

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

I. RELATÓRIO

Versa o protocolado em epígrafe sobre a minuta da proposta de resolução de parcelamento dos débitos referentes à Taxa de Regulação e às multas decorrentes de autos de infração de competência da Agência Reguladora do Paraná – Agepar, contendo os procedimentos, critérios e condições respectivas, a ser submetida à apreciação do Conselho Diretor desta autarquia de regime especial.

No âmbito da Diretoria Administrativa e Financeira – DAF, foi proferido o Despacho n.º 043/2021 (fls. 8-9), no qual, em síntese, restaram consignadas as sugestões por eles apresentadas sobre a minuta da proposta de resolução.

A minuta da proposta de resolução foi inserida em fls. 12-14 (e seus anexos em fls. 15-18).

No âmbito da Diretoria de Normas e Regulamentação – DNR, a Coordenadoria Jurídica – CJ, através da Informação Técnica n.º 052/2021 (fls. 19-28), em linhas gerais, teceu considerações quanto à legalidade do ato, opinando, em conclusão, que, em relação à minuta analisada, inexistiu óbice de cunho formal ou legal para sua edição, devendo ser submetido o feito aos trâmites ulteriores, culminando, ao final, com a apreciação pelo Conselho Diretor.

Vieram os autos a esta Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR para análise e manifestação.

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de proposta de minuta de resolução do Conselho Diretor da Agepar, em cujo objeto figura, conforme menção expressa epigrafada em seu texto, a normatização dos procedimentos, critérios e condições de parcelamento dos débitos oriundos da Taxa de Regulação e de multas decorrentes de autos de infração da Agepar (cfr. minuta juntada às fls. 12-14 e seus respectivos anexos de fls. 15-18).

De acordo com o art. 53, incs. I, IV e VIII, do Regulamento da Agepar (Decreto Estadual n.º 6.265/2020):

Compete à Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR:

I - a orientação às demais unidades da Agência na elaboração normativa relativa às matérias das respectivas áreas de atuação;

(...)

IV - a orientação da redação de minutas preliminares e a emissão de manifestação sobre a minuta final de normas e regulamentos referentes a assuntos regulatórios;

(...)

VIII – a execução de outras atividades correlatas compatíveis com a função.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Portanto, observa-se que a resposta à solicitação de análise em pauta se insere no âmbito das atribuições desta Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR.

Também, destaca-se que esta CNR detém entre suas atribuições (art. 53, incs. II e III):

II – a realização de estudos, pareceres, pesquisas, levantamentos, análises e exposições de motivos referentes a assuntos regulatórios, mediante solicitação e orientação do Diretor de Normas e Regulamentação;

III – a coleta de informações técnicas referentes a assuntos regulatórios, nas áreas de atuação da Agepar, a sua análise e consolidação, propondo, quando for o caso, a edição de normas ou regulamentos ou a sua revisão.

Pois bem.

À guisa preambular, como é sabido, as agências reguladoras possuem, em seu espectro de atribuições que lhe conferem natureza de entidade *sui generis*, o poder de editar normas de observância cogente face aos atores submetidos à sua esfera de competências.

Trata-se, com efeito, do poder normativo, que exprime a faceta regulamentar da regulação setorial¹, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI

¹ NETO. Floriano de Azevedo Marques. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado.**

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

4.874/DF) e, especificamente no caso desta Agência, reforçado pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná (Informação n.º 183/2020 – AT/GAB/PGE, inserida nos autos do Protocolo n.º 16.430.093-5).

No tocante ao objeto da proposta de ato normativo em comento, em que pese, *prima facie*, detenha relevante natureza administrativa (gestão de débitos a receber pela Agepar), não foge a esta análise a existência de um núcleo regulatório que lhe é intrínseco.

É que, sabidamente, a modelagem institucional atribuída às agências reguladoras prevê, necessariamente, uma maior autonomia administrativa e financeira do que aquela conferida a outras entidades integrantes da Administração Pública indireta.

