



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

DIOSNELY ALMEIDA DE LIMA

**ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO NO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MERCADO, RESULTADOS
REGULATÓRIOS E DESAFIOS FUTUROS**

FORTALEZA
2024

DIOSNELY ALMEIDA DE LIMA

ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO NO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MERCADO, RESULTADOS
REGULATÓRIOS E DESAFIOS FUTUROS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A445a Almeida de Lima, Diosnely.
ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES:
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MERCADO, RESULTADOS REGULATÓRIOS E DESAFIOS FUTUROS /
Diosnely Almeida de Lima. – 2024.
84 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Serviço público; telecomunicações; regulação.. I. Título.

CDD 340

DIOSNELY ALMEIDA DE LIMA

ATUAÇÃO REGULATÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO NO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MERCADO, RESULTADOS
REGULATÓRIOS E DESAFIOS FUTUROS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Aprovada em: 25/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Rafael Vieira de Alencar
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A minha esposa, a minha mãe e meus amigos,
sem os quais essa conquista não seria possível.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque e Prof. Dr. Rafael Vieira de Alencar, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos servidores e professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, pela estimada contribuição durante a formação.

Aos colegas de turma, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

RESUMO

A prestação de serviços públicos é essencial nas sociedades fundadas no Estado social, pois constitui o meio pelo qual são supridas as necessidades da coletividade. No rol de necessidades coletivas, destacam-se as comunicações, por meio das quais é viabilizado não apenas o contato remoto entre indivíduos, mas também o desenvolvimento do país, por meio dos serviços de telecomunicações em geral. É importante traçar um panorama da atuação regulatória do Estado brasileiro neste importante setor da economia ao longo do tempo, objetivando compreender a correlação entre a dinâmica do mercado de telecomunicações e as formas de atuação regulatória do Estado brasileiro, identificar as razões que levaram o Estado a optar pela privatização do Sistema Telebrás em 1998, e fazer uma reflexão sobre os resultados regulatórios então obtidos além de considerações sobre os desafios futuros na regulação do setor. A metodologia da pesquisa consistiu na revisão da literatura afeta à definição de serviço público, conceitos relacionados à estrutura administrativa do Estado e teorias econômicas afetas ao assunto pesquisado, tais como a tese das falhas de mercado e teorias da regulação. Também foi realizada análise da evolução histórica do setor e das opções adotadas pelo Estado brasileiro na administração das telecomunicações nacionais ao longo do tempo, estabelecido recorte temporal até a década de 1950, bem como análise crítica dos resultados advindos da privatização e da regulação do setor a partir de consultas a dados públicos disponibilizados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estabelece que apenas a telefonia fixa constitui serviço público de telecomunicações, para o qual se aplicam as obrigações de universalização e continuidade, sendo os demais serviços, como a telefonia móvel, prestados no regime privado. Foi constatado que os avanços tecnológicos determinaram inovações na regulação estatal do setor ao longo do tempo. A privatização de 1998 foi uma necessidade decorrente de fatores de ordem macroeconômica, materializados, principalmente, na dívida externa crescente e instabilidades no cenário político durante a década de 1980. A atuação regulatória da Anatel viabilizou a expansão dos acessos de todos os serviços de telecomunicações no país, mas ainda há necessidade de melhoria na percepção da qualidade dos serviços pelos consumidores, bem como desafios futuros para o órgão regulador, como a proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa em 2025.

Palavras-chave: serviço público; telecomunicações; regulação.

ABSTRACT

The provision of public services is essential in societies founded on the social state, as it constitutes the means by which the needs of the community are met. Among the list of collective needs, communications stand out, through which not only remote contact between individuals is made possible, but also the development of the country, through telecommunications services in general. It is important to draw an overview of the regulatory action of the Brazilian State in this important sector of the economy over time, aiming to understand the correlation between the dynamics of the telecommunications market and the forms of regulatory action of the Brazilian State, identifying the reasons that lead the State to opt for the privatization of the Telebrás System in 1998, and reflect on the regulatory results obtained then, in addition to considerations about future challenges in regulating the sector. The research methodology consisted of reviewing the literature related to the definition of public service, concepts related to the administrative structure of the State and economic theories related to the subject researched, such as the market failure thesis and regulation theories. An analysis of the historical evolution of the sector and the options adopted by the Brazilian State in the administration of national telecommunications over time was also carried out, establishing a time frame up to the 1950s, as well as a critical analysis of the results arising from the privatization and regulation of the sector. based on consultations with public data made available by the National Telecommunications Agency (Anatel). Law nº 9,472, of July 16, 1997, General Telecommunications Law (LGT), establishes that only fixed telephony constitutes a public telecommunications service, to which universalization and continuity obligations apply, with other services, such as mobile telephony, provided under the private regime. It was found that technological advances determined innovations in state regulation of the sector over time. The 1998 privatization was a necessity arising from macroeconomic factors, materialized mainly in the growing external debt and instabilities in the political scenario during the 1980s. Anatel's regulatory actions made it possible to expand access to all telecommunications services in the country, but there is still a need to improve the perception of service quality by consumers, as well as future challenges for the regulatory body, such as the approaching end of fixed-line telephone concession contracts in 2025.

Keywords: public service; telecommunications; regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Pirâmide de estratégias regulatórias	36
Figura 2 Pirâmide de constrangimento	37
Figura 3 Regiões do Plano Geral de Outorgas da Telefonia Fixa – 2003	47
Figura 4 Pesquisa para Aferição da Satisfação e da Qualidade Percebida	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Acessos Históricos Telefonia Fixa (em milhões)	53
Gráfico 2	Acessos Históricos Telefonia Móvel	54
Gráfico 3	Panorama do Censo 2022	55
Gráfico 4	Acessos Históricos Banda Larga Fixa	57
Gráfico 5	Acessos Históricos TV por Assinatura	58
Gráfico 6	Médias das Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações (2015 a 2023)	62
Gráfico 7	Quantidades de bens reversíveis por concessionária	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Valores de VU-M de 2016 a 2019	56
Tabela 2	Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações (2015 a 2020)	61
Tabela 3	Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações (2021 e 2023)	61
Tabela 4	Valores estimados de adaptação da outorga das concessionárias do STFC para autorização	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	SERVIÇO PÚBLICO, ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E TEORIAS DA REGULAÇÃO	16
2.1	Conceito de serviço público	17
2.2	Administração indireta e Agências Reguladoras	24
2.3	Macroeconomia, microeconomia e teorias da regulação	27
3	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL	41
3.1	Panorama histórico das telecomunicações no Brasil	41
3.2	Organização dos serviços de telecomunicações no Brasil	49
4	ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ANATEL	51
4.1	Resultados da regulação do setor de telecomunicações	52
4.2	Desafios para o setor de telecomunicações no Brasil	59
4.2.1	<i>Avaliação do nível de satisfação geral do consumidor de serviços de telecomunicações</i>	59
4.2.2	<i>Proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa ...</i>	64
	CONCLUSÃO	73
	REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

A prestação de serviços públicos é essencial para qualquer sociedade organizada. Em todas as épocas sempre se revelou necessária a oferta de serviços que atendessem à coletividade de pessoas, pois a própria vida em sociedade demanda suprir carências que afetam a vida de toda a comunidade. Nesse sentido, diferem essencialmente os serviços públicos das atividades econômicas em sentido estrito, sendo essas últimas voltadas, em princípio, à satisfação dos interesses da renda e do lucro dos particulares. Em que pese o mercado tenha uma função social, a teor do art. 219 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a prestação dos serviços públicos não tem como alvo último a geração de renda, ou o lucro, mas, sim, a satisfação das necessidades da coletividade. Uma dessas necessidades, sem dúvida, é a de comunicação, viabilizada por meio da exploração dos serviços de telecomunicações. A comunicação a distância sempre foi uma necessidade para o ser humano. Desde os tempos antigos, o envio de mensageiros de parte a parte, mormente em tempos de guerra, era ação necessária, até mesmo, para a preservação das vidas das pessoas. Portanto, as comunicações se enquadram na noção primária de serviço público, aquele voltado precipuamente à satisfação das necessidades das pessoas. Entretanto, atualmente, os serviços de telecomunicações são explorados por pessoas jurídicas de direito privado, não diretamente pelo Estado.

