

A NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO

*Consensualidade administrativa, função executiva e inadequação de sua restrição ao direito
administrativo sancionador*

Ricardo Giuliani

Especialista em Direito Privado, Mestre e Doutor em Direito

Resumo

O estudo examina a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no direito administrativo brasileiro, com especial atenção à sua utilização pelas agências reguladoras. Sustenta-se que o instituto não pode ser reduzido a mecanismo substitutivo de sanções. Embora regulamentos setoriais frequentemente o tenham organizado em conexão com processos sancionadores, a estrutura normativa do compromisso de ajustamento, fundada no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 e, em dimensão geral, no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, permite funções preventivas, corretivas, reparatórias e estabilizadoras. O TAC é compreendido como negócio jurídico de direito público, consensual, vinculado à legalidade e à indisponibilidade do interesse público, cuja eficácia executiva decorre da lei. A análise distingue eficácia de título executivo extrajudicial, exigibilidade e autoexecutoriedade administrativa. Examinam-se criticamente precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, além das experiências da Anatel e da ANTT. Conclui-se que a validade do TAC regulatório depende de competência, motivação qualificada, aderência às finalidades legais, proporcionalidade das obrigações, demonstração de vantagem pública, transparência, monitoramento e preservação dos direitos dos usuários.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Administração consensual. Agências reguladoras. Título executivo extrajudicial. LINDB. Direito administrativo sancionador.

1. Introdução

A imagem clássica da Administração Pública foi construída em torno do ato unilateral. A autoridade identificava a infração, declarava a desconformidade e impunha a consequência jurídica. Nesse desenho, o consenso aparecia, quando muito, como tolerância periférica: uma concessão pragmática em território dominado pela imperatividade. O desenvolvimento do Estado regulador, porém, tornou esse esquema insuficiente. Serviços públicos prestados por redes técnicas, contratos incompletos de longa duração, assimetrias de informação, inovação tecnológica e riscos sistêmicos exigem respostas capazes não apenas de punir o passado, mas de reorganizar condutas futuras.

É nesse ambiente que o Termo de Ajustamento de Conduta adquiriu relevância. Introduzido no sistema de tutela coletiva com eficácia de título executivo extrajudicial, o TAC migrou do campo ambiental e consumerista para espaços diversos da ação administrativa. A expansão foi especialmente visível nas agências reguladoras, que passaram a empregar compromissos para corrigir inadimplementos, converter passivos sancionatórios em obrigações de investimento, encerrar controvérsias e estabelecer planos verificáveis de conformidade.

Essa prática gerou um equívoco conceitual recorrente. Como muitos regulamentos setoriais situaram o TAC no interior ou nas proximidades do processo sancionador, concluiu-se que o instrumento somente poderia existir quando houvesse infração administrativa já configurada e que sua função seria necessariamente substituir ou suspender uma sanção. A inferência confunde a disciplina

particular de certas modalidades com a natureza geral do instituto. O fato de um TAC poder substituir a resposta punitiva não significa que a substituição da pena constitua sua essência.

A hipótese sustentada neste estudo é diversa: o TAC é um negócio jurídico de direito público, consensual e funcionalmente orientado à conformação de uma conduta às exigências do ordenamento. Pode operar antes, durante ou depois de um processo sancionador, desde que haja competência, base normativa suficiente, finalidade pública legítima e obrigações determinadas. Sua característica jurídica singular não é a indulgência sancionatória, mas a transformação de uma pretensão de conformidade em obrigações exigíveis e, quando celebrado por órgão público legitimado, executáveis judicialmente.

O ponto exige cautela terminológica. A expressão “função executiva” será usada para indicar a aptidão do compromisso para constituir obrigações certas, líquidas ou liquidáveis e exigíveis, dotadas de eficácia executiva nos termos da lei. Isso não equivale a afirmar que toda obrigação constante de TAC possa ser realizada coercitivamente pela própria Administração, sem intervenção judicial. Título executivo extrajudicial, exigibilidade e autoexecutoriedade pertencem a planos jurídicos distintos.

2. Formação normativa do compromisso de ajustamento

O fundamento legislativo mais conhecido encontra-se no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, lei que disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses coletivos e difusos. O dispositivo permite que os órgãos públicos legitimados tomem dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial.¹ O texto resulta da integração entre a Lei da Ação Civil Pública e a Lei nº 8.078/1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor, e deve ser lido no microsistema de tutela coletiva.

Quatro elementos emergem da fórmula legal. Primeiro, há um sujeito público qualificado: não qualquer agente, mas órgão público legitimado. Segundo, o compromisso tem objeto finalístico, consistente em ajustar a conduta às exigências legais, o que veda a criação arbitrária de deveres sem relação com o bem jurídico tutelado. Terceiro, o ajuste deve conter cominações ou mecanismos de reação ao inadimplemento. Quarto, a lei atribui ao instrumento eficácia de título executivo extrajudicial.