Nesse sentido:

Art. 1.º.

§1.º. A natureza de autarquia especial conferida à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná é caracterizada por independência decisória, autonomia administrativa e autonomia financeira, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes.
– *destacamos.*

Isto se deve ao fato de que a regulação setorial não é uma atividade que pode ser desempenhada a contento acaso haja qualquer grau (ainda que mínimo) de vinculação

Disponível em: <<http://abar.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 19/02/2021.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

das atividades à ingerência de algum dos atores regulados.

A instituição de uma fonte de receita própria, isto é, da Taxa de Regulação, como contraprestação ao exercício do poder de polícia atinente à atividade regulatória, é um pressuposto necessário ao exercício da regulação em sua plenitude, sem que a entidade (instituição de Estado) dependa, para tanto, da submissão administrativa e financeira ao Governo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, no relatório do Plano Anual de Fiscalização – PAF de 2018 (autos n.º 756670/18), apontou que:

“Daí a necessidade de seu bom desempenho institucional, a fim de corrigir as falhas de mercado e de governo (falhas sistêmicas), atuando de maneira a efetivas “tecnicamente” as decisões políticas tomadas no âmbito do Poder Executivo nos setores regulados. É na esteira dessa finalidade institucional das agências reguladoras que ganha importância a sua independência, mediante a adoção de alguns mecanismos que serão abordados abaixo...” – destacamos.

Com efeito, um dos focos da análise realizada pela Corte de Contas circunscreveu-se à **autonomia financeira** desta autarquia de regime especial, resultando no **“Achado n.º 02”**, notadamente, **restrições à autonomia financeira da Agência**.

Consta, no relatório que:

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

“Analisando a execução orçamentária da AGEPAR, foi verificada a existência de restrições quanto ao grau de autonomia financeira existente e disponível para a Agência. Assevere-se que, no caso da AGEPAR, uma autarquia de caráter especial responsável pela regulação de diversos setores econômicos no Estado do Paraná, a independência nas decisões de cunho financeiro torna-se elementos primordial para o sucesso de suas atribuições.” – destacamos.

Foram apontados, como possíveis efeitos da atuação da Administração Pública direta em restrição à autonomia financeira da Agência, os riscos de precarização e de **sujeição da atividade regulatória a ingerências políticas.**

Recomendou-se, portanto, não se recolher ou efetuar qualquer tipo de repasse de recursos arrecadados mediante a Taxa de Regulação, a qualquer tempo, para os cofres do Executivo (inclusive devendo haver edição normativa desta Agência nesse sentido).

Colhe-se da presente oportunidade, para, com base nas atribuições desta Coordenadoria², propor ao Exmo. Diretor de Normas e Regulamentação a realização de trabalhos, com a participação deste Setor, no sentido da elaboração do ato normativo recomendado pelo TCE/PR.

² Art. 53, inc. III, do Decreto Estadual n.º 6.265/2020: “Art. 53. Compete à Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR: (...) III - a coleta de informações técnicas referentes a assuntos regulatórios, nas áreas de atuação da Agepar, a sua análise e consolidação, propondo, quando for o caso, a edição de normas ou regulamentos ou a sua revisão.”

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Isto posto, vislumbra-se que o tema nuclear paira sobre a gestão financeira desta Agência, designadamente, um dos aspectos essenciais à sua autonomia e atuação institucional independente, detendo, claramente, significativa feição regulatória.

Sob a perspectiva da regulação setorial, uma das grandes preocupações técnicas é evitar a chamada **Teoria da Captura**, segundo a qual as decisões das Agências Reguladoras passam a ser influenciadas por agentes externos que, normalmente, atuam nos setores abrangidos pelo manto regulatório dessas entidades.