Cabe um estudo a respeito da exploração dos serviços de telecomunicações no Brasil, uma reflexão que possibilite compreender se são serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito, como o Estado acompanhou a evolução tecnológica do setor ao longo da história do Brasil, e como está sendo realizada atualmente a regulação da exploração desses importantes serviços no país.

Assim, na pesquisa realizada, primeiramente, foi feito um recorte nas abordagens afetas à definição de serviço público, necessário para a identificação dos serviços públicos explorados no setor de telecomunicações. Nesse sentido, foi adotada a noção mais restritiva da definição de serviço público, limitando seu espectro material às atividades de que pode o cidadão usufruir diretamente, sendo, do ponto de vista subjetivo, serviço operacionalizado pelo Estado ou por pessoa jurídica por ele designada, e, do ponto de vista formal, serviço ao qual a lei designa o status de público. Ou seja, serviço público é aquele de que o cidadão pode usufruir diretamente, prestado pelo Estado ou por seus delegados, sob o regime de direito público. Com esse recorte epistemológico foi possível, dentro do escopo do trabalho, compreender com clareza a classificação dos serviços de telecomunicações estabelecida na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), permitindo identificar quais sejam os serviços

de telecomunicações de interesse coletivo e de interesse privado, bem como aqueles prestados no regime público e no regime privado.

A correta compreensão da estrutura administrativa do Estado foi imprescindível para a elaboração adequada da pesquisa, pois a análise do fenômeno da privatização das telecomunicações vivenciado pelo Brasil na década de 1990 envolve a compreensão dos conceitos de Administração Pública indireta e dos mecanismos por meio dos quais o Estado pode interferir na Economia, quer seja diretamente, ou indiretamente, razão pela qual foram estudados, na Seção 2, os conceitos de empresa pública, sociedade de economia mista e autarquia, além da própria da concessão da exploração de serviços públicos. Foram abordados aspectos teóricos básicos afetos à Economia, tendo sido necessário compreender conceitos relacionados aos campos da microeconomia e da macroeconomia. A exploração dos serviços de telecomunicações envolve tanto fenômenos econômicos que se manifestam no campo da celebração de contratos de prestação de serviços, quanto situações macroeconômicas que envolvem, por exemplo, a concorrência entre grandes operadoras do mercado e a necessidade de regulação estatal.

Para abordar a temática da privatização das telecomunicações, foram estudadas a tese das falhas de mercado, tradicional justificativa para a regulação, bem como as principais teorias da regulação aplicáveis ao caso brasileiro, com o objetivo de avaliar a aderência da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), agência reguladora dos serviços de telecomunicações no país, às premissas teóricas que orientam como deve ser a regulação de serviços públicos.

A privatização do setor na década de 1990 não foi um evento isolado, desconectado de contextos econômicos, sociais e históricos. Restou evidente a importância da análise desses aspectos externos para a correta compreensão do fenômeno. Essa reflexão contextualizada, permitiu a realização de um exercício de avaliação crítica dos resultados advindos da privatização das telecomunicações no Brasil. A Seção 3 foi dedicada ao exame histórico da organização do setor de telecomunicações no país, estabelecendo-se o recorte temporal até a década de 1950, permitindo o exame das condições de prestação do serviço de telefonia fixa, primeiro dos serviços de telecomunicações em operação no país, bem como uma análise da evolução histórica dos demais serviços de telecomunicações, prestados no regime privado.

Foi possível investigar os avanços tecnológicos do setor, bem como as escolhas políticas do Estado brasileiro ao longo do tempo, partindo de uma situação de pulverização de operadoras concessionárias municipais para um cenário de estatização dos serviços em nível nacional por meio da Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A (Embratel) e do Sistema Telebrás,

culminando com a necessidade de privatização identificada no início da década de 1990, decorrente dos grandes avanços tecnológicos dos sistemas de telecomunicações modernos e dos altos custos envolvidos com a sua operação, além de problemas de natureza macroeconômica pelos quais o País passava nesse período. O modelo adotado pelo Brasil envolveu, de um lado, a premissa da privatização do setor, com vistas ao aprimoramento da exploração dos serviços de telecomunicações no país, por meio da competição entre as empresas interessadas, e de outro lado, um órgão regulador, a Anatel, dotada de autonomia administrativa e financeira, capaz de estabelecer regras claras para o setor, e promover, pela via da regulação responsiva, o desenvolvimento das telecomunicações em todo o território nacional.

A Lei Geral de Telecomunicações, além de criar a Agência Reguladora do setor, estabeleceu a organização dos serviços de telecomunicações no Brasil, cuja classificação obedeceu a dois principais critérios, o da abrangência dos interesses e o do regime jurídico de prestação. Assim, ficaram os serviços de telecomunicações classificados em serviços de interesse coletivo e de interesse privado, segundo o primeiro critério, e em serviços prestados no regime público e prestados no regime privado, de acordo com o regime jurídico de prestação. Essa classificação é importante para identificar os serviços de telecomunicações enquadrados como serviços públicos, com obrigações de universalização e continuidade, e os serviços que não o são prestados no regime privado.

Compreendidas, então, as razões históricas que influenciaram o Estado brasileiro a optar pela privatização das telecomunicações, bem como a organização dos serviços explorados, a partir de então, pelas concessionárias e autorizatárias, importa avaliar os resultados obtidos com a regulação do setor levada a efeito pela Agência Reguladora especialmente criada para esse fim. A Seção 4 foi dedicada ao exame crítico dos resultados do setor de telecomunicações, realizado a partir de dados públicos do setor, disponibilizados no Portal da Anatel, na internet.

Por fim, foram estudados os desafios identificados na atuação regulatória da Anatel no setor de telecomunicações, abordando, especialmente, a avaliação da qualidade percebida pelo consumidor na prestação dos serviços de telecomunicações, bem como a proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa em 2025.

2 SERVIÇO PÚBLICO, ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E TEORIAS DA REGULAÇÃO

A dinâmica regulatória estatal envolve diversos campos de estudo do Direito Administrativo, tais como os serviços públicos, a composição burocrática do Estado, e seu papel

na ordem econômica, com vistas à promoção da eficiência nos serviços disponibilizados à população em geral. O retorno social dessa dinâmica regulatória é fruto do trabalho desenvolvido pelos entes estatais responsáveis por regular os setores econômicos por meio dos quais a sociedade tem suas necessidades supridas.

É necessário que a máquina pública esteja adaptada às dinâmicas do mercado de forma responsiva, buscando sempre o bem-estar social, quer seja por meio da exploração direta de serviços públicos ou pela via da exploração indireta constitucionalmente autorizada.

2.1 Conceito de serviço público

Na vida em sociedade é imprescindível a prestação de serviços à população. A dinâmica social exige a exploração de atividade econômica para viabilizar a produção de riquezas que, no âmbito da economia, sirvam ao propósito de suprir as necessidades das pessoas.

