



Escola Nacional de Administração Pública

**A adoção do Termo de Ajustamento de Conduta nos procedimentos sancionatórios regulatórios no novo regime de autocontrole e de autocorreção do setor agropecuário instituído pela Lei 14.515, de 29 de dezembro de 2022.**

Trabalho de Conclusão de Curso como partes dos requisitos para obtenção do título de Especialista em MBA em Governança e Controle da Regulação.

Aluno: Vinícius Brambilla Alakaki  
Orientadora: Vânia Lúcia Ribeiro Vieira.

Brasília – DF  
Abril/2024



Escola Nacional de Administração Pública

**A adoção do Termo de Ajustamento de Conduta nos procedimentos sancionatórios regulatórios no novo regime de autocontrole e de autocorreção do setor agropecuário instituído pela Lei 14.515, de 29 de dezembro de 2022.**

Autor: Vinícius Brambilla Alakaki

Instituição do autor: Controladoria-Geral da União

**Resumo:** A aplicação da teoria da regulação responsiva no setor agropecuário é examinada neste artigo, especificamente sobre a adoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a implementação de programas de autocontrole, à luz da Lei nº 14.515/2022. A partir de uma revisão bibliográfica, a análise revela que a regulação responsiva, em especial sobre os aspectos da cooperação, da voluntariedade e de capacidade de adaptação, apresenta-se como uma alternativa promissora ao modelo convencional de "comando e controle" nos processos sancionatórios regulatórios. Através de uma análise das mudanças legislativas recentes, fundamentada na atual discussão teórica e conceitual sobre a regulação responsiva, busca-se verificar como essa abordagem pode ajudar a regulamentação se tornar mais eficiente, flexível e colaborativa. Ainda, o artigo considera também os desafios e oportunidades da implementação da regulação responsiva, levando em conta a complexidade e dinâmica do setor de defesa agropecuário.

Palavras-chave: Teoria da Regulação Responsiva. Setor agropecuário. Processos Sancionatórios Regulatórios. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

## **Introdução**

O setor agropecuário brasileiro enfrenta desafios significativos na regulação em um mundo cada vez mais globalizado, com demandas crescentes por sustentabilidade, segurança alimentar e proteção ao consumidor. Tradicionalmente, a regulação neste setor tem seguido um modelo de "comando e controle", com os reguladores estabelecendo regras rígidas que os regulados devem seguir, caracterizado por uma abordagem *top-down*.

Entretanto, este modelo tem revelado suas limitações, sobretudo em relação à flexibilidade, eficiência e capacidade de se adaptar às rápidas mudanças tecnológicas e de mercado. Nesse contexto, a teoria da regulação responsiva surge como uma abordagem inovadora que promete superar essas limitações ao fomentar maior cooperação entre reguladores e regulados e adaptar-se de forma mais eficaz às especificidades do setor agropecuário.

O objetivo deste artigo é investigar como a regulação responsiva pode ser aplicada no setor agropecuário, com atenção especial para o uso do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e a introdução de programas de autocontrole e de incentivos à conformidade. Por meio de uma análise teórica e da revisão das inovações legislativas recentes, especialmente a Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022, busca-se compreender o potencial dessa abordagem regulatória para promover uma regulação mais eficaz, adaptativa e colaborativa no âmbito dos processos sancionatórios regulatórios.

Ainda, serão abordados os desafios e oportunidades relacionados à aplicação da regulação responsiva, levando em consideração as particularidades do setor agropecuário e a importância de balancear os interesses dos *stakeholders*.

Atualmente, a adoção de uma abordagem responsiva da regulação no setor agropecuário, à primeira vista, se mostra conveniente, diante da crescente conscientização sobre questões ambientais, a importância da segurança alimentar e a necessidade de promover práticas agrícolas sustentáveis, as quais demandam uma atuação mais inteligente e célere do regulador.

Assim, este artigo tem como principal objetivo contribuir com a discussão sobre a regulação do setor agropecuário, especificamente sobre o TAC e seu papel no novo regime de autocontrole e autocorreção a luz da teoria da regulação responsiva, fornecendo ideias sobre

como essa regulação pode ser efetivamente implementada e quais são os principais desafios e oportunidades que essa abordagem traz.

## **1. Fundamentação Teórica**

O estudo dos mecanismos regulatórios e das dinâmicas de controle e conformidade no setor agropecuário demanda uma análise aprofundada dos conceitos teóricos que fundamentam as práticas e legislações atuais. Nesta etapa, busca-se estabelecer a base teórica essencial para o estudo da adoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos procedimentos sancionatórios regulatórios, sob o prisma do novo regime de autocontrole agropecuário instituído pela Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022. A relevância deste estudo se sustenta na necessidade de compreender como as transformações legislativas e regulatórias podem influenciar a governança e a responsabilidade no setor agropecuário, um dos pilares da economia e da segurança alimentar brasileira.

Neste contexto, a regulação responsiva, que é uma abordagem que se distingue significativamente dos modelos tradicionais de regulação baseados no paradigma de "comando e controle", enfatiza a flexibilidade, a participação ativa dos regulados no processo regulatório e a busca por soluções colaborativas para a prevenção e correção de inconformidades. Será apresentado o novo regime de autocontrole de defesa agropecuária, destacando as mudanças legislativas que conferem ao setor agropecuário uma maior responsabilidade pela conformidade com padrões de segurança e qualidade. Por fim, será discutido o papel do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como um instrumento regulatório alinhado aos princípios da regulação responsiva, capaz de promover a autorregulação e a correção efetiva de não conformidades dentro do novo regime.

Busca-se não apenas elucidar os conceitos-chave que embasam o estudo, mas também estabelecer um diálogo entre a teoria e a prática regulatória no setor agropecuário brasileiro. Ao fazer isso, pretende-se fornecer um alicerce teórico sólido que sustente a análise subsequente sobre a eficácia e as implicações da adoção do TAC como uma ferramenta de regulação responsiva no contexto do novo regime de autocontrole.

### **1.1.Regulação Responsiva: Conceito e Princípios**

A regulação responsiva apresenta-se como uma abordagem inovadora no campo da governança regulatória, propondo um modelo que se afasta significativamente das práticas tradicionais de "comando e controle". Este modelo tradicional, caracterizado por uma relação hierárquica e, muitas vezes, contenciosa entre reguladores e regulados, baseia-se na imposição de regras estritas e na aplicação de sanções em caso de não conformidade. Por outro lado, a regulação responsiva adota uma postura mais flexível e colaborativa, buscando engajar os regulados no processo de cumprimento normativo e incentivar a autorregulação.

Importante destacar que uma das obras inaugurais da teoria da regulação responsiva pode ser atribuída a Ian Ayres e John Braithwaite, que na obra *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*, de 1992, propõem uma solução alternativa às duas ideias em voga e antagônicas que dominavam o debate público sobre regulação, uma proposta em favor de uma forte regulação estatal da economia e, de outro lado, uma proposta de desregulação e menos atuação estatal.

O esforço de construir uma alternativa pelos autores, rejeitando os dois extremos da discussão, resultou na essência do que se entende como responsividade da regulação, abordando múltiplas propostas e estratégias que giram em torno da adaptabilidade da regulação ao contexto do regulado, incentivos à voluntariedade, à cooperação e à autorregulação dos setores econômicos, uso da regulamentação tradicional e do modelo de “comando e controle” como último recurso, dentre outras diretrizes que tentam contornar a regulação estatal forte e a simples desregulação do setor.

