

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BIANCA FERNANDES BATISTA

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA
REGULADORA ANATEL**

RIO DE JANEIRO

2022

BIANCA FERNANDES BATISTA

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA
REGULADORA ANATEL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Administração Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Buzanello

RIO DE JANEIRO

2022

F333 Fernandes Batista, Bianca
TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DA
AGÊNCIA REGULADORA ANATEL / Bianca Fernandes
Batista. -- Rio de Janeiro, 2022.
47

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Buzanello.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
Graduação em Administração Pública, 2022.

1. Administração Pública. 2. Consensualismo. 3.
Termo de Ajuste de Conduta . 4. Agência Nacional de
Telecomunicações. 5. Efetividade. I. Buzanello,
Prof. Dr. José Carlos, orient. II. Título.

BIANCA FERNANDES BATISTA

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DA AGÊNCIA
REGULADORA ANATEL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Administração Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em: ____ de _____ de 2022.

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Carlos Buzanello (orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Maria Lucia de Paula Oliveira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Júlio Cesar Silva Macedo
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

“Deus proverá.”

(Gên. 22:8)

RESUMO

Na busca por resultados mais eficientes no âmbito da Administração Pública, percebeu-se, que nem sempre a decisão imperativa é a mais adequada. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o mecanismo responsável por estabelecer obrigações alternativas à imposição de penalidades no âmbito de processos administrativos sancionadores. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo principal verificar a efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Agência Reguladora ANATEL. Para isso, a metodologia adotada foi o estudo de casos múltiplos e a análise de conteúdo para avaliação dos dados coletados. Passados quase dois anos desde os TACs firmados entre a ANATEL e os grupos TIM e ALGAR, os resultados encontrados relatam que os TACs, até o momento, são efetivos. Os compromissários não apresentaram atraso nas entregas que foram fiscalizadas até então. Pelo contrário, no caso do TAC TIM (TAC nº 01/2020) o operador foi capaz de superar a meta do “Ano 1” de vigência do termo.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Consensualismo. Efetividade. ANATEL.

ABSTRACT

In search for more efficient results in the sphere of public administration, it has been realized that imperative decisions are not always the most appropriate. The Conduct Adjustment Agreement (TAC) is the responsible mechanism for establishing alternative obligations to the imposition of penalties in the scope of administrative sanctioning processes. In this sense, this research has as its main objective to verify the effectiveness of the Conduct Adjustment Agreements within the scope of the Regulatory Agency ANATEL. To achieve this, the methodology adopted was a multiple case study and content analysis to evaluate the data collected. After almost two years since the TACs signed between ANATEL and TIM and ALGAR groups, the results found reported that the TACs, so far, are effective. The parties have not shown any delay in the deliveries that have been inspected so far. On the contrary, in the case of TAC TIM (TAC No. 01/2020) the operator was able to exceed the target for "Year 1" of the term.

Keywords: Conduct Adjustment Agreement (TAC). Consensualism. Effectiveness. ANATEL.

LISTA DE ABREVIATURAS

TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANA	Agência Nacional de Águas
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANM	Agência Nacional de Mineração
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
RTAC	Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
MAF	Manual de Acompanhamento de Fiscalização
ART	Artigo
RES	Resolução

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Relevância do tema.....	11
1.1.1	Regulação consensual.....	11
1.1.2	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.....	13
1.1.3	TAC: vantagens e desvantagens.....	15
1.2	Objetivo da pesquisa.....	16
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	16
2.1	Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Administração Pública Federal.....	16
2.2	Agências Reguladoras: atribuições e competências.....	17
2.3	Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito das Agências Reguladoras: ANTQ, ANAC e ANP.....	20
3	METODOLOGIA.....	22
3.1	O caso: Agência Nacional de Telecomunicações.....	22
3.2	Coleta de dados.....	23
3.3	Análise.....	23
3.4	Limitações.....	24
4	TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	24
4.1	Resolução nº 629/2013 - Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC).....	25
4.1.1	Objetivos e Proposta de Celebração.....	25
4.1.2	Competência e Condições.....	26
4.1.3	Compromissos.....	27
4.1.4	Acompanhamento e Execução.....	29
4.2	Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2020 – TIM.....	31
4.2.1	Disposições iniciais.....	31
4.2.2	Compromissos.....	31
4.2.3	Acompanhamento.....	33
4.3	Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2020 – ALGAR.....	34
4.3.1	Disposições iniciais.....	34
4.3.2	Compromissos.....	35
4.3.3	Acompanhamento.....	36
5	Considerações finais.....	38
	REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

A valorização dos efeitos das sanções administrativas contribui para o reforço de uma cultura repressiva na Administração Pública. A resposta binária, “sancionar” ou “não sancionar”, como reação do Poder Público às infrações administrativas colocam a prerrogativa sancionatória como um *poder-dever* indispensável (PALMA, 2015).

Produzido pelo Tribunal de Contas da União o relatório de auditoria apresentado no Acórdão nº 1817/2010 aponta que “o somatório de recursos arrecadados é extremamente reduzido em relação ao somatório dos valores das multas aplicadas” e conclui que “Urge, portanto, que sejam estabelecidos mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de recursos provenientes de multas” (BRASIL; TCU, 2010).

A via consensual e a imperativa não são totalmente excludentes, a Administração Pública tem à sua disposição uma gama de mecanismos para agir – teoricamente todos focados à consecução do interesse público – abrir caminho para via consensual não significa deixar de perseguir a finalidade pública, mas tão somente escolher outro meio que não o usual (QUINT, 2019).

Nesse sentido, a consensualidade não expurga o interesse público e não é uma novidade no Direito Administrativo, a consensualidade sempre esteve presente, por exemplo, no instrumento de expropriação. A desapropriação amigável está prevista no Decreto Lei nº 3.365 desde a década de 40, é uma transação e não renuncia ao interesse público (JÚNIOR; NETO, 2019).

Um dos regimes mais rígidos de defesa do interesse público e de mitigação da liberdade privada é o contrato administrativo, visto que transforma o contrato privado em algo estatutariamente definido e ao atentar-se para o Art. 65, inciso II da Lei 8.666/93 existe a previsão de alteração do contrato administrativo bilateral, portanto vias negociais (JÚNIOR; NETO, 2019).

Trata-se de uma solução a fim de se obter os melhores resultados práticos possíveis colocando o Estado em uma posição mais dialógica e democrática (BINENBOJM, 2020). Passados anos desde a edição de normas que complementam a implementação do TAC a presente pesquisa tem como objetivo principal verificar a efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Agência Reguladora ANATEL.

O próximo tópico demonstrará a relevância do tema abordando, a seguir, a revisão de literatura revelará que outros órgãos que compõe a Administração Pública Federal são assíduos praticantes do Termo de Ajustamento Conduta assim como as Agências Reguladoras. O tópico da metodologia demonstrará como foram coletados os dados e as limitações apresentadas pelo estudo de casos múltiplos.

O tópico quatro trata da resolução disciplinadora do TAC no âmbito da ANATEL e dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados no âmbito da Agência. E por fim, no tópico cinco, são demonstradas as considerações finais acerca da pesquisa realizada de acordo com o objetivo principal proposto.

1.1 Relevância do Tema

1.1.1 Regulação Consensual

Produzido pelo Tribunal de Contas da União o relatório de auditoria apresentado no Acórdão nº 1817/2010 teve como objetivo conhecer o volume de arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras, outras entidades federais de regulação e fiscalização e o próprio Tribunal de Contas. Os dados alarmaram que “o somatório de recursos arrecadados é extremamente reduzido em relação ao somatório dos valores das multas aplicadas” (TCU, 2010).

Seja por anulação da multa após os recursos administrativos apresentados pelo regulado ou por aplicação inadequada de multas pela fiscalização, o Tribunal de Contas da União (TCU) observa que “Urge, portanto, que sejam estabelecidos mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de recursos provenientes de multas” (TCU, 2010).

Se a partir do Estado pós-moderno a Administração deve produzir resultados, não puramente o cumprimento formal da lei, como sugere a visão gerencial, a satisfação do interesse público demonstra ser a principal entrega, e sob essa perspectiva a solução conciliatória tem muito a contribuir (SADDY; GRECCO, 2015).

A consensualidade representa a aplicação de métodos negociais que visam atingir resultados significativos em detrimento da unilateralidade dos atos da Administração Pública. A negociação proporciona a participação dos agentes privados

nos processos decisórios, em detrimento à imperatividade (RAGAZZO; FRANCE; VIANNA, 2017).

A concepção de resultados permeia a vida administrativa, o surgimento do termo Administração de Resultado caracteriza-se pela eficácia econômica, tempestividade dos atos, qualidade, quantidade, validade técnica, transparência e publicidade. A regulação consensual, nesse sentido, representa um dos diversos mecanismos capazes de alcançar os objetivos pretendidos (SADDY; GRECCO, 2015).

Na busca por resultados mais eficientes, percebeu-se, que nem sempre a decisão imperativa é a mais adequada. Na maioria dos casos, a adoção de medidas em consenso proporciona maior aderência dos envolvidos do que a decisão coercitiva, já que essa tem menores chances de ser efetiva e incorre de grandes efeitos negativos (ARAGÃO, 2005).

