$ 3,38 bilhões em 2017 e de R\$ 1,31 bilhão em 2018. O requerimento devia ser apresentado diretamente nas agências para os casos em que a multa ainda não tivesse sido enviada à PGF.

Cabe lembrar a diferenciação que a Procuradoria-Geral da União (PGU) é o órgão da AGU responsável pela cobrança de créditos atinentes à Administração Direta, inclusive multas aplicadas pelo TCU, e a PGF, também órgão da AGU, é responsável pela a recuperação de créditos em favor das fundações públicas federais e autarquias.¹⁶

A PGU é atualmente a instituição que mais é demandada a atuar para a recuperação dos ativos e recomposição do erário.

3. Metodologia

Tomando como ponto de partida a pesquisa realizada por Ragazzo, France e Vianna (2017), foram realizados pedidos de acesso à informação com base na Lei de Acesso à Informação¹⁷ e pesquisa documental a partir de fontes primárias, quais sejam, os Relatórios Anuais de Gestão das agências, obrigadas a prestar informações em seção específica sobre o tema “arrecadação de multas”, com planilhas padronizadas elaboradas pelo TCU, em cumprimento à determinação do Acórdão nº 1.817/2010 – TCU – Plenário e posteriores¹⁸.

Os pedidos consistiram na solicitação de informações sobre quantidade e valores de multas aplicadas *versus* multas arrecadadas, por exercício de competência, no

¹⁵ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/535254-MEDIDA-PROVISORIA-AUTORIZA-RENEGOCIACAO-DE-DIVIDAS-COM-AUTARQUIAS-E-FUNDACOES.html>

¹⁶ Por meio da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos - CGCOB/PGF, que detém como atribuições o planejamento, coordenação e orientação da cobrança e recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais.

¹⁷ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

¹⁸ Citados na Nota de Rodapé nº 1.

período de 2010 a 2017, bem como informações sobre multas suspensas e canceladas (administrativa e judicialmente), utilizando uma planilha padronizada como instrumento de coleta¹⁹, além de informações sobre eventuais TAC's firmados e, ainda, dados sobre o Programa de Regularização de Débitos não-tributários²⁰.

A partir dos dados obtidos, foi calculada, sempre que possível, uma “taxa de sucesso” (multa aplicada e arrecadada) de arrecadação das multas aplicadas pelas agências, considerando os anos de competência em que as multas foram aplicadas e quando foram recolhidas para se avaliar quanto é recuperado em um ano, em dois anos e assim por diante. Esta taxa não é estática, mas sim, dinâmica, pois é uma função do tempo.

4. Dados obtidos com a pesquisa

Das agências pesquisadas, nenhuma forneceu os dados da forma solicitada (por planilha padronizada) por considerarem que o pedido da Lei de Acesso à Informação demandaria trabalho adicional de análise e consolidação dos dados, evocando o art. 13, inciso III do Decreto 7.724/2012 (decreto regulamentador da LAI). Isso já traz um importante achado do presente trabalho: as próprias agências não conhecem suas taxas de sucesso em aplicações de multas. Uma reflexão sobre esse ponto será feita na Conclusão.

Dessa forma, foram consultados os Relatórios de Gestão do exercício 2017 e anteriores de cada agência (os relatórios do exercício 2018, só são encaminhados ao TCU em março/2019). Em cumprimento ao Acórdão TCU-Plenário nº 1.970/2017, elas têm que apresentar seção específica nos seus relatórios sobre o tema “arrecadação de multas”. O limitador da pesquisa, no entanto, é que elas são obrigadas a apresentar apenas os dados referentes ao exercício a que se refere o relatório e o anterior. Por exemplo, no Relatório de Gestão 2017 aparece apenas o que foi arrecadado em 2017 que foi de competência 2017 e 2016 (não aparece o que foi arrecadado em 2017, mas que foi de competência de 2015, 2014, etc.).

¹⁹ Vide Apêndice 1.

²⁰ Vide Apêndice 2.

Sendo assim, considerando os dados disponíveis nos Relatórios de Gestão do exercício 2017, a Tabela 1 apresenta as quantidades e valores das multas aplicadas e arrecadas pelas agências pesquisadas, somando-se os exercícios de 2016 e 2017²¹. A coluna “Multas Arrecadadas” leva em conta apenas o que foi arrecadado que é competência dos exercícios 2016/2017:

TABELA 1 – Multas Aplicadas X Multas Arrecadadas (Exercícios 2016 e 2017)

Unidade	Multas Aplicadas		Multas Arrecadadas	
	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor (R\$)
ANA	231	R\$ 1.150.289,47	107	R\$ 451.590,89
Anac ²²	9.849	R\$ 100.699.797,56	2.969	R\$ 10.759.540,56
Aneel	531	R\$ 633.919.003,01	252	R\$ 86.522.054,12
Anatel	5.414	R\$ 681.601.685,19	2.100	R\$ 15.048.026,31
Antaq	418	R\$ 17.490.853,00	171	R\$ 5.582.353,00
ANTT	560.599	R\$ 1.055.605.780,00	7.196	R\$ 11.887.203,00
ANP	7.494	R\$ 1.083.330.507,69	3.635	R\$ 215.578.511,66

Fonte: Calculado a partir das planilhas obtidas dos relatórios de gestão do exercício 2017 das agências reguladoras listadas, somando-se os exercícios de 2016 e 2017.

A Tabela 2 mostra a média dos indicadores de multas não inscritas no Cadin, com risco de prescrição, canceladas, suspensas e arrecadadas para os exercícios 2016 e 2017 apresentados pelas agências nos seus Relatórios de Gestão 2017.

TABELA 2 – Média dos indicadores dos exercícios de 2016 e 2017

Agências	Multas							
	Não inscritas no Cadin	Risco de Prescrição	Canceladas		Suspensas		Arrecadadas	
	% Físico	% Físico	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.
Ana	100,00	-	10,40	7,80	0,50	0,05	38,47	29,46

²¹ Nesta tabela estão sendo considerados apenas os exercícios de 2016 e 2017, tendo em vista que o Acórdão TCU-Plenário 1.970/17 determina apenas a apresentação dos dados referentes a esses dois exercícios nos Relatórios de Gestão. Algumas agências, por conta própria, inseriram dados de um período maior nos seus Relatórios de Gestão, mas para fins de padronização da informação apresentada, está sendo considerado apenas o período 2016/2017.