Nesse sentido, embora essa obra tenha estabelecido as bases da teoria da regulação responsiva, não é correto dizer que todo seu conteúdo e limites teóricos foram desenhados de forma permanente por aqueles pensadores. Em verdade, a teoria da regulação responsiva ainda é um conceito em constante evolução, conforme destacado por Carlos Eduardo Goettenauer de Oliveira:

Fosse a Teoria da Regulação Responsiva uma monolítica criação condensada em uma obra de natureza “canônica”, a tarefa não apresentaria desafios. Contudo, conforme aponta um dos primeiros teóricos do assunto (BRAITHWAITE, 2011), a Teoria da Regulação Responsiva é o resultado de uma criação coletiva, a partir do acúmulo da contribuição de múltiplos pesquisadores. Indispensável, portanto, retomar uma análise teórica, a fim de recolher suas características essenciais. Pode-se apontar como obra inaugural da Teoria da Regulação Responsiva o livro *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*, de Ian Ayres e John Braithwaite (1992), como fazem vários autores (BLACK e BALDWIN, 2008; BRAITHWAITE, 2011; ARANHA, 2016; NIELSEN e PARKER, 2009). A ideia principal da obra de Ayres e Braithwaite foi propor alternativas regulatórias ao empate intelectual que existia no debate regulatório entre a concepção que favorecia a forte regulação estatal da economia e a corrente contrária, cuja proposta era a

desregulação (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 3). Para tanto os autores propõe um modelo de regulação responsiva, com estratégias múltiplas, capazes de se adequar ao contexto, à cultura regulatória e à história (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 5). Assim, desde a origem a Teoria da Regulação Responsiva se mostra múltipla em propostas e estratégias, dificultando a tarefa de apreender suas características essenciais. Em verdade, o esforço do próprio Braithwaite (2011) em tentar reduzir a multiplicidade de elementos essenciais da teoria resultou na enunciação de 9 princípios “essenciais”, que, caso abordados individualmente, trazem ainda mais complexidade para a análise e confirmando a dificuldade de reduzir a poucos elementos uma teoria cuja proposta é, na origem, apresentar a multiplicidade de soluções regulatórias. Nesse sentido, confirma-se a dificuldade de empreender um esforço empírico de verificação de utilização da Teoria da Regulação Responsiva em razão da instabilidade e sincretismo de suas propostas, algo que já foi apontado desde a recepção inicial da teoria (ROGERS, 1993) e em outras tentativas de abordagem empírica sobre o emprego da teoria por parte dos reguladores (NIELSEN, 2006; NIELSEN e PARKER, 2009).<sup>1</sup>

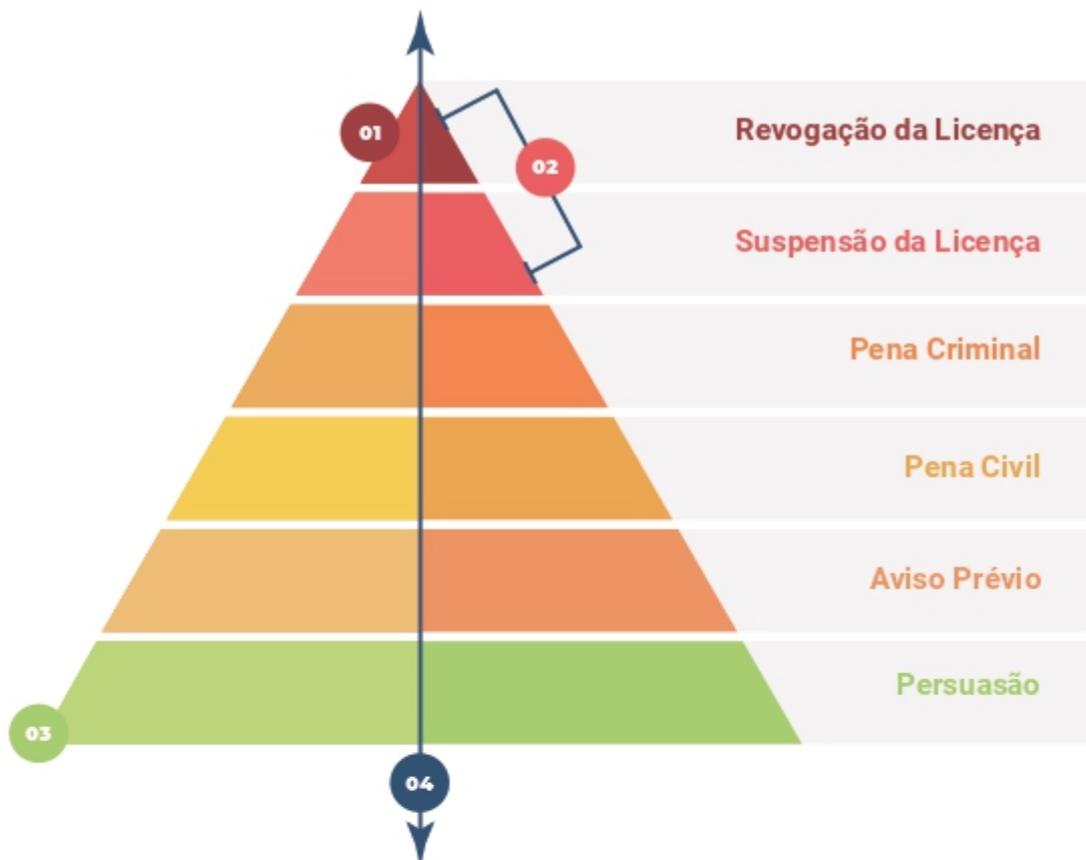
Não obstante a plasticidade da teoria da regulação responsiva, a concepção inicial propõe transcender a tradicional divisão entre a intervenção do governo e a desregulamentação, por meio do diálogo entre o regulador e o regulado. Essa inovação visa uma regulação que seja adaptável ao ambiente regulatório específico, introduzindo duas noções essenciais à teoria: a regulação como um esforço conjunto de colaboração entre regulado e regulador e, a estrutura de uma pirâmide de regulação progressiva, conforme descrito por Ayres e Braithwaite em 1992.

Nesse sentido, de acordo com a teoria desenvolvida pelos autores, a maneira de alcançar esse objetivo seria através de uma pirâmide regulatória. Esse mecanismo pode ser visto como uma representação visual das ações governamentais que seriam aplicadas ao ente regulado, com o propósito de alinhar seu comportamento, conforme Figura 1:

---

<sup>1</sup> GOETTENAUER, C. **Regulação Responsiva e a Política de Segurança Cibernética do Sistema Financeiro Nacional**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 5, n. 1, p. 131-146, maio 2019.

Figura 1 – Pirâmide Regulatória



01

Topo mais estreito representa sanções escassas, custosas e severas, sendo aplicadas somente quando houver a falha da persuasão.

02

O Comando e Controle se insere na parte superior da pirâmide. É parte integrante do conjunto regulatório responsivo.

03

Base mais larga representando o uso mais frequente das medidas persuasivas que são estratégias de baixo custo, respeito e economia de tempo.

04

O trânsito deve ocorrer nos dois sentidos da pirâmide, ou seja, as medidas devem ser aplicadas em direção ao topo quando a situação exigir, mas também, devem decrescer, quando o regulado reagir positivamente à intervenção.

Fonte: Adaptada de Ayres e Braithwaite (1992)

Nesse sentido, constata-se que a pirâmide regulatória de constrangimento (*enforcement*) ilustra uma estrutura hierárquica onde as intervenções estatais se intensificam progressivamente. A base da pirâmide é composta por medidas menos intrusivas, como

advertências ou orientações, escalando para ações mais severas, como multas ou revogação de licenças, à medida que se ascende na hierarquia. No entanto, uma limitação desse modelo é que ele se concentra em garantir a conformidade com padrões mínimos de conformidade, sem estimular ativamente melhorias significativas ou inovações por parte dos regulados.

Para superar essa limitação, propostas de aprimoramento da regulação responsiva foram introduzidas, como a adição de uma nova pirâmide focada na exploração das forças, recompensas ou suporte. Esta pirâmide complementar incentiva a adoção de práticas superiores, reconhecendo e recompensando esforços que vão além do mero cumprimento das normas.