É importante ressaltar que os atos unilaterais não deixam de existir em virtude da regulação consensual. A regulação consensual é de competência discricionária, cabendo ao legislador decidir quais atos atendem melhor as satisfações sociais dos cidadãos (ARAGÃO, 2005).

A inserção do consensualismo substitui a decisão final, que seria resultado de um ato unilateral típico, por um acordo. A administração pública cede espaço à participação do particular (KATO, 2018). Portanto, a consensualidade surge como alternativa consistente, diante da substituição gradual da imperatividade, desde que justificadamente, os termos de ajuste de conduta se demonstrem menos danosos e mais eficientes na busca do interesse público (LEITÃO, LIMA, 2019).

A ideia de supremacia do interesse público nem sempre é operacional e traz um conflito muitas vezes insuperável. Ao ligar o conceito absoluto de supremacia – por definição incontestável – ao conceito vago do interesse público, visto que é um conceito a ser preenchido pelo intérprete. Dessa forma, pode ser definido claramente o que não é de interesse público, mas não existe uma fórmula exata para identificar muitas vezes o que é de interesse público. (JÚNIOR; NETO, 2019).

O fato da administração pública modificar-se para uma administração consensual não significa excluir da atividade administrativa a carga de autoridade ou negar o poder de coerção que detém, mas sim aplicá-las de maneira mais polida e racional (QUINT, 2019) A função fim da atuação administrativa é satisfazer os

interesses públicos e não impor medidas restritivas ao particular faltoso (PALMA, 2015).

Para que a consensualidade seja um mecanismo administrativo destinado a satisfazer as finalidades públicas é indispensável que a cultura repressiva no âmbito do Poder Público seja superada. Perceber que a matéria sancionadora não é retributiva da infração apurada em processo sancionar, mas na verdade, uma resposta desesperada do Estado no exercício do seu poder de autoridade (PALMA, 2015).

1.1.2 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Diferente das demais normas jurídicas que possuem como objeto – mediata (princípio) ou imediatamente (regras) – a conduta humana, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tem como objeto a interpretação e aplicação das próprias normas. Por esse motivo, trata-se de regras e princípios que podem ser considerados “normas sobre direito” (MAFFINI; HEINEN, 2018).

Sancionada a Lei 13.655/2018, que introduziu onze novos dispositivos ao Decreto-Lei nº 4.657/42 – LINDB, o novo texto configura uma restrição da discricionariedade administrativa isto porque estende os deveres administrativos de motivação e planejamento das atividades públicas (VITORELLI, 2019).

A Lei confirma a dinâmica consensual ao estabelecer permissório genérico para que toda Administração Pública - independente de lei ou regulamento específico - celebre compromissos (GUERRA; PALMA, 2018).

Os novos artigos representam o nascimento de um novo paradigma de gestão pública, o qual demanda a ampliação do controle da legalidade, restrição da discricionariedade e realização de uma atividade administrativa pautada na produção de resultados sociais significativos (VITORELLI, 2019).

Mas foi especificamente a inclusão do Art. 26 que possibilitou a realização dos termos de ajuste de conduta. Por meio dele é refletida, de maneira expressa, a nova postura de um modelo consensual da Administração Pública (MARTINS, 2020). É considerado pela doutrina como a cláusula geral de negociação no âmbito da coisa pública (BINENBOJM, 2020).

O Art. 26 da LINDB surge para resolver uma problemática, ainda que os acordos administrativos fossem previstos anteriormente em normas específicas de alguns órgãos, sempre remanesciam dúvidas por ausência de prescrição legal.

Portanto, a autorização genérica e expressa do artigo outorga mais segurança para os entes que desejavam realizar acordos, a saber:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - Buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - Não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - Deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO). (BRASIL, 1942)

Além do artigo autorizar, foi responsável por introduzir alguns requisitos e exigências importantes. Primeiramente, todos os termos precisam ser submetidos a um crivo de legalidade das autoridades – oitiva do órgão jurídico – seja por meio de procuradoria ou consultoria jurídica (JÚNIOR; NETO, 2019).

Segundo, é exigido que existam razões de interesse geral a justificar o acordo, para que seja demonstrado de que o acordo é o melhor instrumento. Terceiro, o acordo só produzirá efeito quando publicado, ou seja, eliminando “acordos de gaveta”. Não obstante, o artigo também prevê um conteúdo básico dos acordos por meios dos incisos (JÚNIOR; NETO, 2019).

Por fim, o Art. 26, na verdade, faz um desfecho de um ciclo de 36 anos de dúvidas por ausência de prescrição legal, que começa com o termo de ajustamento de conduta na Lei de Ação Civil Pública nº 7.347 em 1985 se encerra no Art. 26 da LINDB em 2018. Os incisos previstos no artigo possuem aplicação ampla, não somente para os termos de ajustamento de conduta, mas para todo e qualquer instrumento de acordos públicos (JÚNIOR, 2019).

1.1.3 TAC: vantagens e desvantagens

De acordo com Sundfeld e Câmara (2011), um dos aspectos a serem considerados como vantagem, para o interesse público, é a interrupção da discussão (administrativa ou judicial) que pode se estender durante anos.

Argumento esse pertinente, se avaliarmos os dados do Relatório Justiça em números 2021, para receber uma sentença, o processo leva, desde a data de ingresso, à fase de execução 8 anos e 7 meses tratando-se da Justiça Federal e 6 anos e 11 meses tratando-se da Justiça Estadual. Não obstante, o sumário executivo do relatório (Sumário Executivo, 2021), revela que existem 75,4 milhões de processos pendentes de decisão.

Se comparada a via tradicional, a consensualidade apresenta vantagens: economia de tempo e recursos; imediata resposta à sociedade e redução de litigiosidades. No âmbito da regulação, especificamente, o uso do termo de ajuste de conduta, é pertinente destacar a imediata resposta a sociedade (OLIVEIRA, 2019, apud PALMA, 2017).

Nesse sentido, os autores Floriano de Azevedo e Juliana Bonacorsi reforçam esse pensamento quando na época em que o TAC entre a Anatel e a Telefônica sofreu críticas do TCU, segundo eles “perdeu-se oportunidade única de investimento direto em Infraestrutura” isto porque, após este episódio, a concessionária desistiu de firmar o termo.

Além disso, diante das alegações contrárias, que percebem o TAC como uma permuta. Sundfeld e Câmara (2011) argumentam “Essa permuta não existe porque o direito de crédito ainda não pode ser tido como juridicamente perfeito” referindo-se a multa. E reforçam “O que o acordo substitutivo produz é outra coisa: a extinção de processo administrativo ou judicial de resultado incerto como contrapartida da assunção, pela prestadora, de obrigações certas e exigíveis. É uma permuta de incerteza por certeza, isto é, de possíveis direitos por deveres inquestionáveis.”

No âmbito das agências reguladoras, o termo de ajustamento de conduta apoia o engajamento dos agentes econômicos regulados às finalidades e valores da regulação uma vez que ocorre o condicionamento do comportamento dos particulares na direção tensionada pela administração pública (SCHOLZE, 2014). Ainda, por meio do TAC ocorre o direcionamento dos investimentos para localidades outrora pouco atrativas aos agentes, promovendo a universalização ou massificação dos serviços do setor regulado. (SILVA JUNIOR, 2018)

Do ponto de vista das desvantagens, a elasticidade da legalidade pode não representar um bom caminho, os melhores resultados para o interesse público poderão ser alcançados se o direito vigente for aplicado como existe. Isto porque conferir aos mais distintos decisores autoridade para interpretar a lei de maneira flexível, pode gerar um grave erro de distorções decisórias quanto ao cumprimento de uma política pública, e ainda conferir abertura para distinções de poder no mesmo ambiente de mercado (MACHADO, 2019).

Há ainda, do ponto de vista informacional, desvantagens. As limitações de informações disponíveis para o agente público responsável pela negociação frente aos recursos dos agentes privados. Não existem dúvidas que o agente privado opera para atender seus interesses em um acordo, junto a isto, dispõe de instrumentos (equipe de TI, experiência no setor e/ou qualidade do time) suficientes para comprometer o objetivo do agente público (MACHADO, 2019).

Por fim, Gabriel Soares dos Santos Machado chama atenção também para um dos pontos que o TCU levantou, à época do TAC ANATEL e Telefônica, a fiscalização:

Muito embora a fiscalização, sob o pálio da legalidade estrita, também possua suas dificuldades, a exemplo do que ocorre diante de uma atuação pautada em normas de conteúdos abertos, pelos acordos administrativos o problema parece alcançar um nível de complexidade substancialmente maior. (MACHADO, 2019, p. 56)

No âmbito do Direito dos Desastres Ambiental, a partir do estudo de caso do rompimento da barragem em Mariana/MG, o TAC revela novas desvantagens. Ferraço, Ribeiro e Nunes (2020, p. 310) apontam que o termo não contempla participação popular no momento da elaboração e falha no desempenho de um papel preventivo a novos desastres, isto porque, pouco tempo depois de firmado o acordo com a empresa Vale, a tragédia se repetiu em Brumadinho.

1.2 Objetivo da Pesquisa

A pesquisa tem como objetivo principal verificar a efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Agência Reguladora ANATEL.