O vocábulo “tomar” não elimina a consensualidade. Ele designa a posição institucional do órgão legitimado, que recebe e formaliza o compromisso, mas não converte o negócio em ordem unilateral. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é esclarecedora ao exigir acordo de vontades e reconhecer a nulidade quando o consentimento é substituído por imposição ou quando o conteúdo se afasta das finalidades legalmente admitidas.²

A Constituição não prevê nominalmente o TAC, mas oferece sua moldura. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência vinculam a escolha e o desenho do compromisso. O acesso à justiça e a duração razoável do processo favorecem meios adequados de

¹ BRASIL. Lei nº 7.347/1985, art. 5º, § 6º, com redação introduzida pelo art. 113 da Lei nº 8.078/1990.

² STJ, REsp 802.060/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 fev. 2009, DJe 22 fev. 2010.

prevenção e solução de controvérsias. Na esfera regulatória, a proteção dos direitos dos usuários, a continuidade e a adequação dos serviços públicos e o dever estatal de regulação conformam o conteúdo dos ajustes. A Lei nº 13.460/2017, que disciplina a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, densifica esse regime constitucional. O usuário não se confunde com o consumidor: seu estatuto jurídico nasce do art. 175 da Constituição e da relação de serviço público, incidindo a legislação de consumo de maneira subsidiária e apenas quando compatível com o regime regulatório.³

A Lei nº 13.655/2018, que introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro regras de segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público, acrescentou à LINDB o art. 26. O dispositivo autoriza a autoridade administrativa, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, a celebrar compromisso com os interessados, após oitiva do órgão jurídico e, quando cabível, consulta pública, desde que presentes razões de relevante interesse geral. O compromisso deve buscar solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; não pode conferir desoneração permanente de dever reconhecido por orientação geral; e deve definir claramente obrigações, prazos e sanções.⁴

O art. 26 não revogou nem absorveu as bases setoriais preexistentes. Ele funciona como cláusula geral de consensualidade administrativa e como disciplina mínima para compromissos destinados às situações que descreve. O TAC do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 conserva regime próprio quanto à legitimação e à força executiva. Quando o compromisso administrativo também preencher os elementos do compromisso de ajustamento de conduta, os regimes podem dialogar. Não se deve, contudo, presumir que todo acordo do art. 26 seja automaticamente título executivo extrajudicial, nem que todo TAC somente seja válido se percorrer exatamente o rito do art. 26. A qualificação depende da base legal, da competência, do conteúdo e da forma adotada.

3. A inadequação de restringir o TAC ao direito administrativo sancionador

O direito administrativo sancionador ocupa-se da apuração de infrações e da imposição de sanções. Seus princípios, entre os quais legalidade, tipicidade possível, culpabilidade nos limites aplicáveis, contraditório, proporcionalidade, motivação e proibição de dupla punição pelo mesmo fato, protegem o administrado contra o uso arbitrário do poder punitivo. O TAC pode incidir sobre fatos também relevantes para esse campo, mas não se confunde com ele.

A razão é teleológica. A sanção formula um juízo institucional sobre uma conduta pretérita e lhe associa uma consequência desfavorável. O TAC, diversamente, organiza obrigações para produzir conformidade, reparação ou estabilização no presente e no futuro. Pode conter multa cominatória, mas essa multa não é necessariamente punição pela infração originária. Sua finalidade imediata é induzir o

³ STF, ADPF 731/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 10 fev. 2021, em linha com a orientação firmada na ADI 5.575/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 6 nov. 2018: usuário de serviço público e consumidor submetem-se a regimes jurídicos distintos, sem prejuízo da incidência subsidiária da legislação consumerista quando compatível.

⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657/1942, art. 26, incluído pela Lei nº 13.655/2018.

cumprimento do compromisso. O termo também pode preservar multas já constituídas, suspender processos, disciplinar sua extinção após o adimplemento ou converter efeitos econômicos em obrigações adicionais, conforme a lei e o regulamento aplicáveis.

A diferença temporal adquire densidade constitucional. A teoria contemporânea dos direitos fundamentais não limita a Constituição à defesa contra intervenções já consumadas. Ao reconhecer uma dimensão objetiva dos direitos, atribui ao Estado deveres positivos de proteção. Esses deveres exigem organização, procedimentos e medidas capazes de impedir que ameaças previsíveis se convertam em lesões. A proibição de proteção insuficiente completa a proporcionalidade: não basta que o Estado evite o excesso; ele deve oferecer tutela adequada quando direitos fundamentais, bens coletivos ou serviços indispensáveis estão expostos a risco.⁵

Esse constitucionalismo preventivo torna-se especialmente relevante em uma sociedade marcada por riscos tecnológicos, ambientais e infraestruturais. O princípio da responsabilidade desloca parte da atenção jurídica para as consequências futuras das decisões presentes. A prevenção atua quando o risco é conhecido e permite medidas de antecipação; a precaução atua diante de incerteza cientificamente plausível e recomenda prudência proporcional. Ambas diferem da punição. Não afirmam culpa pelo passado, mas instituem deveres de cuidado para que o futuro permaneça juridicamente habitável.⁶

No campo regulatório, a continuidade, a segurança, a universalização e a qualidade do serviço são posições jurídicas que exigem atuação anterior ao colapso. Uma agência que somente pudesse negociar depois da infração consumada estaria constitucionalmente empobrecida: poderia censurar o dano, mas não organizar sua prevenção. O TAC preventivo é admissível quando houver risco concreto, competência regulatória, obrigações proporcionais e mecanismos de verificação. Não se trata de punir sem infração, mas de cumprir o dever de proteção antes que a sanção se torne o epitáfio administrativo de um direito já violado.

