

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**MARCELO BARROSO BARBOSA LEITE**

**A UTILIZAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS COMO  
INSTRUMENTO AUXILIAR À ATUAÇÃO DA Anatel**

**BRASÍLIA  
AGOSTO / 2016**

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**MARCELO BARROSO BARBOSA LEITE**

**A UTILIZAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS COMO  
INSTRUMENTO AUXILIAR À ATUAÇÃO DA Anatel**

Monografia apresentada ao Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
requisito parcial para conclusão do curso  
de pós-graduação latu sensu em Direito  
Administrativo.

Orientador: Me. Fabiano Jantália Barbosa

**BRASÍLIA  
AGOSTO 2016**

**MARCELO BARROSO BARBOSA LEITE**

**A UTILIZAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS COMO  
INSTRUMENTO AUXILIAR À ATUAÇÃO DA Anatel**

Monografia apresentada ao Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
requisito parcial para conclusão do  
curso de pós-graduação latu sensu em  
Direito Administrativo.

Brasília, 29 de agosto de 2016

**Comissão Examinadora:**

Nome do Orientador: Prof. Dr. Fabiano Jantália Barbosa

Nome do Examinador 1: Prof<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Janete Barros

Nome do Examinador 2: Prof. Dr. Marcus Santiago

**Assinaturas:**

---

Prof. Dr. Fabiano Jantália Barbosa

---

Prof<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Janete Barros

---

Prof. Dr. Marcus Santiago

**Nota Final:** \_\_\_\_\_

## **RESUMO**

Nos últimos cinco anos, diversas agências reguladoras federais editaram regulamentos que normatizam a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com seus entes regulados. Entre estas, encontra-se a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, que em fins do ano de 2013 promulgou a Resolução nº 629, aprovando o Regulamento de Celebração e Acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta – RTAC, o qual dispõe sobre as normas para tais acordos no âmbito de sua atuação. Contudo, passados quase três anos da edição deste regulamento, nenhum termo de ajuste foi celebrado até o momento. O presente estudo se propõe a empreender uma análise do instituto do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, e do RTAC da Anatel, a fim de verificar suas peculiaridades e seus pontos positivos e negativos, na tentativa de diagnosticar os eventuais entraves que prolongam a negociação dos TACs no setor de telecomunicações.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, Anatel, RTAC.

## **ABSTRACT**

Over the past five years, several federal regulatory agencies edited regulations that regulate the conclusion of Conduct Adjustment Term - TAC with their regulated entities. Among these is the National Telecommunications Agency - Anatel, which in 2013 year ends promulgated Resolution n°. 629, approving the Regulation of Execution and Monitoring of Conduct Adjustment Term - RTAC which provides standards for such agreements in its operations. However, after nearly three years of the publication of this regulation, no adjustment term was concluded. This study aims to undertake an analysis of the Conduct Adjustment Term Institute - TAC, and Anatel RTAC in order to verify its peculiarities and its positive and negative points in an attempt to diagnose any obstacles that prolong the negotiation the TACs in the telecommunications industry.

### **KEYWORDS:**

Conduct Adjustment Term, Anatel, TAC, RTAC.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AGU - Advocacia Geral da União

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

CDC – Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990

GT – Grupo de Trabalho – equipe técnica instituída *ad hoc* na Anatel

LACP – Lei de Ação Civil Pública – Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985

PFE-Anatel ou PFE – Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel

RTAC – Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta da Anatel, aprovado pela Resolução nº 629/2013

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

TCP – Termo de Cessação de Prática

Dedico este trabalho a minha esposa  
Luciana que não me deixa desistir de meus  
planos.

Agradeço ao meu colega Marcel Netto  
pela valiosas contribuições e em especial  
ao meu professor e orientador Dr. Fabiano  
Jantália.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO 1: ASPECTOS RELEVANTES DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO .....	12
1.1. Natureza Jurídica.....	12
1.2. Princípios Inerentes.....	14
1.2.1. Princípio do Acesso à Justiça .....	14
1.2.2. Princípio da Tutela Preventiva .....	15
1.2.3. Princípio da Aplicação Negociada da Norma Jurídica .....	16
1.2.4. Princípio Democrático .....	17
1.2.5. Princípio da Celeridade .....	17
1.2.6. Princípio da Publicidade .....	18
1.3. Forma .....	18
1.4. Compromissário e Compromitente.....	19
1.5. Discricionariedade quanto à celebração.....	20
1.5.1. Celebração do TAC não implica em confissão.....	20
1.6. Multa Cominatória .....	22
1.6.1. Outras medidas cominatórias .....	23
1.7. Caráter Substitutivo ou Suspensivo?.....	23
1.8. Delimitação dos Prazos .....	24
1.9. Eficácia Executiva .....	25
CAPÍTULO 2: O TAC NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	27
2.1. Breve Histórico .....	27
2.2. O TAC como ferramenta da Administração Pública Consensual .....	28
2.3. O TAC nas agências reguladoras federais .....	30
CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO - O TAC NA Anatel.....	34

3.1.	A Resolução nº 629/2013.....	34
3.1.1.	Da proposta de celebração de TAC.....	35
3.1.2.	Das cláusulas, do valor e das condições.....	37
3.1.3.	Do acompanhamento da execução dos compromissos.....	40
3.1.4.	Do descumprimento do TAC.....	40
3.2.	O Termo de Compromisso na prática da Anatel.....	42
3.2.1.	O TAC do grupo Oi.....	42
	CONCLUSÃO.....	46
	REFERÊNCIAS.....	49

## INTRODUÇÃO

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um instrumento jurídico destinado a promover a resolução negociada de conflitos que envolvam os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Embora venha sendo utilizado há vários anos pelo Ministério Público Federal e outros órgãos públicos<sup>1</sup>, sua aplicação pelas agências reguladoras pode ser considerada ainda incipiente. De modo geral, tais autarquias ao serem constituídas a partir da segunda metade da década de 90, estabeleceram um modelo regulatório com ênfase na aplicação de sanções pecuniárias que, a despeito de seu expressivo valor cominado, poucos resultados traziam no sentido de prevenir ou corrigir condutas abusivas praticadas por seus administrados.

Este modelo vem sendo gradativamente alterado com a adoção pelas agências<sup>2</sup>, com ênfase a partir da década atual, do TAC como instrumento auxiliar à supervisão de seus respectivos setores competentes, o que pode vir a sinalizar uma transição para um modelo de regulação consensual.

No setor de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações editou em fins do ano de 2013 um regulamento disciplinando a celebração e o acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta. Logo após sua edição, foram instaurados diversos processos visando à celebração de termos de ajuste entre os principais grupos econômicos detentores de outorgas de telecomunicação e a Anatel. No entanto, passados quase três anos de sua instauração, as

---

<sup>1</sup> Para fins ilustrativos relacionamos alguns Termos de Ajustamento de Conduta celebrados nos últimos meses conforme constam em artigos disponíveis na Internet: a) Entre o Ministério Público de Minas Gerais, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e a mineradora Samarco, em junho de 2016, para limpeza da Usina Hidroelétrica Risoleta Neves (disponível em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/06/governo-mp-samarco-e-candonga-firmam-tac-para-limpeza-de-usina.html> - Acesso em julho de 2016); b) Entre o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas e empresa GranBio, em janeiro de 2016, para recuperação de mata nativa (disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/01/granbio-assina-tac-com-ima-e-tera-que-recuperar-area-de-mata-nativa.html> - Acesso em julho de 2016); c) Entre o Ministério Público do Estado de São Paulo e Prefeitura de São Pedro (SP), em janeiro de 2016, para realização de obras de tratamento de esgoto (disponível em: <http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2016/01/mp-assina-tac-para-prefeitura-iniciar-tratamento-de-esgoto-em-sao-pedro.html>. Acesso em julho de 2016); d) Entre o Instituto Estadual do Ambiente – RJ e a Transpetro, em abril de 2016, para realização de investimentos em melhorias na segurança ambiental (disponível em <http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2016/04/transpetro-firma-tac-com-inea-apos-vazamentos-no-mar-de-angra-rj.html>. Acesso em julho de 2016); e) Entre o Ministério Público Federal, Ibama e Prefeitura do Rio de Janeiro, em fevereiro de 2016, para realização de investimentos no Zoológico do Rio de Janeiro (disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/zoo-do-rio-deve-reabrir-dia-1-apos-assinatura-de-tac-com-mpf-e-ibama.html>. Acesso em julho de 2016).

<sup>2</sup> Vide quadro sinóptico no item 2.3 do presente trabalho com a relação de agências que editaram regulamentos normativos prevendo a celebração de TAC.

negociações para estabelecimento dos acordos ainda perduram. Por conseguinte, a presente monografia tem por objetivo realizar uma análise do Regulamento de TAC da Anatel, buscando identificar suas peculiaridades e seus pontos positivos e negativos, na tentativa de diagnosticar os eventuais entraves que prolongam a negociação dos TACs no setor de telecomunicações.

A fundação teórica se dará através do emprego da literatura especializada no assunto, sobretudo com o emprego de artigos sobre o TAC, além da análise dos documentos produzidos pela Anatel. Assim, o método procedimental escolhido é o estudo de caso, alicerçado na pesquisa documental. A forma de abordagem será a pesquisa dogmática ou instrumental, uma vez que se pretende realizar uma análise de caso concreto, tomando como base um dos processos para celebração de Termo de Ajuste de Conduta que ora se encontram em curso na Anatel.

De forma esquemática o presente trabalho monográfico foi estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo procura conceituar o Termo de Ajuste de Conduta a fim de fornecer os subsídios para o desenvolvimento do tema que será posto a seguir. De tal maneira, tratar-se-á da regulação consensual, do conceito, da natureza jurídica, dos princípios e da executividade inerentes ao instituto. O segundo capítulo dedica-se a analisar a introdução do instituto do TAC no ordenamento jurídico brasileiro e, em como as agências reguladoras foram paulatinamente editando regras próprias no intuito de adotar este instrumento de regulação em seus arcabouços regulatórios. Por fim, o terceiro capítulo é dedicado a realização de um estudo de caso. Partindo-se da análise de um dos procedimentos em negociação na Anatel, buscar-se-á analisar a dinâmica deste acordo, as motivações para seu estabelecimento, as dificuldades inerentes ao processo e os efeitos positivos ou negativos dele advindos.

## CAPÍTULO 1: ASPECTOS RELEVANTES DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO

O presente capítulo destina-se a abordagem de alguns aspectos de maior relevo do instituto do Termo de Ajustamento, com o propósito de consolidar os subsídios necessários à posterior análise do Regulamento de TAC da Anatel que será empreendida no capítulo dois.

### 1.1. Natureza Jurídica

Não há consenso doutrinário quanto a natureza jurídica do instituto. Aqueles que defendem o entendimento de que o TAC possui natureza de ato administrativo unilateral ou negocial asseveram que o compromisso de ajustamento de conduta não gera obrigação ao compromitente apenas ao compromissário.

Entre estes, encontra-se MAZZILLI<sup>3</sup>, para quem o TAC não impõe compromissos ao órgão público, em suas palavras:

O compromisso de ajustamento de conduta (é) um ato administrativo negocial, por meio do qual só o causador do dano se compromete, o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título. Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faleceria interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem título executivo.

CARVALHO FILHO<sup>4</sup> a despeito de considerar o termo como sendo essencialmente um ato unilateral, assinala que o mesmo possui a peculiaridade de ser bilateral em seu aspecto formal. Na definição do ilustre autor, o Termo de Ajustamento de Conduta trata-se de:

Ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervém o órgão público e o promitente.

Para NETO<sup>5</sup> o Termo de Ajustamento de Conduta se caracteriza como ato jurídico complexo, “característico da Administração Pública consensual e praticado entre Administração e administrado ou mesmo com outro ente público - neste caso, quando esteja em situação assemelhada à do administrado – com o objetivo de substituir, em determinada

<sup>3</sup> MAZZILLI, Hugo Nigri. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 385.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: comentários por artigo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

<sup>5</sup> NETO *apud* SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo. *Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios*. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015.

relação administrativa, uma conduta primariamente exigível por outra conduta secundariamente negociável, com a finalidade de possibilitar um melhor atendimento de interesses públicos.”.

Uma outra vertente doutrinária salienta a característica transacional do instituto. Entre seus defensores encontra-se MILARÉ<sup>6</sup>, o qual afirma, analisando o teor do artigo 5º, parágrafo 6º<sup>7</sup> da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei de Ação Civil Pública (LACP), que este dispositivo consagra:

Hipótese de transação, pois destina-se a prevenir o litígio (propositura de ação civil pública) ou a pôr lhe fim (ação em andamento), e ainda dotar os legitimados ativos de título executivo extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação.

Uma evolução deste entendimento, é adotada por NERY<sup>8</sup>, para quem a natureza do TAC possui característica de negócio jurídico transacional híbrido. Na visão da autora, o ajustamento de conduta é uma forma *sui generis* de transação, e na construção de tal entendimento argumenta:

Ora, em caso de compreender o ajustamento de conduta como mero ato jurídico stricto sensu, ao qual o administrado se submete, estando o órgão público legitimado em posição a ele superior, não será possível se falar em negociação de cláusulas, tampouco de modo de cumprimento das obrigações, que serão a ele impostas pela administração, sendo a tal hipótese aplicável o regime jurídico do direito público. Isso tem tudo a ver com a efetividade e a prática do compromisso de ajustamento de conduta, em que invariavelmente ocorre negociação de cláusulas entre o órgão público e o interessado, comprovando o que vimos afirmando neste trabalho: as partes negociam, sim, os termos do compromisso!