2 Revisão de Literatura

2.1 Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Administração Pública Federal

Antes mesmo da autorização genérica do Art. 26 da LINDB diversas leis versavam sobre o tema. A exemplo, a Lei de Ação Civil Pública nº 7.347 de 1985, Art. 5, § 6º em que não só o Ministério Público, mas todos os órgãos públicos legitimados podem realizar o termo de ajustamento de conduta (JÚNIOR, 2019).

No ano de 1994, a legislação de defesa da concorrência (Lei nº 8.884), em seu Art. 53 admitiu a possibilidade de celebração do termo de ajuste de conduta mediante suspensão do processo administrativo sancionador. Inclusive, o modelo segue sendo adotado pela nova lei que disciplina o assunto, Lei 12.519/11. Em 1995, a Lei de Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099) também autoriza a celebração (SOUZA, 2014).

Em 1997, a Lei nº 9.469, resultado de uma medida provisória editada por Fernando Henrique Cardoso, uma lei processual para a Advocacia Pública Federal que discriminava que o tribunal podia fazer acordos, a saber:

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais (BRASIL, 1997).

Ainda em 1997, a Lei nº 6.385/76, que disciplinou o mercado de capitais e criou a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para regulá-lo, foi alterada pela Lei nº 9.457/97, que incluiu novos parágrafos no Art. 11, tratando da possibilidade de suspensão de processos sancionatórios mediante termo de ajuste de conduta (SOUZA, 2014).

Em matéria ambiental, a Lei nº 9.605 de 1998, Art. 79-A admite o termo de celebração de ajuste de conduta, reforçando e detalhando a autorização da Lei de Ação Civil Pública. O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) também prevê, em seu artigo 74, X, a possibilidade de celebração de termo de ajuste de conduta assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) artigo 211 (SOUZA, 2014).

Em 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público por meio da Resolução nº 118 na Seção V que trata sobre as convenções processuais versa sobre o termo de ajustamento de conduta. E foi com base nesta Resolução que os dois termos de ajustamento de conduta referentes ao caso do rompimento da barragem em Mariana/MG em 2015 puderam ser legitimados (JÚNIOR, 2019).

Em 2015, a Lei nº 13.140, conhecida como “Lei da Mediação”, que embora conhecida por esse nome, versa sobre o termo de ajustamento de conduta que pode ser utilizado como um dos instrumentos para resolução de conflitos nas criadas câmaras de prevenção, como permitido pelo Art. 32 (JÚNIOR, 2019).

2.2 Agências Reguladoras Federais: atribuições e competências

Maria Sylvia Di Pietro (2018) conceitua autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho do serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.

Autarquia segundo Hely Lopes (2006, p.79) “são entes administrativos autônomos criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”. Outra definição aceitável é que são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

As autarquias fazem parte da administração pública indireta e estão vinculadas à pessoa política que a criou, não existe hierarquia entre ambos, no entanto sob a autarquia incide controle finalístico. Existem autarquias que atuam sob regime especial, pois apresentam alguma peculiaridade se quando comparado ao regime jurídico geral (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Foram criadas autarquias sob regime especiais para exercerem função de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público as denominadas Agências Reguladoras, a exemplo, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) voltada para o setor elétrico, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para o setor de telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para atuar como órgão regulador da indústria do petróleo (WALD; MORAES, 1999).

A criação das Agências, a partir de 1996 no Brasil, resulta da necessidade de o Estado intervir na organização das relações econômicas de maneira constante e profunda, por isso a necessidade de autonomia conferida a estes órgãos frente à estrutura tradicional (SUNDFELD, 2000). Wald e Moraes (1999, p. 146) apontam que a independência funcional, decisória, administrativa e financeira “deve ser assegurada

como pressuposto para que o órgão possa desempenhar com autonomia suas funções”, evitando dessa forma interferências políticas em sua gestão.

São poucas as características comuns a todas as agências reguladoras, os modelos adotados não são coincidentes, visto que, cada lei estabelece as características necessárias conforme as especificidades do setor que ela atuará (ALEXANDRINO; PAULO, 2015). O ponto em comum que pode ser admitido é que exercem função típica de estado: edição de normas, fiscalização e solução de conflitos (SUNDFELD, 2000).

As Agências são atreladas ao poder executivo, portanto contribuem para formação e reforço de políticas públicas conforme os setores de atividades regulados (OLIVEIRA, 2018). Além disso, desempenham também competências comumente entendidas como funções típicas do Legislativo e do Judiciário: (I) aplica o direito no caso concreto não litigiosos; (II) edita normas que possibilitam a implementação das políticas públicas e (III) soluciona conflitos entre os interessados na atividade objeto de regulação (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Todos os agentes encarregados das atribuições típicas dessas agências devem ser servidores públicos estatutários, conforme a Lei nº 10.871/2004, Art. 6º. Além disso, seus dirigentes, uma vez nomeados, passam a exercer um mandato de duração determinada, podendo ser exonerados ou destituídos nas hipóteses previstas na lei. A previsão legal de que os dirigentes indicados pelo Executivo, deverão ser aprovados, por ato composto, no Poder Legislativo garante a atuação técnica ao invés de político-partidária da agência reguladora (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Outro ponto importante, a partir da edição da Lei nº 9.986/2000 que dispõe sobre os recursos humanos das agências reguladoras, tornou-se obrigatória a quarentena dos dirigentes das agências reguladoras. Isto significa que após a exoneração do cargo de dirigente do ente regulador, por um período determinado, não poderá ser contratado por empresas do setor por ele regulado (ALEXANDRINO; PAULO, 2015):

Art. 8º Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória (BRASIL, 2000).

No que tange o poder normativo dessas entidades é vedada a edição de normativos inteiramente autônomos. De modo que, a lei deve estabelecer as diretrizes básicas do setor e essas diretrizes orientarão a edição, pela agência reguladora, das normas específicas. Isto porque, caso contrário, ocorreria delegação da função propriamente legislativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

A Lei nº 13.848 de 2019, no Capítulo I dos processos decisórios das agências reguladoras, estabeleceu, como instrumentos de participação popular no controle dessas entidades a audiência pública, a saber:

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo (BRASIL, 2019).

No Brasil, até o presente, foram instituídas onze agências reguladoras, todas elas na forma de autarquias sob regime especial: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Mineração (ANM) (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Contudo, Alexandre Santos de Aragão (2020) destaca que as autarquias Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e Comissão de Valores Imobiliários (CVM), foram criadas antes da década de 90 – período de desestatização – e sem o nome de agência, e por isso, até o presente não costumam ser tratadas como agências reguladoras, apesar de terem o arcabouço autônomo muito semelhante ao das entidades reconhecidas pela Lei das Agências Reguladoras (Lei nº13.848/19).

2.3 Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito das Agências Reguladoras: ANTAQ, ANAC e ANP

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) previa por meio da Resolução nº 987 de 2008, Art, 15 a celebração do termo de ajuste de conduta, competia às Superintendência, Gerências de Fiscalização e às Unidades Administrativas Regionais oferecer a possibilidade de correção das irregularidades constantes nos Relatórios de Fiscalização. Uma vez oferecido, o infrator teria cinco dias para declarar interesse (RAGAZZO; FRANCE; VIANNA, 2017).

Em 2014, a partir da edição da Resolução nº 3.259 que versa sobre “Fiscalização e o procedimento sancionador em matéria de competência da ANTAQ” o TAC na agência passou a ser disciplinado pelos dispositivos 83 ao 87 da norma. A propositura do termo pela agência ou pelo infrator poderiam ocorrer até emissão do parecer Técnico Instrutório e caso partisse da Agência a iniciativa de firmar o acordo, a celebração deveria ser devidamente justificada, in verbis:

Art. 84. A Autoridade Julgadora competente para apreciar o Auto de Infração decidirá sobre a celebração de TAC, de forma excepcional e devidamente justificada, desde que este se configure medida alternativa eficaz para preservar o interesse público, alternativamente à decisão administrativa sancionadora (ANTAQ Resolução nº 3.259/2014, 2022).

No entanto, vale ressaltar, que a referida Resolução não versa exclusivamente dos critérios e procedimento para a celebração e o acompanhamento do TAC. Por esse motivo, em 18 de maio de 2021 a ANTAQ promoveu a Audiência Pública virtual nº 09/2021 visando obter subsídios para a minuta de resolução que estabelece os critérios e procedimentos para celebração de termo na agência (ANTAQ, 2021).

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) instituiu o instrumento por meio da Resolução nº 199/2011. Por intermédio da resolução a ANAC pretende adequar a conduta dos agentes regulados às exigências e normas cabíveis e às melhores práticas para garantir segurança aos usuários de transporte aéreo. A solução pode ser proposta tanto pela agência quando pelo regulado, e a celebração não importa em confissão do agente quanto à matéria de fato (RAGAZZO; FRANCE; VIANNA, 2017).

O Capítulo III das competências demonstra o envolvimento da Diretoria da ANAC com os acordos a serem celebrados, o Art. 5º, inciso I, estabelece que termos de ajuste de conduta cujo total estimado sejam superior a cem mil reais ficam à cargo da decisão da diretoria. Para casos inferiores, cabe aprovação do Superintendente,

no entanto, a fiscalização fica à cargo do corpo técnico da superintendência (ANAC Resolução nº 199/2011, 2022).