²² Não inclui multas relativas aos contratos de concessão, visto que não se referem a multas por infração ao CBAer.

Agências	Multas							
	Não inscritas no Cadin	Risco de Prescrição	Canceladas		Suspensas		Arrecadadas	
	% Físico	% Físico	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.	% Físico	% Financ.
Anac	94,25	-	4,48	4,62	8,54	19,88	19,80	14,71
Anatel	1,51	-	0,72	0,50	8,05	47,17	27,18	3,75
Aneel	-	-	10,08	32,68	0,20	0,20	31,83	8,99
ANP	79,71	-	0,07	0,02	6,15	15,60	35,85	11,23
Antaq	-	-	0,36	0,38	-	-	28,70	23,41
ANTT	35,57	-	0,77	0,65	16,72	0,18	0,78	0,72
Média	44,43	-	3,84	6,66	5,74	11,87	33,06	18,02

Fonte: Planilhas obtidas dos relatórios de gestão, exercício 2017, das agências reguladoras.

A maior parte do montante não é arrecadado porque as multas são suspensas judicialmente. Vide o caso da Anatel na tabela acima: embora a quantidade percentual de multas suspensas seja baixa (8,05% do total), elas representam 47,17% do valor devido de multa, ou seja, R\$ 321,375 milhões. O que corrobora o fato de que as maiores empresas, e que têm as multas mais altas, recorrem à Justiça para suspenderem as multas.

Com relação ao PRD, o relatório preliminar da PGF (da Equipe Nacional de Cobrança) e as informações obtidas diretamente com as agências (via LAI) indicam que foi baixa a adesão no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura. Devido à precariedade dos dados fornecidos, só foi possível verificar a quantidade de solicitações (ainda não totalmente levantada), sem ser possível calcular quanto que os débitos negociados representavam do estoque de multas de cada agência:

TABELA 3: Agência versus quantidade de processos PRD.

Agência	Pedidos homologados PGF		Pedidos homologados Agência		Total	
	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Pessoa Física
	ANA	1	1	-	-	1
Anac	32	23	10	6	42	29
Aneel	2	0	-	-	2	0
Anatel	47	21	7	0	54	21

Antaq	2	0	-	-	2	0
ANTT	211	133	227	121	438	254
ANP*	448	7	52	0	500	7

Fonte: Dados preliminares fornecidos pela PGF e dados recebidos via LAI

* Dados fornecidos pela ANP.

Considerando o elevado estoque de multas que não são arrecadadas, verifica-se que os números apresentados acima são pouco representativos, levando-se à percepção de que os órgãos da Administração ainda precisam de dados mais robustos para entenderem melhor o problema e as alternativas.

5. Resultados

Nos subitens a seguir, é calculada a taxa de sucesso no recolhimento de multas a partir dos dados apresentados acima.

5.1. Taxa de sucesso das agências no recolhimento de multas (pagas voluntariamente ou pela via judicial)

As multas aplicadas em um determinado exercício não necessariamente são arrecadadas no mesmo ano. Esse fato é comum e acontece devido à tramitação administrativa usual, os prazos para quitação e os parcelamentos. Por esse motivo, os montantes de valores arrecadados *versus* multas aplicadas não são equivalentes a cada ano.

Considerando os dados apresentados na Tabela 1, foi calculada a taxa de sucesso na arrecadação das multas aplicadas em 2017 (aplicadas e arrecadadas no mesmo ano) e 2016 (aplicadas em 2016 e arrecadadas em 2016 e 2017), dando origem ao Gráfico 1, abaixo:

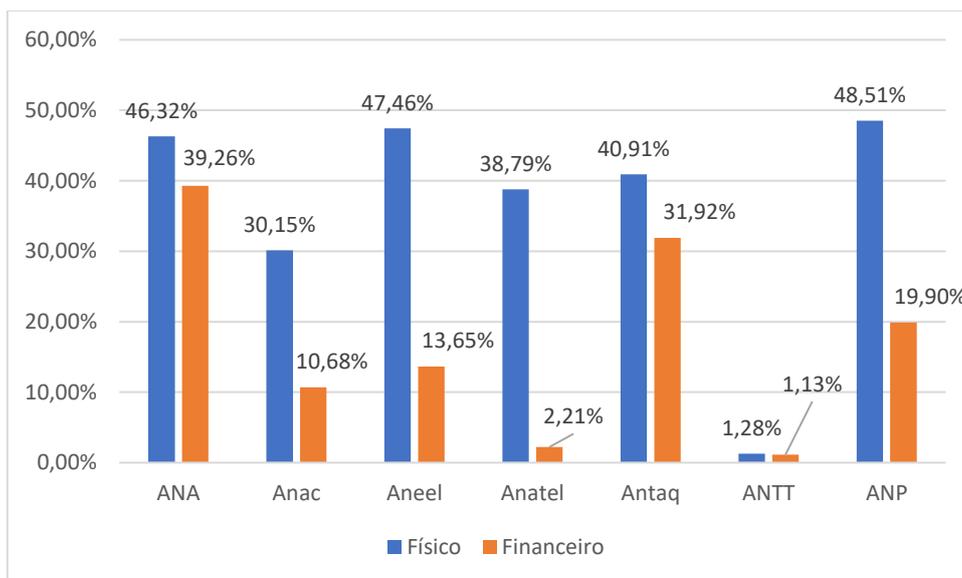


Gráfico 1: Taxa de sucesso das multas aplicadas em 2016/2017.

De acordo com o gráfico acima, considerando-se apenas o período 2016-2017, apenas 2,21% das multas constituídas²³ pela Anatel nos anos de 2016/2017 foram arrecadadas até o final de 2017, o que corresponde a um montante de apenas R\$ 15.048.026,31 do total de R\$ 681.601.685,19 de multas aplicadas (vide Tabela 1).

O inadimplemento das obrigações para com a Anatel pode resultar em medidas como restrição da certidão negativa de débitos e o impedimento no licenciamento de novas estações. A regularidade fiscal das prestadoras constitui-se em condição para participar de licitações, requerer outorgas, bem como celebrar contratos com a Agência. Mesmo assim, as empresas conseguem obter liminares na Justiça e não sofrem as consequências legais do inadimplemento.

Se destacam também, no período sob análise, os índices da ANA e Antaq com arrecadação acima de 30% das multas aplicadas. A mesma análise pode ser feita para as outras agências.