Merece destacar, aqui, o surgimento, após a Primeira Guerra Mundial, do chamado Estado social, que ficou conhecido também como Estado intervencionista, Estado providência, Estado de bem-estar ou *Welfare State*. Aponta Ranieri (2023, p. 64) que o Estado social se diferencia do Estado liberal em face de duas principais alterações:

- a) substituição da posição absenteísta do Estado liberal por uma posição ativa, necessária à efetivação dos novos direitos de crédito reconhecidos aos indivíduos e traduzidos como poder de exigibilidade em face do Estado (saúde, proteção social, vida familiar normal, instrução e cultura, solidariedade nacional etc.);
- b) adição, à função liberal de aplicação vinculada da lei como norma geral e abstrata, por meio de autorizações, proibições, habilitações etc., da função de gestão direta de serviços públicos (daí ser denominado “social”, muito embora expressão Estado Social só venha a ser constitucionalizada pela Lei Fundamental de Bonn de 1948, em seu art. 20, 1). Cuida-se, pois, de um Estado intervencionista.

É esse Estado social que estabelecerá a valorização dos serviços públicos como meios de garantia dos direitos humanos de segunda geração, consistentes em direitos econômicos, sociais e culturais, cuja efetiva realização depende da intervenção do Estado na saúde, educação, trabalho, e outras áreas sociais (Ranieri, 2023).

Os particulares prestam serviços com o interesse de lucro, mas também para suprir as necessidades das pessoas. Decorre tal movimento da própria noção de empreendedorismo. Assim, é concebível ao particular atuar nas mais diversas áreas da economia com desenvoltura

e com muito esforço para, primordialmente, suprir uma necessidade por ele identificada, mas também, com isso, auferir renda para os seus interesses particulares.

Em que pese a atividade econômica desenvolvida, em princípio, busque satisfazer um interesse do particular, mormente o lucro, os efeitos dessa atuação não se limita à esfera privada. Primeiramente, porque toda atividade econômica busca um fim que produz algum impacto na vida das pessoas. A fábrica que produz automóveis, além de gerar lucro para os acionistas, contribui para a mobilidade urbana, a padaria satisfaz necessidades alimentícias da população, a lavanderia disponibiliza um serviço que mantém limpas as roupas dos seus potenciais clientes, a academia de ginástica oferece um serviço que proporciona saúde e qualidade de vida às pessoas, dentre vários outros exemplos a provar que o empreendedorismo, de um lado busca renda, lucro, para o empreendedor, mas, de outro, satisfaz alguma necessidade social.

Em verdade, esse fato levou o constituinte originário a estabelecer a função social do mercado no art. 219 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como o constituinte derivado, em sede da Emenda Constitucional nº 85, de 2015, acrescentar parágrafo único ao referido art. 219 da Constituição, com vistas à estimulação da inovação no país. Assim, em face do evidente papel do mercado no desenvolvimento social, o referido dispositivo constitucional resta positivado atualmente da seguinte forma:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Em sede de análise da repercussão do papel do Estado na atividade econômica, convém recorrer às reflexões de Grau (2012), o qual desenvolve importante raciocínio de distinção entre “atuação estatal” e “intervenção do Estado na economia”. Com efeito, a “atuação” diz respeito a todo movimento, toda ação realizada pelo Estado com repercussão na economia como um todo, quer seja por meio da sua atuação direta, propriamente dita, quer seja por meio da intervenção nas atividades desempenhadas pelas unidades econômicas da sociedade. Para deixar clara essa distinção, o autor necessita dar um passo atrás, analisando as interpretações

possíveis à expressão “atividade econômica”, não esclarecida de forma didática na nossa Constituição. A partir desse esforço cognitivo, Grau (2012) estabelece uma classificação da atividade econômica bastante rica, que deve ser abordada nesse trabalho para melhor compreensão do fenômeno da regulação.

Dispõe o art. 175 da CF/88 que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. O transporte público de passageiros, prestado mediante concessão, a prestação de serviços de assistência à saúde da população em geral, realizada diretamente pelo Estado por meio do Sistema Única de Saúde (SUS), a educação pública prestada pelo Poder Público municipal, dentre outros exemplos, não deixam de ser “atividades econômicas”. Assim, Grau (2012, p. 101) defende que “atividade econômica em sentido amplo é território dividido em dois campos: o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito”. Ou seja, a atuação do setor privado em áreas que lhe são típicas, que visam o lucro do empreendedor, compreendem a chamada “atividade econômica em sentido estrito”, que vem a ser espécie do gênero “atividade econômica em sentido amplo”.

Assim, retornando à distinção entre “atuação” e “intervenção” do Estado na economia, sustenta Grau (2012, p. 91) que “intervenção conota atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito; atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo”. A atuação ou a intervenção do Estado na economia justifica-se pelo fato de haver serviços de que a sociedade necessita que demandam investimentos, por vezes, demasiadamente elevados para o particular.

Com efeito, para além do interesse privado, do particular, há serviços que exigem o atendimento de coletividade tal que demanda esforço inalcançável para o empreendedor particular não dotado de grandes recursos. É o caso da prestação de serviços de abrangência nacional, tais como a geração e distribuição de energia elétrica, ou a promoção das telecomunicações em todo o país. É imprescindível que o Estado, dotado de maior fonte de recursos, dentre as quais os tributos, atue para assegurar a prestação desses serviços a toda a população indistintamente, e de modo ininterrupto.

Para melhor compreender a forma de remuneração pela disponibilização dos serviços públicos à sociedade, convém destacar a classificação dos serviços públicos segundo o critério do atendimento ao interesse geral, por meio do qual são segregados em serviços *uti singuli* (singulares) e *uti universi* (universais ou coletivos), como destaca Pietro (2024, p. 125):

Quanto à maneira como concorrem para satisfazer ao interesse geral, os serviços podem

ser: *uti singuli e uti universi*.

Serviços **uti singuli** são aqueles que têm por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades dos cidadãos. Pelo conceito restrito de serviço público adotado por Celso Antônio Bandeira de Mello, só esta categoria constitui serviço público: prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pela comunidade. Entram nessa categoria determinados serviços comerciais e industriais do Estado (**energia elétrica, luz, gás, transportes**) e de serviços sociais (ensino, saúde, assistência e previdência social).

Os serviços **uti universi** são prestados à coletividade, mas usufruídos apenas indiretamente pelos indivíduos. É o caso dos serviços de **defesa do país contra o inimigo externo, dos serviços diplomáticos, dos trabalhos de pesquisa científica, de iluminação pública, de saneamento**. Quanto a este último, o STF, pela Súmula nº 670 (atual Súmula Vinculante nº 41), consagrou o entendimento de que “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”, exatamente por não ser usufruído *uti singuli* e não se enquadrar no conceito contido no art. 145, II, da Constituição. (grifo meu)

Por ser possível mensurar o *quantum* utilizado pelo cidadão, os serviços públicos singulares são remunerados por meio de taxas, espécie de tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, a teor do art. 77 do Código Tributário Nacional - CTN. Já os serviços públicos coletivos, posto serem disponibilizados à população em geral de modo indistinto, são remunerados por meio de impostos, que é espécie de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, a teor do art. 16 do CTN.