O art. 6, § 5º traz informação relevante “Excepcionalmente e de forma fundamentada, desde que haja medida alternativa eficaz para preservar o interesse público, o TAC poderá prever a suspensão de processos administrativos com Auto de Infração lavrado.” ou seja, mesmo que firmado o TAC não existem garantias quanto a suspensão dos processos sancionatórios em curso (ANAC Resolução nº 199/2011) A suspensão do processo para ser a exceção e não a regra nos casos de celebração de acordo, além disso, o TAC não afasta a possibilidade de novas medidas cautelares pela agência (RAGAZZO; FRANCE; VIANNA, 2017).

Ragazzo, France e Vianna (2017) afirmam que a suspensão do processo sancionatório a partir do firmamento do TAC é um dos principais incentivos à celebração do termo, se a suspensão não é uma garantia, reduzem-se os incentivos para que eles o fazem.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) por meio da Resolução nº 848/2021 instituiu a possibilidade de celebração dos Termos de Ajuste de Conduta no âmbito da Superintendência de Conteúdo Local, relativo ao descumprimento da cláusula de conteúdo local de contratos de exploração e produção de petróleo (ANP).

Quanto a proposta e celebração a norma relata que caberá ao operador do contrato iniciar o requerimento e a celebração do termo configura reconhecimento do descumprimento da obrigação de Conteúdo Local. Os processos sancionatórios objetos do TAC serão suspensos a partir do recebimento do requerimento (Resolução ANP nº 848/2021, 2022).

No entanto, os processos sancionatórios podem retornar ao ponto original de curso caso haja (I) desistência dos proponentes, (II) reprovação da proposta do termo de ajuste de conduta; ou (III) término do prazo de manifestação previstos na referida resolução. A análise da proposta do TAC, será expressa em parecer técnico conclusivo, e deverá ser submetido à Procuradoria Federal junto à ANP e posteriormente a Diretoria Colegiada (ANP Resolução nº 848/2021, 2022).

Sobre os compromissos, que possuem prazo máximo de seis anos para execução, a proposta do TAC conterà compromissos de (I) aquisição de bens e serviços e (II) de pagamento de contingente, mas poderá conter compromissos de pagamento adicional. O operador deverá reportar à agência o relatório de execução

do TAC, periodicamente, comprovando a execução dos compromissos assumidos e dos restantes. Em caso de cumprimento a ANP lavrará um atestado, caso contrário, será aplicada multa de cinquenta por cento do valor de referência do TAC e o valor dos compromissos restantes (ANP Resolução ANP nº 848/2021, 2022).

3 Metodologia

3.1 O caso: Agência Nacional de Telecomunicações

A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL foi a primeira Agência Reguladora a ser instalada no Brasil, criada por meio da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997. É responsável por fiscalizar o setor e intermediar conflitos entre operadores e consumidores.

Aprovados pela Resolução Normativa n.º 629/2013 os Termos de Ajustamento de Conduta foram realizados entre a ANATEL e prestadoras de serviços. Em julho de 2020 foi celebrado o primeiro Termo de Ajustamento de Conduta n.º 001/2020 com o grupo TIM e, no final de 2020 celebrou o segundo Termo de Ajustamento n.º 002/2020, com o grupo Algar. Ambos serão alvos de estudo a seguir.

3.2 Coleta de dados

O estudo de casos múltiplos compreende mais de um caso único que quando estudados conjuntamente resultam em uma investigação sobre determinado assunto. O pressuposto básico é que qualquer um dos casos estudados representará os demais semelhantes (YIN, 2001).

O fato de o caso não ser único robustece mais o argumento a ser proposto, sob essa perspectiva pode ser encarado como um estudo global (YIN, 2001). Por esse motivo a presente pesquisa parte dos casos da ANATEL: TAC nº 01/2020 com a empresa TIM e TAC nº 02/2020 com o grupo Algar. Os objetivos da pesquisa serão alcançados por meio do tratamento e interpretação de dados após a coleta.

Para isso, no entanto, serão analisados documentos externos divulgados pela Agência Reguladora acerca do tema, leis, resoluções e acórdãos do Tribunal de Contas da União que tinham como objetivo à época robustecer o processo de implementação do Termo de Ajustamento de Conduta.

3.3 Análise de dados

A pesquisa qualitativa reúne diversos aspectos que não podem ser quantificados, mas que devem ser analisados. Denzin & Lincoln (2005) traduzem que pesquisadores qualitativos implantam uma ampla gama de práticas interpretativas, na esperança de obter sempre uma melhor compreensão do assunto em questão. Entende-se, porém, que cada prática torna o mundo visível de uma maneira diferente (DENZIN; LINCOLN, 2005, p.5).

Uma das práticas empregadas para organização e análise de dados utilizados na pesquisa qualitativa é a de análise de conteúdo. O objetivo da análise de conteúdo é expressar a mensagem construída a partir de inferências atribuídas pelo pesquisador (BARDIN, 1977).

Diferente da análise documental, que representa a mesma informação, porém de forma condensada, à análise de conteúdo serão atribuídas perspectivas. A escolha desse método de análise justifica-se pela necessidade de revelar elementos além daqueles expressos literalmente por meio das palavras, falas ou documentos (CAVALCANTE; CALIXTO; PINEHIRO, 2014).

Como o objetivo da pesquisa é verificar a efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Agência Reguladora: ANATEL, será necessário compreender o intuito do acordo inicialmente firmado, visto que cada Termo de Ajustamento de Conduta prevê seus próprios compromissos a serem seguidos, conforme estabelecidos consensualmente entre o regulador e o regulado.

Ao final dos marcos temporais estipulados o órgão fiscalizará o seu cumprimento e a partir da análise dessas informações poderá ser verificada se houve efetividade ou não do termo.

3.4 Limitações

O estudo de caso, seja múltiplo ou único, não fornece base para se efetuar uma generalização científica. Propositamente, visto que o estudo de caso, como o experimento, não representa uma "amostragem", e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística) (YIN, 2001).

Ventura (2007) trata a dificuldade de generalizações como a limitação mais grave do método “Pode ocorrer que a unidade escolhida para investigação seja bastante atípica em relação às muitas da sua espécie. Naturalmente, os resultados da pesquisa tornar-se-ão bastante equivocados” (VENTURA, 2007, p.386).

A falta de rigor científico pode ser percebida como uma das limitações do método. Isto porque, ao longo dos anos, “os pesquisadores que empregaram o método foram negligentes e permitiram que se aceitassem evidências equivocadas ou visões tendenciosas para influenciar o significado das descobertas” (YIN, 2001, p.26).

4 Termos de Ajustamento de Conduta

4.1 Resolução ANATEL nº 629/2013 - Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC)

4.1.1 Objetivos e Proposta de Celebração

Com objetivo de estabelecer os critérios e procedimentos para acompanhamento dos Termos de Ajustamento de Conduta a serem firmados no âmbito da Agência, em 16 de dezembro de 2013 foi publicado em anexo à Resolução ANATEL nº 629/2013 o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC) (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

Conforme o Art. 1º, § 1º, do Regulamento, serão candidatos ao Termo de Ajustamento de Conduta os processos sancionatórios que não tenham sido proferida decisão transitada em julgado, ou seja, processos que na esfera administrativa ainda cabe recurso (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

Conforme os princípios basilares a administração pública, o Art. 2º, relata que compete à Agência Nacional de Telecomunicações adotar as medidas necessárias para que seja atendido o interesse público, no que concerne à suas atribuições, ou seja, os serviços de telecomunicações (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

Nesse sentido o Art. 3º elucida que o Termo de Ajustamento de Conduta representa um título executivo extrajudicial e que a Anatel poderá firmar tais acordos

com vistas a adequar a conduta das compromissárias às disposições legais, regulamentares e contratuais da Agência (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

O mecanismo ser representado com eficácia título executivo extrajudicial significa que, em caso de descumprimento, não cabe mais discussão sobre o mérito no que tange a origem da obrigação, passando-se diretamente à fase de execução (gov.br/ANATEL).

Por esse motivo, entende-se que os Termos de Ajuste firmados pela Agência resultem em acordos de grande eficácia, pois seu eventual descumprimento, poderá resultar para a compromissária em um dispêndio até maior do que o valor das multas que compuseram seu valor de referência (gov.br/ANATEL).