A identificação entre TAC e substituição de sanção produz três distorções. A primeira é temporal: impede o uso preventivo, justamente quando a atuação antecipada pode evitar dano ou interrupção do serviço. A segunda é material: reduz a conformidade a cálculo econômico entre multa e investimento, negligenciando obrigações de governança, informação, qualidade, resiliência, proteção de usuários e correção de processos. A terceira é institucional: faz do processo sancionador a porta obrigatória para a consensualidade, mesmo quando a controvérsia decorre de incerteza interpretativa, falha sistêmica ou necessidade de transição regulatória.

⁵ Sobre a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, os deveres estatais de proteção e a proibição de proteção insuficiente, ver CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

⁶ JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006; BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

A própria redação do art. 26 da LINDB refuta essa redução. A norma alcança irregularidade, incerteza jurídica e situação contenciosa. As três categorias não coincidem. A irregularidade pode envolver descumprimento, mas a incerteza pode existir sem ilicitude definida, e a situação contenciosa pode nascer de divergência objetiva sobre alcance contratual ou regulatório. Exigir infração sancionável em todas as hipóteses amputaria parte expressiva do comando legislativo.

Também o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 fala em ajustamento às exigências legais, não em substituição de penalidade. O núcleo semântico é a adequação objetiva da conduta. A infração consumada é possível, não necessária. Há espaço para compromissos preventivos quando uma prática, um projeto ou uma omissão em curso ameaça o bem coletivo e pode ser reordenado antes da produção integral do dano.

Não se propõe, por outro lado, uma fuga do direito sancionador. Quando o TAC afeta sanções, multas ou processos punitivos, as garantias próprias desse domínio permanecem relevantes. A Administração deve explicitar o efeito do ajuste sobre cada processo, impedir dupla punição, justificar descontos ou conversões, comparar cenários e preservar tratamento isonômico. O consenso não é zona de anomia; ele desloca a forma de atuação, não dissolve os limites jurídicos.

4. Administração consensual e legalidade

A consensualidade administrativa não representa abdicação da autoridade. É uma forma juridicamente organizada de exercê-la. A Administração continua vinculada à competência, à finalidade, à motivação e à igualdade. O particular tampouco negocia com plena liberdade privada: o objeto permanece circunscrito por deveres legais, direitos de terceiros e indisponibilidade dos bens tutelados.

O paradigma contemporâneo substitui a falsa oposição entre ato unilateral e contrato por um repertório de técnicas. A autoridade pode ordenar, sancionar, induzir, pactuar, mediar, autorizar experimentalmente e estabelecer regimes de transição. A escolha do instrumento deve ser motivada pelas características do problema. Em regulação, o dado decisivo é a aptidão da medida para produzir conformidade verificável e benefício social no tempo adequado.

Onofre Alves Batista Júnior descreve as transações administrativas como alternativa à atuação autoritária e mecanismo de prevenção ou terminação de litígios.⁷ Juliana Bonacorsi de Palma, ao estudar sanção e acordo, demonstra que os acordos administrativos não devem ser tratados como exceções suspeitas, mas como técnicas cuja legitimidade depende de desenho institucional, competência e controle.⁸ A literatura converge em um ponto: consensualidade não significa livre disposição do interesse público. Significa identificar, dentro do espaço juridicamente permitido, a solução mais eficiente e proporcional para realizá-lo.

⁷ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

⁸ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

A legalidade contemporânea não se reduz a uma regra de autorização nominal para cada cláusula. A competência finalística, a legislação setorial, as normas processuais e a LINDB compõem o fundamento. Contudo, quanto maior o impacto do acordo sobre deveres gerais, receitas públicas, direitos de usuários ou desenho contratual, mais densa deve ser a base normativa e a motivação. Há gradação entre um plano de correção operacional e uma transação que altera obrigações econômicas estruturais de uma concessão.

O princípio da indisponibilidade exige precisão. O interesse público não é um objeto que a Administração “possui”; é uma finalidade que deve realizar. São indisponíveis o núcleo dos direitos protegidos e os deveres legais que não comportam dispensa. Podem ser negociados, dentro dos limites do ordenamento, prazos, meios, etapas, garantias, formas de monitoramento e soluções equivalentes ou superiores. O art. 26, § 1º, III, da LINDB fixa fronteira importante ao proibir a desoneração permanente de dever ou condicionamento reconhecido por orientação geral.

5. Natureza jurídica do TAC

As classificações doutrinárias variam. O TAC já foi descrito como transação, negócio jurídico bilateral, ato administrativo negocial, acordo substitutivo ou compromisso administrativo. Parte da divergência decorre do uso do mesmo nome para instrumentos estruturados sob bases normativas diferentes.

