



 ANATEL	VOTO	NÚMERO E ORIGEM:
		314/2010-GCAB
		DATA: 17/6/2010
CONSELHEIRO RELATOR		
ANTONIO DOMINGOS TEIXEIRA BEDRAN		

1. ASSUNTO

Voto-vista na proposta de alteração do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Processo nº 53500.020772/2005.

3. VOTO

3.1. Cremos ser o objetivo primeiro deste colegiado conferir ao *Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas* eficácia, efetividade e eficiência ao desempenho da atividade sancionatória pela Anatel. Requeiro, pois, profunda reflexão deste colegiado para que possamos resgatar no presente processo normativo estes fundamentos, encontrando o eixo que satisfaça adequadamente aos anseios da Sociedade e da instituição.

Vamos, porém, aos pontos.

3.2. Ponto um:

3.2.1. A atividade sancionatória é uma dentre as dezenas de competências legais de relevante importância atribuídas à Agência Nacional de Telecomunicações. Sua prática, portanto, nem deve ser relevada, nem tampouco sobreposta às demais. Todavia, a situação atual é que o exercício desta atividade está demasiadamente dilatada. É significativo neste quadro o consumo de recursos humanos e materiais para a condução dos PADOS.

3.2.2. Parto da proposta do “rito sumário” surgido no transcorrer das discussões. Cremos ser a proposta um formidável mecanismo de racionalização administrativa. Todavia, o percentual de redução, para àquelas infrações de simples apuração, cujos infratores optarem pelo rito sumário é idêntico ao atenuante do inciso I, do art. 19 (da última proposta apresentada), em 70% (setenta por cento).

3.2.3. Ora, não enxergo incentivo relevante para adoção de rito diferenciado, caso a situação seja de infração de simples apuração, e ao mesmo tempo incidam as hipóteses do inciso I do art. 19. Deste modo, proponho, que a redução, no rito sumário, seja diferenciada, estabelecendo o patamar de 80 % (oitenta por cento), de modo a preservar o incentivo à resolução do problema e a racionalização dos processos.

3.3. Ponto dois:

3.3.1. Consideramos mais adequada a classificação dos grupos de sanções com base no porte das empresas e não por serviço prestado, conforme a última minuta apresentada.

Todavia, ainda considero as sanções altas para os grupos de micro, pequenas e médias empresas. Explicaremos.

3.3.2. Segundo Maria João Estorninho¹ a função principal da sanção nos contratos administrativos “*não é, nem a de reprimir as violações contratuais nem a de compensar a Administração pelos prejuízos sofridos, mas sim a de obrigar o particular a cumprir a prestação a que está adstrito e, dessa forma, assegurar a prossecução do interesse público subjacente ao contrato*”. Concordamos com a colocação. Perseguindo este objetivo último, fazer cumprir as suas obrigações, não vejo sentido em sanções elevadas. Exercidas com parcimônia, mas aplicadas com rapidez, creio que teremos resultados mais efetivos na repressão às infrações.

3.3.3. Nos patamares máximos propostos, creio haver, em certos casos, caráter confiscatório da sanção, gerando claro desincentivo ao ambiente de negócios. Por exemplo, uma única infração considerada grave, para uma microempresa, pode chegar ao valor de R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil), que seria em torno de 18% (dezoito por cento) da Receita Operacional Bruta da empresa. Uma multa nesse patamar tem o condão de inviabilizar economicamente uma empresa, gerando desemprego e diminuindo a diversidade de prestadores de serviços. Mesmo uma multa média é capaz de anular todo o lucro operacional de um ano de uma empresa.

3.3.4. Sugiro, pois, a redução pela metade dos valores máximos propostos para os grupos de médias, pequenas e microempresas, resultando na seguinte tabela:

GRUPO 1 – GRANDES

GRADAÇÃO	VALOR (em R\$)
Leve	de 1.000,00 até 10.000.000,00
Média	de 2.500,00 até 25.000.000,00
Grave	de 5.000,00 até 50.000.000,00

GRUPO 2 – MÉDIAS

GRADAÇÃO	VALOR (em R\$)
Leve	de 500,00 até 5.000.000,00 2.500.000,00
Média	de 1.250,00 até 12.500.000,00 6.250.000,00
Grave	de 2.500,00 até 25.000.000,00 12.500.000,00

GRUPO 3 – PEQUENAS

GRADAÇÃO	VALOR (em R\$)
Leve	de 160,00 até 800.000,00 400.000,00
Média	de 320,00 até 1.600.000,00 800.000,00
Grave	de 640,00 até 3.200.000,00 1.600.000,00

GRUPO 4 – MICROS

GRADAÇÃO	VALOR (em R\$)
Leve	de 110,00 até 55.000,00 27.500,00
Média	de 220,00 até 110.000,00 55.000,00
Grave	de 440,00 até 220.000,00 110.000,00

¹ Requem pelo Contrato Administrativo. Coimbra: Almedina, 1995 *apud* DIAS, Rocha Dias. Sanções Administrativas Aplicáveis a Licitantes e Contratados. São Paulo: Dialética, 1997. Pág.60

GRUPO 5 – PESSOAS FÍSICAS

GRADAÇÃO	VALOR (em R\$)
Leve	de 110,00 até 1.000,00
Média	de 220,00 até 2.000,00
Grave	de 440,00 até 3.000,00

3.3.5. Importante lembrar, também, que cada processo pode encerrar diversas infrações, sendo o valor da multa aplicada por processo, por vezes, superior aos tetos estabelecidos, outra razão pela qual achamos desnecessários tetos de multa em valores tão elevados.