É possível se verificar a grande diferença entre as agências pesquisadas, sendo que no biênio 2016/2017, a ANTT aplicou 560.599 multas no valor total de R\$ 1.055.605.780,00, enquanto que a ANA aplicou apenas 231, no valor total de R\$ 1.150.289,47. Esse fato já era de se esperar e demonstra que os mercados regulados

²³ Sanção contra a qual não cabe mais recurso na esfera administrativa.

2017	37,2	7,2	nd*	nd						
2016	33,3	8,3	57,1	20,7	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2015	38,6	4,1	61,8	10,0	71,7	17,9	nd	nd	nd	nd
2014	24,2	6,2	48,0	15,5	60,7	36,4	69,5	51,8	nd	nd
2013	36,1	10,0	56,3	26,0	68,5	46,4	75,5	58,9	76,2	61,0

*nd – não disponível.

Os dados acima, apesar de limitados a uma única agência, servem de referência para algumas possíveis inferências a respeito da capacidade de as agências fazerem valer as multas que aplicam. Em primeiro lugar, é possível confirmar que multas de menor valor são arrecadas mais rapidamente e em maior percentual que multas mais altas. Isso é visível a partir da diferença entre os montantes cumulativos físicos e financeiros. Por exemplo, após três anos, a Aneel já arrecadou em média 67% das multas aplicadas, mas apenas 33% do valor das multas aplicadas.

Outra informação relevante que pode ser extraída da tabela é que a Aneel aparentemente vem perdendo força quanto à sua capacidade de execução. Do valor total das multas aplicadas em 2013, 46,4% já haviam sido arrecadados após três anos. Para as multas aplicadas em 2014 e 2015, esse valor caiu para 36,4% e 17,9%, respectivamente. Não se sabe o motivo dessa queda, mas ela reforça a ideia de que as agências têm tido dificuldade cada vez maiores de executar as multas que aplicam.

Por fim, a tabela acima também permite fazer alguma inferência sobre a taxa de sucesso da Aneel. Calculando-se as médias de arrecadação para os diferentes anos de aplicação de multas, notamos que 7,1% dos valores são arrecadados em até um ano, 18% em até dois anos, 33,6% em até três anos, 55,4% em até quatro anos e 61% em até cinco anos.

Na ausência de informações mais detalhadas de outros anos e para outras agências, é possível dizer que esse é o melhor parâmetro para inferências quanto a taxas de sucesso das agências reguladoras, e que poderia servir para subsidiar uma política racional de acordos administrativos por esses órgãos. Por exemplo, se considerarmos que quatro anos é um prazo aceitável para arrecadar as multas, um desconto superior a 45% no fechamento de acordos não se mostra razoável, pois 55% dos valores são arrecadados em até quatro anos. Além disso, uma política racional concederia descontos menores, em termos percentuais, para multas de menor monta, pois essas têm maior probabilidade de serem arrecadadas.

5.2. Experiências das agências com acordos administrativos

Das agências pesquisadas, apenas a ANA e ANP não celebraram Termos de Ajustamento de Conduta. A Anatel, apesar de prever o instrumento em seus normativos, até o momento não fechou nenhum acordo. Todavia, há experiências positivas da Anac, Antaq e ANTT, e algumas ruins, da Aneel. A seguir, os casos de cada agência são tratados em maiores detalhes:

5.2.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

A Anatel, desde a aprovação do Regulamento de Celebração e Acompanhamento de TAC pela Resolução nº 620, de 16 de dezembro de 2013, não celebrou nenhum TAC com quaisquer dos grupos econômicos que propuseram tal negociação²⁴.

Em 2017 a Anatel decidiu pela não celebração de TAC com o Grupo Oi²⁵ e, em 2018, a Anatel também rejeitou a proposta de celebração de TAC com o Grupo Vivo/Telefônica²⁶. Em fevereiro/2019, existiam 04 processos de negociação de TAC em andamento com os seguintes grupos/empresas: TIM, Algar Telecom, Claro e Nextel.

5.2.2. Agência Nacional de Águas (ANA)

No que diz respeito ao TAC, a ANA prevê em seus normativos²⁷ um instrumento semelhante que é o Protocolo de Compromisso (PC) para as situações em que é necessário prazo maior para que o usuário se regularize. O PC contém a descrição das atividades e cronograma para a correção das irregularidades, e o seu

²⁴ Situação em fevereiro/2019.

²⁵ Acórdão n.º 507/2017 – Anatel.

²⁶ Acórdão n.º 236/2018 – Anatel.

²⁷ Resolução 662/2010 e Portaria 30/2011.

descumprimento pode levar à aplicação das multas. Diferentemente do TAC, o PC é um acordo pré-instauração do procedimento administrativo.

A ANA informou que nenhum empreendimento, quer seja usuário de recursos hídricos, infrator das normas de uso de recursos hídricos, contratos ou convênios ou outros, aderiu diretamente com a agência ao Programa de Regularização de Débitos não-tributários (PRD).²⁸

5.2.3. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

Segundo Ragazzo, France e Vianna (2017, p.106), a Anac havia sido uma das últimas agências reguladoras federais a instituir o instrumento do TAC²⁹ e, recentemente, acabou com essa possibilidade ao editar a Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018. Os dados gerais atualizados com relação aos TACs tratados pela agência são:

QUADRO 2: Informações sobre TAC's da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Quantidade de TAC's solicitados	Indeferidos	Deferidos*	Em processamento
314	271	30	13

* Esse número não expressa a quantidade de TACs existentes, mas sim a quantidade de processos em que houve o deferimento do pedido de TAC

Uma iniciativa tomada pela Anac, que apresentou melhoras nos seus índices de arrecadação, foi a criação de um único órgão de apoio administrativo responsável pelas diversas rotinas envolvidas com recebimento, processamento e saída de processos sancionadores, atuando de forma sistêmica, recebendo e enviando dados durante todas as fases e momentos processuais às respectivas instâncias competentes (Anac, 2018).

5.2.4. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

²⁸ Pedido de LAI 02680.000116/2019-81

²⁹ Resolução nº 199/2011, revogada pela Resolução nº 472/2018.

Com relação aos TAC's da Aneel, foram celebrados pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade um total de 26 termos. O Quadro 3 exemplifica alguns desses termos:

QUADRO 3: Exemplos de TAC firmados pela Aneel.