Outro dentre os muitos critérios adotados para classificar os serviços públicos é o objeto, segundo o qual podem ser classificados como administrativos, comerciais ou industriais, e sociais (Pietro, 2024). Os serviços públicos administrativos são aqueles mais diretamente relacionados com a operação da máquina estatal, como a imprensa oficial, por exemplo. Já os serviços públicos comerciais ou industriais são aqueles que “a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas de ordem econômica” (Pietro, 2024, p. 124); nesse diapasão, pode ser citado o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a telefonia fixa, que faz parte do objeto de estudo deste trabalho. Por fim, são serviços públicos sociais aqueles voltados ao atendimento de necessidades coletivas por parte do Estado como é o caso dos serviços públicos de saúde, educação, previdência, cultura, etc.

A forma de remuneração pelos serviços públicos administrativos e sociais se dá pela via dos impostos, administrados pelo Estado, como deve ser, pois demandam recursos financeiros de grande monta e se destinam à manutenção direta da máquina pública e à preservação dos direitos fundamentais de toda a coletividade indistintamente. Tais serviços devem permanecer sob os cuidados do Estado, não devendo ser alvo de privatizações temerárias. Estes se encaixam no conceito de serviços públicos à margem do mercado, mencionado por Nunes (2012). Entretanto, quanto aos serviços públicos comerciais ou industriais, afetos à dinâmica econômica mais diretamente, cabe analisar os apontamentos de Pietro (2024, p. 124):

O Estado pode executar três tipos de atividade econômica:

- a) uma que é reservada à iniciativa privada pelo art. 173 da Constituição e que o Estado só pode executar por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo; quando o Estado a executa, ele não está prestando serviço público (pois este só é assim considerado quando a lei o define como tal), mas intervindo no domínio econômico; está atuando na esfera de ação dos particulares e sujeita-se obrigatoriamente ao regime das empresas privadas, salvo algumas derrogações contidas na própria Constituição;
- b) outra que é considerada atividade econômica, mas que o Estado assume em caráter de monopólio, como é o caso da exploração de petróleo, de minas e jazidas, de minérios e minerais nucleares (arts. 176 e 177 da Constituição, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais 6 e 9, de 1995);
- c) e uma terceira que é assumida pelo Estado como serviço público e que passa a ser incumbência do Poder Público; a este não se aplica o art. 173, mas o art. 175 da Constituição, que determina a sua execução direta pelo Estado ou indireta, por meio de concessão ou permissão; é o caso dos serviços de transportes, energia elétrica, telecomunicações e outros serviços previstos nos arts. 21, XI e XII, e 25, § 2º, da Constituição, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995; esta terceira categoria corresponde aos serviços públicos comerciais e industriais do Estado.

Ou seja, com base no art. 173 da CF/88, o Estado pode intervir na economia, explorando diretamente atividade econômica em sentido estrito, quando isso for necessário para atender aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Também há situações em que o Estado assume para si atividades econômicas em caráter de monopólio, como é o caso da exploração do petróleo, de minas e jazidas, de minérios e minerais nucleares, a teor dos arts. 176 e 177 da CF/88. Por fim, a teor do art. 175 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a prestação dos serviços públicos em geral incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Como se vê, na primeira hipótese indicada por Pietro (2024), extraída do art. 173 da CF/88, a intervenção do Estado na economia decorre diretamente dos elevados custos envolvidos na garantia da segurança nacional e de relevante interesse coletivo, que não poderiam ser sustentados pelo particular, ou, no mínimo, temerário seria deixar a mercê da iniciativa privada situações que envolvam a segurança pública como um todo ou um interesse coletivo de grande relevância nacional. Embora seja um termo jurídico indeterminado, o “relevante interesse coletivo” estabelece que o Estado deve intervir na economia em situações excepcionais, extraordinárias, que não podem ser suportadas pela iniciativa privada, atuando diretamente em atividades econômicas em sentido estrito, o que deve ser feito, preferencialmente, de maneira temporária, até que o “relevante interesse coletivo” seja satisfeito.

A segunda hipótese apontada pela autora, sustentada no exposto nos arts. 176 e 177 da Constituição, mostra que, para algumas atividades econômicas, estratégicas para o país, entendeu o constituinte ser necessário estabelecer o monopólio da União, como é o caso da refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, por exemplo. Isso decorre do fato de que há atividades econômicas que são tão vitais para o país, que sua exploração deve ser concentrada no Estado para salvaguardar os interesses coletivos em geral, o que é uma decisão política, de organização do Estado, de alçada constitucional, pois diz respeito à vida de todos, em última instância.

Mas a terceira hipótese de execução de atividade econômica pelo Estado, conforme Pietro (2024), envolve a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a teor do art. 175 da CF/88. Aqui, verifica-se a possibilidade de algumas atividades econômicas, categorizadas como serviços públicos, serem prestadas diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de concessão ou permissão. O Estado, portanto, pode outorgar a prestação de serviços públicos ao particular, que o fará em nome do Estado. Essa previsão constitucional deve ser utilizada de maneira bastante sóbria e precedida de vários estudos técnicos sérios, sem prescindir, ainda, da ponderação política, porque serviço público é coisa séria e sua prestação pelo particular deve envolver, além da consignação de regras claras a serem observadas pelo prestador, uma real necessidade de proceder com a privatização, visando sempre preservar e otimizar a realização do interesse coletivo. Esse é o caso dos serviços públicos comerciais ou industriais, como os serviços de transportes, energia elétrica, telecomunicações, radiodifusão sonora e de sons e imagens, navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, indicados no art. 21, XI e XII, da CF/88, bem como serviços locais de gás canalizado, a teor do art. 25, § 2º, da Carta

Magna. Para essas situações, é possível a outorga da exploração pelo particular, mas, como dito, deve sempre ser observada a real necessidade de privatização e o acompanhamento da atuação da prestadora pelo Estado.

Em vista de todas essas classificações, a literatura pondera que não é tarefa fácil definir serviço público, pois se verificam, pelo menos, três elementos para sua definição: material, subjetivo e formal, desde as primeiras noções de serviço público, surgidas na França, com a chamada Escola de Serviço Público (Pietro, 2024). A autora é feliz em destacar que não há efetivamente uma crise no conceito de serviço público, pois os elementos caracterizadores do serviço público, concebidos originalmente pela Escola de Serviço Público, continuam sendo o melhor meio para a correta definição do serviço público, em que pese eventuais alterações legislativas havidas no Brasil:

O que vem ocorrendo é uma liberalização parcial, feita pela legislação ordinária, especialmente nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, correios, portos, em que uma parte da atividade, atribuída constitucionalmente à União para ser exercida, por autorização, permissão ou concessão, está sendo deixada à iniciativa privada. Além disso, mesmo com relação aos serviços públicos, passou-se a admitir que a sua execução pode ser feita em regime de competição (Pietro, 2024, p. 145).

O elemento material diz respeito ao serviço que é executado em si, havendo discussão se há de incluir todas as atividades que o Estado desempenha para além da função executiva, considerando a atuação legislativa e judiciária.

O aspecto subjetivo se refere à pessoa jurídica que pratica os atos de serviço, onde, para ser público, devem ser executados diretamente pelo Estado ou por outras pessoas jurídicas por ele delegadas para a empreitada.

Por fim, o elemento formal consiste no regime jurídico, legal, sob o qual a atividade é realizada, sendo necessário que a lei estabeleça o serviço como público. Quanto a esse aspecto formal para a definição do serviço público, forte é o reconhecimento da imprescindibilidade do ordenamento jurídico para a caracterização do serviço público no ensino de Bandeira de Mello (1987, p. 14) para quem “não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, foi submetida”.