Sobre o tema, ensina André Saddy que:

“Outra teoria que trata do tema é a da captura (ou teoria econômica da regulação). Ocorre a captura do ente regulador quando grandes grupos de interesses ou empresas passam a influenciar as decisões e a atuação do regulador, levando este a atender mais aos interesses dos agentes econômicas (de onde vieram seus membros) do que os da sociedade, isto é, do que os interesses públicos.”³

No caso, a captura pode ocorrer, também, pelo próprio poder concedente, que, na linha da preocupação exteriorizada no relatório do TCE/PR, ao controlar a gestão financeira da Agência, invariavelmente possuiria relevante influência na condução de suas atividades.

³ SADDY, André. **Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas**. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020. pp. 92-93.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Outrossim, em relação às receitas provenientes de multas aplicadas por esta Agência Reguladora, novamente, tem-se, assim como apontado por Floriano de Azevedo Marques⁴, que sem a comunhão das funções (nelas inseridas a fiscalização e aplicação de sanções), não se fará presente a regulação em sua completude.

Destarte, pelos motivos expostos, **verifica-se que o tema de fundo, qual seja, a disciplina de aspectos envolvendo as receitas da Agepar, detém plena pertinência regulatória.**

Uma vez estabelecido que a proposta normativa se alinha aos reclames da regulação setorial, vejamos, a título de **benchmarking regulatório**, se a temática possui **precedentes regulamentares** em outras Agências brasileiras:

Na Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC, observa-se a existência da chamada “Taxa de Fiscalização” (Lei Estadual n.º 16.673/2015, arts. 27 e seguintes⁵), sendo disciplinado, através de atos normativos editados conforme os segmentos de sua regulação, o recolhimento respectivo (v.g., Resolução ARESC n.º 067, de 3 de agosto de 2016, referente ao serviço de Gás Canalizado).

Na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados

⁴ NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. Disponível em: <<http://abar.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 19/02/2021.

⁵ O art. 28, § 6.º, prevê a possibilidade de parcelamento dos débitos respectivos, mediante critérios fixados em resolução.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

do Rio Grande do Sul – AGERGS, de forma semelhante à Agepar, foi instituída uma “Taxa de Regulação”, contudo, seu cálculo se opera mediante a incidência de UPF-RS, progressivamente, sobre faixas de faturamento bruto anual do exercício anterior das entidades delegatárias dos serviços públicos regulados (cfr. Lei Estadual n.º 11.863/2002).

No caso, a possibilidade de parcelamento do débito respectivo consta prevista na referida legislação, alusiva ao Diploma Normativo que dispõe, de forma geral, sobre o procedimento tributário no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Na Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP, tem-se a “Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização – TRCF” (Lei Complementar n.º 1.025/2007), regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 52.455/2007, que prevê, ademais, a necessidade de expedição de instruções complementares pela ARSESP referente à forma de seu recolhimento e cobrança.

Para o exercício de 2021, a Deliberação ARSESP n.º 1.074, de 4 de dezembro de 2020, dispõe sobre o cálculo, cobrança e os procedimentos para o repasse à ARSESP pela Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – SABESP, da Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização – TRCF.

A Deliberação ARSESP n.º 985, de 16 de abril de 2020, em caráter excepcional e transitório, disciplinou o pagamento da TRCF pela SABESP, referente ao período de maio de 2020 a dezembro de 2020, em razão dos impactos causados pela disseminação do COVID-19, prevendo, suas disposições, o recolhimento em parcelas da referida obrigação.

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Na Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, verifica-se que a Lei Complementar Estadual n.º 711/2005 criou a “Taxa de Fiscalização Sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – TFS” e a “Taxa de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos – TFU”, prevendo, em seu art. 12, que a referida Agência deveria expedir normas reguladoras visando à obtenção de eficácia para a implantação de ambas as taxas.

A Resolução ADASA n.º 159, de 12 de abril de 2006, dispõe sobre o cálculo e os procedimentos para o recolhimento da Taxa de Fiscalização sobre os Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – TFS.