Empresa	Objeto	Valor	Vigência	Assinatura em
EMG	Regularização dos indicadores de continuidade de Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - DEC e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - FEC.	R\$ 1.299.588,47	8/7/2014 a 31/12/2015	8/7/2014
CELPA	Permitir que o valor relativo às penalidades aplicadas pelos Autos de Infração nº 006/2009-GTE, 006/2010-GTE, 005/2011-GTE, 095/2012-SFE e 008/2012-GTE seja revertido para o Plano de Obras e Investimentos, visando o cumprimento das obrigações pactuadas no termo e contribuindo para a recuperação da qualidade dos serviços pela Concessionária.	R\$ 8.706.700,00	14/7/2014 a 31/12/2016	14/7/2014
CELG-D	Regularização dos indicadores de continuidade de Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - DEC e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - FEC.	R\$ 71.394.619,66	Prazo para cumprimento das obrigações: 31/12/2015. Data de assinatura: 30/04/2015.	30/04/2015
AMPLA	Permitir que o valor relativo à penalidade aplicada pelo Auto de Infração AI nº 101/2014-SFE seja revertido para o Plano de Obras e Investimentos, visando o cumprimento das obrigações pactuadas no termo e contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços pela Concessionária.	R\$ 20.327.362,59	31/3/2016 a 31/12/2017	31/3/2016

Fonte: Consultas ao Diário Oficial da União.

No entanto, em 2016, a Aneel revogou a REN ANEEL nº 333/2008 que previa a celebração de TACs. A Diretoria entendeu que o estabelecimento de TAC não vinha apresentando resultados efetivos, eliminando a possibilidade de conversão das penalidades em ações e investimentos a serem realizados pelos agentes regulados.

A Diretoria da Aneel justificou a medida sob os seguintes argumentos³⁰:

- (i) a regulamentação sobre a matéria não teria “alcançado os objetivos pretendidos”, já que nenhum dos TACs celebrados foi cumprido integralmente, não tendo sido esse tipo de acordo eficaz para “superar os ônus, as incertezas e a morosidade dos processos de fiscalização e de sanção, de modo a alcançar o interesse público”;
- (ii) a “evolução” do processo de fiscalização reduziria “o espaço antes existente” para a celebração desses acordos; e
- (iii) a implantação do plano de resultados com metas de melhoria para os Indicadores Coletivos de Continuidade (DEC e FEC) tornaria desnecessária a celebração de TACs, que, em sua maioria, visavam à melhoria do desempenho de distribuidoras quanto a esses parâmetros.

No entanto, em termos de arrecadação das multas, discorda-se dos argumentos apresentados tendo em vista que não se é melhorando a fiscalização que fará com que as multas sejam recolhidas ou que deixem de ser judicializadas.

Com relação ao PRD, a Aneel solicitou sua exclusão da Medida Provisória nº 780/2017 que posteriormente foi convertida na lei que instituiu o PRD³¹.

5.2.5. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

No período de 2010 a 2018, a ANP não conduziu nenhum Termo de Ajustamento de Conduta, mas pode ser citado como uma experiência da agência, o ano de 2013, quando a ANP participou como interveniente, em TAC do MPF, com o objetivo de pôr fim a ações públicas propostas pelo MPF, relativas aos vazamentos que ocorreram no Campo de Frade, na Bacia de Campos, entre novembro de 2011 e março de 2012,

³⁰ Fonte: <https://rolimvlc.com/informes/resolucao-normativa-da-aneel-revoga-norma-que-possibilitava-aos-agentes-do-setor-eletrico-celebrar-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac/> . Acesso em: 15/02/2019.

³¹ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/537809-AGENCIAS-REGULADORAS-DIVERGEM-SOBRE-MP-QUE-PARCELA-MULTAS-ANEEL-PEDE-PARA-SER-EXCLUIDA-DO-TEXTO.html> . Acesso em: 05/02/2019.

provocados pelas empresas a *Chevron* Brasil, a *Chevron Latin America* e a *Transocean* Brasil.

Pelo termo, as empresas se comprometeram com ações inéditas de precaução e prevenção de incidentes, além de terem que fazer compensações pelos vazamentos. A *Chevron* pagou as multas aplicadas pela ANP após decisão de primeira instância e que estão relacionadas ao incidente no total de R\$ 36.650.000,00, tendo recolhido R\$ 25.592.000,00 com o desconto de 30% previsto no art. 4º, §3º, da Lei n.º 9.847/99.³²³³

5.2.6. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

Foram firmados 88 TAC's pela agência: 2014 (25), 2015 (13), 2016 (23), 2017 (15) e 2018 (12).

Com relação ao cumprimento dos acordos, foram assumidos 12 compromissos por TAC em 2018, com 100% de atendimento. Esse percentual foi de 81% em 2017 e 58% em 2016. Ressalte-se que os 12 compromissos assumidos em 2018, não significam necessariamente 12 TACs assinados, tendo em vista a possibilidade de um termo conter mais de um compromisso.

Em relação ao PRD, a Antaq não editou normativo interno regulamentando a Lei nº 13.494/17, impossibilitando a adesão diretamente com a agência.

5.2.7. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Com relação aos Termos de Ajustamento de Conduta da ANTT, esta firmou um total de 23 termos, distribuídos da seguinte forma entre as suas superintendências: Superintendência de Fiscalização - SUFIS (0), Superintendência de Serviços de

³² Fonte: <http://www.anp.gov.br/noticias/1533-anp-mpf-ibama-chevron-etransocean-assinam-termo-de-ajustamento-de-conduta> Acesso em: 04/02/2019.

³³ § 3º Na hipótese de o autuado expressamente renunciar ao direito de recorrer da decisão proferida no processo administrativo, a multa poderá ser recolhida no prazo para a interposição do recurso com redução de trinta por cento.

Transporte de Passageiros - SUPAS (4)³⁴, Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER (11), Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF (8)³⁵ e Superintendência de Governança Regulatória – SUREG (0).

De maneira geral, a ANTT entende como positiva a celebração de TACs, já que grande parte dos investimentos previstos foram realizados pelas Concessionárias, trazendo benefícios diretos aos usuários das rodovias, sendo as principais dificuldades enfrentadas na execução dos TACs aquelas inerentes à execução das obras, como a obtenção de licenças ambientais, da declaração de utilidade pública, os processos de desapropriação e remoção de interferências de terceiros na faixa de domínio da rodovia.