No Capítulo II o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC), traduz na Seção 1 o formato das propostas a serem apresentadas à Agência na pretensão de ser celebrado o TAC. Poderá ser proposto a qualquer tempo, de ofício pela Anatel ou mediante requerimento de concessionárias (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

O § 2º possibilita a apresentação de requerimento para solução conciliatória após a decisão condenatória de primeira instância, mas para esses casos, como condição para celebração do Termo será devido dez por cento do valor correspondentes às multas aplicadas por meios dos processos sancionatórios que serão abarcados pelo TAC (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

O artigo 6º do RTAC, se preocupou em listar as ocasiões em que serão inadmissíveis os requerimentos de ajuste de conduta. Resumidamente, serão eles: (I) caso a compromissária tenha descumprido Termo anterior a menos de quatro anos; (II) quando a compromissária tiver sido condenada pela prática de má fé em TAC anterior; (III) quando o requerimento apresentado tiver como objetivo corrigir um descumprimento de TAC anterior; (IV) quando a proposta apresentada para celebração do Termo possuir o mesmo objeto e abrangência de outro TAC em vigor e, quando, conforme conveniência e oportunidade, não se vislumbrar o interesse público por meio da solução conciliatória (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

A proposta, mediante decisão fundamentada conforme Art. 7º, deverá ser aprovada ou reprovada pelo Superintendente da área, se aprovada os processos sancionatórios a que ela se refere serão suspensos até a deliberação do Conselho Diretor acerca da celebração, caso contrário à proposta será arquivada cabendo recurso por parte do requerente (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

Com a aprovação, a negociação dos termos da solução conciliatória e a análise técnica, com indicação das condições para formalização do termo, será iniciada pelas Superintendências responsáveis conforme o Art. 9º do RTAC, com duração de cento e vinte dias e auxílio posterior da Procuradoria Federal Especializada junto à Agência (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

O regulamento elenca em seu Art. 10º a situação de desistência da proposta por parte do requerente, se apresenta após a decisão de admissibilidade a compromissária será impedida de celebrar novo pedido de celebração de TAC relativamente aos processos sancionatórios abarcados anteriormente (ANATEL Resolução nº 629/2013, 2021).

4.1.2 Competência e Condições

Das competências listadas conforme o RTAC, Art. 11, o Conselho Diretor da Agência ficará responsável por deliberar acerca da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, o prazo para assinatura das partes será de trinta dias, no entanto a compromissária deverá comprovar a regularidade fiscal antes da celebração (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Uma vez firmado o TAC pelo Presidente da Agência, juntamente com outro Conselheiro e por parte da compromissária, os representantes legais autorizados a transacionar, o termo deverá ser publicado na íntegra na internet nas páginas oficiais da Agência e da Compromissária, conforme indica o Art. 12, parágrafo único, RTAC (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O Capítulo III do Regulamento discorre acerca dos requisitos do Termo, conforme o Art. 13 o TAC deverá conter, dentre outras, as seguintes cláusulas: (I) cronograma e obrigações para regularização da situação da compromissária, indicação de ações preventivas e reparação de eventuais usuários atingidos; (II) compromissos adicionais; (III) condições e a área de abrangência das condutas ajustadas e dos compromissos celebrados no TAC (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O Art. prevê ainda o reporte das informações à Agência sobre o andamento dos compromissos estabelecidos: (IV) obrigação de prestar informações periódicas à ANATEL e (V) multas diárias caso haja descumprimento do cronograma estabelecido (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

4.1.3 Compromissos

O RTAC a partir do Art. 16 versa sobre os compromissos que o TAC deve conter, serão contemplados compromissos de ajustamento de conduta irregular praticada e compromissos adicionais. O Art. 17, adverte, que os compromissos devem refletir ações necessárias para corrigir e evitar infrações de igual natureza (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Nesse sentido, conforme § 1º, dentre as ações citadas deverão constar: (I) medidas de reparação de danos aos usuários impactados pela má conduta, com cronograma não superior a seis meses; (II) cronograma de metas e condições corretivas e preventivas, que terão prioridade sobre o cronograma de metas e compromissos adicionais; e (III) multas diárias em caso de atraso no cumprimento do cronograma estabelecido (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

No § 2º, o Regulamento, prevê que os compromissos apresentem a delimitação da área geográfica e a execução sob o aspecto dos serviços de telecomunicações a serem executados pela Compromissária, conforme as obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O Art. 18, versa sobre os compromissos adicionais, que são aqueles além do ajuste da conduta irregular, esses implicam em benefícios aos usuários e/ou melhorias aos serviços, de duas espécies: (I) execução de projetos, selecionados pelo Conselho Diretor da Anatel, ou proposto pela Compromissária; e (II) concessão temporária de benefícios diretos aos usuários, na forma de redução, desconto, crédito, gratuidade ou preços de serviços de telecomunicações (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Assim como os compromissos de ajustes de conduta, os compromissos adicionais também terão delimitação de área geográfica de sua execução, conforme § 1º do Art. 18 RTAC. Para espécie de execução de projetos, conforme Art. 19, o total de compromissos adicionais assumidos deverá corresponder: (I) no mínimo, 80% do Valor de Referência do TAC, com relação aos processos sancionatórios alvos do termo; e (II) no mínimo, 40% do Valor de Referência do TAC, em relação aos demais casos (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Para espécie de concessão temporária de benefícios diretos aos usuários, conforme Art. 20, o total de compromissos adicionais assumidos deverá corresponder: (I) no mínimo, 50% do Valor de Referência do TAC, com relação aos processos

sancionatórios alvos do termo; e (II) no mínimo, 25% de Valor de Referência do TAC, em relação aos demais casos (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Ainda sobre a segunda espécie, o parágrafo único esclarece que, a concessão de benefícios não poderá produzir reflexo no cálculo de reajuste de tarifas, ou seja, devem ser expurgados eventuais impactos da composição do fator de transferência. Para os casos em que compromissários assumirem compromissos adicionais de ambas as espécies, os percentuais definidos no Art. 19 e 20 deverão ser ponderados proporcionalmente (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Quanto a execução de projetos o Art. 22 do RTAC aponta que deverão ser observadas as seguintes diretrizes: (I) atendimento a áreas de baixo desenvolvimento econômico e social por meio da ampliação da capacidade e cobertura das redes de telecomunicações; (II) diminuição das discrepâncias regionais; (III) modernização das redes de telecomunicação existentes; (IV) elevação dos padrões de qualidades ofertados aos usuários; e (V) ampliação dos acessos às redes que suportam acesso à internet em banda larga (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O § 1º, Art. 22, elenca que os projetos compreenderão metas e condições que superam as já impostas à Compromissária por meio dos contratos de concessão, ou ainda dos demais atos administrativos expedidos pela Agência. Por fim, o § 2º explicita que para fins de controle da Agência sobre os projetos, deverão ser delimitados pontos de controle mediante critérios estabelecidos e passíveis de fiscalização pela Agência (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

4.1.4 Acompanhamento e Execução

No que tange o acompanhamento e execução do Termo de Ajustamento de Conduta caberá à Superintendência de Controle de Obrigações verificar o cumprimento, sendo este por mesmo de processo único ao de negociação ou autos apartados, conforme o Art. 23 do RTAC (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

A fiscalização por parte da Agência, conforme Art. 24, deverá ocorrer exclusivamente em consonância com o cronograma de metas e condições estabelecidas nos compromissos e os relatórios e demais documentos pertinentes ao acompanhamento devem ser direcionados à Superintendência (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O Art. 25 versa sobre a possibilidade de descumprimento a item do cronograma de metas e condições de compromissos, constatados indícios de descumprimento a compromissária será intima a apresentar alegações, cabendo a Superintendência de Obrigações a análise das alegações e a proposta de aplicação de multa diária pelo Conselho Diretor (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

A demora na execução de item do cronograma de metas acarretará multa diária correspondente, em relação a qual se aplicam as seguintes regras, conforme Art. 26: (I) a multa incidirá a partir do dia seguinte ao inadimplemento até o efetivo cumprimento das metas, ou até a primeira decisão do Conselho Diretor, independentemente de prévia notificação; (II) terá como máximo o equivalente, no mínimo, duas vezes o valor do item previsto no cronograma (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Ainda, (III) a partir do recebimento da notificação de aplicação de multa, a compromissária terá prazo de trinta dias para efetuar o pagamento; (IV) sobre a multa incidirá a taxa do sistema especial de liquidação e custódia (SELIC); e (V) caso o inadimplemento persista após o prazo de trinta dias, ao valor final deve ser acrescido encargos previstos no Art. 36 do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

No que tange a execução do Termo de Conduta, a seção III, Art. 27 do Regulamento instrui quanto ao descumprimento da ação conciliatória. Nesse sentido, constatados os indícios, a Superintendência responsável deverá: (I) citar a compromissária a manifestar-se no prazo máximo de trinta dias; (II) caso improcedentes as manifestações, o processo seguirá para deliberação do Conselho Diretor com proposta de emissão do Certificado de Descumprimento, junto a Procuradoria Federal Especializada (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

O Art. 28 do Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta define que será considerado inadimplemento da obrigação do TAC quando, ao término da vigência do termo, não for integralmente cumprida. No entanto, conforme Art. 29, poderá ser declarado descumprimento integral mesmo durante o período de vigência, caso ocorra atraso correspondentes a mais de 50% do Valor de Referência do TAC (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

A partir do descumprimento do TAC, será vedado novo requerimento ou negociação pela compromissária pelo prazo de oito anos. Além disso, conforme

parágrafo único, o inadimplemento acarretará a execução integral do Valor de Referência do TAC. O Conselho Diretor será responsável por emitir o Certificado de Descumprimento que, conforme Art. 31, deverá ser publicado nas páginas oficiais da internet da Agência e da Compromissária (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Ainda, a Superintendência de Controle e Obrigações informará à Compromissária, para que pague, no prazo de trinta dias o valor apurado em liquidação correspondente às multas aplicáveis. Em contrapartida, a Seção IV do RTAC, trata do cumprimento do TAC. Conforme Art. 32, constatado cumprimento a Superintendência encaminha os autos ao Conselho, com proposta de Certificado de Cumprimento, junto a Procuradoria Federal Especializada (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

Do mesmo modo, o Art. 33, esclarece que o Certificado de Cumprimento deverá ser publicado nas páginas oficiais da internet da Agência e da Compromissária, em local específico e de fácil acesso. Conforme parágrafo único, caso a concessionária tenha valores de multas diárias devidos a recolher, esse recolhimento deverá ser feito em até trinta dias, sob pena de não emissão do Certificado de Cumprimento (Resolução ANATEL nº 629/2013, 2021).