Por outro lado, caso se classifique o ajustamento como sendo negócio jurídico, em que o administrado é inserido como parte contratante, e está em posição equiparada à administração, poderá se falar, verdadeiramente, em estabelecimento de conjunto de cláusulas contratuais, sendo a tal relação aplicável o sistema jurídico de direito privado. Como consequência da natureza jurídica bilateral do compromisso de ajustamento de conduta, tem-se que deverá observar os pressupostos de existência e validade para que tenha eficácia jurídica. (...) Portanto, tendo natureza jurídica de negócio jurídico transacional híbrido, o compromisso de ajustamento de conduta se revela como fonte do direito, mas especificamente, fonte do direito de obrigações.

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>7</sup> Lei nº 7.347/85 – Art. 5º, § 6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”.

<sup>8</sup> NERY, Ana Luiza de Andrade. *Compromisso de Ajuste de Conduta: Teoria e análise de casos práticos*. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 154.

Por fim, merece destaque a lição de RODRIGUES<sup>9</sup>, a qual ressalta a inexistência de concessões recíprocas na celebração do TAC concluindo pela classificação do instituto como sendo um negócio jurídico bilateral.

Repise-se que não há no ajustamento de conduta, e é isso que é fundamental, a existência de concessões recíprocas. O obrigado se compromete a cumprir uma conduta, que pode ter um conteúdo variado, consubstanciando uma obrigação de não fazer, de fazer, de entregar coisa, de reparar, ou evitar um dano. Esse é o reconhecimento fundamental do compromisso de ajustamento de conduta, ou seja, a aceitação de que se deve adotar um determinado comportamento para que seu agir atenda às exigências legais. Por isso é que esse reconhecimento quase sempre está baseado numa compreensão, implícita ou explícita, da irregularidade do agir pretérito ou vindouro, e a necessidade de se assumir uma conduta compatível com a legalidade. (...)

Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelo menos duas pessoas na celebração do ajuste. Por isso que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um “auto ajustamento” de conduta, quando sejam eles os autores da ameaça ou do dano ao direito transindividual.

Desta forma, considera-se mais acertada a visão preconizada pela segunda vertente apresentada acima, a qual enfatiza o caráter negocial do instituto, o que se coaduna com um modelo de regulação aberto à construção de um ordenamento com maior participação do jurisdicionado.

## 1.2. Princípios Inerentes

Sem a pretensão de esgotar o tema, foram relacionados neste tópico alguns dos princípios jurídicos que condicionam e orientam o entendimento do instituto do TAC, conforme apontam diversos doutrinadores.

### 1.2.1. Princípio do Acesso à Justiça

Segundo LEITE<sup>10</sup>, o TAC pode ser considerado um exemplo de mecanismo judicial característico da terceira onda do movimento de acesso à justiça, sobretudo por inserir-se entre os instrumentos que possibilitam ampliar este acesso em função da celeridade que imprimem ao trâmite processual, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem.

<sup>9</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 185 a 187.

<sup>10</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *O sistema integrado de acesso coletivo à justiça e a nova “jurisdição civil metaindividual”*. In: *Evocati Revista*, n. 10, out. 2006. Disponível em: [http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=57](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=57). Acesso em abril de 2016.

Nas palavras do autor:

A primeira onda cuida de assegurar a assistência judiciária aos pobres; a segunda onda, também cognominada de coletivização do processo, propugna uma adequada representação dos interesses coletivos lato sensu, que abrangem os interesses difusos, coletivos (stricto sensu) e individuais homogêneos; a terceira onda (...) é mais abrangente, porque nela reside uma enorme gama de fatores a serem analisados para melhor aperfeiçoamento da solução dos conflitos.

É nessa última onda que surgem novos mecanismos judiciais que visam, sobretudo, à celeridade do processo, como os juizados especiais de pequenas causas, a antecipação de tutela, o procedimento sumaríssimo; além de outros institutos alternativos extrajudiciais, como a arbitragem, a mediação, a conciliação, o termo de compromisso de ajuste de conduta firmado perante o Ministério Público etc.

No mesmo diapasão, RODRIGUES<sup>11</sup> reafirma o pertencimento do TAC à terceira onda de acesso à justiça, como forma complementar à atividade jurisdicional. Segundo a autora:

O compromisso de ajustamento de conduta surgiu no contexto de se procurar meios alternativos de proteção de direitos transindividuais, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos. Podemos dizer que integra a terceira onda de acesso à justiça. O ajuste de conduta não objetiva substituir a atividade jurisdicional, que inclusive já conta com mecanismos mais eficientes para a garantia desses direitos, mas complementá-la nos casos em que a solução negociada se revele mais apropriada.

### 1.2.2. Princípio da Tutela Preventiva

O princípio da tutela preventiva é aplicável ao instituto do ajustamento de conduta a medida em que este revela-se um mecanismo apto a promover ações que possibilitam impedir a ocorrência de atos ilícitos e de futuros danos. Na visão de COUTINHO<sup>12</sup>, o TAC deve propor-se a evitar a prática do ilícito em sua origem, buscando eliminar no nascedouro qualquer possível lesão à ordem jurídica, como se observa no trecho a seguir transcrito:

Os ajustamentos de conduta devem buscar, prioritariamente, em congruência com o espírito da Carta de 1988, a eliminação da possível prática de ilícito em sua origem – a dinamitação da simples ameaça de ilícito.

Adquire força, nessa esteira, o mecanismo da tutela inibitória, que na sua modalidade pura é aquele que se dá antes de qualquer lesão – eliminação do **ilícito provável**.

<sup>11</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 162.

<sup>12</sup> COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *O termo de ajustamento de conduta e o controle preventivo da Administração Pública democrática pelo Ministério Público*. In: *Biblioteca Virtual do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, nov., 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/937>. Acesso em maio de 2016.

Cumpra estabelecer que o sentido de prevenção traz em seu bojo, entretanto, não apenas a supressão de ameaça de um ilícito, mas também o estancamento de um ilícito em andamento **ilícito concreto e atual**.

Afinal, em ambos os casos, com os diferentes matizes facilmente perceptíveis, evita-se o mal, em maior ou menor escala, mas sempre com a visão para o horizonte futuro, ao contrário da tradicional ação repressiva, voltada inteiramente para o passado.

Salientando a aplicação do princípio da tutela preventiva por intermédio da utilização do termo de ajustamento de conduta como meio de evitar a prática de atos ilícitos, encontra-se RODRIGUES<sup>13</sup>, que preconiza:

(...) o que se quer evidenciar é que o compromisso de ajustamento de conduta pode ser um importante veículo para se evitar a prática de atos ilícitos, ou a continuidade de sua ocorrência, haja ou não um dano configurado ao direito transindividual. Assim, tal como a tutela inibitória judicial, o ajuste de conduta prevê, principalmente, para o futuro. Estabelece como deve ser a conduta do obrigado daí por diante em relação à observância daquele direito. Em muitas situações o ajuste de conduta inaugura um novo tipo de relacionamento entre o obrigado e os titulares do direito transindividual, sendo uma importante forma de promover a ‘justiça coexistencial’.

### 1.2.3. Princípio da Aplicação Negociada da Norma Jurídica

Ao construir sua definição para a expressão Termo de Ajustamento de Conduta, FARIAS<sup>14</sup> revela a importância atribuída ao princípio da resolução negociada, dando relevância ao mesmo ao realizar a própria acepção do instituto, conforme se verifica a seguir:

O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC (...) tem se destacado como um instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos e coletivos. Trata-se de um mecanismo que procura contribuir para a efetividade desses direitos por meio da atuação extrajudicial dos órgãos responsáveis, no intuito de gerar uma solução consensual e mais rápida para o problema.”.

Segundo afirma RODRIGUES<sup>15</sup>, o Termo de Ajustamento de Conduta se caracteriza por uma atividade extrajudicial, a qual proporciona, em determinados casos, a ponderação dos diversos interesses envolvidos a fim de estabelecer, com base em um processo negocial, qual a melhor solução aplicável ao caso concreto com a finalidade de sanar os descumprimentos verificados; *in verbis*:

O compromisso de ajustamento de conduta, sendo uma atividade extrajudicial, pode ser incluído como uma modalidade de solução mais

<sup>13</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 167.

<sup>14</sup> FARIAS, Talden. *Termo de ajustamento de conduta e defesa do meio ambiente na sociedade de risco*. In: *Revista Ciência Jurídica*, a. I, n. 1, jul., 2013.

<sup>15</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 171.

adequada para determinados tipos de conflitos nos quais devam ser ponderados vários interesses, principalmente, com mais desenvoltura, o elemento da retórica. Essa pluralidade de interesses que impõe desafios cruciais à tutela judicial clássica pode ser muito bem percebida em um processo de negociação. A negociação permite uma administração otimizada de conflito em vários aspectos, na maior parte das vezes de matiz não jurídico, podem ser contemplados para se encontrar a melhor solução.

#### 1.2.4. Princípio Democrático

Outro princípio que guarda relação estreita com o Termo de Ajustamento de Conduta e legitima seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro é o do Estado Democrático de Direito, de cujos fundamentos dele decorre o instituto à medida em que o TAC amplia por extensão o rol de garantias individuais disponíveis. FARIAS e PINHO<sup>16</sup> consignam este entendimento no trecho a seguir:

O estudo do termo de ajustamento de conduta conjuga necessariamente, três variáveis: os direitos transindividuais, a solução extrajudicial de conflitos e as implicações do Princípio Democrático na definição de decisões políticas que têm como pano de fundo a tutela dos direitos do homem enquanto inserido numa determinada sociedade.

Isto porque, como é cediço, no Estado Democrático de Direito, alia-se justiça e democracia, entendida a última como o direito de ter direitos, recorrendo-se a mecanismos de proteção da tutela preventiva e repressiva da agressão aos direitos como forma de acesso pleno à justiça, assim compreendido o direito a uma ordem jurídica justa, conhecida e implementável. É o chamado direito altruísta, ou seja, o direito a ter outros direitos.

#### 1.2.5. Princípio da Celeridade

Por resultar de um acordo bilateral entre a Administração Pública e a pessoa física ou jurídica que praticou uma conduta lesiva a determinado direito transindividual, o Termo de Ajuste de Conduta se reveste do princípio da celeridade à medida em que fornece, na maioria dos casos concretos, uma via mais direta do que a judicial. Ao comentar a importância do Termo de Ajuste de Conduta FARIAS<sup>17</sup> faz menção expressa a esta característica do instituto, destacando o fato de que a celeridade na sua aplicação possui a vantagem adicional de limitar a extensão do dano:

<sup>16</sup> FARIAS, Bianca Oliveira de & PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *O Compromisso de ajustamento de conduta no direito brasileiro e no projeto de lei da ação civil pública*. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. IV, a. 3, jul. a dez., 2009. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-iv/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-no-direito-brasileiro-e-no-projeto-de-lei-da-acao-civil-publica#topo>. Acesso em maio de 2016.

<sup>17</sup> FARIAS, Talden. op. cit.

A intenção do legislador foi procurar garantir maior efetividade à defesa dos direitos de natureza transindividual, cuja tutela estava até então limitada aos instrumentos de natureza estritamente processual. O TAC procura garantir celeridade e efetividade na defesa de determinados direitos, evitando o início ou a continuidade de um processo judicial que implicaria no desperdício de tempo e de recursos humanos e materiais, além de aumentar a possibilidade ou a extensão do dano.

### 1.2.6. Princípio da Publicidade

Tratando-se o Termo de Ajustamento de Conduta de um acordo, o qual objetiva à proteção de direitos de natureza transindividual, é necessário um cuidado especial em sua celebração, em especial ao que tange à publicidade, a fim de conferir à coletividade a possibilidade do exame de seu conteúdo integral. Ao defender a aplicabilidade desse princípio ao instituto do TAC, NERY<sup>18</sup> assim salienta:

A publicidade é princípio que deve ser observado pelas partes do compromisso de ajustamento, no intuito de dar-se ciência à coletividade acerca da negociação entabulada pelo poder público e o administrado sobre questão de interesse coletivo, bem como da conclusão a que se chegou, levando-se ao conhecimento geral o texto integral do compromisso de ajustamento de conduta.

Outro a advertir-nos quanto a necessária publicidade a ser conferida à aplicação do instituto é AKAQUI<sup>19</sup>, para quem:

É por meio da publicidade dada ao compromisso de ajustamento firmado que a sociedade poderá tomar conhecimento da existência daquele instrumento de defesa de seus interesses, podendo, se for o caso, se insurgir contra seus termos, caso não estejam de acordo com a necessidade e a expectativa de resguardo dos bens tutelados.