5.3. Experiência de outras entidades com Acordos Administrativos

Além das agências reguladoras estudadas, outras entidades de fiscalização e controle também já celebram acordos. Algumas têm uma legislação muito recente a respeito e ainda não tiveram experiência, mas mesmo assim serão apresentadas abaixo:

5.3.1. Banco Central do Brasil

A Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, regula o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil (Bacen) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

De acordo com o art. 30, o Bacen poderá celebrar Acordo Administrativo em Processo de Supervisão com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração

³⁴ Disponíveis em:

http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/42766/Termo_de_Ajuste_de_Conduta_TAC.html
Acesso em 13/02/2019.

³⁵ Disponíveis em: http://www.antt.gov.br/rodovias/Termos_de_Ajuste_de_Conduta/Index.html
Acesso em 13/02/2019.

às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, com extinção de sua ação punitiva ou redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente cooperação para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, em especial: I - a identificação dos demais envolvidos na prática da infração, quando couber; e II - a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

Não houve, até a data do pedido de informação (janeiro/2019)³⁶, nenhum Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (APS)³⁷ assinado por aquela autarquia.

5.3.2. Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Na CVM, o Processo Administrativo Sancionador (PAS) é derivado de uma investigação realizada por meio de processo administrativo de caráter investigatório. Ele é elaborado em uma das áreas técnicas da CVM, para o qual tenham sido encontrados indícios de autoria e materialidade, relativa a alguma irregularidade ocorrida no âmbito do mercado de capitais resultando em acusação.

O processo que culminou em acusação (PAS) passa, então, pelo rito processual de intimação, recebimento das defesas e sorteio do relator para julgamento pelo Colegiado da CVM, quando, em caso de condenação, serão aplicadas as penalidades previstas no art. 11 da Lei nº 6.385/76. Os acusados, a qualquer momento antes da realização do julgamento, poderão propor a celebração de Termo de Compromisso (nomenclatura utilizada pela CVM).

Com relação ao Acordo Administrativo em Processo de Supervisão da Lei nº 13.506/17, a CVM está revisando a Deliberação CVM nº 538/2008 que dispõe sobre os Processo Sancionadores.

As discussões sobre aperfeiçoamentos e alterações já foram objeto de audiência pública, estando em fase final de validação. Em virtude de tais alterações e definição

³⁶Pedido de LAI 18600.000075/2019-13.

³⁷ Regulado pela Circular nº 3.857, de 14 de novembro de 2017 (alterada pela Circular nº 3.910, de 17 de agosto de 2018).

de parâmetros e procedimentos, a Autarquia não firmou até a data do pedido de informação (janeiro/2019) qualquer Acordo em Processo de Supervisão, assim como o Bacen.

Em relação aos Termos de Compromisso foram celebrados 381 Termos de Compromisso entre os anos de 2010 a 2018, conforme abaixo³⁸, com uma tendência de crescimento:

Tabela 7: Quantidade de Termos de Compromisso firmados pela CVM

Ano	Quantidade de TC	Valor Total (CVM + 3º)
2010	44	14.799.955,77
2011	47	174.991.867,64
2012	39	30.816.747,60
2013	42	38.704.503,03
2014	28	9.910.242,44
2015	44	23.073.041,04
2016	28	14.062.220,60
2017	39	37.410.176,02
2018	70	41.224.454,62
Total	381	384.993.208,76

Fonte: Resposta da agência aos pedidos de LAI nº 12632.000017/2019-28 e 1263.200052/2019-47.

O percentual de descumprimento dos Termos de Compromisso da CVM está entre 1 e 2% do total de propostas aprovadas³⁹. A partir dos dados da Tabela 7, foi gerado o Gráfico 2, abaixo:

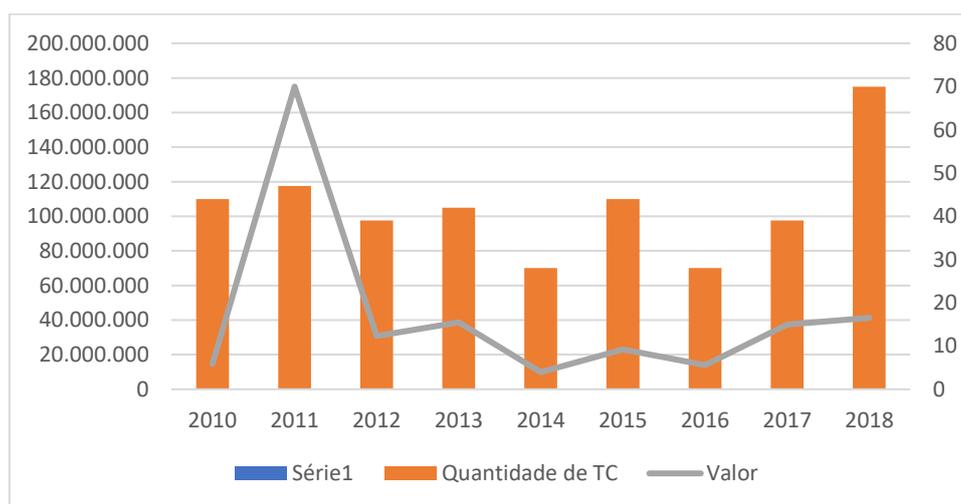


Gráfico 2: Quantidade de Termos de Compromisso firmados pela CVM.

³⁸ Pedido de LAI12632.000017/2019-28. Disponíveis em: http://www.cvm.gov.br/termos_compromisso/index.html . Acesso em: 19/02/2019.

³⁹ Pedido de LAI 12632.000037/2019-07

5.3.3. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

O Relatório de Gestão do Cade de 2017 informa que foram julgados naquele ano 75 requerimentos de TCC, que resultaram na celebração de 70 acordos (CADE, 2018, p. 49). Foram fixados aproximadamente R\$ 845 milhões em contribuições pecuniárias decorrentes de acordos, destinados ao Fundo de Direitos Difusos⁴⁰ e efetivamente R\$ 530 milhões recolhidos em 2017, evidenciando não só um crescimento no valor histórico das contribuições pecuniárias, mas também a importância desse instituto em comparação ao valor da soma das multas aplicadas pelo Tribunal Administrativo do Cade em condenações em processos administrativos. O total efetivamente arrecadado por meio de contribuições pecuniárias em TCCs foi 80% superior ao total das multas decorrentes de condenações em processos administrativos⁴¹.