4.2 Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2020 – TIM

4.2.1 Disposições iniciais

Aprovado pela Resolução ANATEL nº 629/2013 o Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2020 celebrado com o grupo TIM, em junho de 2020, possui período de vigência de 4 anos (gov.br/ANATEL-TIM) Os compromissos assumidos deverão alcançar 2.390 municípios e 15 distritos distribuídos por todo território nacional (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

O objeto do TAC é o ajustamento das condutas referentes aos macrotemas de “Qualidade dos Serviços de Telecomunicações”, “Universalização e Ampliação do Acesso”, “Direitos e Garantias dos Usuários” e “Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações” (gov.br/ANATEL-TIM).

Nesse TAC foram admitidos 53 processos sancionatórios, que não chegaram à fase de trânsito em julgado administrativo, cujo valor de referência foi da ordem de

seiscentos e trinta e nove milhões de reais. Uma vez acordado o Termo de Ajuste de Conduta entre as partes os processos foram arquivados (gov.br/ANATEL-TIM).

Instaurado o Processo Administrativo 53500.026485/2016-62, por meio Sistema Eletrônico de Informações da Agência (SEI-Anatel), é possível acompanhar integralmente os compromissos assumidos e os pontos de controle delimitados pela Anatel para as entregas da compromissária (gov.br/ANATEL-TIM).

4.2.2 Compromissos

Os compromissos assumidos pela concessionária por meio do Termo de Ajuste de Conduta nº 01/2020 foram das seguintes espécies: (I) Compromissos de Ajuste de Conduta: relativos à correção das condutas inadequadas que deram origem ao TAC; (II) Compromissos estruturantes: que abarcam projetos de melhoria da infraestrutura e (III) Compromissos adicionais: que levam ou melhoram serviços em regiões anteriormente não contempladas pela operadora (GOV.BR/ANATEL).

O compromisso adicional consiste em implantar serviço móvel pessoal (SMP) 4G ou superior em municípios não sede de até 300 mil habitantes, conforme Cláusula 12.1 do Termo de Ajuste de Conduta nº 01/2020:

Cláusula 12.1. A COMPROMISSÁRIA executará os compromissos adicionais consistentes na implantação de SMP com tecnologia 4G ou superior em 350 (trezentos e cinquenta) municípios, sendo 338 (trezentos e trinta e oito) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes que não possuem cobertura com a tecnologia 4G e 11 (onze) municípios onde serão atendidos 14 (quatorze) distritos não sede, onde essa tecnologia ainda não estiver disponível, e 1 (um) município onde serão atendidos o distrito sede e 1 (um) distrito não sede, nos exatos termos descritos e especificado em meios, quantidades, condições, área de abrangência e cronograma de Metas, conforme os Anexos E e G deste instrumento.

§ 1º. A obrigação assumida na presente cláusula observará o seguinte cronograma:

a) Ano 1: instalar, até 31 de dezembro de 2020, cobertura SMP 4G ou superior em 200 (duzentos) municípios, sendo 194 (cento e noventa e quatro) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes, 5 (cinco) municípios onde serão atendidos 7 (sete) distritos não sede e um município onde serão atendidos o distrito sede e um distrito não sede;

b) Ano 2: instalar, até 31 de dezembro de 2021, cobertura SMP 4G ou superior em 121 (cento e vinte um) municípios, sendo 117 (cento e

dezessete) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes e 4 (quatro) municípios onde serão atendidos 5 (cinco) distritos não sede;

c) Ano 3: instalar, até 31 de dezembro de 2022, cobertura SMP 4G ou superior em 29 (vinte e nove) municípios, sendo 27 (vinte e sete) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes e 2 (dois) municípios onde serão atendidos 2 (dois) distritos não sede. (ANATEL TAC Nº 1/2020, 2022)

Os projetos previstos por meio dos compromissos estruturantes consistem em: (I) ampliar rede LTE (*Long Term Evolution*) em municípios que não possuem 4G TIM conforme Cláusula 11.1 e alíneas do TAC; (II) *Backhaul* de fibra óptica até site concentrador conforme Cláusula 11.2 e alíneas do TAC, e (III) ampliar rede LTE (*Long Term Evolution*) em 700MHz conforme Cláusula 11.3 e alíneas do TAC (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

Em termos quantitativos o Painel de Dados para acompanhamento do TAC releva que a TIM deve ampliar a rede ampliar rede LTE 4G de 449 municípios, ampliar a rede LTE em 700MHz de 1.388 municípios, serviço móvel pessoal (SMP) de 4G em 350 municípios e realizar o upgrade de fibra óptica para 238 municípios (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

Os compromissos de Ajuste de Conduta firmados versam sobre: melhora nos indicadores de qualidade da compromissária, correção de passivo e cumprimento dos compromissos de abrangências previstos em editais de licitação, óbice à fiscalização (significa que a operadora não ensejará novos Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOs), licenciamento de estações de rádio, recursos de numeração, melhoria de interconexão, integração entre os sistemas de atendimento presencial, melhora no relacionamento digital, criação de um portal colaborativo, ajustes nos controles internos, redução no índice de reclamações na ANATEL e plano de ressarcimento à usuários por cobranças indevidas (MAF TIM, 2022).

4.2.3 Acompanhamento

Passados um ano e sete meses desde assinatura Termo de Ajustamento de Conduta nº 001/2020 a TIM foi capaz de cumprir o cronograma do primeiro ano proposto na Cláusula 12.1, § 1º, a, *in verbis*:

a) Ano 1: instalar, até 31 de dezembro de 2020, cobertura SMP 4G ou superior em 200 (duzentos) municípios, sendo 194 (cento e noventa e quatro) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes, 5 (cinco) municípios onde serão atendidos 7 (sete) distritos não sede e um município onde serão atendidos o distrito sede e um distrito não sede. (ANATEL TAC Nº 1/2020, 2022)

Foram atendidos 210 municípios, dos quais 131 estão localizados na região Nordeste do país, 75 na região Sudeste, 2 na região Norte e 2 no Centro-Oeste. Do cronograma previsto para serviço móvel pessoal (SMP) 4G (compromisso adicional) no Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2020 a TIM não apresentou atraso ou descumprimento da cláusula para o período de 2020 (Ano 1). Conforme os dados (2020 – 2021) disponíveis por meio do Painel de Dados para acompanhamento do TAC (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

Em documento oficial divulgado pela ANATEL, o resumo dos resultados alcançados para o primeiro ano relata: do compromisso adicional a implementação do 4G móvel alcançou 210 municípios, superando a meta prevista de 200. Além disso, a empresa comprometeu-se em antecipar em um ano o cronograma original, portanto, os 140 municípios restantes seguem com status “em fiscalização” (RESULTADOS TAC TIM, 2022).

Vale ressaltar, quanto aos compromissos estruturantes devem ser realizados: (I) ampliar rede LTE (*Long Term Evolution*) em municípios que não possuem 4G TIM conforme Cláusula 11.1 e alíneas do TAC; (II) *Backhaul* de fibra óptica até site concentrador conforme Cláusula 11.2 e alíneas do TAC, e (III) ampliar rede LTE (*Long Term Evolution*) em 700MHz conforme Cláusula 11.3 e alíneas, mas seguem sob o status de “em fiscalização”, que conforme as cláusulas supracitadas deveriam ter sido instaladas em um determinado quantitativo de municípios em até doze meses a partir do início da vigência do TAC (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

Assim como os compromissos da espécie Ajuste de Conduta, com prazo de até doze meses a partir do início da vigência do TAC, seguem sob o status de “em fiscalização”, especificamente a Cláusula 10.8 e parágrafo único do TAC nº 01/2020, que versa sobre a correção de passivo e cumprimento dos compromissos de abrangências previstos em editais de licitação (PAINEL DE DADOS TAC TIM, 2022).

4.3 Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2020 – ALGAR

4.3.1 Disposições iniciais

Aprovado pela Resolução ANATEL nº 629/2013 o Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2020 celebrado com o grupo Algar Telecom S.A. e Algar Multimídia S.A., em dezembro de 2020, possui vigência de 30 meses (GOV.BR/ANATEL-ALGAR) os compromissos assumidos deverão alcançar 24 municípios distribuídos da região Sudeste e Centro-Oeste (PAINEL DE DADOS TAC ALGAR, 2022).

Nesse TAC foram admitidos 20 processos sancionatórios, cujo valor de referência foi da ordem de quarenta e quatro milhões com previsão de trinta e oito milhões de investimentos nos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás por meio dos compromissos adicionais (ANATEL-ALGAR).

Instaurado o Processo Administrativo 53500.063274/2020-97, por meio Sistema Eletrônico de Informações da Agência (SEI-Anatel), é possível acompanhar integralmente os compromissos assumidos e os pontos de controle delimitados pela Anatel para as entregas da compromissária (ANATEL-ALGAR).