### 1.3. Forma

Segundo CAPPELLI<sup>20</sup>, de modo geral, não há uma forma definida que deva ser observada na elaboração do termo de ajustamento de conduta, bastando que o mesmo seja escrito e possua uma forma não vedada em lei, podendo existir, “contudo, instruções internas de cada órgão público sobre a forma de celebração do compromisso.”. Corroborando este

<sup>18</sup> NERY, Ana Luiza de Andrade. op. cit., p. 93

<sup>19</sup> AKAQUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: RT, 2003, p. 100-101.

<sup>20</sup> CAPPELLI, Silvia (coord.). *Compromisso de ajustamento ambiental: análise e sugestões para aprimoramento. Elaborado pelo Instituto O direito por um planeta verde*. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meio-ambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meio-ambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf). Acesso em maio de 2016.

entendimento quanto à inexistência, em geral, de forma prescrita para a celebração do termo, RODRIGUES<sup>21</sup> afirma:

Em regra, a medida da importância da forma dos atos jurídicos está no desempenho que esta realiza para permitir que os atos alcancem suas finalidades. É, portanto, a forma um conceito relativo e instrumental, que excepcionalmente integra a essência da manifestação jurídica. A subserviência excessiva à forma tem representado, em muitos casos, o comprometimento do alcance dos valores mais fundamentais do direito. Assim, quando analisamos a forma do ajustamento de conduta temos que ter em mente a teleologia do instituto, para não incorrerem no erro de prestigiar o continente em detrimento do conteúdo.

(...) podemos afirmar, sem medo de errar, que a celebração do ajuste de conduta é bastante informal, como ocorre de ordinário, em todos os atos administrativos. É suficiente que não haja nenhum tipo de concessão à certeza da existência do ajuste, do acerto realizado entre as partes, bem como à sua clareza quanto à determinação e liquidez das obrigações assumidas, de modo que se constitua efetivamente em título executivo extrajudicial.

#### 1.4. Compromissário e Compromitente

A própria definição das partes que celebram o Termo de Ajustamento de Conduta, não é isenta de divergências, havendo, duas correntes que possuem entendimentos diametralmente opostos acerca da aplicabilidade desses dois termos. Uma primeira corrente é capitaneada por MAZZILLI<sup>22</sup>, para quem o vocábulo compromissário quando aplicável ao TAC, deve designar aquele que toma o compromisso enquanto que a expressão compromitente deve designar aquele que assume a obrigação, conforme se verifica a seguir:

Há uma confusão terminológica entre quem é compromissário e quem é compromitente no compromisso de ajustamento de conduta. Por analogia entre o compromisso de compra e venda, no qual o vendedor é compromitente (pois ele se compromete a outorgar a escritura definitiva, ao fim do prazo), e o devedor do pagamento das prestações é o compromissário comprador, muitos chegam a dizer que no TAC, o compromissário é o causador do dano e o tomador do compromisso é o compromitente. Mas não é correto usar essa terminologia desta forma. O tomador do compromisso não promete nada. Quem é promitente é o causador do dano: é este o único obrigado, é ele o único que se compromete a adequar sua conduta às exigências da lei.

Consoante a essa interpretação, ONOFRE<sup>23</sup>, comenta o argumento de MAZZILLI, nos seguintes termos:

<sup>21</sup> RODRIGUES, op. cit, p. 216/217.

<sup>22</sup> MAZZILLI (2006), op. cit.

<sup>23</sup> ONOFRE, Thais Rodrigues. *A natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta*. In: *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2785, 15 fev. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18488>. Acesso em maio 2016. (Grifos nossos).

No compromisso de ajustamento de conduta, só o causador do dano é que se obriga; só ele é que se compromete, só ele é compromitente, porque se obriga a adequar sua conduta às exigências legais' (A defesa dos interesses... cit., p. 387). Como o compromisso é subscrito pela administração pública, por intermédio do órgão público legitimado, essa manifestação de vontade cria direitos e obrigações para a contraparte, de sorte que vincula e obriga, sim, a administração pública e o órgão público legitimado, subscritor do compromisso de ajustamento de conduta.

Firma-se aqui a opção pela segunda corrente, que defende a aplicação do vocábulo compromissário para aquele que propõe o compromisso com o órgão público legitimado para tomá-lo; sendo este, por sua vez, denominado compromitente.

### **1.5. Discricionariedade quanto à celebração**

O órgão público legitimado não fica adstrito a aceitar a proposição do interessado na celebração do TAC. A escolha dessa via dependerá, portanto, da análise pelo órgão legitimado quanto à conveniência e oportunidade acerca da celebração, ou não, do acordo; podendo haver a opção por outro caminho que promova à correção da conduta. Contudo, o entendimento da doutrina não é pacífico. ONOFRE<sup>24</sup> menciona esta divergência, firmando sua posição quanto a discricionariedade em sua celebração

Em primeiro lugar, urge esclarecer se o órgão público legitimado para tomar o compromisso exerce uma mera faculdade ao possibilitar o TAC ou se ele possui o dever jurídico de propô-lo sempre que possível. Para alguns estudiosos, como José dos Santos Carvalho Filho e José Abreu Filho, o órgão público teria o dever de propor o compromisso, vez que a Lei da Ação Civil Pública fala em "tomar" o compromisso, e não em "celebrar" ou "firmar" (art. 5º, §6º). (...)

Data vênua, não há dever sem um correspondente direito e não se pode dizer que o infrator da ordem jurídica titularize o direito de exigir do órgão público a proposição de um TAC. Algo aconselhável, haja vista o princípio da eficiência administrativa consagrado no art. 37, caput, da Constituição da República, não se confunde com algo obrigatório.

Caso se entenda que existe um dever do órgão público legitimado na propositura do Termo de Ajustamento de Conduta, chegar-se-ia ao absurdo de imaginar uma ação de mandado de segurança ajuizada pelo infrator do interesse ou direito metaindividual em face dos órgãos públicos legitimados, por violação ao direito líquido e certo de ter a oportunidade de firmar um TAC.

#### **1.5.1. Celebração do TAC não implica em confissão**

Questão de relevo, que permeia à negociação do Termo de Ajustamento, é a relativa à

---

<sup>24</sup> ONOFRE, Thais Rodrigues, *ibidem*.

indagação se o compromissário, ao propor ao comprometente a transação, estaria ou não reconhecendo o cometimento de ilícitos a que se propõe sanar com a efetivação do ajuste. Caso a proposição do compromissário fosse considerada como uma confissão do cometimento de ilícitos, haveria de se inviabilizar a celebração da maioria dos termos, uma vez que os possíveis candidatos a firmar o compromisso iriam temer as consequências deste ato; em especial, se as negociações para celebração do termo viessem a ser frustradas, pois neste caso, o órgão público poderia vir a utilizar-se desta informação para aplicar uma sanção pela via tradicional. Tal questão é destacada por MOREIRA<sup>25</sup> no trecho a seguir:

A partir da premissa de que o TAC é um ato administrativo negocial, constitutivo, emanado com discricionariedade e com efeitos substitutivo ou suspensivo, haja vista ser um instrumento cuja função precípua é incentivar a consensualidade, assim, tendo como objetivo uma maior eficácia e celeridade na preservação e restauração de bens protegidos, bem como a inibição/cessão de supostas violações às disposições legais, regulamentares e contratuais, sendo sabedor de que, para que esse ato bilateral ocorra, deve existir reciprocidade de ônus e vantagens, entende-se que a assinatura do TAC não deve implicar, por parte dos agentes econômicos, o reconhecimento de ilícitos de qualquer natureza, pois a matéria de fato é posta em segundo plano diante da atuação negocial da administração pública, com isso, objetivando outros fins – via mais consentânea com o interesse público – não relacionados à confissão da infração. Nesse sentido, cumpre destacar que essa tem sido a posição adotada pelas agências reguladoras.

Uma autora que defende o mesmo posicionamento é RODRIGUES<sup>26</sup>, ressaltando ser tal condição um possível óbice ao estabelecimento do ajuste:

Mas não reputamos imperioso que o obrigado assuma expressamente a culpa pelos atos praticados, pois muitas vezes esse reconhecimento explícito se afigura como um óbice para a celebração do ajuste, bem como há casos de responsabilidade sem culpa. O simbolismo existente na confissão aberta de culpa muitas vezes compromete o ambiente propício à negociação do ajuste.

O Termo de Cessação de Prática - TCP, instituto previsto no artigo 53 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994<sup>27</sup> - Lei Antitruste - pode ser considerado análogo ao Termo de Ajustamento de Conduta, como exemplo de admissão do instituto do *nolo contendere* no ordenamento pátrio. Tal instituto considera a situação onde o interessado abre mão do direito de litigar, preferindo encerrar o processo aceitando cumprir condições negociadas com a outra

<sup>25</sup> MOREIRA, 2003 apud SADDY & GRECO, 2015.

<sup>26</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 218-219

<sup>27</sup> Lei nº 8.884/94 – Art. 53: “Em qualquer fase do processo administrativo poderá ser celebrado pelo CADE ou pela SDE *ad referendum* do CADE, compromisso de cessação de prática sob investigação, **que não importará quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada.**” (grifo nosso)

parte. Tal é o entendimento de GRINOVER<sup>28</sup>, segundo a qual:

A transação pode dar-se com ou sem admissão de culpa pelo transator. No campo penal, são exemplos de transação com assunção de culpa o **guilty plea** e o **plea bargaining** do direito norte-americano e o **patteggiamento** do direito italiano.

Mas há uma transação sem admissão de culpa, inspirada no instituto do **nolo contendere**, também do direito norte-americano: ou seja, uma forma de defesa em que o acusado não contesta a imputação, mas não admite culpa nem proclama sua inocência. Simplesmente, o interessado exprime sua intenção de não litigar, preferindo aceitar concessões recíprocas, mediante a celebração de uma transação que põe fim ao processo. No campo da defesa da concorrência, é expresso o art. 53, com relação ao TCP, que jamais implica em admissão de culpa:

### 1.6. Multa Cominatória

Considera-se recomendável que o Termo de Ajustamento estabeleça uma multa a que se sujeitará o compromissário no caso do não atendimento aos compromissos nele fixados. Esta multa também conhecida como multa cominatória ou periódica, possui caráter coercitivo e destina-se a promover o atendimento pelo compromissário aos compromissos pactuados no ajustamento. Neste particular, RODRIGUES<sup>29</sup> preleciona:

Para o cumprimento efetivo das obrigações constantes do termo podem ser estabelecidas medidas coercitivas, cuja função é justamente garantir o atendimento do mesmo. Em geral se fixam multas diárias para a hipótese de eventual descumprimento das obrigações assumidas. A multa do ajuste nada tem a ver com a sanção administrativa de multa, e não a substitui, porque objetiva garantir que o comprometente cumprirá integralmente o ajustado. Por isso, a multa deve ter essencialmente um caráter cominatório, e não compensatório. Não pode ser irrisória, nem excessiva, sob pena de não desempenhar adequadamente o seu papel de pressão psicológica. O órgão público deve levar em consideração a situação econômica do obrigado, bem como a gravidade do resultado do descumprimento.

Uma visão mais aprofundada desta questão nos é dada por CAPPELLI<sup>30</sup>, no trecho transcrito a seguir:

A multa cominatória ou periódica, também chamada de astreinte, tem a finalidade precípua de pressionar psicologicamente o obrigado ao atendimento da obrigação originariamente estabelecida.

Se o compromissário se compromete a ajustar sua conduta às exigências legais, de nada adiantaria a promessa se não houvesse a previsão

<sup>28</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Termo de ajustamento de conduta no Âmbito da Defesa da Concorrência*. In: *Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial e do Consumidor*, Porto Alegre, a. VIII, v. 43, p. 73 – 83, fev. / mar., 2012.

<sup>29</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 216.

<sup>30</sup> CAPPELLI, op. cit., p. 36.

de penalidade para o caso de descumprimento. A não ser assim, o compromisso rondaria apenas o campo moral. Para haver efetividade jurídica do compromisso, é obrigatório (e nunca facultativo) que no instrumento de formalização esteja prevista sanção para o caso de não cumprimento da obrigação.

### 1.6.1. Outras medidas cominatórias

É possível e recomendável que o termo de ajuste de conduta preveja em suas cláusulas algumas medidas cominatórias que serão aplicáveis ao compromissário em caso de descumprimento dos compromissos firmados. Tais medidas não se confundem com a multa pecuniária da astreinte, apesar de possuir o mesmo objetivo que o de compelir ao compromissário o atendimento aos compromissos firmados. CAPPELLI<sup>31</sup> sobre este tema preleciona:

Há uma gama de medidas cominatórias alternativas que podem ser apostas no termo de compromisso de ajustamento<sup>84</sup> para o caso de descumprimento das obrigações – cumuladas ou não com a multa periódica com o objetivo de pressionar o compromissário ao cumprimento do ajuste, tais como a possibilidade de interdição de empresa, a busca e apreensão de coisa, a limitação de funcionamento de estabelecimento, o desfazimento de obra, entre outras.

Essas medidas cominatórias podem eventualmente constar na avença, sem modificar as consequências e sem subordinar a eficácia do ajuste. Em que pese não seja necessário que estejam previstas no título para que possam ser determinadas em sede de execução, a sua previsão no título reforça a possibilidade de sua imposição caso ocorra o inadimplemento, pois o compromissário já estava ciente dessa consequência.