Assim, para os fins desta pesquisa, no que concerne à prestação dos serviços de telecomunicações em regime público, convém a adoção da noção mais restritiva da definição de serviço público, limitando seu espectro material às atividades de que pode o cidadão usufruir diretamente, sendo, do ponto de vista subjetivo, serviço operacionalizado pelo Estado ou por pessoa jurídica por ele designada, e, do ponto de vista formal, serviço ao qual a lei designa o

status de público. Ou seja, considera-se serviço público aquele de que o cidadão pode usufruir diretamente, prestado pelo Estado ou por seus delegados, sob o regime de direito público. Com essa lente é que se torna clara a classificação dos serviços de telecomunicações estabelecida pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

2.2 Administração indireta e Agências Reguladoras

A Administração Pública é vista como um único organismo central que possui em seu ápice a figura do Presidente da República, no caso do Brasil, o chefe do Poder Executivo, responsável por fazer a máquina pública cumprir a lei, as normas definidas e estabelecidas pelo Poder Legislativo, com o fim de buscar efetivar o interesse público, no benefício das pessoas. A grande quantidade de atividades relacionadas com a Administração impõe ao Presidente da República se valer de auxiliares para o exercício do seu dever, de onde se constata a necessidade dos Ministros, nomeados pelo Presidente, para os mais diversos Ministérios do Poder Executivo. Essa estrutura burocrática aparelhada para o funcionamento do Estado compreende a Administração Pública Central. Em princípio, tal estrutura poderia operar da forma como organizada, com os diversos Ministérios atuam nas várias necessidades da sociedade e da economia, ou seja, por exemplo, bastaria, em tese, o Ministério das Comunicações para atender às necessidades de comunicações do Estado Brasileiro, envolvendo os serviços postais, as diversas formas de telecomunicações, etc. Entretanto, a experiência mostra que, mesmo as execuções de funções afetas a um único nicho da economia envolvem níveis de complexidade técnica que demanda a descentralização das atividades e, por conseguinte, a descentralização do poder para a sua melhor execução.

A literatura aponta para dois mecanismos clássicos de compartição de atividades administrativas, quais sejam a desconcentração e a descentralização. A primeira se refere à organização interna de uma mesma pessoa jurídica, a qual, para execução adequada dos seus processos, estrutura-se em setores para a realização das atividades, estabelecendo um organograma interno. A descentralização, por outro lado, diz respeito ao fenômeno onde o poder é distribuído entre pessoas jurídicas que serão dotadas de atribuições específicas para a execução de suas tarefas, que contribuirão para a realização de um todo maior. Nesse sentido, ensina Bandeira de Mello (1987) que a descentralização envolve a transferência de poderes, direitos e obrigações relativos a uma atividade ou, apenas, do exercício deles para outra pessoa jurídica.

Outro aspecto de especial relevância para a descentralização na prestação dos serviços

públicos verifica-se quanto à necessidade de especialização técnica na sua execução, a qual, para a Administração direta, pode se revelar bastante onerosa porque importa na sobrecarga do seu corpo de funcionários. Manter a centralização dessa prestação a todo custo importará o comprometimento da qualidade do serviço oferecido à população. Quanto a essa temática, convém destacar a assertiva reflexão de Pietro (2024, p. 570):

Note-se que a instituição de entidades descentralizadas prende-se essencialmente a razões de ordem técnico-administrativa; o acréscimo de encargos assumidos pelo Estado prestador de serviços (Estado do Bem-estar) aconselha a descentralização de atividades que, pelo elevado número e complexidade, não poderiam ser executadas a contento se mantidas nas mãos de uma única pessoa jurídica. A descentralização, além de aliviar o órgão central de certo número de atividades, ainda traz o benefício da especialização; com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado.

No Brasil, atualmente, a descentralização da Administração ocorre pela via da especialização dos serviços, quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado à qual será atribuída a titularidade e a execução de determinado serviço público, sempre pela via da lei, podendo corresponder às autarquias, às fundações governamentais, bem como às sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias, que exerçam serviço público (Pietro, 2024, p. 569). Ou seja, a necessidade de especialização das atividades impõe ao Poder Público a descentralização, ensejando a formação da Administração Indireta.

A correta descentralização do Poder para pessoas jurídicas de direito público ou privado depende da análise concreta das atribuições e competências que se pretende objeto da descentralização. Nesse sentido, importante parâmetro que pode ser utilizado para avaliar se é possível a descentralização do poder são as prerrogativas de Estado, como, por exemplo, a representação da supremacia do interesse público sobre o particular. Ou seja, quando a descentralização envolve o uso das prerrogativas estatais de representação da supremacia do interesse geral sobre o interesse particular, a descentralização só pode ser feita em favor de uma pessoa jurídica de direito público; quando a atividade ou função pública que se pretende descentralizar não envolve o uso de tais prerrogativas, pode ser realizada em favor de pessoa jurídica de direito privado (Souto, 2005). Ademais, há situações em que é defesa a descentralização por força da necessidade de submissão a uma hierarquia vinculada ao Poder Central; é o caso das Forças Armadas, que, por força de previsão constitucional, são diretamente subordinadas ao Presidente da República; nesse caso, impossível a descentralização das atribuições e competências das Forças Armadas, mesmo que para uma entidade da

Administração Indireta com personalidade jurídica de direito público.

Importa, aqui, falar sobre as autarquias, pessoas jurídicas de direito público criadas por lei para o exercício de atribuições e competências delegadas da Administração Direta que envolvem a representação da supremacia do interesse público sobre o particular. São dotadas de autonomia, não sendo subordinadas, mas vinculadas ao órgão correspondente da Administração Central.

As autarquias, quanto ao nível de autonomia de que gozam, podem ser classificadas entre comuns e especiais, sendo as primeiras criadas por lei para o exercício de função tipicamente pública, extraída do órgão ao qual seja vinculada; é o caso, por exemplo, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), autarquias comuns vinculadas, respectivamente, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Infraestrutura. Exercem, com relativa autonomia, funções públicas específicas, dentre aquelas atribuídas ao órgão da Administração Central ao qual estão vinculadas. Na visão de Souto (2005), as autarquias comuns são submetidas a forte controle político, materializado na livre nomeação e exoneração de seus dirigentes, de modo que não são suficientes para o exercício de uma função regulatória efetivamente independente. Daí a necessidade das autarquias especiais, também criadas por lei, mas dotadas de “regime diferenciado, com privilégios específicos, com maior autonomia em relação às autarquias comuns, notadamente no que concerne à composição de sua direção e à obtenção e gestão de recursos” (Souto, 2005, p. 240). Para o exercício adequado da função de regulação, objeto de estudo deste trabalho, faz-se necessária a autonomia administrativa do órgão regulador como forma de proteção a ingerências políticas, a fim de que seja alcançada a máxima eficiência regulatória possível, evidenciada em resultados efetivamente benéficos para a sociedade.

Neste trabalho, será dedicada especial atenção à atuação de uma autarquia especial criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais, a teor do art. 8º do referido diploma legal. A Anatel está inserida no rol das autarquias especiais conhecidas como “Agências Reguladoras”, que se revestem de competências relacionadas ao “acompanhamento e intervenção em segmentos específicos, sob execução do setor privado, regulando a relação entre oferta, com qualidade e preço acessível, e demanda” (Souto, 2005, p. 242).