4.3.2 Compromissos

Os compromissos assumidos pela concessionária por meio do Termo de Ajuste de Conduta nº 02/2020 foram das seguintes espécies: (I) Compromissos de Ajuste de Conduta: relativos à correção das condutas inadequadas que deram origem ao TAC e (II) Compromissos adicionais: que levam ou melhoram serviços em regiões anteriormente não contempladas pela operadora (ANATEL).

Os compromissos de Ajuste de Conduta firmados versam sobre: ajustamento de condutas relativas às estações pendentes de licenciamento, licenciamento de novas estações, implementação de funcionalidades no aplicativo para que usuários operem de maneira autônoma, implementar funcionalidades do sistema algar, implementar funcionalidades para validação de dados apresentados pelo usuário, ressarcimento de usuários por cobranças indevidas e aperfeiçoamento das políticas internas de governança e auditoria (MAF ALGAR, 2022).

Os compromissos adicionais consistem em implantar serviço móvel pessoal (SMP) 4G, conforme Cláusula 11.1 do Termo de Ajustamento de Conduta nº 02/2020, *in verbis*:

Cláusula 11.1. A COMPROMISSÁRIA executará os compromissos adicionais consistentes na implantação de Serviço Móvel Pessoal (SMP) com tecnologia 4G ou superior, utilizando qualquer faixa de radiofrequência para a qual possua autorização de uso, em 2 (dois) distritos sede de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes, onde a tecnologia 4G não esteja disponível; em 09 (nove) distritos não sede, onde a tecnologia 4G não esteja disponível; e 22 (vinte e duas) ERBs às margens de rodovia, onde a tecnologia 4G não esteja disponível, nos termos descritos e especificados em meios, quantidade, condições, área de abrangência e cronograma de metas, conforme constantes do Anexo D deste instrumento. (ANATEL TAC Nº 2/2020, 2022)

Conforme os dados disponíveis por meio do Painel de Dados para acompanhamento do TAC, municípios do Sudeste (Ibiraci, Ipiaçu, Nova Ponte, São Francisco Sales e Sales de Oliveira) e do Centro-Oeste (Cachoeira Dourada) deverão receber o serviço móvel pessoal (SMP) 4G (PAINEL DE DADOS TAC ALGAR, 2022) Conforme cronograma previsto na Cláusula 11.01. § 1º alínea (a), *in verbis*:

§ 1º. A obrigação assumida na presente cláusula observará o seguinte cronograma de implantação:

a) Instalação em 02 (duas) sedes de municípios com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes e em 04 (quatro) distritos não sede até o 18º (décimo oitavo) mês de vigência do TAC. (ANATEL TAC Nº 2/2020, 2022)

Ainda, por força da Cláusula 11.01 § 1º a alínea (b) que prevê a implantação serviço móvel pessoal (SMP) 4G, *in verbis*:

§ 1º. A obrigação assumida na presente cláusula observará o seguinte cronograma de implantação:

a) ...

b) Instalação em 05 (cinco) distritos não sede e de 22 (vinte e duas) ERBs às margens de rodovias até o 30º (trigésimo) mês de vigência do TAC. (ANATEL TAC Nº 2/2020, 2022)

As implementações pretendem alcançar 18 municípios distribuídos pelas regiões Sudeste e Centro-Oeste (PAINEL DE DADOS TAC ALGAR, 2022).

4.3.3 Acompanhamento

No tocante dos compromissos de Ajuste de Conduta, o grupo Algar, conforme dados disponíveis por meio do Painel de Dados foi capaz de ressarcir o grupo de usuários não identificados conforme Cláusula 10.11., *in verbis*:

Cláusula 10.11. Para os usuários não identificados, com direito a ressarcimento, a COMPROMISSÁRIA deverá depositar o valor correspondente no Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) no prazo de 30 (trinta) dias contados da vigência do TAC. (ANATEL TAC Nº 2/2020, 2022)

No entanto, o ressarcimento de usuários por cobranças indevidas também está previsto nas Cláusulas 10.10 e 10.12 - teve o prazo para cumprimento vencido - alínea (b), neste caso para usuários identificados, e por enquanto, conforme os dados disponíveis do Painel de Dados, seguem com o status “em fiscalização” (PAINEL DE DADOS TAC ALGAR, 2022). A exemplo, Cláusula 10.10 do Termo de Ajustamento de Conduta nº 2/2020, in verbis:

Cláusula 10.10. Os usuários identificados e pertencentes à base da COMPROMISSÁRIA serão ressarcidos em até 180 (cento e oitenta) dias contados do início da vigência do TAC. (ANATEL TAC Nº 2/2020, 2022)

Os demais compromissos de Ajuste de Conduta não foram vencidos ou venceram recentemente (dezembro de 2021), conforme prazos estabelecidos por meio no Termo de Ajustamento de Conduta nº 2/2020, a saber:

Seção I – Licenciamento de novas estações: Atingir 100% de licenciamento em até 24 meses de vigência do TAC (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.2-4, 2022)

Seção II – Funcionalidades no aplicativo: Implementar funcionalidades no prazo de 18 meses contados a partir do início do TAC (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.5, 2022)

Seção III – Funcionalidades sistema Algar: Implementar funcionalidades até 24 meses a partir do início da vigência do TAC (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.6, 2022)

Seção IV – Validação dos dados: Implementação em parcelas com prazo de até 18, 24 e 30 meses a partir do início da vigência do TAC (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.7-8, 2022)

Seção V – Ressarcimento de usuário: Em parte, foram atendidos e as demais seguem “Em fiscalização” conforme análise em epígrafe (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.9-13, 2022)

Seção VI – Governança e Auditoria: Aperfeiçoamento com envio de relatórios à Agência a partir de 12 meses do início da vigência do TAC (TAC ANATEL Nº 2/2020, Cláusula 10.14-15, 2022)

Dos compromissos adicionais, a implementação do serviço móvel pessoal (SMP) 4G para os municípios supracitados, a Cláusula 11.01 § 1º, inciso (a) possui prazo para cumprimento até junho de 2022, e o inciso (b) até junho de 2023. Portanto, até então a concessionária também cumpre tempestivamente com os compromissos firmados (PAINEL DE DADOS TAC ALGAR, 2022).

5 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo principal verificar a efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito da Agência Reguladora ANATEL. O mecanismo disciplinado pela Resolução ANATEL nº 629/2013 deu origem a dois termos de ajuste de conduta: TAC nº 01/2020 com a empresa TIM e TAC nº 02/2020 com o grupo Algar.

Desde 2014 as empresas iniciaram suas negociações junto a Agência, mas apenas em 2020 foi consolidado o TAC, isto porque, o mecanismo passou por aperfeiçoamento junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse garantida regularidade do processo. O tempo de negociação demonstrou-se importante para o amadurecimento das propostas, grande parte das cláusulas estipuladas nos termos possui prazo expressamente definidos e compromissos minuciosamente detalhados.

Isto contribui para dirimir, para uma das principais críticas do TCU em 2016 (TC 022.280/2016-2, 2022), a deficiência no acompanhamento e fiscalização do TAC. Por meio do cronograma previsto a Anatel tem conseguido obter os resultados positivos diante do que foi proposto pelos termos de ajuste de conduta.

A partir da análise de conteúdo dos dados divulgados oficialmente pela Agência foi possível concluir que os TACs, até o momento, são efetivos. Passados, aproximadamente, quase dois anos do firmamento do primeiro TAC e um ano do segundo TAC os compromissários não apresentaram atraso nas entregas que foram fiscalizadas até então. Pelo contrário, no caso do TAC TIM (TAC nº 01/2020) o operador foi capaz de superar a meta do “Ano 1” de vigência do termo.

Ainda assim, é válido ressaltar, que 21.5% do total dos compromissos estão sob fiscalização e 70.1% dos compromissos ainda não foram vencidos, ou seja, ainda possuem prazo para consecução. Quanto ao TAC ALGAR (TAC nº 02/2020) 4.3% do total dos compromissos estão sob fiscalização e 93.5% ainda não foram vencidos, isto

porque ambos os TACs, se comparados ao tempo que ainda possuem de vigência, são recentes.

Vale pontuar, que uma das vantagens dos acordos firmados junto à Agência consiste na ampliação da rede de telecomunicações à municípios anteriormente desassistidos - devido à baixa atratividade comercial – gerando um impacto positivo direto à população. Ademais, a celeridade com que os investimentos vêm sendo executados, em relação aos prazos previstos no acordo, são considerados fatores positivos, uma vez que demonstram o comprometimento das empresas em relação ao instrumento jurídico.

Em contrapartida, o TAC pode demonstrar-se desvantajoso sobre o prisma do recolhimento das multas aos cofres públicos, uma vez que, demais cidadãos não residentes nos municípios atendidos pelos compromissos estarão de fora dos beneficiários contemplados, o que talvez não ocorresse se o recolhimento fosse realizado a conta única do tesouro nacional.

Em suma, do ponto de vista teórico esse estudo contribui para percepção da nova postura de um modelo consensual da Administração Pública e do ponto de vista prático contribui para análise dos resultados alcançados por essa nova via.