### 1.7. Caráter Substitutivo ou Suspensivo?

Uma cláusula que necessita estar expressamente definida no Termo de Ajustamento de Conduta, ou no Regulamento que o normatize, refere-se ao efeito suspensivo ou substitutivo que sua celebração promoverá nos procedimentos administrativos instaurados pelo compromitente (como forma de apuração de indícios de descumprimentos praticados, em tese, pelo compromissário). SADDY e CRECO<sup>32</sup> abordam com propriedade tal questão no trecho transcrito a seguir, em que concluem que a opção por conferir ao TAC um efeito substitutivo, parece ser a mais acertada em decorrência de seu caráter de certeza frente à discussão de mérito travada no âmbito dos processos administrativos:

---

<sup>31</sup> Idem, *ibidem*, p. 44.

<sup>32</sup> SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo. *Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios*. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, Nº 206, abr./jun. 2015.

O caráter substitutivo ou suspensivo dos TACs em relação às penalidades aplicadas, no âmbito dos procedimentos sancionadores, dependerá de como a norma criadora os configure.

Logo, é o conselho diretor ou o órgão equivalente da agência que indicará se o TAC será substitutivo ou suspensivo; afinal, tal matéria é regulamentar. Dessa forma, as agências, quando da regulamentação dos TACs, contam com uma margem de valoração subjetiva para a definição e o estabelecimento de opções sobre o tema. Isso se chama liberdade conformadora ou configuradora.

(...)

É, portanto, por meio dessa liberdade, que se configurará o efeito do TAC, ou seja, se ele será substitutivo em relação ao procedimento que poderá culminar nas penalidades vigentes, ou meramente suspensivo.

Será substitutivo quando o TAC substituir o procedimento sancionador como novo instrumento de direitos e obrigações independente de ele vir a ser respeitado ou não. Lembre-se, aqui, que a sanção pode vir a ser questionada em sede administrativa e até judicial, o que poderia, por exemplo, levar à redução do valor da multa e, até mesmo, à sua extinção. Assim, o TAC substituiria o incerto e duvidoso pelo certo e inequívoco. Com efeito, o TAC apenas retira a incerteza da sanção decorrente da suposta prática ilegal para conferir certeza na criação de determinadas obrigações certas e exigíveis.

## 1.8. Delimitação dos Prazos

Decorrendo da própria fixação de medidas coercitivas pelo não adimplemento, é recomendável que o termo assinale o prazo que o compromissário dispõe para o atendimento a cada um dos compromissos estabelecidos a partir da celebração do TAC, conforme salienta CAPPELLI<sup>33</sup>, *in verbis*:

Firmado o compromisso de ajustamento, a relação jurídica se constitui entre as partes, mas os efeitos não se produzem imediatamente; enquanto não alcançado o prazo estabelecido para a prestação, não pode ser compelido o compromissário à sua realização, porque somente no prazo fixado para o cumprimento torna-se exigível a obrigação.

O compromissário ao propor a celebração do compromisso de ajuste, se dispõe a realizar a adequação de seu comportamento e/ou tomar as medidas necessárias para mitigar ou reduzir o dano causado em função de seu descumprimento, o que deve ocorrer no menor prazo possível a fim de permitir sua efetividade. Não havendo a regularização no prazo acordado aplicam-se as astreintes respectivas. Outra condição relativa à questão do prazo, é a que estabelece um período em que o compromissário que deixou de atender às condições impostas pelo termo, fica sem a possibilidade de propor novo compromisso ao compromitente.

---

<sup>33</sup> Idem, *ibidem*, p. 40.

### 1.9. Eficácia Executiva

Um aspecto de grande relevância e responsável por conferir efetividade ao compromisso, refere-se à natureza de título executivo extrajudicial, a qual é atribuída ao Instituto de Ajustamento de Conduta pela Lei de Ação Civil Pública. Tal natureza possibilita a abertura imediata do processo executório em caso de inadimplemento da obrigação constante do termo, promovendo-se a execução direta do compromissário. Entretanto, há de se ressaltar que a liquidez do título depende, como dito acima, do não atendimento pelo compromissário das condições assumidas no termo. CAPRARA<sup>34</sup>, sintetiza a questão no trecho a seguir:

O compromisso firmado, por si, não se caracteriza em título prontamente exigível, sendo necessária implementação de condição para que adquira liquidez e possa, então, ser executado. Esta eficácia diferida de ajustamento é, também, ponto controvertido, pois a lei lhe assegura a natureza de título executivo extrajudicial, sem, contudo, mencionar que dito título é oriundo do inadimplemento de uma obrigação pactuada, em uma transação entre legitimados extraordinários e o obrigado pactuante do cumprimento de uma norma de direito transindividual.

No mesmo diapasão, destaque-se o trecho a seguir de NERY<sup>35</sup>:

O inadimplemento do encargo pelo administrado conduz ao desfazimento da liberalidade posto no ajustamento de conduta, o que poderá ensejar, eventualmente, necessidade de aditamento do compromisso para modificar a obrigação.

Sobre a eficácia do negócio jurídico sujeito a termo ou condição, Pontes de Miranda assevera que, se o negócio jurídico apenas tem efeitos com o advento do termo ou da condição, pelo menos esse efeito ele já tem, que é o de, embora sob condição ou termo, estabelecer a espera do advento, gerando o direito expectativo.

Assim, enquanto não ocorrer o evento ou o termo, o compromisso de ajustamento de conduta – se celebrado em observância aos elementos de existência e aos requisitos de validade – existe, é válido, mas ainda não produz efeitos, porque subordinado a condição ou termo.

Portanto, a eficácia suspensiva decorrente de condição ou termo não retira a eficácia do negócio jurídico, posto que o negócio encerra a eficácia que haveria de ter, exceto a que depender de fato ou do tempo.

Em face ao exposto é possível se estabelecer as seguintes conclusões do presente capítulo: embora não haja uma unanimidade doutrinária quanto as questões que devam permear o estabelecimento dos Termos de Ajustamento de Conduta, foi possível elencar uma série de

---

<sup>34</sup> CAPRARA, Eduardo. *Natureza jurídica e os efeitos do compromisso de ajustamento de conduta*. In: *Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2351, 8 dez. 2009*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1398>. Acesso em julho de 2016.

<sup>35</sup> NERY, Ana Luiza de Andrade. op. cit., p. 247/248.

aspectos relevantes do TAC e apresentá-los segundo o entendimento de diversos estudiosos do tema; foi possível ainda abordar os princípios relevantes do instituto o que possibilita uma visão mais ampla de seus objetivos e premissas.

## CAPÍTULO 2: O TAC NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O propósito deste capítulo é apresentar uma sucinta descrição de como o TAC foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro e de como posteriormente este instituto foi incorporado por diversas agências reguladoras federais.

### 2.1. Breve Histórico

Conforme sustentam FARIAS e PINHO<sup>36</sup>, a introdução do Termo de Ajustamento de Conduta no ordenamento brasileiro teve início na década de 80, a qual marcou um período profícuo no mundo jurídico, com notável fortalecimento do Ministério Público e destaque para temas como a tutela dos direitos e garantias dos cidadãos, aplicação do princípio da celeridade e da eficiência para as questões envolvendo pequenas causas, e tutela dos direitos difusos com garantia do acesso à justiça.

Destacam como reflexo deste momento, à introdução das Leis nº 7.244 de 07 de novembro de 1984 – dispendo sobre a criação e funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas; a já comentada Lei nº 7.347, de 1985 – disciplinando a Ação Civil Pública por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e, por fim, a Lei nº 8.429, de 02 de julho 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Dando prosseguimento, FARIAS e PINHO<sup>37</sup>, declaram que:

Rompem-se, então, antigos dogmas. A celeridade e a instrumentalidade passam a ganhar destaque quando da análise processual. Uma sucessão de mudanças começa a ocorrer no Código de Processo Civil, ao mesmo tempo em que a tutela dos chamados direitos transindividuais ganha acentuada relevância e, por fim, é editado o Código de Defesa do Consumidor que veio a assumir papel de extrema relevância diante da nova realidade processual que se apresentava.

Assim, o termo de ajustamento de conduta, já previsto no artigo 211 da Lei nº 8069/90, passa a ser regulamentado nos termos do artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, instrumento que veio a introduzir o parágrafo 6º no artigo 5º da Lei nº 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública), pelo que a nova disposição passou a ser aplicável aos direitos coletivos lato sensu, ou seja, aos direitos difusos, coletivos stricto sensu e individuais homogêneos,

---

<sup>36</sup> FARIAS, Bianca Oliveira de & PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, op. cit.

<sup>37</sup> FARIAS, Bianca Oliveira de & PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, ibidem.

considerada a norma do artigo 117 do Código de Defesa do Consumidor, que acrescentou o artigo 21 à Lei da Ação Civil Pública.

NERY<sup>38</sup> afirma que a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi o diploma que primeiro menciona a figura do Termo de Ajustamento de Conduta no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que limitado às questões da infância e da juventude, ao dispor em seu artigo 211<sup>39</sup>, *in verbis*:

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

Poucos meses após a promulgação do ECA, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), introduziu alterações na Lei de Ação Civil Pública, acrescentando ao artigo quinto o parágrafo sexto, que assim dispõe:

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

SOUZA e FONTES<sup>40</sup> estabelecem um contraponto entre o ECA e as alterações introduzidas na LACP, por força da Lei nº 8.078, de 1990, da seguinte forma:

Comparando-se ambos os textos legais, percebe-se que houve, com a alteração introduzida (...) o acréscimo do termo ‘cominações’, justamente para viabilizar a previsão de sanções para os casos de descumprimento das obrigações assumidas no instrumento, compromisso ou termo de conduta.

## 2.2. O TAC como ferramenta da Administração Pública Consensual

Ao descreverem o panorama do Direito Administrativo nos tempos atuais, SCHIRATO e PALMA<sup>41</sup> destacam a importância da transição do modelo tradicional imperativo, para um modelo calcado em uma Administração Pública consensual, e como fatores tais como a demanda pela celeridade no provimento administrativo e pela participação do administrado nas decisões (ambo atendidos, em certa medida, pela possibilidade de celebração do TAC) são

<sup>38</sup> NERY, Ana Luiza de Andrade. op. cit., p. 111.

<sup>39</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente – artigo 211, grifo nosso.

<sup>40</sup> SOUZA, Demétrius Coelho & FONTES, Vera Cecília Gonçalves. *Compromisso de Ajustamento de Conduta*. In: *Revista Jurídica da UniFil*, ano IV, Nº 4, 2007. Disponível em: [http://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica\\_04-3.pdf](http://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-3.pdf). Acesso em abril de 2016.

<sup>41</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, PALMA, Juliana Bonacorsi de, **Consenso e Legalidade: Vinculação da Atividade Administrativa Consensual ao Direito**. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, dez., jan., fev., 2011. Disponível em: [www.direitodoestado.com/revista/rere-24-dezembro-janeiro-fevereiro-2011-Vitor-Juliana.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/rere-24-dezembro-janeiro-fevereiro-2011-Vitor-Juliana.pdf). Acesso em maio de 2016.

fundamentais neste contexto.

Observa-se no Direito Administrativo contemporâneo a ascensão da consensualidade no exercício das atividades administrativas.

A ascensão do Estado Democrático de Direito implica na valorização da figura do administrado nas relações envolvendo a Administração Pública. Assim, a democracia representativa já não se mostra suficiente à sociedade mais amadurecida e ansiosa por participar da condução da máquina pública. Por sua vez, a sociedade moderna torna-se extremamente complexa, formada por múltiplos interesses públicos, ao passo que os resultados da atuação administrativa passam a ser objeto de controle social, i. e., não basta o mero exercício da função administrativa, este deve ser necessariamente eficiente.

O movimento pró-consenso atualmente verificável é apontado como decorrência de a celebração de acordos no âmbito da Administração Pública se coadunar com as demandas, cada vez mais incisivas, por celeridade no provimento administrativo, participação do administrado na tomada de decisões administrativas e eficiência quanto à conformação da atuação administrativa. Ademais, a preocupação com a governança também pelo Direito (Administrativo) coloca em voga o tema da consensualidade, então visualizada como um instrumento de grande valia à eficácia na atuação administrativa.

O modelo de atuação administrativa marcado pelo viés autoritário e pela unilateralidade abre vez às formas concertadas de ação, até então consideradas mais adequadas ao ambiente de parcerias que se apresenta tanto na prestação de serviços públicos por particulares quanto no próprio campo regulatório.

Todos os fatores mencionados no breve panorama acima exposto corroboraram para a quebra ou, ao menos, a relativização do paradigma da imperatividade por meio da Administração Pública consensual.

Por sua vez, SADDY e GRECO<sup>42</sup> afirmam que a possibilidade do estabelecimento de acordos entre os órgãos governamentais, em especial pelas agências reguladoras, e seus administrados, evidencia a opção da Administração Pública pela adoção da consensualidade em detrimento do modelo de regulação tradicional, *in verbis*:

No caminho para uma Administração mais consensual, observa-se uma mudança no modelo regulatório setorial brasileiro em que as distintas agências reguladoras passaram a regulamentar a possibilidade de acordos substitutivos/suspensivos em procedimentos administrativos sancionatórios como alternativa à tradicional regulação até então existente.