Ademais, na Administração Indireta, existem as chamadas empresas estatais,

consistentes nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista, que são pessoas jurídicas de direito privado. Diferentemente das autarquias, que são “criadas” por lei, a criação desses entes é “autorizada” pela lei. Gozando de maior liberdade de atuação, advinda do regime jurídico de direito privado, as empresas públicas e sociedades de economia mista materializam intervenção do Estado na economia com fim diretivo, de influenciar o rumo que o mercado deve tomar. Operam em atividades econômicas para as quais foram concebidas, conforme disposto na lei autorizativa de sua criação. A autorização legal para sua criação envolve o aporte de bens e recursos para a integralização do seu capital social (art. 37, XIX, e 173, § 1º, CF/88), passando essas estatais a “operar nos moldes das empresas privadas, inclusive quanto à legislação civil, comercial, trabalhista, tributária etc.” (Souto, 2005, p. 268).

2.3 Macroeconomia, microeconomia e teorias da regulação

Considerando a influência da atuação do Estado na busca do "bem comum", foram elaboradas diversas teorias econômicas que servem para compreender a influência das políticas públicas e seu impacto na vida das pessoas. A relação entre direito e economia, assim, tem se mostrado cada vez mais evidente, principalmente a partir da escola neoclássica, que, superando a chamada concepção clássica da economia, desenvolvida por Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill e Karl Marx, inaugurou a investigação científica das "circunstâncias nas quais se justificam a atuação do Estado e a aplicação do direito a partir de critérios econômicos" (Coutinho, 2014, p. 8). A escola neoclássica fundou-se, inicialmente, na concepção da noção de utilidade, identificada como o grau de felicidade subjetiva do indivíduo influenciado pela economia, que apontaria para os melhores resultados econômicos possíveis. Ou seja, as melhores decisões seriam aquelas que resultariam em maior utilidade para o máximo de pessoas.

Na elaboração desse conceito de utilidade, foi necessário, para os economistas neoclássicos, lançar mão de algumas premissas que permitissem a melhor apuração da felicidade subjetiva dos envolvidos na alocação de recursos. Para este estudo, convém conhecer a divisão feita no campo da economia moderna em macroeconomia e microeconomia. A primeira diz respeito aos sistemas econômicos vistos em sua totalidade, as economias nacionais e a economia internacional. Assim, os macroeconomistas estudam fatores que determinam “a produção, o emprego, o consumo, o investimento, o aumento ou diminuição das importações e exportações, o crescimento de longo prazo de uma economia, os níveis gerais de preço e as taxas de inflação” (Coutinho, 2014, p. 8). Já a microeconomia compreende o funcionamento das pequenas unidades da economia, tais como o indivíduo, a empresa, o domicílio. A

microeconomia cuida de “responder perguntas como: quais bens ou serviços devem ser produzidos? Que técnicas de produção devem ser utilizadas? A que preços devem ser vendidos os produtos?” (Coutinho, 2014, p. 8).

No campo da teoria neoclássica utilitarista, o ótimo de Pareto é a alocação eficiente de recursos concebida como aquela em que há compensação perfeita, ótima, entre os ganhos e as perdas dos indivíduos impactados pela ação, de modo que não haveria ganhadores nem perdedores. Como dito por Coutinho (2014, p. 10): "uma alocação de recursos será Pareto-ótima quando nenhuma mudança distributiva adicional puder deixar, simultaneamente, ao menos uma pessoa em situação melhor e nenhuma pessoa em situação pior".

A alocação Pareto-ótima é quase impossível na prática, como se pode inferir, porque as decisões administrativas que afetam a economia, invariavelmente, afetam os indivíduos e o mercado de forma desigual, importando em impactos positivos de maior monta para determinados grupos do que para outros, bem como afetando negativamente os diferentes grupos envolvidos de forma desigual. Assim, no final da década de 1930, foi proposta, pelos economistas Nicholas Kaldor e John Hicks, uma nova concepção de eficiência na economia do bem-estar. Diferentemente da lógica paretiana, "segundo o critério Kaldor-Hicks, aqueles que se prejudicam podem ser potencialmente compensados pelos que se beneficiam, com a vantagem de que, ao final, haverá ganhos líquidos" (Coutinho, 2014, p. 11). É o caso, por exemplo, do uso da tecnologia na automação de processos industriais que, por um lado, pode subtrair postos de trabalho no chão da fábrica, mas, por outro, vai dinamizar a operação industrial, incrementando as vendas, de modo a aquecer a economia, culminando com a necessidade de contratação de mão de obra para dar vazão à elevação da demanda por vendas decorrentes da otimização dos processos industriais.

Ou seja, no exemplo dado, não são exatamente os trabalhadores dispensados que serão beneficiados com o impacto da tecnologia na indústria, pois, nesse caso, seria o estado ótimo de Pareto, mas a repercussão da iniciativa na vida de outras pessoas é que justificaria a tomada da decisão. Por isso, o teorema de Kaldor-Hicks dá azo a análises de custo-benefício, onde fará sentido perseguir um objetivo se os benefícios dele decorrentes superarem os custos a ele associados.

A relação entre direito e economia ficou mais evidenciada com os estudos realizados pela chamada escola da análise econômica do direito (*law and economics*), surgida nos anos 1950, com destaque para a obra *Economic Analysis of Law*, de Richard Posner, de 1972. Assim, os impactos do direito e das instituições jurídicas, bem assim sua formação, estruturação e processos, passaram a ser estudados com vistas a identificar as relações existentes entre o direito

e a economia. A economia, enquanto fenômeno social, exerce influência sobre o direito, e este, enquanto técnica de regulação de condutas em sociedade, repercute diretamente na economia como um todo. Assim, partindo dessa análise econômica do direito, a escola da *law and economics* enuncia que, para resultar em ganhos de utilidade (bem-estar) para todos, as trocas devem contar, como pano de fundo institucional, com a definição de direitos de propriedade e regras de *enforcement* contratual (Coutinho, 2014).

Além desses, trabalho publicado em 1960 por Ronald H. Coase, *The Problem of Social Cost*, foi determinante para a concepção da chamada Teoria do Estado Mínimo, cujo conhecido “teorema de Coase” enuncia, nas palavras de Coutinho (2014, p. 12):

[...] uma norma jurídica pode favorecer distribuições ineficientes de direitos, e, se isso ocorrer, os indivíduos tenderão a realocar esses direitos de forma mais eficiente para melhorar as condições de bem-estar de todos por meio de negociações privadas, desde que não haja custos de transação impeditivos.

Tal pensamento favorece a tese de que a atuação do Estado é secundária, ou mesmo desnecessária, para a solução dos problemas advindos das relações jurídicas porque os próprios atores envolvidos, no exercício de um esforço racional de solução de controvérsias, promoverão as negociações necessárias para o melhor desfecho do problema verificado no mundo real, com o objetivo de maximizar os seus ganhos. Para tanto, os agentes avaliação, necessariamente, os custos de negociação associados a esse esforço para contornar os prejuízos decorrentes da relação estabelecida com base na norma jurídica aplicável.

Em contraponto a essa visão econômica eminentemente liberal, marca das escolas neoclássicas estudadas, cunhou-se o termo “regulação”, o qual traz em si ambiguidades intrínsecas que precisam ser solucionadas para melhor compreensão do que seja. Falar em “regulação” pode dizer respeito à intervenção abrangente do Estado sobre o capitalismo, ou seja, sobre todas as interações econômicas em sociedade ou, como mais comumente compreendido, diz-se da atuação do Estado na economia em situações e momentos específicos com o fim de assegurar o bem-estar geral das pessoas. Entretanto, as formas como essa atuação do Estado da economia se manifesta são plurais, podem se materializar por meio da edição de resoluções com regras aplicáveis aos players de mercado, com a cominação de sanções em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas, mas a regulação também pode se manifestar por meio da adoção de práticas estímulo à economia, tais como incentivos fiscais para implantação de determinado tipo de empreendimento em um dado município brasileiro, pois,

assim, o Estado intervém indiretamente no comportamento dos agentes econômicos, que buscarão explorar suas atividades econômicas nos locais onde haja melhor relação custo-benefício para implantação das suas operações.