Desde 2015 houve redução no quantitativo de Processos Administrativos - PA encaminhados ao Tribunal pela Superintendência Geral (SG), que tem a prerrogativa de instaurar ou não um PA: 2015 (37); 2016 (26) e 2017 (22) (CADE, 2018, p. 49).

Em 2018, segundo o Anuário do Cade 2018 (CADE, 2019), a entidade celebrou 60 Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) em processos que apuram supostas condutas anticoncorrenciais. Os acordos resultaram no estabelecimento de contribuições pecuniárias no valor total de R\$ 1,3 bilhões, um recorde para a autarquia.⁴² Foram arrecadados por meio de TCC em 2018, R\$ 537.735.276,09.⁴³ O Gráfico 3 apresenta a evolução dos TCCs julgados e a contribuição pecuniária fixada no período de 2012 a 2018:

⁴⁰ Art. 28 da Lei 12.529/11. Sua finalidade é a prevenção e reparação de danos a direitos coletivos e difusos como cultura, patrimônio histórico, meio ambiente, concorrência, defesa do consumidor, entre outros.

⁴¹ Calculado a partir dos dados disponíveis em <https://cadenumeros.cade.gov.br> (aba arrecadação), acesso em 28/02/19.

⁴² <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-lanca-anuario-sobre-atuacao-na-defesa-da-concorrenca-em-2018> . Acesso em 19/02/19.

⁴³ Cade em números <https://cadenumeros.cade.gov.br> (aba arrecadação). Acesso em 19/02/19.

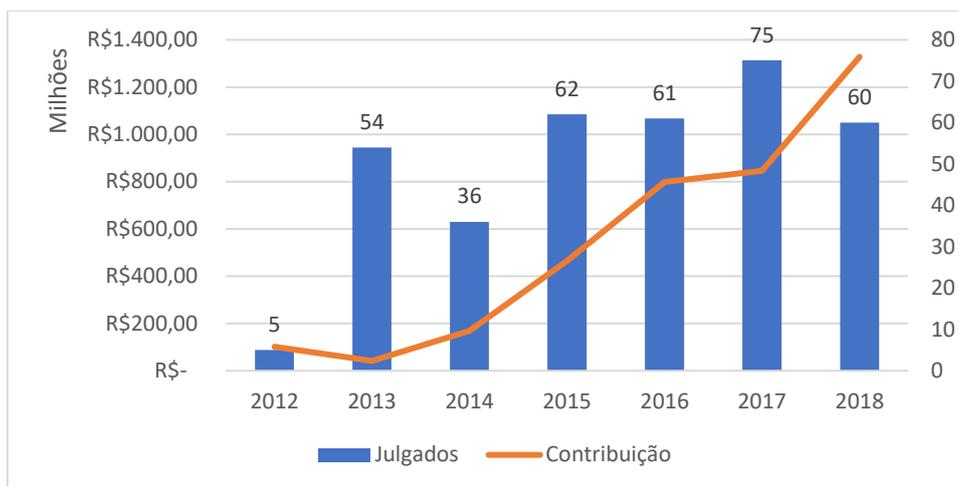


Gráfico 3: TCCs julgados pelo Cade e a contribuição pecuniária fixada no período de 2012 a 2018.

Dados da autarquia também revelam que, nos acordos firmados desde 2015, o desconto médio concedido foi de 27%, sendo 15% o valor percentual mais comum⁴⁴. Esse segundo percentual coincide com o desconto máximo que o regimento do Cade estipula para TCCs firmados no âmbito do Tribunal, ou seja, quando a infração já foi investigada e a área técnica recomendou a condenação do representado. Nesses casos, trata-se de um acordo para encerrar a investigação, arquivar o processo e evitar a judicialização da matéria.

5.3.4. Controladoria-Geral da União (CGU)

A CGU, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, assinou, até o mês de março/2019, apenas 6 (seis) Acordos de Leniência com empresas investigadas pela prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) e dos ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações (nº 8.666/1993).

⁴⁴ Esses são os descontos declarados pelo Cade nas Notas Técnicas que subsidiam a decisão de aprovação do acordo. No entanto, não há uma jurisprudência clara sobre a expectativa da multa que seria aplicada pelo Tribunal em caso de condenação, e isso torna muito comum que as negociações de TCCs envolvam a discussão, pelas partes, do valor que seria justo para ser aplicado de multa. Isso implica que os valores de desconto anunciados pelo CADE estão subestimados (os descontos seriam, na prática, maiores).

Os valores a serem ressarcidos envolvem os pagamentos de multa, dano e enriquecimento ilícito. Os fatos que ensejaram as multas referem-se primordialmente à atos de corrupção, diferentemente do caso das multas impostas pelas agências reguladoras, podendo ser aplicado um redutor de até 2/3 (ou 66,66%), na forma estabelecida no §2º do art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013.

6. Conclusão

A pesquisa desenvolvida teve como objetivo contribuir para o debate sobre a conveniência de acordos administrativos, a partir dos tipos de soluções consensuais apresentadas. Buscou-se estimar a taxa de sucesso das multas aplicadas pelas agências reguladoras de infraestrutura e a apresentação de dados quantitativos sobre os acordos administrativos firmados no âmbito de tais agências e de entidades fiscalizadoras como o Bacen, o Cade, a CGU e a CVM.

Verificou-se, em cada agência analisada, que há um passivo muito elevado de multas a arrecadar e, mesmo assim, sem garantias de que um dia serão pagas. Existe apenas uma expectativa (ou potencial) de recebimento.

Felizmente, os índices de multas com risco de prescrição⁴⁵ estão “zerados”. Isso indica que pelo menos não existe o risco de prescrição (punitiva, intercorrente e executória) das multas aplicadas⁴⁶.

Infelizmente, só foi possível estimar uma taxa de sucesso para a Aneel, por ter sido a única agência a informar dados precisos sobre os valores arrecadados a cada ano em relação ao ano em que a multa foi aplicada. A partir desses dados, foi possível ter alguma noção da realidade das agências. A Aneel consegue arrecadar cerca de metade das multas aplicadas após quatro anos de sua aplicação.

⁴⁵ Vide Tabela 02.