No regime do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, a qualificação mais adequada é a de negócio jurídico de direito público, bilateral quanto à formação, funcionalizado à tutela de interesses transindividuais e dotado por lei de eficácia executiva. A bilateralidade não significa equivalência absoluta entre as partes nem liberdade irrestrita de conteúdo. Significa que a existência do vínculo depende de manifestações convergentes: o órgão público aceita uma solução juridicamente suficiente; o comprometente assume obrigações determinadas.

O STJ, no REsp 802.060/RS, afirmou que o termo encerra transação e exige os elementos mínimos de existência, validade e eficácia do negócio jurídico. O acórdão considerou indispensável a liberdade do consentimento e invalidou obrigação de entrega de equipamento para uso de órgão público por inadequação ao regime de reparação ambiental.⁹ O precedente é relevante em duas direções. Confirma a natureza consensual e, simultaneamente, demonstra que o acordo não saneia objeto ilegal.

Alguns autores evitam o termo “transação” porque o compromissário público não pode renunciar ao núcleo do direito coletivo. A objeção é pertinente se transação for entendida como composição privada mediante concessões recíprocas sobre direitos disponíveis. Não impede, porém, reconhecer que o TAC contém acomodação juridicamente limitada de posições, sobretudo quanto ao modo e ao tempo de cumprimento. A terminologia não deve ocultar a questão decisiva: quais elementos podem ser conformados e quais permanecem indisponíveis.

⁹ STJ, REsp 802.060/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 fev. 2009, DJe 22 fev. 2010.

O TAC não é sentença e não produz coisa julgada material nos mesmos termos da decisão jurisdicional. Também não é simples ato administrativo unilateral, pois depende da adesão do compromitente. Uma vez aperfeiçoado, não pode ser revogado unilateralmente pelo particular por mero arrependimento. Sua revisão requer fundamento jurídico, acordo, cláusula específica ou incidência de causas que afetem validade, exigibilidade ou equilíbrio das obrigações.

6. Eficácia executiva, exigibilidade e autoexecutoriedade

A executoriedade é o aspecto que diferencia o compromisso de uma declaração programática. O art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 confere eficácia de título executivo extrajudicial. A Lei nº 13.105/2015, que institui o Código de Processo Civil e disciplina o processo judicial civil, inclui entre os títulos executivos os instrumentos a que a lei atribua força executiva. A execução pode perseguir obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia, conforme o conteúdo do termo e as regras processuais.

O STJ reconheceu desde cedo que o TAC pode embasar execução independentemente da assinatura de testemunhas. No REsp 213.947/MG, relativo a compromisso firmado com o Ibama para recuperação de área degradada e multa diária, a Corte reconheceu a força executiva decorrente diretamente da lei.¹⁰ A consequência é institucionalmente relevante: o descumprimento não obriga o órgão a ajuizar nova ação de conhecimento para provar toda a obrigação já assumida.

Força executiva, entretanto, não dispensa certeza e exigibilidade. As cláusulas precisam descrever o comportamento devido, os indicadores, os marcos temporais, as condições de verificação e, quando necessário, o método de liquidação. Obrigações vagas, como “melhorar significativamente”, “adotar esforços razoáveis” ou “investir conforme disponibilidade”, enfraquecem a execução e aumentam a litigiosidade.

Liquidez não exige que todo valor esteja numericamente fechado na assinatura, desde que o título ofereça critérios objetivos de cálculo. Em obrigações regulatórias complexas, anexos técnicos, cronogramas, matrizes de indicadores e protocolos de aferição são parte essencial do título. A engenharia do monitoramento integra a juridicidade do acordo.

A autoexecutoriedade é outra coisa. Trata-se da possibilidade de a Administração realizar materialmente determinada decisão por seus próprios meios, sem autorização judicial, quando a lei o autoriza ou a urgência o exige. A eficácia executiva do TAC permite acesso ao processo de execução; não autoriza, por si só, ingresso forçado em instalações, apropriação de bens ou execução material direta de qualquer obrigação. A multa contratual pode ser constituída e cobrada conforme o regime aplicável, mas medidas invasivas continuam dependentes de base legal específica e das garantias procedimentais.

¹⁰ STJ, REsp 213.947/MG, Quarta Turma, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, julgado em 6 dez. 1999, DJ 21 fev. 2000.

Essa distinção protege o instituto contra dois erros opostos: esvaziá-lo como promessa sem consequência e hipertrofiá-lo como fonte autônoma de poderes coercitivos. O TAC é forte porque torna exigível o compromisso; não porque suspenda o princípio da legalidade.

7. Funções do TAC na regulação

Na atividade regulatória, o TAC pode desempenhar pelo menos quatro funções.

A função corretiva incide sobre desconformidade identificada. O regulado assume cronograma para cessar a prática, corrigir processos, realizar obras ou alcançar parâmetros de qualidade. É a modalidade mais próxima da formulação legal clássica.