Ao destacar a relevância do TAC como marco de um novo modelo regulatório e, idealmente destinado a instrumentar um cenário de maior relevância negocial, SHOLZE<sup>43</sup>, defende o instrumento como imperioso para promoção da melhoria da administração pública,

---

<sup>42</sup> SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo, op. cit.

<sup>43</sup> SHOLZE, Victor. *Busca de Consenso - Termo de Ajustamento de Conduta é imperioso para melhorar administração pública*. In: *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2015.

reconhecendo que sua adoção demonstra uma mudança de posicionamento das agências reguladoras:

Os órgãos reguladores acabam por deslocar o eixo de autoridade fundado na unilateralidade por uma espécie de administração negocial, construída de forma progressiva e perene. Não é proveitoso ao regulador exercer sua atividade de maneira imperativa, ditando normas ou aplicando sanções de forma unilateral, em contraposição à complexidade e sofisticação que envolvem os interesses regulados.

Verifica-se que o cenário das agências reguladoras se apresenta como espaço favorável para o desenvolvimento da atuação negocial, por consequência da estabilidade encontrada no atual estágio regulatório. Nessa medida, ao garantir a correção de condutas irregulares e que os serviços sejam executados com qualidade satisfatória ao interesse público, o acordo substituto, na experiência das agências reguladoras, afigura-se como mecanismo eficaz para a consecução dos objetivos do segmento regulado.

Do exposto é possível concluir que o instrumento do TAC assume uma importância marcante no modelo da Administração Pública, tornando-se um instrumento capaz de promover o consenso entre administrador e administrado de forma célere e participativa.

### **2.3. O TAC nas agências reguladoras federais**

Ao analisarem a questão referente à adoção do TAC pelas agências reguladoras federais SADDY e GRECO<sup>44</sup> consideram existirem duas vertentes distintas: (I) casos em que a legislação setorial estabelece expressamente a possibilidade de TAC; (II) casos em que a legislação setorial não prevê tal possibilidade, mas normas regulamentares autorizam a negociação caso a caso para superar as infrações definidas no plano infra legal. Para estes autores, o único caso em que o TAC encontra-se autorizado de forma expressa pela lei setorial é o da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, em que a Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998<sup>45</sup>, menciona a aplicação do “termo de compromisso de ajuste de conduta”, que pressupõe a existência de alguma irregularidade a ser sanada e, do “termo de compromisso”, que pode ser firmado com vistas ao aprimoramento do funcionamento do mercado, sem que se tenha imputado ao signatário alguma falta. Prosseguindo em sua análise, os mesmos<sup>46</sup> observam que, para os casos em que a legislação setorial não estabeleceu previsão de utilização do TACs, esta autorização foi suprida através da edição de resoluções normativas das próprias agências.

---

<sup>44</sup> SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo, op. cit.

<sup>45</sup> Dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde. Este diploma se encontra no âmbito da regulamentação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

<sup>46</sup> SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo, op. cit.

Segundo SHOLZE<sup>47</sup> existem duas outras possibilidades que legitimam a realização de acordos substitutivos pela administração pública além daquela preconizada pela LACP. Uma delas ocorre quando a lei setorial expressamente autoriza a autoridade administrativa a realizar tal ato, a segunda ocorre quando são editados regulamentos administrativos pelos reguladores setoriais que autorizam que seja realizada a negociação de casos concretos, ao invés de serem realizadas as tradicionais aplicações de sanções ou penalidades. Examinando-se o arcabouço normativo de cada uma das demais agências reguladoras federais, é possível constatar que a edição de resoluções próprias com regras referentes ao TAC ainda é um movimento recente, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 1 – Resoluções normativas do TAC nas Agências Reguladoras Federais**

Agência	Número	Data de Promulgação	Observações
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	152	16/01/2003	Prevê a “instituição do Termo de Ajuste de Conduta – TAC para correção de irregularidades ou pendências, visando a assegurar a normalidade dos serviços prestados e resguardar o interesse público, nos termos do Regulamento de Termo de Ajuste de Conduta – RTAC”.
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	333	07/10/2008	A Resolução n.º 63, de 12 de maio de 2004 autorizou a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta em substituição a imposição de penalidades. Posteriormente a Resolução n.º 333/2008 estabeleceu critérios e procedimentos para celebração de TAC entre a ANEEL e as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de energia elétrica. Porém, em 19 de maio de 2016, a ANEEL revogou a vigência da Resolução n.º 333, por meio da Resolução n.º 712/2016 <sup>48</sup> .

<sup>47</sup> SHOLZE, Victor. op. cit.

<sup>48</sup> A Resolução n.º 712/2016 da ANEEL não trouxe em seu bojo qualquer considerando que revele sua motivação, porém, o voto do relator no processo que levou a sua promulgação é acompanhado de uma pesquisa de resultados acerca dos TACs celebrado por aquela Agência, acompanhado dos seguintes comentários: “Considerando que o normativo em questão não alcançou os objetivos pretendidos, conforme evidenciam os dados reais verificados ao longo do período 2002-2015, e que não se espera a reversão desse quadro a partir dos resultados da 2ª etapa da Audiência Pública 7/2011, proponho a retirada da REN 333/2008 do ordenamento jurídico-regulatório. O longo período decorrido entre a primeira audiência pública e a presente decisão não deve ser entendido como mora processual, mas como um processo de amadurecimento e avaliação objetiva dos resultados obtidos ao longo do período em que o instrumento vigorou. Outro aspecto relevante para motivar o encaminhamento pela revogação do ato normativo em questão decorre da evolução do processo de fiscalização, que reduz o espaço antes existente para adoção do Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta. O processo de modernização e aperfeiçoamento das ações de fiscalização da Agência, com a implantação do Plano de Resultados, cujo objetivo é melhorar os indicadores DEC e FEC das interrupções no fornecimento de energia, deve inibir o uso do TAC. Vale lembrar que,

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	199	13/09/2011	Institui e regula a aplicação do TAC como instrumento de fiscalização da aviação civil.
Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel	629	16/12/2013	Dispõe sobre o procedimento de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta – TAC.
Agência Nacional de Transporte Aquaviários – ANTAQ	3.259	30/01/2014	Esta Resolução ao aprovar a norma que dispõe sobre a fiscalização e o procedimento sancionador em matéria de competência da ANTAQ prevê, em seu capítulo V, a possibilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	60	30/10/2014	Estabelece os casos em que os agentes econômicos poderão adotar medidas reparadoras quando ficar caracterizado o não atendimento a determinados dispositivos. Esta resolução atualizou a listagem de situações que possibilitava o estabelecimento de medidas reparadoras, anteriormente prevista pela Resolução n.º 32 de 15 de outubro de 2012. Contudo, ambas as resoluções da ANP não preveem a aplicação do TAC como acordo suspensivo/substitutivo do procedimento administrativo sancionatório.
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	372	30/03/2015	Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajuste de Conduta – TAC. Antes da edição desta Resolução, houve duas Instruções normativas IN nº 10 de 10 de agosto de 2010 e nº 3 / DFIS de 18/10/2015, porém ambas não detalhavam as normas procedimentais para celebração de TAC na mesma profundidade que a Resolução citada. Ao mesmo tempo, ambas as instruções foram editadas pela DFIS - Diretoria de Fiscalização, enquanto que a Resolução foi aprovada pela Diretoria Colegiada da agência.
Agência Nacional do Cinema – ANCINE	118	16/06/2015	Não se trata de Resolução, mas de Instrução Normativa, dispondo sobre o procedimento de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta – TAC.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	-	-	Não foi possível identificar resolução normativa que discipline a matéria.
Agência Nacional de Águas – ANA	-	-	Não foi possível identificar resolução normativa que discipline a matéria.

dos 25 TACs firmados, 16 deles tratavam de transgressões de limites de DEC e FEC. Diante dos fatos relatados afigura-se razoável a revogação da Resolução Normativa 333, de 7/10/2008, com o consequente arquivamento dos pedidos ora em análise no âmbito da ANEEL.”

Das dez agências reguladoras federais acima listadas, apenas duas não possuem resolução normativa ou lei autorizativa que discipline a matéria de TAC. Entre as oito que possuem regramento para a celebração de TAC, mais da metade o fez há menos de cinco anos. Tais evidências permitem inferir que, apesar de ter sido introduzido no ordenamento jurídico brasileiro há mais de duas décadas, somente há poucos anos é que este importante instrumento consensual começou a ser aplicado pelas agências reguladoras. Considerando-se a dinâmica normalmente estabelecida para celebração do TAC - que envolve não somente um período de negociação, quanto um período necessário para que o proponente realize os ajustes necessários para adequação de suas condutas aos compromissos estabelecidos -, entende-se que a efetividade do instituto ainda não foi devidamente testada<sup>49</sup>, havendo certamente a necessidade de se produzir um espaço de reflexão sobre o tema.

Ao encerrar-se o presente capítulo, é possível pontuar-se duas conclusões: apesar do Termo de Ajustamento de Conduta ter sido introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em meados da década de 80 do século XX, apenas há poucos anos este instituto foi incorporado pela maioria das agências reguladoras federais; a introdução do TAC no ordenamento jurídico brasileiro e sua incorporação pelas agências reguladoras deveu-se em parte a mudança de perspectiva regulatória, podendo ser considerado uma sinalização quanto à adoção ao modelo de administração pública consensual.

---

<sup>49</sup> Em pesquisa realizada na Internet no mês de julho de 2016 inclusive nos sites das agências, foram encontradas poucas referências a TACs celebrados ou concluídos. Apenas a menção aos TACs celebrados pela ANEEL, cujo insucesso levou aquela Agência a revogar seu regulamento (conforme mencionado anteriormente) e alguns poucos TACs celebrados pela ANTT, o que permite inferir que ou as agências ainda não lançaram mão do instituto em grande escala, seja pelo tempo necessário à sua negociação, ou então, não tem havido a necessária divulgação destes resultados. Pela análise empreendida neste trabalho nos TACs em negociação pela Anatel, o que se observa é que, normalmente, são necessários alguns anos para que o Termo seja negociado e outros tantos anos para que seu prazo de vigência se encerre, o que pode vir a explicar a dificuldade encontrada

### **CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO - O TAC NA Anatel**

O presente capítulo pretende realizar uma abordagem sobre como Termo de Ajustamento de Conduta foi gestado e concretizado na Anatel; desde a edição do Regulamento de TAC desta Agência, com as necessárias considerações aos méritos e deméritos de seus dispositivos, até a verificação de um caso concreto, que possibilite o entendimento quanto a sua aplicabilidade na prática cotidiana.

#### **3.1. A Resolução nº 629/2013**

A princípio, deve-se salientar que entre as competências<sup>50</sup> conferidas pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral das Telecomunicações (LGT) à Anatel, está a de estabelecer sanções administrativas a seus administrados como consequência do descumprimento de obrigações decorrentes da detenção de outorgas de telecomunicações ou do uso de radiofrequências. Conforme aponta o relator da análise<sup>51</sup> que subsidiou a aprovação do Regulamento de TAC da Anatel, é possível inferir que, em decorrência desta competência, a agência possui, não somente a capacidade de sancionar pelo descumprimento da sanção, como também a de estabelecer outro condicionamento que não a aplicação de sanção a seu administrado. Tal atributo, conjugado à capacidade conferida pela LACP – diversas vezes aqui mencionada - para que administração pública estabeleça acordos substitutivos em substituição à aplicação de sanções, legitimam, portanto, que a Agência venha a promover a celebração de TAC.

De maneira a estabelecer os critérios e procedimentos a serem seguidos pela Agência e pelas concessionárias, permissionárias ou autorizadas dos serviços de telecomunicações quando do estabelecimento de negociação com fins de celebração de TAC e, possibilitar seu acompanhamento caso o acordo venha a ser celebrado, foi instituído um Grupo de Trabalho (GT), por meio da Portaria<sup>52</sup> nº 678, de 02 de agosto de 2012, visando a elaboração de uma proposta de Regulamento que normatizasse a celebração destes acordos pela Anatel.

A proposta deste Regulamento, resultante do trabalho elaborado por este GT, foi objeto

---

<sup>50</sup> Vide art. 173 da Lei 9473/97.

<sup>51</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Análise nº 139/2013-GCMB, de 01 de março de 2013. Autor: Conselheiro Relator Marcelo Bechara de Souza Hobaika. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=294934>>. Acesso em 30 jul. 2016.

<sup>52</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Portaria do Conselho Diretor nº 678/2012, de 02 de agosto de 2012.

da Consulta Pública<sup>53</sup> nº 13 de 2013, destinada a ouvir o setor regulado e a sociedade em geral, colhendo contribuições ao texto proposto no Regulamento. A participação foi expressiva, tendo havido mais de 250 contribuições encaminhadas à Anatel, sendo 45% oriundas das prestadoras de serviços de telecomunicações e entidades ligadas ao setor. Além disto, observa-se que o RTAC introduz em seu regramento algumas disposições específicas, próprias do universo do setor de telecomunicações, e que, em parte, inovam a disciplina desses acordos.

Por fim, considera-se que o texto final - aprovado pela Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013 – e que resultou no Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC) incorporou, como se pretende demonstrar no desenvolvimento deste capítulo, alguns dos preceitos preconizados pela doutrina e que foram destacados no capítulo I acima. Visando comprovar este entendimento, serão destacados e comentados a seguir alguns dos dispositivos presentes no RTAC. Para fins de organização, os comentários foram divididos em tópicos, segundo a disposição em seções constante do regulamento. Antes, porém, é necessário salientar uma diferença entre o mecanismo de celebração dos Termos de Ajustamento (comum a maioria das agências reguladoras), daquele presente nos acordos celebrados pelo Ministério Público e pelo judiciário de modo geral.

Nos TACs firmados pelo Ministério Público ou órgãos do judiciário, normalmente se negocia uma única situação fática ou ação judicial em curso, a qual será suspensa ou interrompida em decorrência da celebração do TAC. Nas agências reguladoras, o que se suspende, em função da celebração de um determinado TAC, não é apenas um procedimento, mas, normalmente, dezenas (ou as vezes centenas) de procedimentos administrativos sancionatórios que se encontram em curso contra uma prestadora ou seu grupo econômico. Tal diferença acaba sendo primordial para o resultado obtido em cada situação, como se observará adiante neste trabalho.

### **3.1.1. Da proposta de celebração de TAC**

O Artigo 5º do RTAC, a seguir transcrito, estabelece as regras para apresentação da proposta de TAC pelo compromitente:

Art. 5º O requerimento de celebração de TAC deverá ser apresentado em petição específica, dirigida à Superintendência competente para propor ou aplicar sanções sobre a respectiva matéria, receberá autuação própria e importará em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória,

---

<sup>53</sup> Sobre a Consulta Pública nº 13/2013. Vide dados disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública – SACP da Anatel, disponível em: <http://sistemas.anatel.gov.br/SACP/>

interrompendo o prazo de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 2º, IV, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

§ 1º O requerimento de TAC e a sua celebração não importam em confissão da Compromissária quanto à matéria de fato, nem no reconhecimento de ilicitude da conduta em apuração.

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

O caput desse artigo cuida, portanto, de estabelecer a interrupção do prazo da prescrição punitiva de cada um dos procedimentos administrativos sancionatórios para os quais o compromissário requer a inclusão na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, desde o momento em que ocorre o pedido e antes mesmo do aceite quanto a inclusão ou não de cada procedimento na negociação em curso. Já o acolhimento ao instituto do *nolo contendere* fica explícito no parágrafo 1º do artigo 5º, enquanto o parágrafo 2º traz uma previsão própria dos TACs nas agências reguladoras que remonta a questão dos procedimentos sancionatórios para os quais a prestadora ou grupo econômico solicitante do TAC, solicitou à inclusão na negociação em curso.

É preciso ter-se a noção que o andamento processual destes procedimentos se encontra em diversas fases distintas, no momento em que ocorre o requerimento de TAC e a consequente interrupção de sua pretensão punitiva. Assim, muito possivelmente, vários desses procedimentos já estavam em fase recursal, tendo sido aplicada pela Agência, na primeira instância administrativa, uma sanção cominatória a qual não fora paga em função de interposição de recurso administrativo. Logo, o dispositivo em comento propõe que nestes casos (em que há sanção aplicada em 1ª instância) o interessado realize o pagamento de 10% (dez por cento) do valor cominado, caso o TAC venha a ser firmado (com o consequente arquivamento dos procedimentos administrativos admitidos por seu intermédio). Tal dispositivo possui o condão de incentivar as prestadoras a buscar a via conciliatória antes que se dê a decisão de primeira instância, inibindo a ocorrência de recursos protelatórios antes da opção pelo TAC.

Outro dispositivo que merece destaque entre os critérios de admissibilidade é artigo 6º, a seguir transcrito:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fica nítida neste dispositivo, a preocupação da Agência em inibir a utilização do instituto do TAC pelas prestadoras de serviços de telecomunicações como uma panaceia que as possibilite protelar a solução para os descumprimentos que são observados em suas práticas. Assim, há previsão para vedação de celebração de novo TAC pelo prazo de quatro anos, caso haja condenação pela prática de má-fé no âmbito de um TAC anteriormente celebrado, ou mesmo o impedimento de se estabelecer um TAC para corrigir descumprimentos que, por ventura tenham sido verificados em um compromisso anteriormente firmado.

### **3.1.2. Das cláusulas, do valor e das condições**

Ao estabelecer um rol de cláusulas obrigatórias para composição do Termo de Ajustamento de Conduta, o artigo 13 do RTAC merece destaque por enumerar alguns dos requisitos que consideramos essenciais para o êxito do cumprimento do acordo:

Art. 13. O TAC deverá conter, dentre outras, as seguintes cláusulas:

I compromisso de ajustamento da conduta irregular, prevendo cronograma de metas e obrigações voltadas à regularização da situação da Compromissária e reparação de eventuais usuários atingidos, bem como à prevenção de condutas semelhantes;

II compromissos adicionais, nos termos do art. 18;

III meios, condições e a área de abrangência das condutas ajustadas e dos compromissos celebrados no TAC;

IV obrigação de prestação de informações periódicas à Anatel sobre a execução do cronograma de metas e condições dos compromissos;

V multas aplicáveis pelo descumprimento de cada item do cronograma de metas e condições dos compromissos, inclusive diárias pelo atraso na sua execução;

VI relação de processos administrativos, com as respectivas multas aplicadas e estimadas, a que se refere o TAC;

VII Valor de Referência a ser dado ao TAC, para fins de execução em caso de eventual descumprimento, nos termos previstos neste Regulamento e,

VIII vigência, cujo prazo será improrrogável e não poderá ser superior a 4 (quatro) anos.

§ 1º A multa pelo descumprimento de cada item do cronograma de metas e condições dos compromissos deverá corresponder a uma fração do Valor de Referência do TAC.

§ 2º No caso de processos administrativos com multa aplicada, para fins de fixação de Valor de Referência do TAC, serão considerados os valores de multa corrigidos, conforme a regulamentação, até a data da decisão do Conselho Diretor que aprova sua celebração.

Observam-se entre as cláusulas obrigatórias previstas a determinação para inclusão de astreintes no caso do não cumprimento das obrigações nos prazos fixados (inciso V), além da cominação pelo não cumprimento do acordo (inciso VI) e determinação de prazo de vigência do Termo, delimitando o tempo que o compromissário terá para atender os compromissos estabelecidos. O mesmo artigo estabelece ainda a obrigatoriedade da definição do Valor de Referência (VR), o qual é composto pela soma do valor das multas aplicadas e estimadas nos processos sancionatórios que foram admitidos na negociação de TAC. Como explicitado anteriormente, parte dos processos sancionatórios que são admitidos na negociação de TAC possuem um valor de multa aplicado e não pago em função de recurso administrativo interposto pela prestadora.

Para estes processos o parágrafo 2º do artigo 13, determina que deverá haver uma atualização monetária à época da celebração do TAC, pois do contrário, a parcela do Valor de Referência correspondente a estes processos sofreria uma natural desvalorização em função do tempo decorrido da aplicação da multa até o estabelecimento do VR. Para os processos que não possuem multa aplicada até o momento em que são admitidos no TAC, é realizada uma estimativa do valor correspondente à sanção que seria aplicada, considerando os descumprimentos que foram relatados no momento da instauração do processo sancionatório. Já o inciso I determina a obrigatoriedade do estabelecimento de cláusula de compromissos adicionais, nos termos do artigo 18, o qual destacamos a seguir:

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

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

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

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

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

Trata-se de cláusula que, em certo sentido, inova a sistemática dos Termos de Ajustamento de Conduta, ao estabelecer compromissos adicionais aos compromissários. Com tal medida a Agência capitaliza o interesse dos compromissários em firmar o acordo e deixar de pagar multas, para, não somente promover o ajuste de condutas irregulares constatadas nas fiscalizações que levaram a instauração dos procedimentos sancionatórios, mas, também promover investimentos na qualidade dos serviços através de projetos selecionados que de outra forma, pelo seu retorno econômico negativo, não seriam executados de forma voluntária pelas prestadoras. Já o artigo 22 elenca uma série de diretrizes que as propostas apresentadas pelo compromissário acerca destes projetos deverão contemplar. Vale destacar a condição prevista no parágrafo primeiro, o qual determina o caráter adicional a tais compromissos com “metas e condições que ultrapassem as obrigações já impostas à Compromissária”, ou seja, pretende-se que haja um esforço adicional de adequação da prestadora no cumprimento do ajuste, do que aquele que a mesma normalmente empreende em seu cotidiano.

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

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

II redução das diferenças regionais;

III modernização das redes de telecomunicações;

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

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

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

§ 2º Para fins de acompanhamento da execução do cronograma, devem constar dos projetos pontos de controle estabelecidos mediante critérios objetivos e passíveis de fiscalização pela Agência.

### **3.1.3. Do acompanhamento da execução dos compromissos**

Merece relevo o mérito do Regulamento, ao prever regras específicas para o acompanhamento da execução dos compromissos firmados em decorrência da celebração do Termo de Ajuste de Conduta. Entre as normas previstas nesta seção, o artigo 24, a seguir transcrito, estabelece um regramento que prevê que a fiscalização a ser exercida durante a vigência do TAC, no que tange a determinada conduta em função da abrangência geográfica e temporal que foi negociada, seguirá o cronograma e as metas estabelecidas pela negociação e não as regras costumeiras aplicáveis a mesma conduta fora do TAC.

Art. 24. Durante a vigência do TAC, a conduta irregular que se pretende ajustar, observada sua abrangência geográfica e temporal, deverá ser fiscalizada exclusivamente em conformidade com o cronograma de metas e condições estabelecido no respectivo compromisso.

Parágrafo único. Os relatórios e os demais documentos correspondentes às apurações relacionadas estritamente ao objeto do TAC serão direcionados à Superintendência de Controle de Obrigações (SCO).

Por um lado, tal norma é plenamente justificável, ao permitir ao compromissário realizar uma adequação fática de sua conduta, reconhecendo-se haver ajustes a serem feitos conforme um cronograma e condições previamente acordadas (portanto, inexigível que no período de ajuste a conduta já esteja de acordo com a regra de fiscalização vigente). Por outro, tal condição impõe a área técnica da Agência um cuidado especial ao negociar os termos, prazos e condições para a correção de cada conduta a ser corrigida em função da celebração de um TAC, pois, na prática trata-se de um salvo-conduto, pelo prazo de vigência do acordo (no caso variando para cada conduta) para que o compromissário atue ainda fora dos padrões costumeiramente exigidos sem que haja a imposição de nova sanção pecuniária.

### **3.1.4. Do descumprimento do TAC**

Nesta seção são destacados alguns artigos que determinam mecanismos e condições de

negociação dos Termos de Ajustamento de Conduta da Anatel, quanto a verificação de seu eventual descumprimento.

Art. 28. Considera-se inadimplida obrigação do TAC quando, ao término da vigência do termo de compromisso, não for integralmente cumprida.

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

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

O artigo 28 do RTAC acima, impõe a verificação do inadimplemento ou não de cada obrigação prevista, apenas ao final da vigência do compromisso. Com isto, é possível ao compromissário realizar o atendimento de obrigação, mesmo expirado o prazo de cumprimento (com pagamento de multa diária em função do atraso), e ainda dentro do período de vigência, sem comprometer o atendimento ao TAC. Por sua vez, o artigo seguinte possibilita à Anatel declarar o descumprimento do acordo de TAC celebrado, sem a necessidade de aguardar pelo término da vigência do TAC, sempre que se verifique um descumprimento ou atraso superior a metade do número de condicionantes que foram definidas pelo acordo. Tal previsão evita que o compromissário se utilize do tempo de vigência do TAC, a fim de postergar a cobrança da avença, uma vez que, na situação hipotética de descumprimento de tal número de compromissos, tornar-se-ia evidente a falta de compromisso em cumprir o acordado. O parágrafo único amplia a punição por tal comportamento com a vedação ao compromissário, pelo prazo de 08 (oito) anos, de celebrar novo TAC com a Agência.

Ainda no tópico do descumprimento do TAC, merece destaque o artigo 31, que prevê a emissão de um “Certificado de Descumprimento”, que se constituirá no documento hábil por meio do qual a Agência promoverá a execução extrajudicial do acordo.

Art. 31. Na hipótese de decisão pelo descumprimento de TAC:

I o Conselho Diretor emitirá Certificado de Descumprimento, o qual deverá ser publicado no Diário Oficial da União, bem como nas páginas da Agência e da Compromissária na internet, em local específico e de fácil acesso e pesquisa;

II a Superintendência de Controle de Obrigações (SCO) comunicará a decisão à Compromissária, para que esta pague, no prazo de 30 (trinta) dias, contado do recebimento da notificação, o valor apurado em liquidação correspondente às multas cabíveis.

Parágrafo único. O Certificado de Descumprimento é o documento pelo qual o Conselho Diretor certificará o inadimplemento do TAC, pela Compromissária, e liquidará o valor correspondente às multas cabíveis.