⁴⁶ Prescrição punitiva é a perda do direito de punir. Ou seja, quando existir inércia do Estado em face do não exercício da pretensão de punir o ato infracional, o que pode ocorrer quando os autos lavrados não tiverem seus devedores devidamente notificados dentro do prazo legal. A prescrição intercorrente refere-se ao intervalo de atos dentro do processamento em si. No tocante à prescrição executória, que é o efetivo direito de executar a cobrança durante certo período, no âmbito da Administração Pública, o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa é de cinco anos, contados do momento em que se torna exigível o crédito.

Esse valor tende a ser ainda menor para as demais agências. O fato de a Aneel ter sido o único órgão a informar os dados históricos sobre suas multas no seu Relatório de Gestão indica que a agência está mais bem informada sobre os processos pendentes de execução e, portanto, mais preparada para firmar acordos vantajosos para a Administração. Ainda assim, conforme discutido, a Aneel tem recuado da tentativa de firmar acordos após experiências fracassadas, em que os compromissos assumidos não foram cumpridos.

Para as demais agências, o fato de não terem respondido com os dados na forma solicitada é indicativo de que elas não têm ideia dos números ou não querem dar transparência, o que é grave tendo em vista a materialidade dos recursos envolvidos. Constatou-se que elas sequer têm conhecimento de sua taxa de sucesso na execução de multas aplicadas administrativamente, e seria recomendável que, a exemplo da Aneel, os reguladores passem a computar com regularidade estimativas de taxas de sucesso em disputas judiciais envolvendo a aplicação de sanções pecuniárias.

Para aumentar a arrecadação algumas iniciativas operacionais entre as agências e a PGF foram colocadas recentemente em prática e ainda carecem de um monitoramento maior para verificação dos seus resultados práticos, a exemplo da integração dos sistemas de cobrança das agências com o sistema *Sapiens Dívida*, sistema da AGU para inscrição em dívida ativa e que possibilita a prática do protesto. Esta prática é uma opção extrajudicial bastante adequada, em especial porque é bem menos onerosa para os cofres públicos e porque não impede posterior interposição de ação judicial, caso a dívida não seja paga.

Em relação a políticas de acordos, parece seguro dizer que o Cade é referência na celebração desses instrumentos, sendo a autarquia mais avançada neste sentido em termos de valores (em quantidade, a CVM é superior). No entanto, sem uma análise qualitativa dos TCCs do Cade, não é possível afirmar que estes sejam todos mais vantajosos para o Poder Público. Em 2018, segundo o Anuário (CADE, 2019), as decisões do Cade foram confirmadas pelo Poder Judiciário em 73,5% dos casos contestados na justiça. O número de decisões da autarquia que foram levadas ao Judiciário caiu de 79 em 2017 para 61 em 2018. Não é possível saber se o interesse dos agentes regulados pelo Cade de fechar acordos se deve ao risco de perderem

no Judiciário ou a uma política que reduz o valor da multa esperada no momento da negociação do acordo.

Na presente pesquisa, verificou-se, também, experiências crescentes e positivas da utilização de acordos substitutivos (na forma de TAC's) pelas agências (Anac, Antaq e ANTT) e a CVM, apesar de esta não ter se utilizado até o momento do novo instrumento do Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (APS).

Não se pode afirmar que tais acordos se prestam para todos os casos e que cuidados não devem ser tomados nas suas negociações. Existe o risco de captura da agência, o risco de os custos envolvidos nos acordos serem repassados aos consumidores, o risco de favorecimento dos compromissários e o risco do não-cumprimento do acordo, mas também existem formas de mitigar esses riscos como cláusulas severas no caso de descumprimento (perda integral dos benefícios pactuados, vencimento e execução antecipada da dívida), um efetivo monitoramento do acordo, o estabelecimento de regras claras e a formação de equipes especializadas em negociação.

Verificou-se também que o TAC não é um segundo instrumento de aplicação de sanções, mas um instrumento regulatório com a finalidade de endereçar soluções concretas considerando a realidade existente, corroborando a ideia defendida por Marques Neto e Cymbalista:

“a Agência pode ainda contar com algum ganho econômico decorrente da velocidade e da certeza do recebimento dos valores envolvidos. Provavelmente, transcorreriam ainda anos - quiçá décadas - para que esses procedimentos viessem a ser concluídos e para que fossem aplicadas as respectivas multas. Mais do que isso, uma Agência talvez enfrente ainda (ao menos isso é uma possibilidade teórica que não deve ser descartada) a resistência das prestadoras em adimplir com os valores estabelecidos ou, no mínimo, a incerteza quanto ao seu pagamento. Eis porque, também sob este aspecto, o acordo substitutivo representa evidente benefício econômico, uma vez que pode abreviar o instante do pagamento e ampliar as suas chances (maior probabilidade de *compliance* da operadora, já que ela mesma foi a proposta de acordo a ser celebrado com a Agência Reguladora, ou, no mínimo, assente integralmente com os seus termos)” (MARQUES NETO; CYMBALISTA, 2010, p.13).

Conclui-se também que é necessária a atualização dos estudos do IPEA “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”, de 2011, e do estudo

do CNJ “Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, de 2014, de forma a verificar se houve avanço nos índices de sucesso na arrecadação de multas das autarquias.

Por fim, constatou-se que poderia haver um avanço maior, se a questão dos acordos substitutivos fosse tratada com maior detalhamento (momento de proposição, condições de admissibilidade, composição de comissões, cálculo de valor de referência, compromissos adicionais, etc.) no Projeto de Lei nº 6.621/2016 (PL das agências), em trâmite no Congresso Nacional. No texto atual, ela é tratada de maneira pontual, autorizando a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, mas sem especificar parâmetros de como deverá ser a atuação da agência de forma a conferir maior efetividade à regulação.

7. Bibliografia

ANA. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/acesso-a-informacao/auditorias>>. Acesso em 4 dez 2018.

ANATEL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/auditorias>>. Acesso em 4 dez 2018.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/contas-anuais>>. Acesso em 4 dez 2018.

ANEEL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/prestacao-de-contas-2017>>. Acesso em 4 dez 2018.

ANTAQ. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/>>. Acesso em 4 dez 2018.

ANTT. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/processos_contas/index.html>. Acesso em 4 dez 2018.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/auditoria>>. Acesso em 4 dez 2018.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: Transformações Político-jurídicas, Econômicas e Institucionais do Direito Administrativo Ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 16 ago 2018.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: 16 ago 2018.