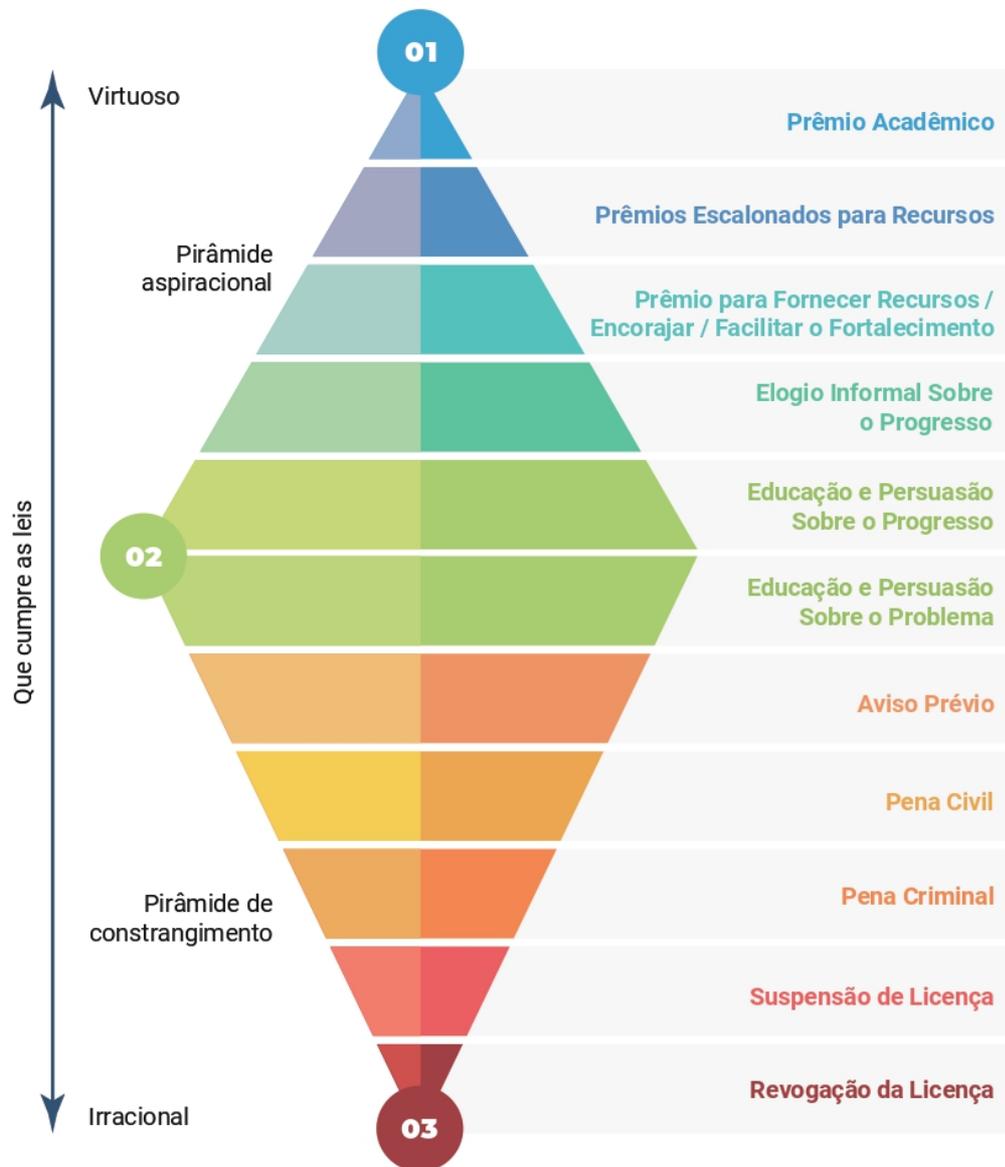
A integração dessas duas pirâmides, uma focada no constrangimento e outra no suporte, culminou na criação do diamante regulatório. Este novo modelo, proposto inicialmente por Jonathan Kolieb em 2015<sup>2</sup>, representa uma estratégia regulatória mais holística que não apenas busca a conformidade, mas também aspira a promover o desenvolvimento contínuo dos regulados.

O diamante regulatório sintetiza duas dimensões de atuação: a conformidade, que assegura o respeito às regras existentes, e a aspiracional, que encoraja os regulados a alcançarem objetivos que reflitam tanto suas ambições quanto as expectativas da sociedade. Este arranjo inovador expande o escopo da regulação, visando não apenas a aderência às normativas, mas também o incentivo ao progresso contínuo e à excelência, conforme representação gráfica da Figura 2:

---

<sup>2</sup> KOLIEB, J. **When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond**. Monash University Law Review, p. 136-162, 2015.

Figura 2 – Diamante Regulatório



**01** Uma vez satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos, o regulador deve estimular o alcance de novos padrões, caminhando com intervenções aspiracionais no sentido ascendente do Diamante.

**02** Desejo do regulador de cumprimento de padrões mínimos. Trata-se de medidas mais baratas que devem ser utilizadas com maior frequência.

**03** Se os requisitos mínimos estabelecidos não forem satisfeitos, o regulador deve aplicar sanções, caminhando com intervenções punitivas no sentido decrescente do Diamante.

Fonte: Adaptado de Ayres e Braithwaite (1992) e (Kolieb) 2015).

Cumprido destacar, neste ponto, que desde a proposta inicial de Ayres e Braithwaite, no início dos anos 90, existem diversas derivações da pirâmide regulatória, como a proposta de diamante regulatório de Kolieb, em 2015, que buscam agregar valor à ideia de responsividade da resposta do regulado em face do nível de aderência às normas e, ao mesmo tempo, simplificar a teoria da regulação responsiva através de representações gráficas, de modo que o detalhamento da pirâmide e do diamante regulatório servem apenas para fins didáticos e expositivos neste artigo, inexistindo qualquer pretensão em esgotar-se o tema.

Sobre o tema, assim adverte Marcio Ioro Aranha:

As pirâmides e suas derivações devem ser analisadas tendo-se em mente que a teoria da regulação responsiva intencionalmente abre mais questões para serem resolvidas pela prática regulatória e por estudos científicos, e que ela é, ao mesmo tempo, “muito complexa para ser implementada e tão intuitiva quanto jardinagem ou criação de filhos”<sup>3</sup>

Assim, considerando o atual estágio de discussão da teoria da regulação responsiva, é possível, pelo menos para a finalidade deste trabalho, defini-la como uma evolução do modelo tradicional de “comando e controle”, introduzindo uma abordagem mais sofisticada e complementar ao modelo anterior que promove a inteligência regulatória através de uma interação dinâmica entre punição e persuasão, tendo como principal objetivo incentivar a cooperação mútua entre os regulados e os reguladores, conduzindo à criação de normativas mais eficazes, prevendo uma escala variável de intervenções estatais, ajustadas conforme o comportamento dos regulados, que podem variar de “virtuosos” a “irracionais”, estabelecendo uma relação mais flexível e adaptativa.

## **1.2. O novo regime de autocontrole e de autocorreção de defesa agropecuária**

Após a breve síntese do atual estágio da discussão da teoria da regulação responsiva, importa esclarecer as principais ideias, abrangência, conceitos e paradigmas estabelecidos com a sanção do Projeto de Lei nº 1.293, de 2021, que deu origem à Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022, em especial, ao regime de autocontrole da defesa agropecuária.

Quanto à sua abrangência, a Lei nº 14.515/2022 abarca todos os agentes, públicos ou privados, que atuam na defesa agropecuária que, nos termos do referido diploma (artigo 3º, I), consiste em “normas e ações que integram sistemas públicos e privados, destinada à

---

<sup>3</sup> ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório** (Portuguese Edition), Edição do Kindle, p. 178, 2023.

preservação ou à melhoria da saúde animal, da sanidade vegetal e da inocuidade, da identidade, da qualidade e da segurança de alimentos, insumos e demais produtos agropecuários”.

Por sua vez, a referida legislação estabelece um rol de conceitos, em seu artigo 3º, que se traduz em técnica legislativa que limita a abrangência semântica das expressões na aplicação da própria legislação no mundo real, o que se traduz em mais estabilidade nas relações jurídicas regulamentadas e, pois, aumenta a segurança.

Nesse sentido, a fim de esclarecer a abrangência da Lei nº 14.515/2022, verifica-se que o mencionado dispositivo assim conceitua a “defesa agropecuária”, a “fiscalização agropecuária”, os “produtos agropecuários” e o “agente”:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - **defesa agropecuária**: estrutura constituída de normas e ações que integram sistemas públicos e privados, destinada à preservação ou à melhoria da saúde animal, da sanidade vegetal e da inocuidade, da identidade, da qualidade e da segurança de alimentos, insumos e demais produtos agropecuários;

II - **fiscalização agropecuária**: atividade de controle, de supervisão, de vigilância, de auditoria e de inspeção agropecuária, no exercício do poder de polícia administrativa, com finalidade de verificar o cumprimento da legislação;

III - **produtos agropecuários**: insumos agropecuários, animais, vegetais, seus produtos resultantes da atividade, seus subprodutos, derivados e resíduos que possuam valor econômico;

IV - **agente**: pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que realiza ou participa, direta ou indiretamente, dos seguintes processos ao longo das cadeias produtivas do setor agropecuário:

- a) produção, transporte, beneficiamento, armazenamento, distribuição e comercialização;
  - b) importação, exportação, trânsito nacional, trânsito internacional e aduaneiro;
  - c) transformação e industrialização;
  - d) diagnóstico, ensino, pesquisa e experimentação; ou
  - e) prestação de serviços e demais processos;
- (grifo nosso)**

Nota-se, pois, que os conceitos legais da atividade e dos agentes regulados abrange praticamente toda a cadeia produtiva do setor agropecuário, o qual dispensa um esforço retórico para destacar sua relevância política, social e econômica para a realidade brasileira<sup>4</sup>.

Além da definição das atividades, objetivos e pessoas abarcadas pela nova legislação, o normativo procurou estabelecer a definição dos novos institutos introduzidos, em especial, o conceitos de “autocontrole”, “autocorreção”, “protocolo privado de produção”:

---

<sup>4</sup> De acordo com o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 2,9% em 2023, totalizando R\$ 10,9 trilhões, cujo resultado foi fortemente influenciado pelo setor agropecuário que registrou um crescimento de 15,1% no período (**fonte**: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/agropecuaria-impulsiona-pib-do-brasil>).

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

VIII - **autocontrole**: capacidade do agente privado de implantar, de executar, de monitorar, de verificar e de corrigir procedimentos, processos de produção e de distribuição de insumos agropecuários, alimentos e produtos de origem animal ou vegetal, com vistas a garantir sua inocuidade, identidade, qualidade e segurança;

IX - **autocorreção**: adoção de medidas corretivas pelo agente, diante da detecção de não conformidade, de acordo com o previsto no seu programa de autocontrole, ou por deliberação da sua área responsável pela qualidade;

XI - **protocolo privado de produção**: conjunto de regras e de procedimentos estabelecidos no âmbito do setor privado por determinada cadeia produtiva, entidade representativa ou agente, de adesão voluntária, com o objetivo de garantir a integridade sanitária dos produtos e de caracterizar ou diferenciar produto ou sistema de produção, observados os atos normativos vigentes;  
**(grifo nosso)**

Veja-se, pois, que há notória preocupação da nova legislação com a estabilidade e segurança jurídica do novo regime de fiscalização do setor de defesa agropecuário, que terá como foco principal o estímulo de criação de mecanismos privados de controle e na consensualidade entre regulador e regulado, sem abrir mão da regulação estatal do processo produtivo em si, o que representa uma mudança de paradigma da regulação tradicional de “comando e controle”, em especial quanto aos processos fiscalizatórios, no sentido de uma regulação responsiva, buscando a cooperação entre agentes públicos e privados.

Aprofundando a análise dos instrumentos criados pela legislação, verifica-se que, no âmbito do autocontrole e da autocorreção, foram instituídos dois programas para o setor: o “Programa de Autocontrole dos Agentes Privados Regulados pela Defesa Agropecuária” (arts. 8º a 11) e o “Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária” (arts. 12 a 16).

Quanto ao Programa de Autocontrole dos Agentes Privados Regulados pela Defesa Agropecuária, a abordagem adotada pela legislação promove a obrigatoriedade de uma ação proativa, por parte dos agentes privados, para a gestão da qualidade e segurança dos produtos agropecuários, estabelecendo um marco regulatório que encoraja os agentes privados a assumirem a responsabilidade direta pela inocuidade, identidade, qualidade e segurança dos produtos, o qual passará por um processo de supervisão do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), na forma de regulamento próprio.

O Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, por outro lado, visa aprimorar os sistemas de garantia de qualidade e fortalecer a relação de confiança entre o governo e os agentes regulados no setor agropecuário, promovendo o intercâmbio de

informações de forma transparente entre regulado e regulador, mas cuja adesão e permanência dos particulares se dará de forma facultativa.

Destarte, a interação entre programas de autocontrole e programas de incentivos à conformidade cria um ambiente propício para a melhoria contínua da qualidade e segurança no setor agropecuário, uma vez que essa abordagem não apenas beneficia os consumidores, garantindo produtos mais seguros e de maior qualidade, mas também apoia os agentes privados na obtenção de vantagens competitivas e na redução de riscos e custos operacionais, sendo possível observar uma nítida relação de complementariedade e de sinergia entre esses programas.

Assim, considerando essas inovações legislativas promovidas pela Lei nº 14.515/2022, evidentemente houve a necessidade de reformulação do processo fiscalizatório e sancionatório no âmbito desse novo regime, o qual será mais bem descrito a seguir.

### **1.3. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento regulatório.**

Preliminarmente, cumpre destacar que as legislações que regulam as diversas atividades econômicas frequentemente estabelecem sanções como advertência, multa, suspensão temporária, caducidade e declaração de inidoneidade, além de obrigações de fazer ou não fazer.

A Lei nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especifica que as sanções aplicáveis por autoridades competentes podem ser pecuniárias ou consistir em obrigações específicas, garantindo sempre o direito de defesa. Essas sanções, previstas também em regulamentos administrativos e complementadas por outras normas tal como aquelas originadas do direito do consumidor ou de direitos dos usuários de serviço público, refletem a amplitude das possíveis respostas regulatórias às infrações.

Durante o processo sancionador administrativo até sua conclusão, as autoridades têm a discricionariedade para converter multas em obrigações de fazer ou não fazer, baseando-se em critérios de oportunidade e conveniência para melhor atender ao interesse público. Tal conversão pode ser realizada de maneira unilateral ou negociada com o infrator, possibilitando a imposição de sanções de polícia ajustadas à gravidade da falta ou a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), visando tanto a correção de atos

quanto a prevenção de novas infrações, sempre sob a égide do devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

No entanto, cabe ressaltar, porém, que o TAC não é um instrumento previsto para todos os órgãos e entidades administrativas de forma indistinta ou, sequer, aplicável para qualquer ilícito ou inconformidade, de modo que cabe a cada legislação setorial estabelecer suas hipóteses de aplicação e agentes responsáveis pela sua proposição, assinatura e fiscalização.

A origem do TAC no ordenamento brasileiro foi inicialmente introduzida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que, em seu artigo 211, especificou que "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial".

Posteriormente, a ideia de consensualidade foi incorporada à Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) por meio de uma modificação introduzida pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), o qual acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/1985, estabelecendo que "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial".

Ambas as legislações marcam a adoção formal do mecanismo de ajustamento de condutas no direito brasileiro, permitindo a resolução de conflitos de maneira consensual e efetiva, com reconhecimento legal para a execução das medidas acordadas.

Nesse contexto de consensualidade, o TAC ganha papel relevante e, até mesmo, de protagonismo na acomodação de interesses nos processos sancionatórios regulatórios, abrindo caminho para promover uma solução que esteja, ao mesmo tempo, alinhada com conformidade dos regulamentos aplicáveis e, também, com a capacidade do particular em dar cumprimento, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, as quais foram previamente acordadas entre as partes.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, destaca o papel da consensualidade e de sua introdução na relação entre Administração Pública e administrados:

Contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais

(licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismos) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem)<sup>5</sup>

Esse mesmo autor, assim conceitua o TAC, afastando de seu conceito a natureza transacional, mas substitutiva da sanção aplicada:

Impende acrescentar que o acordo substitutivo, sob qualquer forma ou denominação que se apresente, não é um contrato, mas um ato administrativo complexo, como tal regido pelo Direito Administrativo, e tampouco deve ser confundido com a transação, também um instituto afim que privilegia a via do consenso. No acordo substitutivo, a Administração não dispõe substancialmente sobre direitos públicos, mas sobre vias formais alternativas para efetivamente satisfazer interesses públicos, ao passo que na transação, a disposição possível do objeto da transação estará substancialmente limitada aos direitos patrimoniais de caráter privado (art. 841 do Código Civil).<sup>6</sup>

Neste ponto, quanto à natureza jurídica do TAC, é importante destacar que há vasta produção doutrinária à respeito do tema, a exemplo do entendimento de José dos Santos Carvalho Filho que o conceitua como “ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais”<sup>7</sup> ou, ainda, de Geisa de Assis Rodrigues que, ao contrário deste e de Diogo de Figueiredo Moreira Neto que o classificam como ato jurídico, o conceitua como “negócio jurídico bilateral, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às exigências legais”<sup>8</sup>

Assim, embora se reconheça a divergência doutrinária a respeito de sua natureza, é possível afirmar que o TAC funciona como um “acordo”, formalizado pela vontade da Administração Pública, qualificada por mais de um órgão e/ou agentes público, que atua de maneira a substituir ações do Poder Público, buscando a resolução de conflitos entre a Administração e, em situações de procedimentos administrativos sancionadores, os indivíduos infratores, cujo principal objetivo é a realização de interesses públicos determinados.

Portanto, é possível identificar três atributos fundamentais que definem a natureza desses acordos:

---

<sup>5</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 59, 2006

<sup>6</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. – 16. ed. Revisada e atual. – Rio de Janeiro: Forense, p. 295, 2014.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública: comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 202, 2001.

<sup>8</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 159, 2006.

- i) a consensualidade, que é um elemento essencial de qualquer tipo de acordo;
- ii) a alternatividade, que permite que o TAC funcione como um substituto à sanção legal, aplicada por um juízo de subsunção pura; e
- iii) a orientação para a finalidade pública, que emerge do desejo de atender a interesses públicos específicos.

É nesse contexto legal e normativo que a Lei nº 14.515/2022, ao disciplinar o novo processo administrativo de fiscalização agropecuária (arts. 33 a 40), permitiu a utilização do TAC para determinadas situações, cuja pertinência e avaliação frente aos princípios da regulação responsiva serão tratadas adiante.

## **2. Regulação responsiva, os programas de autocontrole e de autocorreção dos agentes privados regulados defesa agropecuária e o processo de fiscalização agropecuária**

A nova legislação procura reformular o sistema de fiscalização no setor agropecuário, trazendo à tona uma série de mudanças significativas que refletem alguns dos princípios da teoria da regulação responsiva.

Essencialmente, a lei busca introduzir a exigência de que os entes regulados no âmbito da defesa agropecuária implementem programas de autocontrole e de autocorreção. Esta medida enfatiza a importância do comprometimento interno dos agentes com a conformidade regulatória, promovendo uma abordagem proativa à gestão de riscos sanitários, alinhada ao conceito de autorregulação responsiva, onde as próprias entidades reguladas assumem a frente na garantia da segurança e qualidade agropecuária.

Com relação ao Programa de Autocontrole dos Agentes Privados Regulados pela Defesa Agropecuária, verifica-se que a Lei nº 14.515/2022 estabelece mecanismos que promovem a inserção da regulação responsiva no setor de defesa agropecuária ao estabelecer uma forma de autocontrole regulado para os agentes privados, uma vez que atende à diretriz de repartição de competências e responsabilidades entre regulado e regulador, atribuindo, assim, aos agentes privados autonomia, dentro do que for estabelecido em regulamento pelo Mapa, para dispor sobre seu próprio programa de autocontrole, de modo que a fiscalização executada pelo regulador, abandonando a ideia tradicional de comando e controle, deverá atuar de forma direcionada e de acordo com as novas diretrizes do novo diploma, quais sejam:

Art. 7º São princípios elementares da fiscalização:  
I - atuação baseada no gerenciamento de riscos;

II - atuação preventiva, a qual permita que eventual irregularidade de natureza leve possa ser sanada antes da atuação do agente, sempre que possível;  
III - intervenção subsidiária e excepcional na atividade econômica dos agentes, justificada apenas nas situações de prevalência do interesse público sobre o privado;  
IV - orientação pela isonomia, pela uniformidade e pela publicidade na relação com o agente da ação fiscalizatória, assegurado o amplo acesso aos processos administrativos em que o estabelecimento seja parte interessada;  
V - obediência às garantias conferidas pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, sobretudo em relação ao direito à inovação tecnológica e à presunção de boa-fé, entre outros.

Outrossim, o Programa de Inventivo à Conformidade em Defesa Agropecuária também está alinhado à ideia de responsividade ao fomentar que os agentes privados, a partir de contrapartidas em forma de benefícios e incentivos pelo Poder Público, compartilhem periodicamente os dados operacionais e de qualidade com a fiscalização agropecuária de forma voluntária, nos termos de futuro regulamento.

Nesse sentido, os programas se destinam a estruturar e aprimorar os processos executados pelos órgãos de defesa agropecuária e incentiva práticas de conformidade de forma voluntária, refletindo a ideia de regulação responsiva que busca equilibrar ações punitivas e incentivos positivos para fomentar uma cultura de aderência às normas regulatórias.

No entanto, a teoria da regulação responsiva propõe uma abordagem para a mudança de comportamento dos regulados, enfatizando a necessidade de uma combinação de métodos regulatórios, organizados em camadas de regimes jurídicos.

Esta teoria reconhece que a eficácia na alteração do comportamento só é possível em um ambiente de menor intervenção estatal, promovendo um equilíbrio entre cooperação e sanção. Por outro lado, a implementação parcial ou superficial dessa teoria, focando apenas em aspectos isolados como a cooperação entre regulador e regulado, pode falhar em atingir os objetivos desejados.

A ênfase excessiva na consensualidade administrativa ou na aplicação de sanções, sem considerar o perfil de conformidade dos agentes, não se alinha com os princípios fundamentais da regulação responsiva, que valoriza tanto o diálogo quanto a correção de condutas de maneira eficaz.

Ainda, a fim de implementar a estrutura da pirâmide (ou do diamante) regulatório, é necessário diferenciar o tratamento dos regulados com base em seu histórico de aderência às normas, reservando o diálogo e a cooperação para aqueles que demonstram um

comprometimento com a regulamentação, enquanto os infratores contumazes devem enfrentar as sanções.

Essa abordagem não uniforme visa incentivar uma mudança de atitude em relação à conformidade, não apenas em casos específicos, mas como um princípio geral. A pirâmide regulatória, portanto, não serve como um processo linear, mas como um meio de aplicar técnicas diferenciadas para incentivar o comportamento desejado, destacando a complexidade e a necessidade de uma aplicação cuidadosa da regulação responsiva para diferenciá-la de abordagens puramente consensuais ou punitivas, buscando efetivamente promover a conformidade e a mudança de comportamento dos regulados.

Nesse ponto, ganha destaque a contribuição de Marcio Iorio Aranha, que faz uma visão crítica de reguladores que procuram implementar uma regulação responsiva:

Não é incomum que reguladores desenhem pirâmides de *enforcement*, representando um caminho a ser seguido pelo regulador para cada caso fiscalizado, iniciando-se com uma postura cooperativa, facultando-se tempo para a correção da conduta, espaço para acordos de cessação de conduta e termos de compromisso, passando-se, para medidas mais invasivas se o regulado, no caso concreto, deixar de cumprir com o combinado ou implementar a reparação voluntária e eficaz da conduta infringente. Embora essa postura do regulador não deixe de ser um avanço em relação a um modelo anterior de automatismo regulatório apoiado na estratégia de comando e controle e no pressuposto de que ameaças e sanções seriam suficientes para conformidade regular de conduta dos regulados, não se trata de postura defendida pela teoria da regulação responsiva.

Essa postura de acompanhamento do regulado no processo fiscalizatório com espaço para a conformidade da conduta dos regulados, liberando-os de medidas punitivas caso reparem o dano ou acordem com a administração pública uma nova forma de agir é, de fato, a aplicação do direito administrativo sancionador consensual, mas descumpre, frontalmente, um pressuposto da teoria da regulação responsiva, qual seja, o de que a atuação do regulador deve ser planejada e dependente do perfil de comportamento regular, ou global, do regulado; não somente de sua postura pontual cooperativa em casos concretos.<sup>9</sup>

(grifo nosso)

Assim, a análise dos programas de autocontrole e de autocorreção instituídos pela Lei nº 14.515/2022 quanto a suas afinidades e aspirações no sentido de se implementar uma regulação efetivamente responsiva, em uma primeira vista, devem ser observados com um olhar crítico, a fim de se evitar equívocos na aplicação do quanto defendido pela teoria.

### **3. O TAC no contexto da regulação responsiva.**

O contexto legal, normativo e teórico apresentado dão conta que a regulação responsiva, entendida como teoria jurídica ainda em constante aprimoramento, apresenta

---

<sup>9</sup> ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório** (Portuguese Edition), Edição do Kindle, p. 216, 2023.

diversas facetas para sua implementação integral por parte de todos os agentes envolvidos no processo regulatório.

Isso porque a regulação responsiva depende, não apenas na mudança do ordenamento jurídico, criando ferramentas e/ou institutos que promovam e sustentem a legalidade das ações adotadas pelos reguladores, mas de uma mudança comportamental que reconheça e implemente essas novas ferramentas na realidade.

Outrossim, deve-se levar em conta o contexto dentro do qual as organizações estão inseridas. Isso quer dizer que deve ser avaliado o impacto das características organizacionais dos regulados em seu campo de atuação sobre sua regulação, de modo que os reguladores devem alinhar suas estratégias a estas características. Isso implica em reconhecer a necessidade de diferentes contextos e setores terem abordagens regulatórias diferenciadas, o que vai muito além da simples ideia de subsunção da regra sobre o caso concreto.

Nesse sentido, Marcio Iorio Aranha, ao tratar da implementação da pirâmide (ou do diamante) regulatório, reconhece que uma aplicação linear da teoria da regulação responsiva seria recomendável:

A introdução da pirâmide regulatória em formato de etapas necessariamente trilhadas para qualquer regulado, obrigando-se o próprio regulador a seguir um iter prescritivo independentemente do perfil global do regulado, não só não é recomendada pela teoria da regulação responsiva, como atenta contra os pressupostos de ciência comportamental que suportam a teoria, pois ela parte do pressuposto de que o regulador deve ter condições de levar em conta o comportamento geral do regulado para que o comportamento pontual possa ter como incentivo algo além do mero benefício de não incidência da ameaça de sanção quando corrigir a conduta ou quando compensar o prejuízo causado ao consumidor. Aliás, a regulação responsiva é festejada precisamente pelo reconhecimento de que a mera ameaça de sanção não tem repercutido como desejado na alteração de comportamento do regulado em direção à conformidade regulatória. Uma pirâmide que se aplique a qualquer regulado e obrigue o regulador a sempre cooperar em cada caso concreto é uma pirâmide responsiva somente na aparência, despida de essência de responsividade.<sup>10</sup>

Assim, para que aconteçam mudanças comportamentais e culturais no sentido da adoção da regulação responsiva, as modificações inseridas no ordenamento jurídico devem seguir um ritmo paulatino e ordenado que, necessariamente, esteja acompanhada de debates públicos e alinhada ao contexto organizacional e setorial dos agentes econômicos, a fim de, ao mesmo tempo, dar transparência e credibilidade para as mudanças promovidas e, de fato, implementar uma regulação que seja capaz de captar e responder às demandas setoriais.

---

<sup>10</sup> ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório** (Portuguese Edition), Edição do Kindle, p. 216-217, 2023.

Destarte, os processos sancionatórios regulatórios, embora estejam inseridos dentro do contexto global da regulação responsiva, representam apenas um seguimento que cuida especialmente da resposta do Estado para as não conformidades por parte do agente autuado que, na teoria regulatória tradicional, culminaria na aplicação correspondente à inconformidade identificado pelo regulador.

No entanto, conforme apresentado nos capítulos anteriores, é possível observar que, ao menos no contexto brasileiro, o instituto do TAC vem sendo uma ferramenta da denominada Administração consensual ou dialógica para solução de conflitos e, no caso do processo regulatório, como ferramenta para efetivação dos fins almejados pela regulação por meio de soluções pactuadas entre regulador e regulado.

Assim, o TAC representa, da mesma forma que o processo regulatório sancionatório, apenas um passo na direção de uma efetiva responsividade da regulação da defesa agropecuária.

### **3.1. O papel do TAC na Lei nº 14.515/2022.**

Considerando o contexto legal, normativo e teórico do TAC como instrumento do processo regulatório sancionatório, é possível constatar que a Lei nº 14.515/2022 admite a utilização do TAC no setor de defesa agropecuária em seu artigo 37, §3º, nos seguintes termos:

Art. 37, § 3º A penalidade de suspensão de registro, de cadastro ou de credenciamento ou a penalidade de cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento poderão ser convertidas em multa, mediante apresentação de requerimento do infrator e celebração de termo de ajustamento de conduta às exigências legais, com cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.  
**(grifo nosso)**

O texto legal, de início, estabelece as hipóteses de incidência, objeto e requisitos mínimos do TAC no âmbito do processo administrativo sancionatório, quais sejam, substituir as penas de suspensão e cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento em multa, cuja finalidade está alinhada às principais características do TAC apresentada por André Saddy e Rodrigo Azevedo Greco:

Depreende-se que os TACs são instrumentos consensuais substitutivos ou suspensivos de composição de conflitos entre a Administração e, nos casos de procedimento administrativo sancionador, os infratores, com o fim de almejar interesses públicos específicos. Três são, portanto, as características desses acordos:

(I) a consensualidade, inerente de qualquer acordo; (II) a alternatividade, necessária à substituição ou suspensão; e (III) a finalidade pública, decorrente do interesse público específico.<sup>11</sup>

Nesse sentido, verifica-se que o TAC poderá apenas ser utilizado no âmbito do processo regulatório sancionatório do setor ou processo administrativo de fiscalização agropecuária – expressão utilizada pela Lei nº 14.515/2022 – e, ainda, apenas quando já aplicada a pena de suspensão ou de cassação de registro, cadastro ou credenciamento.

A respeito do processo administrativo de fiscalização, os artigos 33 a 40 do referido diploma estabelecem seu fluxo processual, que tem início com a lavratura do auto de infração por auditor fiscal agropecuário competente (arts. 33 e 34), com possibilidade de apresentação de defesa pelo autuado no prazo de 20 dias (art. 35), a qual será apreciada pela respectiva Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA/Mapa) sediada na unidade da Federação onde foi constatada a infração.

Em seguida, das decisões tomadas pelas SFA, caberá recurso, também no prazo de 20 dias, que será direcionado à autoridade que proferiu a decisão para, eventualmente, reconsiderá-la e, caso não o faça, encaminhará o recurso para julgamento pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SDA/Mapa (art. 36).

Julgado o recurso pela SDA, em segunda instância, caberá, ainda, recurso – igualmente em 20 dias – para a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária, à qual compete o julgamento do processo administrativo em terceira e última instância (art. 37), sendo esta comissão a responsável pela análise conclusiva da proposta de TAC, nos termos do § 4º do dispositivo:

Art. 37, § 4º Caberá à Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária decidir sobre a conversão em multa das penalidades a que se refere o § 3º deste artigo.

Neste ponto, esclarece-se que, nos termos da legislação, a partir de uma interpretação literal do § 4º do art. 37, a Comissão Especial terá competência para realizar a análise da substituição das penas de suspensão e cassação de registro, de cadastro ou e de credenciamento independente do processo administrativo ter percorrido todas as três instâncias administrativas, já que, a rigor, esse percurso somente será trilhado caso assim

---

<sup>11</sup> SADDY, André. GRECO, Rodrigo Azevedo. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 171, abr./jun. 2015.

deseje o autuado, de modo que as sanções poderão ser exigíveis a partir do momento do trânsito em julgado administrativo.

Cumprido destacar, ainda, que foi disponibilizada para consulta pública, a partir da publicação da Portaria SDA nº 826, de 26 de junho de 2023, termo de minuta de Decreto que irá regulamentar a Lei nº 14.515/2022, no que tange à uniformização dos procedimentos do processo administrativo de fiscalização agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e os procedimentos para celebração de TAC<sup>12</sup>.

Do teor da minuta de Decreto, constata-se, de forma contrária à interpretação literal do art. 37, § 4º, da Lei 14.515/2022, que a proposta de regulamento do TAC apenas autoriza a sua apresentação quando o interessado, no ato de interposição do recurso à terceira instância, requerer expressamente tal providência:

Art. 19. As penalidades de suspensão ou de cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento poderão ser convertidas em multa, **mediante apresentação de requerimento expresso apenso ao recurso à terceira instância e celebração de termo de ajustamento de conduta às exigências legais.**

(...)

§2º **Caberá à Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária decidir sobre a conversão referida no caput, considerando as exceções constantes dos decretos específicos, dentre outros fatores.**

**(grifo nosso)**

No mais, outros pontos importantes da proposta de regulamentação do TAC envolvem a definição da natureza jurídica da multa a ser prevista no instrumento. Nos termos da minuta, a “multa de conversão da sanção tem **caráter compensatório** e difere-se da multa punitiva estabelecida em primeira instância” (art. 19, §1º), o que significa dizer que as multas no âmbito do processo administrativo de fiscalização agropecuária terão finalidades distintas.

Neste ponto, cabe destacar a diferenciação de multas punitivas das multas moratórias (ou com finalidade compensatória) apresentada por Somaia Gasel Khodr Bündchen em seu estudo sobre multas tributárias, mas que podem, de forma analógica, ser aplicadas aos demais ramos do direito:

As **multas punitivas** objetivam desestimular fortemente a prática de infração pelo infrator ou por terceiros e podem ser aplicadas com caráter preventivo ou repressivo. Na forma preventiva prevalece o interesse do Estado em garantir a arrecadação e manter o regular funcionamento da administração tributária, como, por exemplo, as multas aplicadas pelo descumprimento de obrigações acessórias, relacionadas com a

---

<sup>12</sup> Inteiro teor da Portaria SDA nº 826/2023 e da minuta de Decreto podem ser consultados no portal do Mapa, disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2023/copy7\\_of\\_consulta-publica-portaria-conjunta-mapa-ibama-e-anvisa-procedimentos-para-distribuicao-dos-processos-pendentes-de-registro-de-produtos-tecnicos-equivalentes-pre-misturas-e-produtos-formulados-de-agrotoxicos-e-afins](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2023/copy7_of_consulta-publica-portaria-conjunta-mapa-ibama-e-anvisa-procedimentos-para-distribuicao-dos-processos-pendentes-de-registro-de-produtos-tecnicos-equivalentes-pre-misturas-e-produtos-formulados-de-agrotoxicos-e-afins). Acesso em 01 mai. 2024.

manutenção de controles dos instrumentos necessários ou vinculados à determinação e apuração do fato tributável, tais como a manutenção de contabilidade e escrituração fiscal por parte do sujeito passivo, ou prestação periódica de informações à Fazenda Pública, como aquelas que o sujeito passivo estão obrigados a prestar mediante entrega de declaração. No caso da aplicação de multa punitiva com caráter repressivo prevalece o interesse da Administração Pública de garantir as receitas tributárias para custear suas despesas públicas, e por isso são aplicadas com rigor sobre a falta de pagamento do tributo devido.

As multas aplicadas com a finalidade de reparar prejuízos causados ao erário público, denominadas de **multas moratórias**, possuem natureza civil e caráter ressarcitório, compensatório ou indenizatório. Ressarcitório ou compensatório, no sentido de reparar o dano causado à Fazenda Pública com a impontualidade do sujeito passivo. Indenizatório, em razão de que toda infração tributária, de modo direto ou indireto, favorece o patrimônio do infrator em detrimento do patrimônio do sujeito ativo.<sup>13</sup>

De um lado, as multas punitivas fixadas pela “primeira instância” terão como principal objetivo penalizar o autuado diante da não conformidade e, de modo indireto, uma função pedagógica para impedir a recalcitrância do agente e, do outro lado, as multas compensatórias que têm como finalidade de servir de indenização equivalente ao dano causado no caso concreto.

Ainda, registra-se que a minuta de Decreto prevê, como uma inovação à previsão legal, além de apenas substituir as penalidades de suspensão e cassação, a possibilidade de prever obrigações de fazer e de não fazer pelo autuado, que dependerá da necessária colaboração da área técnica responsável pelo registro, cadastro ou credenciamento, tendo em vista a melhor solução do caso (art. 21).

### **3.2. Pontos positivos, desafios e limitações do TAC a luz da regulação responsiva**

Após a contextualização do TAC como proposto na Lei 14.515/2022, cabe fazer uma análise sobre sua aderência à teoria da regulação responsiva, indicando possíveis pontos positivos, desafios e limitações.

Previamente, como já esclarecido anteriormente neste trabalho, cabe repisar que o TAC agropecuário deve ser interpretado apenas como uma das medidas que induzem a implementação da teoria da regulação responsiva, de modo que a análise proposta não abarcará, evidentemente, a integralidade de todos seus aspectos, sendo, pois, uma análise da

---

<sup>13</sup> BÜNDCHEN, Somaia Gasel Khodr. A Natureza Jurídica das Multas Tributárias. Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET, p. 19, 2009. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Somaia-Gasel-Khodr-B%C3%BCndchen-A-natureza-jur%C3%ADdica-das-multas-tribut%C3%A1rias.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2024.

aderência aos principais aspectos que caracterizam a responsividade da regulação e dos seus atributos de flexibilidade, consensualidade, adaptabilidade e cooperação.

Não obstante, importante destacar que o TAC, por possuir a natureza de acordo substitutivo de penas severas em conversão pecuniária, induz os agentes regulados a agirem em uma lógica econômica. Significa dizer que, a princípio, o regulado deverá refletir, no caso do TAC agropecuário, sobre os benefícios de renunciar ao direito de questionar uma eventual sanção de cassação ou suspensão pela sua conversão em pecúnia e, de outro lado, os benefícios na assunção de novas obrigações.

Nesse sentido, a utilização do TAC, em tese, cria um inconveniente para a Administração Pública, qual seja, a possibilidade de sanções aplicadas pela prática de ilícitos ou inconformidades no âmbito regulatório, cujo principal objetivo é o atendimento do interesse público – que não admite, em regra, qualquer espécie de transação, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público e do poder-dever da Administração em o atender –, serem liquidadas com sua simples conversão em dinheiro.

Sobre a utilização do TAC na resolução de conflitos regulatórios, André Saddy e Rodrigo Azevedo Greco, analisando o TAC nos processos sancionatórios regulatórios no âmbito das agências reguladoras, identificou a seguinte conclusão:

O atraso na aceitação das vantagens das vias negociais nas atividades estatais muito se deve à visão imperativa da administração pública a reboque da interpretação absoluta que se conferia à indisponibilidade do interesse público, segundo a qual negociar na esfera administrativa seria o transacionar com a substância do interesse público, o que proscreveria todos os instrumentos do gênero: a conciliação, a mediação, a arbitragem, os ajustes de conduta, etc. Ora, em todas as modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a administração pública, no âmbito do direito administrativo, jamais se cogita de negociar a substância do interesse público, mas sim de flexibilizar a forma de alcançá-lo, de modo a atingi-lo com maior eficiência.<sup>14</sup>

Nesse sentido, considerando a proposta de regulamentação do TAC agropecuário em discussão, é possível observar que esse aparente inconveniente é suavizado por três mecanismos que reforçam a busca pela substância do interesse público supostamente transacionado.

O primeiro é justamente o momento que a norma admite sua apresentação, que somente poderá ocorrer na terceira instância administrativa. Significa dizer que, nessa etapa do processo sancionatório, embora ainda exista a possibilidade de afastamento da sanção de

---

<sup>14</sup> SADDY, André. GRECO, Rodrigo Azevedo. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 198, abr./jun. 2015.

suspensão ou de cassação pela Comissão Especial, já existe um amadurecimento da tese que sustentou a aplicação da sanção, dando um maior grau de certeza que a sanção será aplicada, o que, por sua vez, induz um comportamento de maior cooperação do regulado, diante da probabilidade da sanção mais gravosa e da possibilidade de obter uma resolução de menor impacto na sua atividade econômica.