A função reparatória procura recompor prejuízos coletivos ou compensar efeitos que não podem ser diretamente desfeitos. Exige nexo entre a obrigação adicional e o bem jurídico afetado. Investimentos não previstos podem ser legítimos quando restauram ou ampliam a proteção dos usuários, mas não devem se converter em fonte genérica de bens para a própria Administração.

A função preventiva atua diante de risco concreto. Planos de contingência, reforço de segurança, redundância de sistemas, transparência de dados e procedimentos de atendimento podem ser pactuados antes do dano. A motivação deve demonstrar a probabilidade do risco, a competência da agência e a adequação das obrigações.

A função estabilizadora resolve incerteza jurídica ou situação contenciosa. Pode definir regime de transição, metodologia provisória, critérios de medição ou distribuição de riscos, sem conferir dispensa permanente de dever geral. É o campo em que o art. 26 da LINDB revela maior potência.

Há ainda uma dimensão de governança. Um bom TAC transforma objetivos regulatórios em compromissos mensuráveis, atribui responsabilidades, cria fluxo de informações e estabelece consequências graduadas. Ele pode superar a baixa efetividade de multas cuja cobrança demora anos e cuja receita não retorna necessariamente ao serviço afetado. Mas essa vantagem não é presumida. Deve ser demonstrada por análise comparativa.

A Administração precisa confrontar pelo menos três cenários: prosseguimento da via ordinária, celebração do TAC e eventual combinação entre acordo e sanção residual. A análise deve considerar tempo de obtenção do resultado, probabilidade de êxito, valor presente das obrigações, custo de fiscalização, riscos de inadimplemento, benefício aos usuários, efeitos concorrenciais e precedentes para casos futuros.

8. O art. 26 da LINDB como disciplina de validade e decisão

O art. 26 da LINDB não é uma autorização vazia. Ele estrutura um processo decisório. A autoridade deve identificar qual irregularidade, incerteza ou contencioso pretende eliminar; explicitar o relevante interesse geral; ouvir o órgão jurídico; avaliar a necessidade de consulta pública; publicar o compromisso; e definir obrigações, prazos e sanções.

No Rio Grande do Sul, a Lei estadual nº 16.266/2024, que dispõe sobre as atribuições e a estrutura da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, oferece fundamento institucional adicional. Seu art. 10 autoriza a AGERGS, no âmbito de suas competências, a promover a solução consensual de conflitos. A regra deve ser lida com o art. 6º, que inclui entre os objetivos da Agência a estabilidade das relações entre Poder Concedente, entidades reguladas e usuários, e com o art. 9º, segundo o qual a regulação compreende a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos e a prestação dos serviços aos usuários.¹¹

A lei gaúcha não utiliza nominalmente a expressão Termo de Ajustamento de Conduta no art. 10. Sua opção foi mais ampla: autorizou a solução consensual dentro da competência regulatória. Dessa premissa decorre que o TAC da AGERGS não precisa ter natureza sancionatória. Pode servir à assunção recíproca ou coordenada de obrigações destinadas a assegurar a realização de um direito do usuário, a continuidade de um serviço ou o cumprimento futuro de um padrão regulatório. Quando a avença incidir sobre penalidade, observará também o regime sancionador. Quando se destinar a prevenir risco, estabilizar interpretação ou tornar efetivo um direito, seu fundamento reside na competência consensual, na finalidade regulatória e nos arts. 6º, 9º e 10 da Lei nº 16.266/2024, em diálogo com o art. 26 da LINDB.

A expressão “relevante interesse geral” impede acordos celebrados apenas para reduzir o estoque de processos ou aliviar a exposição econômica do regulado. Eficiência administrativa é interesse legítimo, mas não basta isoladamente quando o acordo afeta usuários e concorrentes. É necessário mostrar como a solução melhora a realização da política pública.

A proporcionalidade opera em duas direções. As obrigações não podem exceder, sem justificativa, o necessário para corrigir ou compensar a situação. Tampouco podem ser insuficientes a ponto de premiar a desconformidade. A equidade exige atenção às diferenças entre regulados e à coerência com casos anteriores. A eficiência demanda relação favorável entre custos, riscos e resultados.

A publicação é requisito de eficácia no regime do art. 26. A transparência, porém, não deve limitar-se ao instrumento final. Em acordos de grande impacto, a decisão deve revelar a metodologia de valoração, as alternativas consideradas e a estrutura de monitoramento, resguardados os dados legalmente protegidos. Consulta pública será particularmente indicada quando houver repercussão tarifária, alteração relevante de obrigações de universalização, efeitos competitivos ou compromissos territoriais de investimento.

A oitiva jurídica não substitui a análise técnica. O órgão jurídico controla competência, procedimento, legalidade do objeto, coerência das garantias e riscos de execução. A área técnica deve

¹¹ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 6º, 9º e 10. A lei dispõe sobre as atribuições e a estrutura da AGERGS.

validar metas, custos, cronogramas, indicadores e capacidade operacional. A decisão colegiada integra esses planos e assume responsabilidade pela escolha regulatória.