3.4. Ponto três:

3.4.1. Entendemos que para controladores e administradores, as sanções devam seguir semelhança à Lei n.º 8.884/94, a qual impõe multa de dez a cinquenta por cento do valor daquela aplicável à empresa, de responsabilidade pessoal e exclusiva ao administrador.

GRUPO 6 – ADMINISTRADORES OU CONTROLADORES

PORTE DA EMPRESA	VALOR (em R\$)
MICRO	de 110,00 até 1% da ROB cinquenta por cento do valor da multa aplicada à empresa
PEQUENA	de 220,00 até 1% da ROB cinquenta por cento do valor da multa aplicada à empresa
MÉDIA	de 440,00 até 1% da ROB cinquenta por cento do valor da multa aplicada à empresa
GRANDE	de 880,00 até 1% da ROB cinquenta por cento do valor da multa aplicada à empresa

3.4.2. Para complementar esta proposição, sugiro a adequação do Art. 6º, da última proposta, para que a ele seja acrescido um parágrafo §4º, com a seguinte redação:

“§ 4º. A sanção prevista no *caput* é de responsabilidade pessoal e exclusiva do administrador ou controlador.”

3.5. Ponto quatro:

3.5.1. Por último, sugiro a inserção de regra de transição, para a aplicabilidade do Regulamento, sob inspiração das tradicionais regras de vigências de normas processuais.

“Art. 45. As disposições deste regulamento aplicam-se desde logo aos processos pendentes de decisão em primeira instância.”

3.5.2. Neste último ponto, não acompanho o entendimento do Parecer N.º 876/2009/PGF/PFE-Anatel, item “II.1.c” que entende ser possível a aplicação do regulamento apenas para infrações praticadas posteriormente à sua vigência. Acompanho doutrina majoritária no Brasil de que a lei mais benéfica retroage, escorada em autores de escol como Régis Fernandes de Oliveira, Daniel Ferreira, Heraldo Garcia Vitta, Edilson Pereira Nobre Jr, Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari, conforme lembrado por

Rafael Munhoz de Mello, autor citado pelo r. Parecer da Procuradoria, que adota entendimento contrário à retroatividade. O próprio autor sinaliza que a jurisprudência segue o mesmo no mesmo sentido, cumprindo citar Acórdão a seguir ementado:

ADMINISTRATIVO. SUNAB. MULTA. ATO DISCRICIONÁRIO. EXAME DA LEGALIDADE. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENIGNA EM MATÉRIA DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. 1. O ato discricionário pode ser examinado pelo Poder Judiciário, desde que o exame se atenha à legalidade. O Judiciário não pode emitir juízo sobre o mérito dos atos administrativos discricionários. 2. No caso, o juiz limitou-se a verificar qual a lei aplicável para a fixação da multa (a lei da época do fato, ou a posterior, mais benigna), o que caracteriza mero exame de legalidade da sanção. Não houve ingerência do Judiciário nos atos de competência da Administração Pública. 3. Segundo precedentes, em matéria de sanções administrativas, aplica-se o princípio da retroatividade da lei mais benigna, desde que não se trate de lei de vigência temporária.

3.5.3. Observe-se também excerto da decisão monocrática em pedido de tutela antecipada, do Exmo. Desembargador Roger Raupp Rios, (TRF4, AG 2007.04.00.021914-4, Terceira Turma, D.E. 24/07/2007):

Cabe ressaltar que a retroatividade *in bonam partem* é princípio geral de direito que impera independentemente de haver ou não a multa índole tributária. O simples fato de o direito ao tratamento mais benéfico estar positivado apenas no CTN não afasta a incidência da lei posterior *in mellius*, uma vez que há absoluta identidade de pressupostos fáticos (*rebi eadem est ratio eadem est jus dispositio* - onde existe a mesma razão deve reger a mesma disposição legal).

3.5.4. Deixemos bem evidente que está se propondo, não é uma regra de retroatividade em si, mas uma regra para vigência para processos pendentes de julgamento, com o intuito de evitar a insalutar coexistência de dois regulamentos de aplicação sanções vigentes.

É o meu voto.

ASSINATURA DO CONSELHEIRO RELATOR


ANTONIO DOMINGOS TEIXEIRA BEDRAN