Eventuais pesquisas posteriores podem averiguar a consecução dos TACs, bem como a sua efetividade futura, na Agência. Podem ser exploradas as dificuldades para o cumprimento das obrigações estipuladas pela Agência sob o aspecto dos concessionários, os demais resultados do TAC quando comparado à via sancionatória tradicional, bem como outras linhas de pesquisas que robusteçam a Administração Pública de modo que a satisfação do interesse público seja alcançada de maneira mais efetiva possível.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALGAR MAF. Manual de Acompanhamento de Fiscalização – Grupo Algar. **Estabelece regras e procedimentos para verificação do cumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Ajustamento de Conduta Nº 2/2020**.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Resolução ANATEL nº 629/2013**. Aprova o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). Brasília, DF: ANATEL, 18 dez. 2013. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/680-resolucao-629> . Acesso em: 28 dez. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Painel de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Condutas (TAC) celebrado entre a Anatel e a empresa TIM**. [Brasília, DF], [2020?]. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/tac-tim> . Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Painel de acompanhamento do Termo de Ajustamento de Condutas (TAC) celebrado entre a Anatel e a empresa Algar Telecom S.A.** [Brasília, DF], [2020?]. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/tac-algar> . Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Resultados do primeiro ano de vigência do TAC TIM**. [S.l.: s.d]. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/4ebabd1491ae826361dfd2abdbf14a78> . Acesso em: 11 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Manual de Acompanhamento de Fiscalização – TIM**. Estabelece regras e procedimentos para verificação do cumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Ajustamento de Conduta Nº 1/2020. [S.l.], 2020. Disponível em: https://www.tim.com.br/sites/default/files/pdf/Anexo_F.pdf . Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Termo de Ajustamento de Conduta nº 1/2020**: processo nº 53500.026485/2016-62. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) que celebram entre si a Agência Nacional de Telecomunicações e a TIM S.A. Brasília, DF: ANATEL, 25 jun. 2020a. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e8c161f81ce9a1afe2620368c3759d85> . Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Termo de Ajustamento de Conduta nº 2/2020**: processo nº 53500.063274/2020-97. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) que celebram entre si a Agência Nacional de Telecomunicações e a Algar Telecom S.A. e Algar Multimídia S.A. Brasília, DF: ANATEL, 16 dez. 2020b. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/394d73d2f630c5966ce50b05287cf849> . Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Conheça os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs)**. Brasília, DF: ANATEL, 17 nov. 2020c.

Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/obrigacoes-contratuais/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs>. Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com a Algar Telecom S.A.** Brasília, DF: ANATEL, 13 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/obrigacoes-contratuais/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs/termo-de-ajustamento-de-conduta-celebrado-com-a-algar-telecom-s-a>. Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Brasil). **Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com a TIM.** Brasília, DF: ANATEL, 15 mar. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/obrigacoes-contratuais/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs/termo-de-ajustamento-de-conduta-celebrado-com-a-tim>. Acesso em: 10 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (Brasil). **Resolução ANP nº 848/2021.** Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC relativo ao descumprimento da cláusula de conteúdo local de contratos de exploração e produção de petróleo extintos ou com fases encerradas. Brasília, DF: ANP, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-848-2021-dispoe-sobre-a-celebracao-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-relativo-ao-descumprimento-da-clausula-de-conteudo-local-de-contratos-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-extintos-ou-com-fases-encerradas?origin=instituicao&q=848/2021>. Acesso em: 9 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (Brasil). **Termo de Ajustamento de Conduta de Conteúdo Local.** Brasília, DF: ANP, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local/termo-de-ajustamento-de-conduta-de-conteudo-local> . Acesso em: 9 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (Brasil). **Resolução nº 987-ANTAQ de 14 de fevereiro de 2008.** Aprova a norma para disciplinar o procedimento de fiscalização e o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades na prestação de serviços de transportes aquaviários, de apoio marítimo, de apoio portuário e na exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária. Brasília, DF: ANTAQ, 19 fev. 2008. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portav3/pdfSistema/Publicacao/0000008286.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (Brasil). **Resolução-Minuta.** Submete à audiência e consulta públicas a proposta de Resolução que estabelece os critérios e procedimentos para celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) no âmbito da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Brasília, DF: ANTAQ, [30 dez. 2020]. Disponível em: https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5R7rmrJ5mr-1PhP4wPqgTVr3WpZQzxEub-w9YwtGyZzmMbErnBC-

[OzFDfoIFGkT0qwHXWzMhN3xoVKNnrsTiC3F](#). Acesso em: 9 jan. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (Brasil). **ANTAQ ouve mercado sobre regramento para celebração de termo de ajustamento de conduta – TAC**. Brasília, DF: ANTAQ, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2021/antag-ouve-mercado-sobre-regramento-para-celebracao-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac> . Acesso em: 9 jan. 2022.

AO VIVO SIMPÓSIO LINDB E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (104 min). Publicado pelo canal Emerj eventos. 2ª Reunião do Fórum Permanente de Probidade Administrativa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MXJr11ZknKI>. Acesso em: 30 dez. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos. Considerações iniciais sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 5, v. 1, n. 1, p. 7-23, jan./jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.47096/redap.v1i1.209>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A Consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 42, n. 167, p. 293-310, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/850>. Acesso em: 05 maio 2021.

ARIGONY, Alexandre Foch. O poder normativo das agências reguladoras e a constitucionalidade dos princípios inteligíveis. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 202-224, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/151502/151079>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-7, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF:

Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm#art52 . Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1817/2010**. Relatório de levantamento de auditoria. Arrecadação de multas administrativas aplicadas por órgãos e entidades federais. Baixos percentuais de arrecadação de multas, de inscrição de inadimplentes no cadin e de ajuizamento de cobranças judiciais das multas. Risco de prescrição dos créditos. Redução da eficácia da ação de controle a cargo das entidades e órgãos analisados. Necessidade de novas fiscalizações deste tribunal na área em destaque. Determinações. Oitiva de parte das entidades. Restituição dos autos à unidade técnica. Envio de cópias. Relator: Raimundo Carreiro, 28 de julho de 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2010-07-28;1817> . Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 022.280/2016-2**. Apuração de possíveis irregularidades na potencial celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Brasília, DF: TCU, [2016?]. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2017/05/TAC-TELEFONICA-TCU-1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Est.**, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/10000/10871> . Acesso em: 22 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**: sumário executivo. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S., Eds., **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage, p. 1-32, 2000.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública. **Revista de Direito**

Administrativo, Rio de Janeiro, p. 135–169, nov. 2018. Edição Especial. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>. Acesso em: 5 maio 2021.

KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.374/1985). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n.1, p. 101-125, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74803> . Acesso em: 15 set. 2021.

LEITE, Aline França. **Alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**: impacto no Direito Público, 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/1255>. Acesso em: 22 jan. 2022.

LEITÃO, Rômulo Guilherme; LIMA, Gislene Rocha. Termo de ajustamento de condutas nas agências reguladoras: o caso da ARCE. **Revista de Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n.1, p. 126-150, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/23711> . Acesso em: 9 set. 2021.

MACHADO, Gabriel Soares dos Santos. **Acordos administrativos a partir do art. 26 da LINDB**: consensualidade, tensões, sentidos e processo. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29555/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Mestrado%20FGV%2015.04.2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Administração consensual das alterações da LINDB. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, ano 4, n. 15, p. 287-293, out./dez. 2020. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/issue/view/rdai15/p.287.n.15>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. As agências reguladoras e o modelo constitucional brasileiro. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 131-150, maio 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19142> . Acesso em: 15 ago. 2021.

OLIVEIRA, Luciane de Lucena. **Ferramentas consensuais de regulação e controle externo**: limites de atuação do controle externo em relação a Termos de Ajustamento de Condutas celebrados por Agências Reguladoras. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2019. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 4, n. 13).

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/ferramentas-consensuais-de-regulacao-e-controle-externo-limites-de-atuacao-do-controle-externo-em-relacao-a-terminos-de-ajustamento-de-conduta-celebrados-por-agencias-reguladoras-8A81881F7595543501759F6D0E3C79AF.htm>. Acesso em: 22 jan. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2551062&forceview=1>. Acesso em: 07 jan. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

QUINT, Gustavo Ramos da Silva. **A lógica do Consenso na Administração Pública e o artigo 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: alcance, limites e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/214711/PDPC1458-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jan. 2022

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FRANCE, Guilherme de Jesus; VIANNA, Marina de Carvalho Tavares. Regulação Consensual: a experiência das Agências Reguladoras de Infraestrutura com Termos de Ajustamento de Conduta. **Revista Estudos Institucionais**, v. 3, n. 1, p. 89-122, 2017. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/153>. Acesso em: 10 out. 2021.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, n. 206, p. 165-203, abr./jun. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p165.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público: Malheiros, 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4901866/mod_resource/content/1/SUNDFELD%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20ag%C3%Aancias%20reguladoras%20-%20In%20D.A.%20Econ%C3%B4mico%202000.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v.14, p. 123-132, 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366. Acesso em: 22 jan. 2022

SOUZA, Luciane Moessa de. Resolução Consensual de Conflitos que envolvem políticas públicas: caminho democrático, viável e sustentável. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, p. 143 – 156, 2014. Edição especial:

