

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

1. RELATÓRIO

O protocolo veicula o Memorando nº 1/2020, da Comissão Julgadora (mov. 2), por meio do qual se sugeriu o aprimoramento do processo sancionador no âmbito desta Agência Reguladora, disciplinado pela Resolução nº 27/2021.

O Presidente da Comissão Julgadora expôs, em síntese, a possibilidade de utilização de mecanismos voltados a reparar e a prevenir infrações, sendo um dos instrumentos que vai de encontro a tais postulados o Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Entretanto, observou-se *“uma abertura normativa quanto às hipóteses em que o instituto será proposto por esta autarquia de regime especial, bem como os critérios para sua anuência ou rejeição”*.

Diante disso, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR/DNR para manifestação no exercício das competências previstas no art. 53, incisos I e II do Regulamento (Decreto nº 6.265/2020).

A sugestão da Coordenadoria de Normatização Regulatória foi no sentido da alteração dos dispositivos que tratam do Compromisso de Ajustamento de Conduta na Resolução nº 27/2021 (nos termos propostos no Anexo 2).

Ao final, sugeriu-se a análise por parte desta Coordenadoria Jurídica da minuta constante do Anexo 2, no exercício da competência prevista no inciso I do art. 52 do Regulamento da Agepar.

Assim, vieram os autos para manifestação (Despacho nº 85/2022, mov. 5).

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação é facultativa e será exarada nos estritos termos da solicitação apresentada, não se imiscuindo esta Coordenadoria Jurídica na análise do mérito do procedimento

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

em tela ou de seus incidentes¹, bem como, não vinculando os servidores e autoridades desta autarquia ao aqui declinado².

Pois bem.

Trata-se de manifestação jurídica a respeito da proposta de resolução constante do Anexo 2 do presente protocolo, cujo objeto é a alteração da Resolução nº 27/2021, que estabelece infrações, respectivas sanções e o procedimento para sua aplicação pela Agepar às entidades reguladas e ao Poder concedente em razão do descumprimento da legislação, dos instrumentos de delegação e das normas regulatórias emitidas pela Agência Reguladora.

(a) Considerações iniciais

Antes de adentrar nos aspectos referentes às alterações propostas na minuta, entende-se pertinente tecer algumas considerações iniciais.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, no art. 174, a atuação do Estado como agente de regulação da ordem econômica:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

A atividade regulatória, portanto, é essencial e inerente ao funcionamento do Estado, ganhando relevância, neste contexto, a atividade exercida pelas agências reguladoras.

Sabe-se que, para o pleno exercício da atividade regulatória, as agências reguladoras são dotadas do chamado poder sancionatório, que, nas palavras de Floriano de Azevedo Marques³, consiste *“tanto na aplicação de advertências, multas ou mesmo cassações de licenças, como também na prerrogativa de obrigar o particular a reparar um consumidor ou corrigir os efeitos de uma conduta lesiva a algum valor ou interesse tutelado pelo regulador”*.

¹ Vide: STF. HC nº 171576. Rel. Min. Gilmar Mendes.

² Cuida-se, pois, de manifestação facultativa, conforme definição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF, cujo fundamento é o costume e a prática administrativa estadual

³ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Agências Reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado. São Paulo: Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, 2019.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

Entretanto, não se pode olvidar que a hodierna visão da regulação exige maior interlocução e diálogo com os atores envolvidos nas atividades reguladas, sendo também finalidade institucional a mediação – no caso da Agepar, prevista expressamente no *caput* do art. 5º da Lei Complementar nº 222/2020⁴.

Nas palavras de Floriano de Azevedo Marques:

É essencial à noção de moderna regulação que o ente regulador estatal dialogue e interaja com os agentes sujeitos à atividade regulatória buscando não apenas legitimar a sua atividade, como tornar a regulação mais qualificada porquanto mais aderente às necessidades e perspectivas da sociedade. Fruto da própria dificuldade do Estado, hoje, de impor unilateralmente seus desideratos sobre a sociedade, mormente no domínio econômico, **faz-se necessário que a atuação estatal seja pautada pela negociação, transparência e permeabilidade aos interesses e necessidades dos regulados**. Portanto, o **caráter de imposição da vontade da autoridade estatal** (que impõe o interesse público selecionado pelo governante) **dá lugar, na moderna regulação, à noção de mediação de interesses, no qual o Estado exerce sua autoridade não de forma impositiva, mas arbitrando interesses e tutelando hipossuficiências**.⁵

Neste contexto, é de suma importância destacar a necessidade de equilíbrio a ser buscado na condução da atividade regulatória. Também na lição de Marques:

Neste quadrante, a regulação deve favorecer não a imposição de pautas regulatórias, mas a busca do consenso e da mediação de interesses, sem perder de vista a tutela dos interesses gerais da sociedade. Ou seja, o regulador deve praticar aquilo que outra feita designei de *mediação-ativa*.⁶

O autor ainda assevera que *“no exercício de suas atividades o ente regulador deve manter equidistância dos interesses verificados no setor regulado, de modo a **exercer, com prudência e proporcionalidade,***

⁴ **Art. 3º** A Agência terá por finalidade institucional exercer o poder de regulação, normatização, controle, mediação e fiscalização sobre os serviços públicos submetidos à sua competência.

⁵ NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Agências Reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado*. São Paulo: Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, 2019.

⁶ *Ibid.*

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

suas competências de forma a melhor atingir aos objetivos visados com a regulação".

Ainda, como bem abordado pelo Presidente da Comissão Julgadora, a possibilidade de utilização de meios alternativos à aplicação de sanções perpassa pela compreensão da regulação responsiva. Na lição trazida pela doutrina:

Na regulação responsiva, o direito sancionador deve promover: (a) combinação ótima e flexível de instrumentos persuasivos e punitivos; (b) consideração da cultura, práticas e histórico do setor regulado e sua forma de resposta aos incentivos; (c) avaliação da criação de pirâmides sancionatórias e sua operacionalização adequada. Considera-se a presença de um jogo regulatório marcado por fluxo regulatório dinâmico, a exigir estratégia regulatória adequada e flexível que examine a adoção contextualizada de medidas persuasivas para promover e obter a cooperação dos sujeitos regulados, medidas repressivas, adquirindo a punição caráter estratégico, não se descartando situações que legitimem o perdão de infrações cometidas⁷.

Diante deste contexto apresentado, passa-se à análise dos acordos substitutivos terminativos de processos.

(b) Do Compromisso de Ajustamento de Conduta

O dinamismo inerente às relações firmadas no âmbito do Direito Administrativo demanda uma constante atualização na compreensão dos institutos que regem a matéria.

É por este motivo que, nas palavras de Mariana Almeida Kato⁸, *“não só o modo como a administração pública atua se transforma, mas também o próprio papel que o particular assume no direito administrativo, deixando de ser um mero receptor de atos para ser um participante efetivo de sua formação”*.

Nesse contexto, destaca-se a possibilidade de celebração de acordos substitutivos terminativos de processos, de modo que passam a

⁷ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 117.

⁸ KATO, Mariana Almeida. **Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta** (Lei nº 7.347/1985). Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro v. 277 nº 1. jan/abr. 2018.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

existir dois caminhos possíveis para a conclusão do processo administrativo: por uma decisão unilateral ou por meio de acordo⁹.

A doutrina ensina que estes “[se] inserem notadamente no âmbito de processos sancionatórios para a defesa de direitos que fogem à categoria dos direitos de primeira geração e que desafiam a administração a conceber mecanismos capazes de responder de modo mais eficiente à sua tutela. Para tanto, muito embora a administração e o particular para que se possa obter a solução mais efetiva ao caso”¹⁰.

A celebração dos acordos substitutivos encontra, em linhas gerais, três fundamentos normativos. É o que ensina Carlos Ari Sunfeld e Jacintho Arruda Câmara:

Existem, portanto, três tipos possíveis de fundamento normativo para a celebração de acordos substitutivos: a) um de caráter geral, na Lei de Ação Civil Pública; b) outro, de caráter setorial, nos casos em que o legislador, tendo editado ele próprio uma legislação substantiva, houve por bem autorizar de modo expresso sua modulação pela autoridade administrativa; e c) por fim, os regulamentos administrativos editados pelos reguladores setoriais, que autorizem a negociação caso a caso para superar as infrações definidas no plano infralegal, evitando com isso a aplicação ou execução das sanções.¹¹

O Compromisso de Ajustamento de Conduta, assim, é um instrumento de solução de conflitos pela via extrajudicial que possibilita, de forma célere e eficaz, a correção de uma irregularidade verificada uma vez havendo predisposição entre as partes envolvidas para celebrá-lo, sob pena de incorrer-se nas penalidades cominadas em suas cláusulas.

Segundo Diogo Ribeiro Ferreira, em seu Manual do Termo de Ajustamento de Conduta, “*ligada indelevelmente ao termo de ajustamento de conduta, no contexto do estudo da teoria da efetividade do processo, verifica-se que a conciliação é tema contemporâneo, não obstante seja antiga a sua*

⁹ Ibid.

¹⁰ KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.347/1985). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro v. 277 nº 1. jan/abr. 2018.

¹¹ CÂMARA, Jacintho Arruda. SUNFELD, Carlos Ari. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 9, nº 34, abr./jun; 2011

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

*positivação no ordenamento jurídico brasileiro*¹².

Observa-se que o mecanismo negocial possui afinidade com a tutela de direitos transindividuais, de natureza difusa ou coletiva stricto sensu, sendo contemplado, não por outra razão, na Lei n.º 7.347/3, de 24 de julho de 1985, que disciplina o regime processual da ação civil pública (e integra o núcleo duro do microsistema do processo coletivo no Brasil), a ver:

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

(...)

IV – a **autarquia**, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista.

§ 6.º. 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.

A respeito, leciona a doutrina que:

O instrumento jurídico previsto no art. 5º da Lei 7.347/85 é capaz de trazer, em muitos casos, soluções que respeitam os direitos coletivos em um tempo mais curto do que as ações judiciais e de forma mais efetiva. Trata-se do termo de ajustamento de conduta – TAC – que, além de ser cumprido em geral pela maior parte de seus compromissários, possibilita em caso de descumprimento sua execução judicial¹³.

É importante que se compreenda, ainda, que a celebração de tais avenças não viola o interesse público. A doutrina ainda entende que:

A característica geral dessas normas legais é a de viabilizar a negociação entre autoridades administrativas e particulares a respeito do cumprimento inclusive de exigências impostas por lei; vale dizer, autoriza-se o acordo para *modular o cumprimento*

¹² FERREIRA, Diogo Ribeiro. **Manual do termo de ajustamento de conduta: doutrina, jurisprudência e legislação**. 1. ed. p. 1. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

¹³ Ibid.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

*de deveres constituídos diretamente por lei. Isso, aliás, é que justifica o tratamento do assunto no plano legal.*¹⁴

Ou seja, ao decidir pela proposição de Compromisso de Ajustamento de Conduta, a Administração Pública constata que a melhor solução, exatamente por visar ao interesse público, é a celebração da avença. Nesse sentido:

“O aspecto a ser considerado é a vantagem, para o interesse público, em se interromper a discussão (administrativa ou judicial) que pode se estender durante anos, e ter fim indesejado, por uma providência consentida, benéfica ao interesse público em pauta.

Não se trata de, em prol da eficiência, trocar o cumprimento da lei por uma opção com ela incompatível. É incorreto presumir um embate entre a legalidade (representada pela aplicação da multa) e a eficiência (que seria atingida pela realização de um acordo substitutivo).

Ao se optar por um acordo substitutivo se está respeitando e dando cumprimento às normas jurídicas. Atende-se, pois, tanto ao primado da legalidade quanto ao princípio da eficiência (ambos igualmente dispostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal). A celebração de acordo substitutivo, quando se mostrar a solução mais eficiente, não importará a desconsideração do dever jurídico objeto do acordo, constituindo em verdade uma maneira alternativa de lhe dar cumprimento.”¹⁵

Assim, no lugar da aplicação de sanção de forma direta (que muitas vezes se mostra ineficaz ao objetivo pretendido na proteção dos direitos tutelados), prioriza-se a proposição de meios alternativos para solucionar a irregularidade.

Ainda nas palavras de Jacintho Arruda Câmara e Carlos Ari Sunfeld¹⁶:

¹⁴ CÂMARA, Jacintho Arruda. SUNFELD, Carlos Ari. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 9, nº 34, abr./jun; 2011

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. SUNFELD, Carlos Ari. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 9, nº 34, abr./jun; 2011

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

A celebração de acordos substitutivos, tanto quanto a expedição de multa, é medida compatível com a lei. O acordo substitutivo constitui uma das possíveis consequências que o suposto desatendimento a norma legal pode ocasionar. A aplicação de sanção administrativa não se sobrepõe à opção pela celebração de um acordo substitutivo. **Ao deixar de buscar a imposição de multas, a Administração não está descumprindo sua função punitiva porque, em relação à hipótese, o Direito admite a adoção de providência alternativa: firmar acordo substitutivo com o interessado.**

(...)

A adoção de um acordo substitutivo, portanto, não significa “abrir mão” de um direito da Administração em benefício do infrator. A validade e o *quantum* da multa podem ser questionados, o que retira a condição de certeza desse eventual crédito.

É esse estado de incerteza que cede vez ao pacto objeto do acordo substitutivo. **A Administração, nesses termos, substitui a incerteza da multa decorrente de suposta prática ilícita (tudo dependendo de confirmação em sede administrativa e judicial) pelo compromisso certo de implementar determinada obrigação, nos termos e condições pactuados.**

Na realidade, ainda que seja fruto de consenso, *“a ‘fonte de validade’ (e de eficácia) de tais decisões não é o consenso das partes, mas a manifestação de vontade unilateral da Administração”*.¹⁷

“Na administração consensual o interesse público e a eficiência recebem especial destaque. De um lado, o interesse público não mais é definido a priori, mas a posteriori, apenas ao término do processo administrativo “através do qual são dados a conhecer à Administração todos os interesses públicos e privados em presença e as condicionantes concretas da sua realização e donde emerge a possibilidade de esta fazer uma ponderação integrada das várias soluções [...]. Assim, os direitos anteriormente tratados exigem que a **análise do interesse público seja feita a partir de uma perspectiva teleológica, “em que o interesse público abstractamente determinado pela norma legal se vai concretizar e definir através da**

¹⁷ KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.347/1985). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro v. 277 nº 1. jan/abr. 2018

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: *Datado eletronicamente*

relação de interesses que é operada a nível procedimental”.

[...]

Ou seja, quem decide por apurar e regular determinada conduta do particular é a administração. **E, muito embora seja necessário o consentimento do particular para que o acordo seja firmado, sem ele a administração não vai deixar de regular sua conduta: apenas o fará de modo diverso – por meio de uma decisão unilateral, que poderia inclusive impor obrigações para o particular similares ao que teria sido acordado.”**¹⁸

Por sua vez, a legitimidade das Agências Reguladoras para a celebração do instrumento de ajuste de conduta é incontroversa.

“Como destaca Geisa Assis Rodrigues, “[O]rgãos públicos típicos, mesmo sem personalidade jurídica, podem celebrar o ajuste desde que detenham personalidade moral [...] estando legitimados a agir em juízo, como o Procon, e os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente”. Desse modo, agências executivas e reguladoras podem celebrar seus acordos com fundamento nessa Lei. Nesse ponto, note-se que a própria Anatel tem utilizado esse fundamento legal para legitimar a celebração de seus acordos — como já tratado anteriormente¹⁹”

Em relação ao segundo fundamento normativo acima mencionado (legislação setorial), destaca-se, no âmbito da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – Agepar, a Lei Complementar Estadual n.º 222, de 5 de maio de 2020 (sua legislação de regência), que traz previsões específicas de celebração da avença negocial com o escopo de corrigir eventuais não conformidades verificadas no exercício de suas competências regulatórias:

Art. 16. A Agência poderá, a seu critério e na órbita de suas competências legais, com vistas ao melhor atendimento do interesse público, celebrar, com os infratores, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, bem como acordo substitutivo em processo sancionatório, na forma de regulamentação específica, com acompanhamento da Controladoria Geral do Estado.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.347/1985). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro v. 277 nº 1. jan/abr. 2018.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: *Datado eletronicamente*

Não bastasse, esta Agência Reguladora, utilizando-se do seu poder normativo, editou a Resolução Agepar n.º 27, de 6 de julho de 2021, que estabelece infrações, respectivas sanções e o procedimento de sua aplicação pela Agepar às entidades reguladas e ao Poder Concedente, regulamentando a disciplina do Compromisso de Ajustamento de Conduta (arts. 92 e seguintes).

É este o terceiro fundamento normativo mencionado por Sunfeld. Ainda segundo o autor:

(...) regulamentos editados por agências reguladoras setoriais podem instituir hipóteses específicas de acordos substitutivos, com base no mesmo poder normativo em que se baseiam para editar os regulamentos responsáveis pela constituição de deveres e proibições específicos, e, portanto, pela definição das infrações e sanções correspondentes.²⁰

Deste modo, dada a importância do instituto sob análise, entendeu-se pertinente a alteração da Resolução nº 27/2021 nos moldes propostos na minuta anexa.

Feitas estas considerações, passa-se à análise jurídica da minuta de resolução proposta.

(c) Da minuta proposta

Eis o teor das alterações pretendidas:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 92. A Agência poderá, a seu critério e na órbita de suas competências legais, com vistas ao melhor atendimento do interesse público, celebrar, com os infratores, Compromisso de Ajustamento de Conduta às exigências legais, bem como acordo substitutivo em processo sancionatório, na forma de regulamentação específica, com acompanhamento da Controladoria Geral do Estado.	Art. 92. A Agência poderá, a seu critério e no âmbito de suas competências legais, privilegiando o atendimento do interesse público, celebrar, com os infratores, Compromisso de Ajustamento de Conduta às exigências legais, contratuais e regulatórias, bem como acordo substitutivo em processo sancionatório, na forma desta Resolução, com acompanhamento da Controladoria Geral do Estado. § 1º O Compromisso de Ajustamento de Conduta será preferencial à lavratura do Auto de Infração. § 2º Será obrigatória a sua propositura pelo Chefe da Coordenadoria de Fiscalização quando o infrator não for reincidente e, adicionalmente, estiver presente uma das seguintes hipóteses:

²⁰ CÂMARA, Jacintho Arruda. SUNFELD, Carlos Ari. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 9, nº 34, abr./jun; 2011

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: *Datado eletronicamente*

	<p>I – tratando-se de infração ocorrida há mais de 2 (dois) anos a Agepar não tenha adotado nenhuma providência prévia;</p> <p>II – o porte e condições concretas em que se encontra o infrator evidenciem justificativa de dificuldades razoáveis em atender ao disposto nas normas de regência do serviço;</p> <p>III – a infração tenha ocorrido em gestão anterior, tendo a atual se disposto a adotar providências para sua correção;</p> <p>IV – não estejam previstas circunstâncias agravantes e os fatores de abrangência e de danos ao serviço e aos usuários não tenham ponderação negativa;</p> <p>V – verificar-se a multiplicidade de infrações idênticas perpetradas por infratores diferentes e que comportem solução uniforme.</p> <p>§ 3º O Compromisso de Ajustamento de Conduta será reduzido a termo, cuja minuta será elaborada pelo Chefe da Coordenadoria de Fiscalização, na forma do Anexo IV, e a apresentará ao infrator/autuado para o que mesmo manifeste, se desejar, concordância formal ao seu conteúdo, após o que será o instrumento encaminhado para homologação pelo Conselho Diretor e, então, assinado pelas partes.</p> <p>§ 3º A não propositura do Compromisso de Ajustamento de Conduta pelo Chefe da Coordenadoria de Fiscalização deverá ser precedida de motivação idônea quanto às circunstâncias fáticas e normativas que não recomendam a sua propositura, devendo a justificativa ser inserida nos respectivos autos concomitantemente à lavratura do auto de infração.</p> <p>§ 4º Na hipótese do inciso V do §2º, a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta será realizada mediante a formalização de um único instrumento.</p>
--	---

Neste ponto, observa-se que a proposta de alteração objetiva, em síntese: **(a)** tornar preferencial a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta à lavratura de Auto de Infração; **(b)** tornar obrigatória a propositura pelo Chefe da Coordenadoria de Fiscalização quando o infrator não for reincidente e estiver presente alguma das hipóteses previstas nos incisos I a V.

Por toda a fundamentação exposta nos tópicos anteriores, observa-se que a proposta de alteração atende aos princípios da eficiência, da legalidade, da proporcionalidade e busca trazer maior objetividade nos critérios de propositura de celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: Datado eletronicamente

Importante notar, nesse ponto, a obrigatoriedade de *propositura*, cabendo ao Conselho Diretor – após submissão ao infrator – a homologação do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Ainda, a Coordenadoria de Normatização Regulatória sugeriu a inclusão de um anexo à resolução (Anexo IV, mencionado no §3º do art. 92 da proposta), com um modelo de minuta de termo, para fins de otimização e padronização no âmbito desta Agepar.

Assim, foi inserida no Anexo 4 do protocolo a minuta proposta.

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
<p>Art. 93. Até antes da decisão da Comissão Julgadora referente ao mérito do Processo Administrativo Sancionador, poderá o autuado propor a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, com a finalidade de regularizar as infrações verificadas.</p> <p>Parágrafo único. O Compromisso de Ajustamento de Conduta poderá ser firmado para a correção de uma ou mais infrações cometidas, a critério da autoridade competente.</p>	<p>Art. 93. Sem prejuízo do disposto no art. 92, o Conselho Diretor poderá propor a qualquer tempo e etapa do Processo Administrativo Sancionador a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta com a finalidade de regularizar uma ou mais infrações verificadas, quando essa for a alternativa mais adequada à correção da situação infracional verificada.</p> <p>§ 1º O Conselho Diretor poderá avocar os autos do Processo Administrativo Sancionador, em qualquer instância em que se encontrem, para deliberar quanto à propositura de Compromisso de Ajustamento de Conduta.</p> <p>§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, os autos serão encaminhados ao Chefe da Coordenadoria de Fiscalização para que este elabore a minuta do termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, na forma do Anexo IV, e a apresente ao infrator/autuado para o que mesmo manifeste concordância formal ao seu conteúdo, após o que será o instrumento homologado pelo Conselho Diretor e, então, assinado pelas partes.</p>

Por meio da alteração proposta no art. 93, poderá o Conselho Diretor da Agepar propor a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, desde que seja a alternativa mais adequada à correção da infração. Ainda, foram acrescentados os parágrafos 1º e 2º para detalhamento do procedimento a ser adotado em casos tais.

Também neste ponto observa-se a conformidade da alteração com os fundamentos expostos nos tópicos anteriores, não encontrando óbice de ordem legal.

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
---------------	------------------

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: *Datado eletronicamente*

Art. 97. [...] Parágrafo único. Qualquer alteração no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta deverá ser aprovada pelo Conselho Diretor da Agepar.	Art. 97 [...] § 1º Alterações no termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta deverão ser aprovadas pelo Conselho Diretor da Agepar, mediante termo aditivo, salvo se no voto que aprovou o CAC foram especificados objeto e parâmetros pelos quais a cláusula poderá ser alterada. § 2º Na hipótese ressalvada no §1º serão suficientes, para a validade do termo aditivo, as assinaturas do Chefe da Coordenadoria de Fiscalização e do infrator/autuado.
--	--

A alteração proposta no art. 97 da Resolução guarda relação com aspectos procedimentais de eventuais alterações no Compromisso de Ajustamento de Conduta, não encontrando nenhum óbice de ordem legal.

Sugere-se, entretanto, para maior clareza, o aprimoramento da redação do §1º e a inclusão de §3º tratando da formalização das alterações nas cláusulas do CAC (no caso, termo aditivo), nos seguintes termos:

§ 1º Alterações no termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta deverão ser aprovadas pelo Conselho Diretor da Agepar, salvo se no voto que aprovou o CAC foram especificados objeto e parâmetros pelos quais a cláusula poderá ser alterada.
(...)

§3º As alterações do termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta serão formalizadas mediante termo aditivo.

As alterações aqui sugeridas foram também consolidadas no Anexo 3.

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 100. Em caso de descumprimento do estipulado no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, o respectivo título será encaminhado para execução judicial.	Art. 100. O termo do Compromisso de Ajustamento de Conduta terá eficácia de título executivo extrajudicial, sendo que, em caso de descumprimento total ou parcial das suas disposições, será realizado o seu encaminhamento para a execução judicial das cominações previstas em seu conteúdo.

A doutrina assevera que:

O termo constitui uma ferramenta para transformar em realidade abstratas prescrições legais. Quando firma o compromisso, o interessado se vincula a um dado plexo de obrigações,

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR

Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº:	18.659.786-9
Interessado:	Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto:	Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data:	<i>Datado eletronicamente</i>

passando o pacto a constituir, por si só, um título executivo, independentemente de ação judicial de caráter constitutivo.²¹

Assim, a alteração do art. 100 não traz mudança substancial, havendo apenas o aprimoramento redacional do conteúdo.

(d) Da Orientação Administrativa nº 52-PGE

Por fim, reforçando toda a fundamentação acima exposta a respeito do Compromisso de Ajustamento de Conduta, destaca-se a recente Orientação Administrativa nº 52, expedida pela Procuradoria-Geral do Estado.

Segundo a orientação, *“as normas do Capítulo IV, da Lei Estadual nº 20.656/2021 incidem nos processos regidos por leis que regulem a aplicação de sanções a servidores públicos ou a quem se sujeite ao poder punitivo da Administração Pública Estadual, salvo regulamentação específica em lei ou outro instituto com semelhante finalidade”*.

Embora no presente caso haja legislação específica sobre o tema – na Lei Complementar nº 222/2020 e na Resolução nº 27/2021 – Agepar (sendo, portanto, a aplicação da Lei nº 20.656/2021, neste ponto, subsidiária²²), as conclusões expostas na Orientação Administrativa são pertinentes à presente análise:

Mecanismos jurídicos têm surgido para dar resposta adequada e eficaz no gerenciamento e solução dos conflitos, inclusive no âmbito sancionatório, contexto em que o instituto ajustamento de conduta eclode como método de solução administrativa do conflito, conferindo resposta estatal, nos termos previstos nas normas que o regulamentam, aos casos de pouca gravidade, evitando a instauração do processo administrativo ou de seu julgamento.

Com isso, têm-se consequências positivas diversas, dentre as quais: Para a Administração Pública, 1) evita-se o emprego de esforços ao longo do tempo para julgamento de fatos, por vezes, de lesividade menor que sequer justificariam todo o trabalho – proporcionalidade da ação e o resultado; 2) confere, praticamente de imediato, resposta precisa e suficiente, considerando o grau de violação da norma e o comprometimento

²¹ CÂMARA, Jacintho Arruda. SUNFELD, Carlos Ari. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 3; nº 11 jan/mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003

²² Art. 1º, §2º. As normas deste código aplicam-se subsidiariamente aos atos e processos administrativos com disciplina específica neste código ou em outro ato normativo.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria Jurídica - CJ

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 25/2022

Protocolo nº: 18.659.786-9
Interessado: Comissão Julgadora – COJ/Agepar
Assunto: Sugestão de aprimoramento do Processo Sancionador
Data: *Datado eletronicamente*

do autor e, assim, repara o bem jurídico lesado, com medidas alternativas ou atenuantes à aplicação de sanção—eficiência na solução do ilícito; 3) propicia, por meio dos termos propostos ao ajustamento da conduta antijurídica, finalidade equivalente à da pena, ou seja, correção de conduta e dissuasão à reiteração – previne nova conduta ilícita sem aplicação de pena. Ao administrado: 1) tem definida a situação jurídica, sob a qual haveria persecução estatal, sem assunção de culpa, na acepção constitucional do termo (art. 5º, LVII, da CF); 2) evita os gastos que teria na defesa de seus interesses no curso do processo administrativo até seu trânsito em julgado; 3) beneficia-se do resultado positivo que advém da conduta cooperativa com o Estado para solução da controvérsia.

Assim, as orientações expedidas pela Procuradoria-Geral do Estado reforçam a importância e as vantagens da celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Coordenadoria Jurídica entende pela legalidade da proposta de aprimoramento dos dispositivos da Resolução Agepar nº 27/2021.

Quanto às ressalvas e sugestões feitas na fundamentação desta Informação Técnica, estas foram consolidadas nos Anexos 3 e 4.

Curitiba, *data da assinatura eletrônica.*

José Chede
Chefe da Coordenadoria Jurídica
Advogado do Poder Executivo do Estado do Paraná



ePROCOLO



Documento: **252022Protocolon18.659.7869ProcessoSancionadorCAC1204.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Jose Chede** em 13/04/2022 10:46.

Inserido ao protocolo **18.659.786-9** por: **Caroline Niehues Zardo Pelandré** em: 12/04/2022 14:57.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
a4aacfaae0295cd2471c90a239287e96.