9. A experiência da Anatel e da ANTT

A Anatel regulamentou a celebração e o acompanhamento de TAC pela Resolução nº 629/2013. A experiência associou o instrumento à adequação de condutas e a compromissos adicionais, frequentemente em substituição a multas. O primeiro TAC sob esse regulamento foi celebrado com o Grupo TIM em 2020, abrangendo melhoria de qualidade, atendimento e expansão de infraestrutura.¹² A prática revela a capacidade do acordo de converter passivos litigiosos em entregas setoriais, mas também expõe riscos de valoração, escolha territorial e fiscalização.

O TCU examinou de forma intensa esses acordos. No Acórdão nº 2.121/2017-Plenário, relativo a possível TAC entre Anatel e Telefônica Brasil, não declarou incompatibilidade abstrata do instrumento com a ordem jurídica. Exigiu, contudo, motivação dos descontos, consistência do cálculo de valor presente, proteção de garantias e justificação dos compromissos.¹³ O controle incidiu sobre legalidade, economicidade, legitimidade e efetividade do desenho concreto.

Em 2020, no acompanhamento do TAC entre Anatel e Algar Telecom, o TCU informou não haver óbices à celebração, após avaliar os procedimentos, e recomendou coordenação dos compromissos de expansão com outras políticas públicas para direcionar investimentos às lacunas de acesso.¹⁴ A mensagem é dupla: o consenso é admissível, mas o investimento adicional não vale por si; precisa responder a necessidade pública demonstrada.

A ANTT disciplinou o instituto pela Resolução nº 5.823/2018. O regulamento prevê TAC para correção de descumprimentos contratuais, legais ou regulamentares e, quando os efeitos já se tenham exaurido, para compensação mediante obrigações não previstas originalmente no instrumento de outorga. Reconhece expressamente a eficácia de título executivo extrajudicial.¹⁵ Na infraestrutura rodoviária, desenvolveram-se modalidades de “TAC Plano de Ação” e “TAC Multas”.

Essa regulamentação ilustra simultaneamente a utilidade e a origem do equívoco aqui criticado. A norma setorial delimita o universo de TACs celebrados pela ANTT a descumprimentos e compensações. Essa é uma escolha regulatória válida no âmbito de sua incidência, mas não demonstra que a natureza geral do TAC seja sancionatória. O regulamento organiza uma espécie; não redefine todo o gênero dos compromissos administrativos.

O caso da BR-163/MT mostra a escala possível desses arranjos. O TAC relacionou correção de inadimplementos, solução de pleitos, reorganização do passivo regulatório e transferência de controle, com retomada de investimentos. O TCU determinou monitoramento integral e apontou riscos

¹² ANATEL. Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013; Termo de Ajustamento de Conduta nº 1/2020, Grupo TIM.

¹³ TCU, Acórdão nº 2.121/2017-Plenário, TC 022.280/2016-2, Rel. Min. Bruno Dantas.

¹⁴ TCU, TC 038.355/2019-1, acompanhamento do TAC Anatel-Algar, deliberação plenária de 18 mar. 2020.

¹⁵ ANTT. Resolução nº 5.823, de 12 de junho de 2018, art. 1º, §§ 2º a 4º.

de superavaliação, obras sem projetos e desvirtuamento competitivo.¹⁶ Quanto mais estrutural o acordo, mais ele se aproxima de uma reconfiguração contratual e exige análise compatível com essa natureza.

10. Jurisprudência: contribuições e limites

A jurisprudência do STJ consolidou a eficácia executiva do compromisso. O REsp 213.947/MG dispensou testemunhas porque a força do título decorre da lei. O REsp 802.060/RS afirmou a natureza consensual, submeteu o termo aos planos de existência, validade e eficácia e reconheceu limites materiais ao objeto. Esses precedentes afastam tanto a visão do TAC como simples ato unilateral quanto a ideia de que a autonomia consensual legitima qualquer prestação.

O STJ também protege a estabilidade temporal do compromisso. No Informativo nº 679, assentou que TAC ambiental celebrado sob a Lei nº 4.771/1965, o antigo Código Florestal, continuaria regido pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, mesmo após a Lei nº 12.651/2012, que estabeleceu o novo regime de proteção da vegetação nativa.¹⁷ A orientação reforça segurança jurídica, sem impedir revisão quando prevista, consensualmente pactuada ou exigida por alteração superveniente que torne a obrigação ilícita ou impossível.

Em 2026, no AREsp 2.682.705/PR, a Primeira Turma manteve a nulidade de TAC que converteu multa ambiental em doação de bens para uso administrativo de secretaria municipal. A Corte entendeu que equipamentos e materiais não correspondiam aos serviços de preservação, melhoria ou recuperação ambiental autorizados pelo art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas por condutas lesivas ao meio ambiente, e pelo art. 140 do Decreto nº 6.514/2008, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ambientais.¹⁸ O precedente atualiza a advertência do REsp 802.060/RS: o acordo não pode desviar recursos vinculados ao bem coletivo para aparelhamento genérico do órgão público.

No STF, a jurisprudência não produziu teoria geral tão desenvolvida sobre TAC regulatório. Há decisões sobre efeitos de compromissos em contextos específicos, controle de atos do Ministério Público e acordos que repercutem sobre direitos coletivos. Não é metodologicamente correto extrair desses casos uma autorização ilimitada nem uma proibição geral. A base mais segura permanece legislativa, complementada pelos princípios constitucionais e pela jurisprudência do STJ sobre validade e execução.