A Resolução ADASA n.º 160, de 12 de abril de 2006, dispõe sobre o cálculo e os procedimentos para o recolhimento da Taxa de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos – TFU.

Ressalva-se que exposição acima não teve como pretensão o exaurimento do tema, abordando, ainda que concisamente, a forma como a temática é tratada no plano de outras entidades com semelhantes atribuições, isto é, outras Agências Reguladoras.

Destarte, observa-se que a temática, em algumas agências, foi tratada inteiramente pela via legal e, em outras, ocorreu um tratamento híbrido, sendo uma parte da disciplina conferida ao poder regulamentar das referidas entidades.

No caso dos autos, a análise jurídica previamente realizada não encontrou óbice de ordem legal à normatização da forma tal como pretendida (cfr. Informação

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Técnica n.º 053/2021, da Coordenadoria Jurídica).

Por fim, **quanto à forma que deve adotar o ato**, como já mencionado, trata-se de proposta de resolução do Conselho Diretor, isto porque o Regulamento desta autarquia de regime especial (Decreto Estadual n.º 6.265/2020) prevê que a formalização das decisões do Conselho deve se operar por meio de Resolução:

*Art. 54. O processo decisório da Agência obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proporcionalidade, igualdade, eficiência e economia processual, de acordo com os procedimentos a serem definidos, conforme a matéria, **em resoluções editadas pelo Conselho Diretor**, assegurados aos interessados o devido processo legal, com os meios e recursos inerentes.*

– destacamos.

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Agepar (Resolução n.º 003/2018), prevê que:

Art. 46. Ao Conselho Diretor da AGEPAR compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da AGEPAR como se segue:

I - São competências de âmbito geral:

(...)

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

m) deliberar sobre propostas de expedição de resoluções e instruções e quaisquer outros instrumentos pertinentes às atividades regulatórias da AGEPAR.

No âmbito estadual, a elaboração, redação e alteração de atos normativos, encontra-se disciplinada pela Lei Complementar nº 176, de 11 de julho de 2014, a qual assim dispõe no § 1.º do art. 1.º:

Art. 1º (...)

§1º As disposições desta Lei Complementar serão aplicadas, no que couber:

(...)

V - às resoluções.

Da análise formal da proposta de minuta, s.m.j., observa-se que sua estrutura se encontra adequada, não havendo o que se recomendar nesta seara.

Por fim, destaca-se a previsão quanto à necessidade de submissão da(s) minuta(s) e proposta(s) de alteração de ato(s) normativo(s) de interesse geral dos agentes econômicos ou usuários dos serviços à consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo Conselho Diretor, na forma do art. 45, *caput*, da LC n.º 222/2020.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base nos fundamentos acima, esta

Diretoria de Normas e Regulamentação - DNR
Coordenadoria de Normatização Regulatória - CNR

INFORMAÇÃO TÉCNICA: 004/2021

Protocolo nº:	16.578.873-7
Interessado:	Agência Reguladora do Paraná – Agepar
Assunto:	Parcelamento da Taxa de Regulação – Proposta de Resolução
Data:	05/05/2021

Coordenadoria de Normatização Regulatória opina no sentido de que:

(i) Com base nas atribuições previstas no Art. 53 do Decreto Estadual n.º 6.265/2020, recomenda-se ao Exmo. Diretor de Normas e Regulamentação a proposição de normativa voltada à disciplina integral da gestão financeira da Agepar, na forma preconizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná; e

(ii) A minuta de proposta de resolução, contida em fls. 12-14, possui pertinência com as atividades regulatórias da Agepar, estando, sob essa perspectiva, em condições de ser submetida à análise do Conselho Diretor

É a informação.

Curitiba, 5 de maio de 2021.

Ricardo Marcassa Ribeiro da Silva

Especialista em Regulação

Chefe, em exercício, da Coordenadoria de Normatização Regulatória