_____. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 16 ago 2018.

_____. Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm>. Acesso em: 8 jan 2019.

_____. Lei n. 13.494, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13494.htm>. Acesso em: 16 ago 2019.

_____. Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm>. Acesso em: 8 jan 2019.

_____. Projeto de Lei n. 6.621, de 6 de dezembro de 2016. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120019>>. Acesso em 19 fev 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.817/2010. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 28/7/2010 – Ordinária. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 19 fev 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.970/2017. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 6/9/2017 – Extraordinária. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 16 ago 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.121/2017. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 27/9/2017 – Ordinária. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 25 fev 2019.

CADE. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão - Exercício 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/cade/aceso-a-informacao/auditorias-1/auditorias-anexos/auditorias-exercicios-anteriores>>. Acesso em 4 dez 2018.

_____. **Guia Termo de Compromisso de Cessação para casos de cartel**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17> Acesso em 15 fev 2019.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2018. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>>

CANETTI, Rafaela Coutinho. **Acordo de Leniência: fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf> Acesso em 7 fev 2019.

LESSA, Sebastião José. **Lei Anticorrupção: mecanismos de contenção, de repressão e de reparação (Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015)**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Acordo de Leniência & a Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2017.

MARRARA, Thiago. **Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes**. RDDA, v.2, n.2, 2015, p. 529-527. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195/pdf_Marrara> Acesso em: 23 ago 2018.

_____. **Regulação consensual: o papel dos compromissos de cessação de prática no ajustamento de condutas dos regulados**. RDDA, v.4, n.1, 2017, p. 274-293. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125810/122719>> Acesso em: 21 jan 2019.

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO e TATIANA MATIELLO CYMBALISTA, **Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção** in Revista Brasileira de Direito Público, vol. 31. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=597>> Acesso em: 13 fev 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Juridicidade e Controle dos Acordos Regulatórios: o caso TAC Anatel. 2017**. No prelo. Disponível em: Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulatórios%20-%20O%20Caso%20TAC%20ANATEL.pdf>. Acesso em 19 fev 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. **Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Vol. 8, 31, 2010.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert, FRANCE, Guilherme de Jesus, VIANNA, Mariana Tavares de Carvalho. **Regulação Consensual: a experiência das agências reguladoras de infraestrutura com Termos de Ajustamento de Conduta**. Revista Estudos Institucionais, v. 3, 1, 2017.

SANTOS, Rodrigo Ferreira Santos. **Regulação de serviços públicos e sanção administrativa: uma análise das sanções regulatórias à luz da *law and economic***. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49073&seo=1>>. Acesso em: 18 jan 2019.

SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. **Execução Fiscal: eficiência e experiência comparada.** Estudo Técnico Câmara dos Deputados. Brasília, 2016.

Apêndice 1

Pedido de Lei de Acesso à Informação sobre multas aplicadas pelas agências: “Prezado(a), sou aluno do curso de Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura, promovido em conjunto pela ENAP e o ISC/TCU, e estou buscando alguns dados sobre multas de agências reguladoras para ajudar no meu Trabalho de Conclusão de Curso. Dessa forma, solicito, por favor:

1. O preenchimento da planilha, em anexo, com as informações das multas constituídas pela agência; e
2. A respeito de eventuais Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados, pelo menos as seguintes informações: quantidade, empresas envolvidas, valor da sanção inicial, desconto concedido, para qual objeto foi convertida a sanção negociada.”

Modelo

ACOMPANHAMENTO DA ARRECADAÇÃO DE MULTAS - Quantidade e Valores

QUANTIDADES DE MULTAS

Período de Competência	Multas Aplicadas	Arrecadadas								Canceladas Administrativamente								Suspensas Administrativamente								Suspensas Judicialmente							
	Quantidade Total (ano a ano)	Exercícios								Exercícios								Exercícios								Exercícios							
		2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
2017			-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	
2016				-	-	-	-	-			-	-	-	-	-	-			-	-	-	-	-	-			-	-	-	-	-	-	
2015					-	-	-	-				-	-	-	-	-				-	-	-	-	-				-	-	-	-	-	
2014						-	-	-					-	-	-	-					-	-	-	-					-	-	-	-	

Apêndice 2

Pedido de Lei de Acesso à Informação sobre Programa de Regularização de Débitos (PRD) não-tributários:

Com relação ao Programa de Regularização de Débitos (PRD) da Lei 13.494, de 24 de outubro de 2017, para fins de pesquisa acadêmica, solicito informar:

1. Quantidade de pessoas físicas que apresentaram requerimento, bem como a quantidade de pedidos de adesão deferidos;
2. Quantidade de pessoas jurídicas que apresentaram requerimento, bem como a quantidade de pedidos de adesão deferidos;
3. Quantidade de parcelamentos em cada uma das modalidades abaixo, incluindo o valor total de cada uma:
 - 40% de entrada + 1 parcela (art. 2º, inciso I da Lei 13.494/17)
 - 20% de entrada + 59 parcelas (art. 2º, inciso II da Lei 13.494/17)
 - 20% de entrada + 119 parcelas (art. 2º, inciso III da Lei 13.494/17)
 - 20% de entrada + 239 parcelas (art. 2º, inciso IV da Lei 13.494/17)
4. Valores dos débitos que tiveram a exigibilidade suspensa, por modalidade;
5. Valores efetivamente recolhidos até dezembro/2018, relacionados ao Programa de Regularização de Débitos (PRD), por modalidade;
6. Valores a recolher, por modalidade.

Apêndice 3

Pedido de Lei de Acesso à Informação direcionado ao Conselho Nacional de Justiça em 03/12/2018:

“Prezados,

Sou aluno do curso de Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura, promovido em conjunto pela ENAP e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do TCU, e gostaria de solicitar alguns dados do CNJ para ajudar no meu Trabalho de Conclusão de Curso.

Dessa forma, por obséquio, solicito a informar, com base no Cadastro Nacional de Ações de Improbidade:

- o número de processos por UF e por região (ações julgadas, pendentes e novas);
- separação de processos de pessoas físicas e jurídicas (tipo da parte);
- número de ações por ano;
- qual a média de tempo entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento?
- em quantos processos houve a indicação de valores a título de ressarcimento integral?
- em quantos processos houve efetivo ressarcimento total?
- em quantos processos houve efetivo ressarcimento parcial?
- quanto foi o valor recuperado (se possível, por processo e por ano)?
- em quantos processos houve decisão de natureza condenatória?
- em quantos processos houve decisão cautelar de indisponibilidade de bens?