A regulação sofreu forte oposição pela chamada Escola de Chicago, a partir de meados dos anos 1960, quando o departamento de economia da Universidade de Chicago, “liderado por George J. Stigler e Milton Friedman, aderiu inteiramente à economia neoclássica e assumiu uma postura irredutivelmente contrária à tradicional justificativa para a regulação: a existência de falhas de mercado” (Coutinho, 2014, p. 14).

Convém explicitar a tese das falhas de mercado, à luz da revisão da literatura trazida por Nusdeo (2008). Essa teoria ganhou força a partir da constatação de que a tese liberal do mercado que se organiza de maneira automática, como se houvesse uma mão invisível, na concepção de Adam Smith, não tem se consolidado ao longo dos anos no plano da realidade. A prática do mercado mostra que instabilidades de toda ordem interferem na dinâmica esperada para o sistema mercantil. Ou seja, a realidade mostra que há inoperacionalidades no mercado, advindas de falhas de mobilidade, de transparência, de estrutura, de sinal e de incentivo.

A percepção liberal tradicional sustenta que os fatores de produção do mercado são dotados naturalmente de um certo grau de mobilidade, uma capacidade de reagir às oscilações de preços dos produtos de modo a evitar a subprodução ou o acúmulo indesejável de estoque. Na prática, tal mecanismo não se manifesta exatamente como teoricamente previsto, pois fatores externos à dinâmica do mercado interno podem interferir nos preços e nos volumes de produtos disponíveis para consumo, como, por exemplo, dificuldades dos consumidores em adquirir os bens postos à venda, o que leva a queda dos preços, mesmo em um cenário onde a produção é adequada à demanda histórica. Isso é o que caracteriza a chamada falha de mobilidade do mercado.

Informações são fatores determinantes na dinâmica do mercado. É nesse sentido que se manifesta a chamada falha de transparência, a ocorrer, por exemplo, quando um fornecedor detém informações privilegiadas sobre os movimentos dos seus competidores, a partir do acesso indevido a informações técnico-operacionais de outros *players* de mercado, dentre outras situações possíveis. Esse fato desestabiliza as relações na dinâmica mercantil, levando o detentor das informações privilegiadas a uma posição de vantagem competitiva em relação aos demais fornecedores, o que também influencia nos preços e nos estoques dos produtos, e na exploração dos serviços disponibilizados no mercado. A tese liberal estabelece que todos os atores do mercado detém acesso às informações necessárias para sua adequada operação, mas, como dito, na realidade, com frequência, isso não é o que acontece.

Outro ponto da tese liberal convencional sustenta que os operadores do mercado atuam de maneira “atomizada”, onde todos possuem o mesmo nível de impacto sobre as relações estabelecidas no mercado, sem distorções entre os concorrentes. Ocorre que, na prática, as discrepâncias entre os fornecedores não são incomuns, havendo situações em que um *player* pode, por exemplo, beneficiar-se de uma economia de escala por meio da produção em grande quantidade se comparada com outros concorrentes, ou de uma economia de escopo por meio da agregação de atividades econômicas diversas num mesmo espaço físico, como é o caso dos postos de gasolina que mantém lojas de conveniência. Dessa forma, alguns fornecedores se destacarão mais no mercado, prejudicando o pressuposto da atomização, a ensejar mais uma falha de mercado, a falha de estrutura, consistente na distorção de participação entre os diferentes fornecedores, que se manifesta na concentração do mercado em alguns *players*, que dominarão os preços e as quantidades dos produtos e a disponibilidade dos serviços. Decorre dessa falha a formação dos indesejáveis oligopólios e monopólios que ferem gravemente a concorrência, causando, por conseguinte, prejuízos aos consumidores, para os quais restarão preços mais altos ou apenas se render aos valores determinados pelos grandes fornecedores.

O mercado também apresenta falhas que se manifestam no seu mecanismo natural de sinalização, os preços. Na prática, estes sofrem influências dos mais diversos fatores existentes na sociedade, não apenas das tradicionais variáveis econômicas da oferta e da procura. Esses fatores consistem nas chamadas externalidades, custos ou benefícios que se incorporam à atividade do mercado sem, necessariamente, repercutir em alteração nos preços praticados. Muitos são os exemplos de externalidades, mas, por exemplo, a automatização de processos industriais que promove uma redução na mão de obra “acarreta um custo social para a comunidade, representado pelo desconforto de um grande número de desempregados e possível elevação dos índices de criminalidade” (Nusdeo, 2008, p. 155). Esta informatização representará custos para o mercado em decorrência, por exemplo, da menor demanda ocasionada pelo aumento repentino no número de desempregados de uma determinada região. Outro exemplo de custo social advindo da atividade econômica e que repercute no mercado são as doenças laborais decorrentes da exposição dos trabalhadores a condições insalubres; com isso, o sistema de saúde público é demandado e esse custo, que deveria ser atribuído ao gerador do problema, é transferido para a sociedade como um todo. A degradação ambiental, promovida pelo manejo inadequado do solo com o uso irresponsável do fogo para limpeza de áreas para criação de animais, por exemplo, repercute em problemas naturais de toda ordem decorrentes de queimadas descontroladas. Por outro lado, as externalidades também podem ser positivas como a vacinação em massa da população contra a Covid-19, recentemente levada a efeito no

Brasil, que, imunizando as pessoas que se dispuseram a serem inoculadas, fez cessar a pandemia que assolou o mundo em 2020 e 2021, promovendo a retomada da economia no país¹. Enfim, muitas são as externalidades que influenciam na operação do mercado, produzindo custos e benefícios não automaticamente mapeados em preços. Nusdeo (2008, p. 159) destaca a importância do Direito na regulação dessas distorções de sinalização do mercado, citando exemplos extraídos do Direito Urbanístico e do Direito Trabalhista:

A simples norma proibitiva do fumo em diversos locais prende-se à mesma origem. E daí por diante, alcançando os dispositivos típicos de poder de polícia em vários setores, como os relativos a segurança e higiene do trabalho, no campo do Direito Trabalhista, os aplicáveis a condições, também, de segurança e higiene de estabelecimentos abertos ao público, como casas de espetáculos, restaurantes, escolas, com o fim ostensivo de evitar o custo externo ou social, representado pelo risco à incolumidade dos espectadores ou clientes pela falta de higiene ou de adequado sistema de saídas em caso de emergência.

A necessidade de bens coletivos não é sinalizada pelos meios convencionais do mercado fundado no hedonismo, pois os interesses particulares pressupõem a exclusividade na exploração do bem desejado, o que não ocorre quando um bem é dotado de uso coletivo, ou seja, serve a uma coletividade, não apenas ao indivíduo que por ele pode pagar. Dessa forma, apenas a lógica do mercado, baseada no suprimento de necessidades individuais, é insuficiente para incentivar a promoção e preservação de bens coletivos. Trata-se de uma falha de mercado, conhecida como falha de incentivo. Com efeito, sem uma intervenção do Estado, de forma imparcial, as praças, as estradas, o abastecimento de água em geral, a distribuição de energia elétrica, as telecomunicações, enfim, os equipamentos e serviços públicos destinados à coletividade de pessoas seriam negligenciados porque seu uso não atende ao pressuposto da exclusividade, quem explora tais equipamentos ou serviços não o faz de maneira individual, mas compartilhada com outras pessoas. Ou seja, a dinâmica hedonista do mercado liberal impossibilita o incentivo adequado aos bens coletivos, imprescindíveis para a coletividade em geral, inclusive para os próprios fornecedores e consumidores. Inclusive, Nusdeo (2008, p. 162-163) destaca que os bens coletivos operam no mercado como externalidades positivas²,

¹ **Estudo inédito revela que para cada R\$ 1 investido em vacinas durante a pandemia, gerou-se um impacto positivo de R\$ 9 no PIB.** Disponível em: <<https://www.pfizer.com.br/noticias/ultimas-noticias/o-impacto-socioeconomico-das-vacinas-durante-a-pandemia-de-COVID-19>>. Acesso em: 19 set. 2024.