O TCU, por sua vez, não atua como legislador dos TACs, mas controla a gestão dos recursos e das competências federais. Seus precedentes revelam preocupação com equivalência econômica, adicionalidade dos investimentos, manutenção de garantias, escolha de projetos, capacidade de fiscalização e demonstração da vantagem pública. O controle é legítimo quando verifica esses elementos;

¹⁶ TCU. Acórdão nº 2.610/2022-Plenário e deliberações subsequentes relativas à concessão da BR-163/MT e ao TAC celebrado pela ANTT.

¹⁷ STJ, Informativo de Jurisprudência nº 679, 9 out. 2020: cumprimento de TAC ambiental regido pela lei vigente ao tempo de sua celebração.

¹⁸ STJ, AREsp 2.682.705/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 14 abr. 2026; Informativo de Jurisprudência nº 885, de 22 abr. 2026.

torna-se problemático se substitui sem base a escolha regulatória discricionária ou converte acompanhamento em autorização prévia geral.

A conclusão jurisprudencial é equilibrada. Os tribunais reconhecem o espaço do consenso, mas recusam atalhos: consentimento viciado, objeto estranho à finalidade legal, equivalência econômica não demonstrada e obrigações imprecisas comprometem o ajuste. A jurisprudência não restringe ontologicamente o TAC ao sancionador; ela exige juridicidade do seu conteúdo.

11. Limites, riscos e garantias

O primeiro limite é a competência. A entidade deve demonstrar que possui atribuição para tutelar o bem, fiscalizar a conduta e assumir os compromissos correspondentes. A competência para sancionar não implica automaticamente competência para alterar contrato, dispor sobre receita vinculada ou modificar obrigação cuja titularidade pertença ao poder concedente.

O segundo é a finalidade. Toda obrigação deve apresentar nexos com o dever ajustado, o dano, o risco ou a política pública legalmente confiada à agência. A exigência evita a transformação do TAC em orçamento paralelo ou mecanismo de obtenção de benefícios institucionais.

O terceiro é a equivalência. Quando o acordo substitui ou afeta multas, deve haver memória de cálculo transparente, tratamento dos riscos processuais, atualização monetária e avaliação do valor presente dos investimentos. Investimento bruto não equivale automaticamente a benefício público. Custos que já integravam contrato, obrigação regulatória ou plano empresarial não podem ser contados como compromisso adicional.

O quarto é a adicionalidade. O regulado não deve receber quitação por fazer aquilo que já era integralmente obrigado a fazer, salvo se o ajuste reorganizar meios e prazos sem reduzir o resultado e houver justificativa específica. Compromissos adicionais precisam ser identificáveis, mensuráveis e não contabilizados em duplicidade em revisões tarifárias ou reequilíbrios.

O quinto é a proteção dos usuários. TAC regulatório não é acordo bilateral fechado entre agência e empresa. Os usuários são destinatários da política e podem suportar efeitos tarifários, territoriais e qualitativos. A escolha de investimentos deve considerar vulnerabilidade, universalização, qualidade, modicidade e distribuição regional.

O sexto é o monitoramento. Sem indicadores, auditoria, marcos intermediários, garantias e consequências escalonadas, o TAC corre o risco de apenas postergar a resposta estatal. A estrutura mínima deve contemplar matriz de obrigações, responsável, prazo, evidência de cumprimento, método de validação, tratamento de alterações, multa pelo descumprimento e hipótese de execução.

O sétimo é a governança decisória. A negociação precisa deixar trilha documental: proposta, contrapropostas, notas técnicas, parecer jurídico, análise de alternativas, conflitos de interesse e decisão final. A transparência protege a agência contra captura e o regulado contra mudanças oportunistas.

12. Proposta de regime jurídico para agências reguladoras

Uma disciplina consistente pode ser organizada em oito etapas. A primeira é a admissibilidade, com identificação do problema, competência, interessados e eventual impacto sobre processos sancionadores ou contratos. A segunda é a análise de adequação, comparando o TAC com medidas unilaterais, sanções e judicialização.

A terceira etapa é a valoração. Obrigações econômicas devem ser trazidas a valor presente, com premissas auditáveis e exclusão de deveres preexistentes. Benefícios não monetários precisam de indicadores verificáveis. A quarta é a negociação, conduzida por equipe multidisciplinar e documentada.

A quinta é a participação. Consulta pública não é necessária em todo TAC, mas deve ser considerada quando houver impacto geral, alteração expressiva do serviço, distribuição territorial de investimentos ou repercussão tarifária. Conselhos de usuários, municípios concedentes e entidades de defesa dos usuários podem ter contribuição decisiva. Os órgãos de defesa do consumidor poderão colaborar subsidiariamente, nos limites de compatibilidade entre os dois regimes.