### **3.2. O Termo de Compromisso na prática da Anatel**

Logo após a edição do RTAC, a Anatel passou a receber os requerimentos para celebração dos Termos de Ajuste de Conduta oriundos dos principais Grupos Econômicos que possuem outorgas de telecomunicações. Ao longo do ano de 2014 os Grupos Vivo, TIM, Oi, Claro, CTBC e Sercomtel requereram à Anatel a celebração de Termos de Ajuste de Conduta, resultando na abertura de mais de 20 procedimentos administrativos destinados à análise desses pedidos e registro das negociações. Cerca de 3.300 procedimentos administrativos<sup>54</sup> foram indicados por estes grupos econômicos para serem admitidos em seus respectivos processos de negociação de TAC. Destes, aproximadamente 1.700 foram admitidos nas negociações e, por via de consequência, tiveram seu trâmite administrativo suspenso. Enquanto que os requerimentos relativos aos demais processos para inclusão nas negociações de Termos de Ajustamento, foram indeferidos em decorrência da verificação de seu trânsito em julgado, ou por tratarem de matéria considerada não elegível para negociação de TAC conforme avaliação da Agência.

#### **3.2.1. O TAC do grupo Oi**

Entre os diversos processos administrativos instaurados com o objetivo de promover o acompanhamento das negociações dos Termos de Ajuste de Conduta, optamos por direcionar nossa análise<sup>55</sup> aos processos instaurados em decorrência da negociação de TAC pelo Grupo

---

<sup>54</sup> A maioria dos processos administrativos requeridos são correspondentes aos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigação - PADO, tipo de processo sancionatório instaurado pela Anatel. Porém não há restrição que o requerente solicite a inclusão na negociação de TAC de outros tipos de processo administrativo, como por exemplo, os Processos Acompanhamento e Controle – PAC, instaurados pela Agência para acompanhamento das ações das operadoras. Para fonte destes dados foi realizada consulta ao sistema eletrônico de informações da Anatel (disponível em <<http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/processos-administrativos>>. Acesso em 28 jun. 2016) nos autos dos processos de negociação de TAC: 53500.003462/2014; 53500.003593/2014; 53500.004247/2014; 53500.003332/2014;; 53500.003294/2014; 53500.003482/2014; 3500.004245/2014; 53500.008882/2014; 53500.008953/2014; 53500.009112/2014; 53500.009465/2014; 53500.008558/2014; 53500.008994/2014; 53500.009464/2014; 53500.010008/2014; 53500.003594/2014; 53500.005659/2014; 53500.009978/2014; 53500.003331/2014; 53500.003591/2014 e 53500.004246/2014.

<sup>55</sup> A fim de preservar o sigilo das informações que o autor tem acesso por força de sua atuação profissional na Agência, a análise empreendida quanto ao TAC foi realizada exclusivamente com base em informações disponíveis na imprensa especializada, em especial dos sites Teletime (<http://convergecom.com.br/teletime/>) e Tele.Sintese (<http://www.telesintese.com.br/>), ou de consulta a documentos públicos da Anatel e TCU.

Oi para os temas de Qualidade e Universalização<sup>56</sup>. Tais processos foram os primeiros que tiveram a fase de análise técnica concluída<sup>57</sup>, no final de 2015, tendo tramitado após esta etapa para a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel – PFE-Anatel, para emissão de Parecer sobre a proposta. O longo prazo decorrido entre a instauração dos processos de negociação e o encaminhamento à PFE (início de 2014 até fins de 2015) é indiciário da complexidade das negociações envolvidas. Este decurso engloba não somente a análise quanto a admissibilidade dos processos administrativos sancionatórios, bem como a realização das estimativas de multa nos processos que não possuíam decisão de primeira instância e a realização de diversas reuniões de negociação para delineamento dos compromissos de ajuste de conduta e compromissos adicionais, além da elaboração da minuta do termo de acordo a ser encaminhado para apreciação da PFE e posterior deliberação do Conselho Diretor.

O trâmite destes processos transcorreu conforme regimentalmente previsto até dezembro de 2015, momento em que o Tribunal de Contas da União - TCU proferiu decisão cautelar, determinando que a Anatel se abstinhasse de dar início à vigência de Termo de Ajustamento de Conduta com o Grupo Oi até que o TCU emitisse parecer aprovando a legitimidade do acordo, assegurando não haver com o acordo um possível prejuízo ao erário.

Entre os principais questionamentos do TCU ao acordo, está a questão dos compromissos adicionais que foram propostos na negociação pela Oi, a crítica do Tribunal, que espelha o Parecer da Procuradoria da Agência, foi assim resumida em matéria do site especializado Tele.Síntese<sup>58</sup>:

A Oi preferiu usar uma única prerrogativa prevista nas regras da Anatel para a assinatura de seu TAC e direcionou todo compromisso adicional a ser assumido para a redução das tarifas, ao invés de sugerir investimentos adicionais. Assim prevê o regulamento e assim foi aprovado pelo conselho diretor da Anatel, que chegou a conceder desconto maior para a empresa que optasse por reduzir as tarifas.

A área técnica da Anatel aprovou a proposta da Oi, refazendo os cálculos da redução tarifária inicialmente sugerida pela concessionária. Para a empresa, o desconto na assinatura para cada assinante do plano básico seria

---

<sup>56</sup> Embora este grupo econômico possua ainda os temas de Interrupções, Fiscalização, Direitos dos Usuários e Obrigações Gerais em andamento na Agência, apenas a negociação dos temas anteriormente citados prosperou com maior presteza. Encontrando-se os demais ainda em fase anterior a da decisão do Conselho Diretor.

<sup>57</sup> Por suas características intrínsecas, os temas de Universalização e Qualidade, possuem um menor número de obrigações diversas, havendo uma convergência e unidade muito grande entre as condutas descritas nos regulamentos correspondentes a cada uma destas competências, o que facilita a delimitação de compromissos de ajuste. Já os temas de Direitos dos Usuários e Obrigações Gerais reúnem regulamentos que abrangem muitas condutas distintas, exigindo um tempo bem maior para sua negociação.

<sup>58</sup> AQUINO, Mirian. *Procuradoria não vê “interesse público” no TAC da oi*. Artigo do Site Tele.Síntese, publicado em 03.11.2015. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/procuradoria-nao-ve-interesse-publico-tac-da-oi/>. Acesso em julho de 2016.

de R\$ 1,62 (valor líquido). Para encontrar esse valor, levou em conta a taxa de juros anual de 3,68% do IST usado para o reajuste das tarifas em 2014. A área técnica da Anatel encontrou o preço de R\$ 2,82 de desconto para cada assinante ano, pois usou o índice do custo médio ponderado de capital do setor de Telecom em 2014.

Tanto a concessionária como os técnicos da Anatel, se discordaram no valor anual da redução tarifária, concordaram que ela deveria ocorrer pelo prazo que ainda falta para a concessão acabar, ou seja, dez anos. E foi aí que a área jurídica resolveu bombardear o acordo. Para os advogados, o TAC “rechaça, de antemão, qualquer possibilidade de duração de acordo por período superior a quatro anos”.

Os técnicos da Anatel entenderam que o prazo de 4 anos estabelecido no regulamento do TAC deveria ser considerado apenas para os projetos a serem executados, ou seja, às obras e redes a serem construídas a partir das assinaturas dos acordos. Mas em relação aos benefícios diretos aos usuários, como a redução tarifária proposta pela Oi, não haveria qualquer prazo estipulado.

Para a procuradoria, porém, a Anatel teria expressamente definido a concessão de benefícios como “temporária”. “Dessa forma, mostra-se inviável a proposta da prestadora no que se refere ao prazo de 10 anos para o cumprimento dos compromissos adicionais”, afirma o parecer.

O parecer da procuradoria, ao invés de se ater à análise jurídica e legal do acordo, na verdade entra no mérito da proposta do desconto na tarifa e se posiciona contrário a ela, preferindo que os recursos extras fossem aplicados em ampliação de redes.

Como é possível se observar no trecho acima, a preocupação maior da Agência ao valorar os compromissos adicionais propostos pela Oi, foi a de evitar que o desconto dado ao usuário fosse temporário, retornando a tarifa ao valor original após o fim da vigência do TAC, porém, tanto a PFE quanto o TCU discordaram deste tipo de compromisso. Assim, em função destes fatos a Agência decidiu rever as condições do acordo com a Oi, tendo a mesma optado por realizar o processo em etapas: primeiro decidir quanto a assinatura ou não do acordo e em seguida enviá-lo ao TCU para obter seu aval e só aí formalizar a assinatura do termo.

Foram realizadas novas rodadas de discussão com o Grupo Oi, alterando as condições propostas, tanto para os compromissos adicionais, os quais passaram a versar sobre melhorias na infraestrutura de telecomunicações, como a construção de redes de transmissão em municípios (atualmente interligados por rádios de baixa capacidade) e a ampliação da rede de fibra-ótica. Em decorrência dessas alterações e do prazo necessário à renegociação, a votação do Conselho Diretor quanto a aprovação do TAC do Grupo Oi para os temas de Universalização e Qualidade ocorreu apenas em meados de maio de 2016, após sucessivos adiamentos.

A decisão do Conselho Diretor, contudo, não foi unânime, havendo um voto pela não celebração do TAC com a Oi. Após esta decisão e ainda sem a assinatura do Termo, o processo foi encaminhado para apreciação do TCU, em atendimento ao disposto na Decisão Cautelar

proferida por este tribunal. Na sequência, novos desdobramentos surgiram neste contexto, afetando sobremaneira o desenrolar das negociações até aqui resumidas. No dia 20.06.2016, o grupo econômico Oi ajuizou um pedido de recuperação judicial perante a Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, nos termos da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005 – que regula a recuperação judicial, declarando, através de fato relevante, que o total de dívidas com terceiros era de R\$ 65,4 bilhões<sup>59</sup>.

Como consequência, e, correspondendo ao mais recente desdobramento até o presente momento, o Ministro Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União proferiu em 07.06.2016 novo Despacho<sup>60</sup> no processo TC 033.413/2015-0, mantendo a cautelar de 2015 que determinava que a Anatel se abstinhasse de assinar Termo de Ajustamento de Conduta com o grupo Oi.

Do cenário acima descrito é possível inferir-se o quão complexo tem se mostrado as negociações para celebração do TAC com este grupo econômico. Apesar das dúvidas levantadas pela Procuradoria da Anatel e pelo TCU, o Conselho Diretor da Anatel decidiu em sua 800ª reunião, realizada em 19 de maio de 2016, aprovar os termos do acordo com a Oi. Esta decisão foi tomada por quatro votos favoráveis e um voto contrário. Apesar de a decisão tomada ter sido favorável ao estabelecimento do ajuste, o Termo de Ajuste até fins de julho de 2016, momento em que este trabalho está sendo finalizado, em virtude da necessidade de se remeter o acordo para aprovação prévia do TCU em atendimento à decisão deste Tribunal.

Ao realizar-se um retrospecto do presente capítulo, observa-se que foram aqui desenvolvidas algumas das questões propostas no início deste trabalho. Desde os fundamentos que legitimam à Anatel a promover a celebração do TAC, passando pela análise dos principais dispositivos presentes no regulamento que disciplina a matéria no âmbito de atuação da Agência, até a abordagem de um caso prático de negociação de Termo de Ajustamento, possibilitando assim traçar-se um panorama sobre este instituto.

---

<sup>59</sup> Este montante torna o pedido de recuperação judicial da Oi, o maior da história brasileira, superando em quase seis vezes o valor do pedido de recuperação judicial da empresa OGX de Eike Batista, que em 2013 afirmou ter dívidas de R\$ 11,2 bilhões.

<sup>60</sup> Despacho do TCU, de 06.07.2016, no processo TC 033.413/2015-0. Neste Despacho o Ministro do TCU foi explícito ao afirmar suas dúvidas quanto à possibilidade da Oi ter capacidade financeira para atender às exigências do TAC, como se observa no trecho a seguir: “Em exame perfunctório, parece-me quase impossível que uma empresa em recuperação judicial possa honrar com os compromissos de investimentos assumidos no termo de ajustamento de conduta, na ordem de bilhões de reais, o que lança sérias dúvidas sobre a legitimidade dos TAC’s sob discussão em face do pedido de recuperação judicial da Oi.”

## CONCLUSÃO

A pretensão inicial deste trabalho foi a de apresentar os fundamentos teóricos do instituto do Termo de Ajustamento de Conduta, seguida de sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro e a aplicação pelas agências reguladoras federais como reflexo da adesão a um modelo de Administração Pública consensual. Por fim, visava-se realizar a abordagem de um caso concreto de celebração de TAC na Anatel, no intuito de se realizar uma análise do processo adotado na prática, evidenciando suas vantagens e desvantagens.

A análise do caso concreto talvez seja considerada prejudicada em função da inexistência de um desfecho - pelo menos não até o presente momento - com a assinatura do primeiro TAC a ser celebrado pela Agência após a edição de seu RTAC. Porém este fato é ilustrativo da dificuldade, em parte relatada no Capítulo 3 do presente trabalho, e reflete a dimensão dos interesses públicos e privados envolvidos neste caso, em especial quando cifras bilionárias estão envolvidas.