O segundo instrumento reside na necessidade do TAC agropecuário – além da simples substituição da sanção de suspensão e cassação em multa compensatória – prever outras obrigações de fazer ou não fazer que reconduzam o enquadramento da conduta lesiva aos parâmetros legais, com possibilidade de adequação dessas obrigações à realidade do regulado, sua estrutura corporativa e sua capacidade operacional para atender à regulação de defesa agropecuária, o que está alinhada com a ideia de adequação da resposta do regulador à situação de não conformidade e, em especial, da consensualidade na resolução de conflitos regulatórios.

O terceiro mecanismo é decorrente do próprio poder discricionário da Comissão Especial, uma vez que caberá a este órgão, além da manutenção da sanção aplicada, a análise da oportunidade e conveniência da celebração do TAC, o que permite ao órgão realizar, por exemplo, análises de risco de ineficácia da medida envolvendo o histórico de recalcitrâncias do regulado, efetividade das possíveis obrigações de fazer ou não fazer alternativas, custos com o monitoramento do cumprimento do termo, entre diversas outras ações de prudência e de prevenção que estejam alinhadas ao interesse público almejado, medida que, igualmente, se mostra compatível com a responsividade da regulação, uma vez que representa medida de *enforcement* negativo (regulação de comando e controle), mas que foi precedida de medidas de *enforcement* positivo, a exemplo dos Programas de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária.

A proposta de regulamentação do TAC agropecuário, ainda, estabelece um limite temporal para o cumprimento das novas obrigações estabelecidas no documento. Nos termos do art. 22 da minuta de Decreto, referido prazo não poderá ser superior a três anos, sem qualquer possibilidade, a princípio, de extensão do prazo. Esta limitação, de um lado, procura criar um controle prévio sobre a atuação da comissão, impedindo acordos demasiadamente alongados no tempo, prevenindo potenciais situações como, v.g., acordos inexecutáveis, mas, por outro lado, impede o estabelecimento de soluções estruturantes de longo prazo.

Além disso, em seu art. 27, estabelece limites circunstanciais, quais sejam: não poderão ser firmados se já houver um TAC em andamento ou se o término de um TAC celebrado anteriormente tenha se dado a menos de dois anos.

No entanto, sobre essas limitações, o regulador parece, salvo melhor juízo, estar optando por evitar que o TAC seja uma solução universal e residual para os conflitos regulatórios, o que parece fazer sentido frente à ideia de privilegiar mecanismos de corresponsabilidade da regulação com o regulado, que, na atual discussão regulatório do setor de defesa agropecuária, apenas delegou parcela das atribuições de fiscalização, instituindo uma forma de autocontrole regulado e, também, incentivos positivos para a conformidade pelo regulado.

Ainda, verifica-se que a proposta de regulamento do TAC agropecuário procura estabelecer um equilíbrio entre *enforcement* positivo e negativo ao propor que a multa substitutiva da sanção teria natureza compensatória e seria cumulável com a multa de caráter punitivo estabelecida nas instâncias administrativas inferiores.

Isso decorre do fato que existem incentivos prévios do Poder Público para cooperação e corresponsabilização no processo fiscalizatório e, por consequência, de menor interferência sobre a atividades dos agentes privados, mas que, de outro lado, procura estabelecer, de forma proporcional a reparação do dano causado por aquele que rompe com o diálogo consensual estabelecido, de modo que a multa compensatória está alinhada com a pirâmide da intervenção regulatória.

Nesse sentido, o tratamento dispensado para aqueles que estão na base da pirâmide, ou seja, aqueles agentes que participam dos programas de autocontrole e autocorreção (*enforcement* positivo), passam a sofrer menor interferência estatal enquanto que, aqueles que praticam comportamentos que promovem a escalada na pirâmide regulatória, ou seja, em desacordo com a conformidade, receberão o rigor da lei equivalente à sua conduta praticada (*enforcement* negativo), o qual, por sua vez, poderá ser forjado consensualmente, obedecidos os requisitos e limitações da lei, a partir da celebração do TAC agropecuário.

Assim, é possível observar no TAC agropecuário um itinerário processual inserido no processo sancionatório regulatório que, não apenas estabelece uma forma consensual e alterativa para resolução de conflitos entre regulador e regulado, mas insere aspectos da teoria

da regulação responsiva, pavimentando caminho na regulação do setor para amadurecimento desses processos, a partir da experiência e diálogo constante dos agentes envolvidos.

## **Conclusão**

Neste estudo, foi investigado, de maneira breve, os limites teóricos e conceituais da teoria da regulação responsiva, a fim de viabilizar uma análise de aderência de suas no setor agropecuário diante do novo regime de autocontrole e dos programas de incentivos à conformidade, mais especificamente sobre a prática de solução de problemas através dos TACs. Outrossim, foram tratadas neste estudo as bases teóricas e as inovações legislativas com a Lei nº 14.515/2022, as quais evidenciaram um quadro geral complexo e dinâmico com desafios e oportunidades de melhoria da regulamentação e torná-la mais eficaz e adaptativa.

Destarte, a teoria da regulação responsiva, com ênfase seus aspectos de cooperação, voluntariedade e adaptabilidade, promete ser uma abordagem inovadora para superar as limitações impostas pelo modelo tradicional de “comando e controle”, em especial no setor de defesa agropecuária, cujo novo marco legal demonstra a disposição de se mover na direção de implementações de autocontrole, indicando uma tendência mais colaborativa e flexível não só deseja para garantir a qualidade e a segurança dos produtos agropecuários, mas também de promover uma cultura de conformidade e responsabilidade entre os agentes regulados.

No entanto, a eficiência dessa abordagem regulatória é influenciada por vários fatores, como a capacidade de adaptação dos regulamentos e dos regulados, os recursos disponíveis para a implementação e o monitoramento dos programas de autogestão e a criação de um ambiente de cooperação e liberdade para o diálogo. Além disso, a análise apontou a necessidade de se levar em conta as características do setor de defesa agropecuária, suas necessidades e diferentes níveis de maturidade de governança corporativa para estabelecer seus próprios programas de autocontrole.

Diante dos desafios acima identificados, torna-se claro que o processo de implementação da regulação responsiva deve ser acompanhado por um compromisso contínuo de avaliação e ajuste, a fim de garantir que as estratégias regulatórias sejam efetivamente alinhadas com os objetivos de segurança, qualidade e sustentabilidade da defesa

agropecuária. Para esse fim, a colaboração entre reguladores, regulados e demais agentes envolvidos na cadeia produtiva do agronegócio é crucial para a efetividade dessa abordagem regulatória.

Assim, a implementação do TAC, como uma ferramenta que está alinhada à teoria da regulação responsiva no setor agropecuário oferece uma oportunidade inestimável de caminhar em direção a um modelo mais adaptativo, eficaz e colaborativo de regulação. No entanto, para alcançar todo o potencial desse modelo, será crucial manter a inovação, a flexibilidade e a cooperação entre todos os participantes que atuam no processo regulatório.

### **Referências Bibliográficas**

ARANHA, Marcio Iorio. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório (Portuguese Edition), Edição do Kindle, 2023.

AYRES, Ian. BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation: transcending the deregulation debate. Oxford University Press, 1992.

Brasil. Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário; institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (Vigifronteiras); altera as Leis nºs 13.996, de 5 de maio de 2020, 9.972, de 25 de maio de 2000, e 8.171, de 17 de janeiro de 1991; e revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 467, de 13 de fevereiro de 1969, e 917, de 7 de outubro de 1969, e das Leis nºs 6.198, de 26 de dezembro de 1974, 6.446, de 5 de outubro de 1977, 6.894, de 16 de dezembro de 1980, 7.678, de 8 de novembro de 1988, 7.889, de 23 de novembro de 1989, 8.918, de 14 de julho de 1994, 9.972, de 25 de maio de 2000, 10.711, de 5 de agosto de 2003, e 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, 30 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. [Lei de ação civil pública]. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

\_\_\_\_\_. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº

8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei no 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 1º fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2002.

BÜNDCHEN, Somaia Gasel Khodr. A Natureza Jurídica das Multas Tributárias. Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GOETTENAUER, C. Regulação Responsiva e a Política de Segurança Cibernética do Sistema Financeiro Nacional. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 5, n. 1, 2019.

KOLIEB, J. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. Monash University Law Review, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SADDY, André. GRECO, Rodrigo Azevedo. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 165-203, abr./jun. 2015.