A sexta etapa é a decisão motivada. O ato aprovador deve declarar a base jurídica, a vantagem pública, a proporcionalidade, o tratamento dos processos, a inexistência de duplicidade e o regime de garantias. A sétima é a publicação integral, ressalvados dados protegidos. A oitava é o acompanhamento, com relatórios periódicos e decisão final sobre cumprimento.

O instrumento deve conter, no mínimo: identificação das partes e competências; contexto fático; objeto; obrigações e indicadores; cronograma; matriz de responsabilidades; método de comprovação; valor e adicionalidade; garantias; multas cominatórias; efeitos sobre processos; hipóteses de revisão e resolução; solução de controvérsias; transparência; fiscalização; e cláusula de preservação dos direitos de terceiros.

No caso de agências subnacionais, a legislação instituidora, a lei processual estadual, o contrato de delegação e as competências do poder concedente precisam ser examinados em conjunto. O art. 26 da LINDB oferece base geral importante, mas não autoriza a agência a ocupar competência contratual ou política de outro ente. Havendo competências compartilhadas, o poder concedente pode precisar figurar como parte ou anuente.

13. Conclusões

O Termo de Ajustamento de Conduta pertence ao movimento de passagem de uma Administração exclusivamente imperativa para uma Administração capaz de escolher, de modo motivado, entre técnicas unilaterais e consensuais. Essa passagem não enfraquece a legalidade; torna-a mais exigente, porque a decisão negociada precisa demonstrar por que a solução escolhida realiza melhor o interesse público.

Não há fundamento para restringir a natureza do TAC ao direito administrativo sancionador. A restrição decorre de certas regulamentações e experiências, não do núcleo legislativo do instituto. O

compromisso pode exercer funções preventivas, corretivas, reparatórias e estabilizadoras. Pode relacionar-se com sanções, mas não nasce necessariamente delas.

Sua natureza é a de negócio jurídico de direito público, formado por consenso, funcionalizado à conformidade e submetido a limites de competência, finalidade e indisponibilidade. No regime do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, possui eficácia de título executivo extrajudicial. Essa força não se confunde com autoexecutoriedade administrativa e não dispensa cláusulas certas e exigíveis.

O art. 26 da LINDB consolidou cláusula geral de compromisso administrativo. Sua contribuição não está apenas em autorizar acordos, mas em impor qualidade decisória: interesse geral, proporcionalidade, equidade, eficiência, clareza, prazo, sanções, controle jurídico e publicidade.

Nas agências reguladoras, a validade prática do TAC depende da comparação com alternativas, da demonstração de vantagem pública, da adicionalidade dos compromissos, da proteção dos usuários e de monitoramento efetivo. Um TAC mal desenhado pode converter sanção em indulgência ou postergação. Um TAC juridicamente consistente pode produzir, no tempo do serviço público, aquilo que anos de litígio e multas de baixa arrecadação não entregam: conformidade verificável, reparação e melhoria concreta.

14. Teses jurídicas consolidadas

1. O TAC não é ontologicamente instrumento do direito administrativo sancionador, embora possa funcionar como acordo substitutivo ou complementar de sanção.
2. A existência de infração consumada ou de processo sancionador prévio não constitui requisito geral do compromisso de ajustamento, salvo quando norma setorial assim delimitar determinada modalidade.
3. O TAC pode exercer funções preventiva, corretiva, reparatória, compensatória e estabilizadora, desde que o objeto mantenha nexos com a competência e a finalidade pública.
4. O compromisso previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 é negócio jurídico de direito público, consensual e dotado de eficácia de título executivo extrajudicial.
5. A eficácia executiva não se confunde com autoexecutoriedade: o TAC permite execução judicial direta, mas não cria, por si, poderes materiais coercitivos não previstos em lei.
6. O art. 26 da LINDB constitui cláusula geral de consensualidade administrativa e disciplina a motivação, o procedimento e o conteúdo dos compromissos destinados a eliminar irregularidade, incerteza ou situação contenciosa.
7. O consenso não autoriza desoneração permanente de dever reconhecido por orientação geral, renúncia ao núcleo de direitos indisponíveis ou destinação de obrigações a finalidade estranha ao bem tutelado.

8. O TAC regulatório exige demonstração de vantagem pública, equivalência econômica quando afetar sanções, adicionalidade dos investimentos, preservação das garantias e prevenção de duplicidades tarifárias ou contratuais.

9. Direitos dos usuários e efeitos concorrenciais integram a análise de validade e conveniência do acordo, ainda que os usuários não sejam signatários.

10. A precisão das obrigações, dos indicadores, dos prazos, das provas de cumprimento e das consequências do inadimplemento é requisito material da eficácia executiva.

11. O controle externo pode examinar legalidade, economicidade e efetividade do TAC, sem substituir indevidamente a competência decisória da agência ou instituir autorização prévia geral não prevista em lei.

12. A consensualidade regulatória não é renúncia ao poder de polícia; é técnica de exercício do poder regulatório orientada a resultados, submetida a motivação reforçada e controle.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma Administração Pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as atribuições e a estrutura da AGERGS.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. Estudos sobre consensualidade administrativa.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). *Contratações públicas e seu controle*. Estudos sobre consensualidade, controle e segurança jurídica.