Sem olvidar dos predicados do instituto - que possui a capacidade de imprimir maior celeridade as demandas, realizando a convergência de interesses e promovendo a realização de investimentos ao invés da aplicação de multas -, faz-se necessário reconhecer que ainda são precisos aperfeiçoamentos a sua disciplina. Sobretudo, deve-se considerar que a regulação promovida por qualquer Agência não nasce pronta e acabada, mas decorre de um aprendizado progressivo, natural a qualquer engenho humano. Quando a Anatel foi criada, não haviam regulamentos disciplinando as condutas esperadas de um agente do setor. Foi preciso criar este arcabouço regulatório e também as metodologias necessárias ao cálculo das sanções na ocorrência de descumprimentos a estas normas. Neste processo, ao longo dos anos, houve uma sensível evolução dos critérios adotados pela Agência no momento de sopesar o valor a ser aplicado às sanções. Constata-se que parte dos valores, hoje em negociação no TAC, são reflexo de um período de aprendizagem do setor que se formava, o que ocasionou um acúmulo de processos sancionatórios com multas elevadas e sem o recolhimento aos cofres públicos dos valores devidos - em função de sucessivas manobras recursais e judicialização - refletindo-se em um quadro de reduzida efetividade na arrecadação das multas aplicadas. Naturalmente, a celebração de um ajuste foi percebida, por ambos os lados, como uma oportunidade ímpar para zerar pendências que há muito se prolongavam. Por um lado, centenas de multas não pagas colocando em cheque a eficiência do modelo regulatório e por outro um passivo regulatório,

que mesmo judicializado traz riscos à saúde financeira dos grandes grupos econômicos, no médio prazo (ou à medida em que as ações transcorriam na justiça com resultado em geral desfavorável ao regulado).

Com a abertura das negociações, deu-se no caso da Oi, uma espécie de “estouro da boiada”, com a operadora requerendo uma negociação que envolvesse todo e qualquer processo que se encontrasse apto a ser admitido no TAC e ainda pleiteando incluir os processos que já se encontravam com o trânsito em julgado (para os quais o RTAC veda expressamente a admissão). Este “fenômeno” prejudicou em demasia o sucesso das negociações, pois obrigou as áreas técnicas da Agência a verificar as condições e negociar o ajuste de condutas de um sem número de descumprimentos verificados no bojo dos processos, o que prolongou em muito o tempo necessário para o encaminhamento do processo de TAC à Procuradoria e, por consequência, a aprovação do Conselho Diretor. O resultado é que a celeridade do instituto do TAC, uma de suas maiores virtudes, restou prejudicada. Apesar de serem extensos os prazos<sup>61</sup> determinados no RTAC para que a Área Técnica conclua a negociação preliminar dos acordos e envie o processo para a análise da Procuradoria e do Conselho Diretor – o que possibilita que negociação seja realizada em até 240 dias - este período se mostrou insuficiente em alguns casos devido ao grande número de condutas que necessitavam ser tratadas, deixando-se para o Conselho a solução de algumas questões que deveriam ter sido tratadas ainda no âmbito da área Técnica.

O cenário descrito já seria suficiente para servir de alerta que o TAC não deve ser considerado um remédio capaz de resolver todos os problemas pendentes de uma só vez. O caso do grupo Oi, porém, é agravado em decorrência da crise financeira que o levou a requerer recuperação judicial. A preocupação aqui externada, de que seja muito difícil a empresa possuir a mínima capacidade para investimento, a fim de arcar com os ajustes de conduta a que se comprometeu e também com os compromissos adicionais, parece ser, por si só, fator impeditivo para que se leve adiante a assinatura do termo.

Entretanto, as dúvidas acerca da melhor solução a ser dada permanecem: será possível estabelecer o TAC com o interventor na recuperação judicial, haverá condições mínimas de seu

---

<sup>61</sup> Art. 9º A negociação dos termos do TAC e análise técnica sobre o pedido formulado, com indicação das condições para a formalização do TAC ou as razões para a sua rejeição, ficará a cargo de Comissão de Negociação integrada pelos Superintendentes de Planejamento e Regulamentação (SPR), de Relações com Consumidores (SRC), de Competição (SCP), de Fiscalização (SFI) e de Controle de Obrigações (SCO), que a presidirá.

**§ 1º A análise técnica da proposta de TAC deverá ser concluída no prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável uma vez por igual período, contado da data do despacho que admitiu o requerimento.**

§ 2º A Procuradoria Federal Especializada junto à Agência manifestar-se-á sobre a proposta a ser encaminhada pela Comissão de Negociação ao Conselho Diretor no prazo de 60 (sessenta) dias.  
(grifo nosso)

cumprimento? A dinâmica de multas diárias e penalidades pelo não cumprimento de um ajuste desta natureza são estimadas no triplo do valor que seria gasto com o mero pagamento das sanções. Neste caso não é melhor que o TAC não ocorra e sejam cobrados os valores de multa juntamente com o restante dos credores?

As respostas a estas indagações implicam uma série ainda maior de fatores a serem considerados, os quais extrapolam o propósito deste trabalho. Certamente, as soluções que o futuro reserva servirão de objeto para reflexão de todos os agentes envolvidos.

Algumas lições, decorrentes do quadro acima apresentado, são aqui enumeradas:

- a) Por suas peculiaridades as agências reguladoras necessitam estabelecer critérios diferenciados para o instituto do TAC. Não é possível pensar e disciplinar o instituto da mesma forma que ele é utilizado para a solução de poucos conflitos em demandas pontuais, como ocorre por exemplo no Ministério Público.
- b) O RTAC deve ser revisto, estabelecendo-se, possivelmente, um fator limitador que impeça a inclusão de um número demasiado de questões a serem tratadas pelos ajustes e, revendo-se os prazos para que a negociação transcorra em um tempo adequado, sem que se perca a celeridade própria do instituto.
- c) É preciso conferir à Anatel a possibilidade de rejeitar a negociação ou celebração de uma proposição de TAC, com fundamento também em sua capacidade operacional para realizar a fiscalização e o acompanhamento dos Termos que estiverem em andamento.

Por fim, considera-se que não seja necessário que a Anatel adote uma proposição semelhante à da ANEEL, onde o regulamento que normatizava o instituto do TAC foi revogado sem perspectiva de edição de um novo que o substitua e revogando os acordos em andamento. Encontram-se em gestação na Agência alguns acordos de ajuste que possuem grande possibilidade de tornarem-se exitosos no futuro, em função de seu âmbito menor e da melhor capacidade econômica dos agentes envolvidos. Portanto, não há que se falar de uma regressão para o modelo de regulação anterior ao da regulação consensual, mas em aperfeiçoar-se os mecanismos que se encontram disponíveis atualmente de modo a garantir melhores acordos no futuro, não somente para as partes, mas para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Mirian. *Procuradoria não vê “interesse público” no TAC da oi*. Artigo do Site Tele.Síntese, publicado em 03.11.2015. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/procuradoria-nao-ve-interesse-publico-tac-da-oi/>>. Acesso em 16 jul. 2016.

AKAQUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: RT, 2003.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011. Estabelece os procedimentos para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ANAC. Diário Oficial da União, 15 set. 2011. Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2011/resolucao-no-199-de-13-09-2011/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2011-0199.pdf](http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2011/resolucao-no-199-de-13-09-2011/@@display-file/arquivo_norma/RA2011-0199.pdf)>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução nº 63, de 12 de maio de 2004. Aprova procedimentos para regular a imposição de penalidades aos concessionários, permissionários, autorizados e demais agentes de instalações e serviços de energia elétrica. Diário Oficial da União, 13 mai. 2004. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2004063.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução nº 333, de 07 de outubro de 2008. Estabelece critérios e procedimentos para celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta entre a ANEEL e as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de energia elétrica. Diário Oficial da União, 10 out. 2008. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2008333.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). Resolução nº 32, de 15 de outubro de 2012. Estabelece os casos em que os agentes econômicos poderão adotar medidas reparadoras de forma a ajustar sua conduta ao disposto na legislação aplicável e evitar a aplicação das penalidades previstas na Lei nº. 9.847, de 26 de outubro de 1999. Diário Oficial da União, 16 out. 2012. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2012/outubro/ranp%2032%20-%202012.xml](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2012/outubro/ranp%2032%20-%202012.xml)>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). Resolução nº 60, de 29 de outubro de 2014. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajuste de Conduta – TAC. Diário Oficial da União, 30 out. 2014. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg%2Fresolucoes\\_anp%2F2014%2Foutubro%2Ffranp%2060%20-%202014.xml](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg%2Fresolucoes_anp%2F2014%2Foutubro%2Ffranp%2060%20-%202014.xml)>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Análise nº 139/2013-GCMB, de 01 de março de 2013. Autor: Conselheiro Relator Marcelo Bechara de Souza Hobaika. Disponível em:

<<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=294934>>. Acesso em 30 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013. Aprova o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta da Anatel. Diário Oficial da União, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/680-resolucao-62>>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Resolução nº 3.259, de 30 de janeiro de 2014. Aprova a norma que dispõe sobre a fiscalização e o procedimento sancionador em matéria de competência da ANTAQ. Diário Oficial da União, 03 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdfSistema/Publicacao/0000006315.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução nº 152, de 16 de janeiro de 2003. Aprova a instituição do Termo de Ajuste de Conduta - TAC para correção de irregularidades ou pendências, visando assegurar a normalidade dos serviços prestados e resguardar o interesse público, nos termos do Regulamento de Termo de Ajuste de Conduta - RTAC anexo a esta Resolução. Diário Oficial da União, 23 jan. 2003. Disponível em: <[http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/1152/Resolucao\\_n\\_\\_152.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/1152/Resolucao_n__152.html)>. Acesso em 09 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 118, de 16 de junho de 2015. Dispõe sobre o procedimento de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta – TAC no âmbito da ANCINE. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-118-de-16-de-junho-de-2015>>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 nov. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 02 de julho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jun. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9656.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 fev. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm)>. Acesso em 28 jul. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: comentários por artigo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CAPPELLI, Silvia (coord.). *Compromisso de ajustamento ambiental: análise e sugestões para aprimoramento. Elaborado pelo Instituto O direito por um planeta verde*. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meio-ambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meio-ambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em 01 mai. 2016.

CAPRARA, Eduardo. *Natureza jurídica e os efeitos do compromisso de ajustamento de conduta*. In: *Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2351, 8 dez. 2009*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1398>>. Acesso em 16 jul. 2016.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *O termo de ajustamento de conduta e o controle preventivo da Administração Pública democrática pelo Ministério Público*. In: Biblioteca Virtual do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nov., 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/123456789/937>>. Acesso em 3 mai. 2016.

FARIAS, Talden. *Termo de ajustamento de conduta e defesa do meio ambiente na sociedade de risco*. In: *Revista Ciência Jurídica*, a. I, n. 1, jul., 2013.

FARIAS, Bianca Oliveira de & PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. ***O Compromisso de ajustamento de conduta no direito brasileiro e no projeto de lei da ação civil pública***. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. IV, a. 3, jul. a dez., 2009. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-iv/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-no-direito-brasileiro-e-no-projeto-de-lei-da-acao-civil-publica#topo>>. Acesso em 3 mai. 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. ***O Termo de ajustamento de conduta no Âmbito da Defesa da Concorrência***. In: *Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial e do Consumidor*, Porto Alegre, a. VIII, v. 43, p. 73 – 83, fev. / mar., 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. ***O sistema integrado de acesso coletivo à justiça e a nova “jurisdição civil metaindividual”***. In: *Evocati Revista*, nº 10, out. 2006. Disponível em: <[http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=57](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=57)>. Acesso em 27 abr. 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigri. ***Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidade e atuação do Ministério Público***. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 41, p. 93, jan., 2006. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>>. Acesso em 4 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. ***A defesa dos interesses difusos em juízo***. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édís. ***Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário***. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NERY, Ana Luiza de Andrade. ***Compromisso de Ajuste de Conduta: Teoria e análise de casos práticos***. São Paulo: 2. ed., *Revista dos Tribunais*, 2012.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. ***Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade***. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. ***Ação Civil Pública***, 3ª ed. São Paulo: LTR, 2012.  
ONOFRE, Thais Rodrigues. ***A natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta***. In: *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2785, 15 fev. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18488>>. Acesso em 3 mai. 2016.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. ***Atuação Administrativa Consensual: Estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador***. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, defendida em 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>>. Acesso em 18 jul. 2016.

RODRIGUES, Geisa de Assis. ***Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática***. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SADDY, André & GRECO, Rodrigo Azevedo. ***Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios***. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015.

SCHIRATO, Vitor Rhein, PALMA, Juliana Bonacorsi de, ***Consenso e Legalidade: Vinculação da Atividade Administrativa Consensual ao Direito***. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, dez., jan., fev., 2011. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/rere-24-dezembro-janeiro-fevereiro-2011-Vitor-Juliana.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/rere-24-dezembro-janeiro-fevereiro-2011-Vitor-Juliana.pdf)>. Acesso em 18 mai. 2016.

SHOLZE, Victor. ***Busca de Consenso - Termo de Ajustamento de Conduta é imperioso para melhorar administração pública***. In: *Revista Consultor Jurídico*, jan. 2015.

SOUZA, Demétrius Coelho & FONTES, Vera Cecília Gonçalves. ***Compromisso de Ajustamento de Conduta***. In: *Revista Jurídica da UniFil*, ano IV, Nº 4, 2007. Disponível em: <[http://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica\\_04-3.pdf](http://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-3.pdf)>. Acesso em 22 abr. 2016.