² Se bem examinados, todos os itens acima citados envolvem o conceito já discutido de externalidade na modalidade positiva, ou seja, a geração ou a produção de benefícios externos extramercado. Isto nos leva a concluir

produzindo benefícios não automaticamente sinalizados por meio dos preços praticados, de modo que se faz necessária a atuação do Estado na economia para que essa balança não fique desequilibrada no mercado, e a coletividade como um todo, de fato, tenha suas necessidades atendidas, não apenas as unidades econômicas que estejam se beneficiando da disponibilidade dos bens coletivos:

Daí o desenvolvimento e a diversificação das modalidades pelas quais o Estado supre estes bens, quer diretamente, quer mediante a concessão de serviços públicos, quer pela contratação com terceiros, quer, ainda, via incentivos à produção, pelo setor privado, de bens dotados de alto coeficiente de externalidades positivas. (Nusdeo, 2008, p. 163)

Outro aspecto prático do mercado que escapa aos pressupostos básicos dos modelos econômicos liberais são os custos de transação. As operações no mercado não são independentes entre si, ao ponto de seus preços serem determinadas tão somente a partir das variáveis da oferta e da procura. Na verdade, para cada caso, outros custos estão associados ao que está sendo oferecido ou ao serviço que está sendo prestado. Por exemplo, a fábrica que decide trocar seu maquinário não levará em conta apenas a oferta de produtos disponíveis no mercado, mas também arcará com custos relacionados à avaliação da qualidade de seu maquinário atual e à análise de suas necessidades de expansão, a ser realizada por profissional capacitado, o que influenciará na decisão a ser tomada para a troca do maquinário. Estes custos, se não adequadamente mapeados, levarão a uma tomada de decisão que pode prejudicar outras unidades econômicas do mercado como os próprios consumidores dos produtos gerados pela fábrica, que podem, percebendo queda na qualidade dos produtos da fábrica, optar por não mais adquiri-los. Ou seja, a não ponderação dos custos de transação pode levar a tomadas de decisão incorretas, inadequadas à saudável operação do mercado, com repercussões negativas para todos os envolvidos na operação, bem como para o mercado como um todo.

A tese das falhas de mercado demonstra que o modelo liberal clássico, longe de ser uma realidade, é um padrão teórico de operação do mercado que não se manifesta na prática, com todos os seus pressupostos teóricos. Na verdade, esse modelo seria uma espécie de concorrência perfeita, com infalível modulação dos preços com base nas dinâmicas da oferta e da procura, pleno acesso a informações que podem influir na operação do mercado, ausência de monopólios e oligopólios fundados em práticas concorrenciais injustas, ausências de externalidades, quer

ser o bem coletivo aquele dotado apenas de externalidades e produzido para tal fim. É o caso das praças, parques e outros bens tipicamente coletivos. A estrada, por exemplo, reduz os custos do transporte na região por ela atravessada.

negativas ou positivas, não mapeadas no sistema de preços, e exclusividade de todos os bens. Como tem ficado cada vez mais evidente ao longo dos anos, tal perfeição não existe. O Estado, inicialmente excluído do mercado no bojo da visão liberal, passou a ser o elemento necessário para corrigir as distorções identificadas por meio da sua capacidade de positivizar normas legais e regulamentares que servem ao necessário propósito de corrigir as distorções que o mercado, por si só, é incapaz de fazer. Nusdeo (2008, p. 168-169) conclui destacando que as motivações para a intervenção ou mesmo para a presença direta do Estado na economia não se limitam à correção das falhas de mercado:

A primeira dessas duas motivações pode ser vista como de caráter negativo, por ter como finalidade reparar um mau funcionamento operacional. A segunda já se apresenta com uma motivação positiva, almejando implantar novos resultados, melhores ou mais desejáveis, do que seria de se esperar do desempenho *normal* do sistema, ainda quando corrigidas as suas inoperacionalidades maiores. Assim, a presença do poder público na economia deixa de ter apenas por justificção as falhas do mercado. Uma segunda e extremamente poderosa motivação acoplou-se à primeira. Decorre das preferências políticas quanto ao desempenho *tout court* do sistema, levando o Estado não apenas a complementá-lo mas a direcioná-lo deliberadamente em função de fins específicos.

Assim, no início da década de 1970, a noção sobre a regulação era a de que existia para corrigir as falhas de mercado, ou seja, o Estado deveria intervir no domínio econômico com o fim de evitar, por exemplo, práticas anticoncorrenciais entre os agentes econômicos, tais como a formação de monopólios e oligopólios, políticas de preços predatórios, bem como assimetrias existentes no poder de mercado das empresas atuantes em determinado setor da economia. Essa ficou conhecida como a teoria do interesse público, onde o regulador era uma figura de quem sabia como fazer o mercado “funcionar” adequadamente, corrigindo as falhas, e assegurando os interesses de todos os agentes envolvidos, os cidadãos/consumidores e as empresas prestadoras das atividades econômicas. Entretanto, essa visão foi criticada por não levar em consideração o fator da influência dos grupos de interesse, tais como os políticos, que podem induzir uma demanda específica de regulação, a ensejar, na prática, a existência de “grupos de interesse bem-sucedidos em seu esforço em adquirir uma regulação favorável, e outros frustrados” (Coutinho, 2014, p. 16), demonstrando que a regulação, na prática, não serve única e exclusivamente ao interesse público.

Essa visão, que levava em consideração não apenas o poder de decisão da regulação, mas também os interesses existentes num mercado regido pela oferta e pela demanda, conduziu

à construção da chamada teoria da *public choice*. Como demonstra Coutinho (2014), os teóricos dessa teoria alertam para o inafastável risco da captura do regulador por agentes organizados do mercado, que se beneficiarão do poder coercitivo do Estado para lograr êxito nos seus interesses econômicos particulares. Assim, haveria a necessidade de avaliar, considerando esse risco, se a regulação do mercado seria uma opção melhor do que a própria desregulação.

O movimento caracterizado pelo fortalecimento da regulação como mecanismo para controle das falhas de mercado, historicamente, decorreu, em grande medida, da crise econômica de 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 29 de outubro de 1929, e a consequente Grande Depressão (1929-1932), marcada pelo declínio da produção e desemprego generalizado (Campos, 2023). O conhecido evento histórico se deu em razão da elevada produção dos EUA, que, na época, estavam envolvidos na reconstrução da Europa após a Primeira Guerra Mundial, aliada a uma drástica redução da demanda a partir de 1928; tal cenário, aliado ao fato de que a economia americana estava, na época, fortemente vinculada ao mercado de ações, culminou com a vertiginosa queda dos valores das ações das empresas que operavam na bolsa de valores de Nova Iorque. Assim, a partir dessa experiência negativa, a atuação do Estado na economia para correção de falhas de mercado se tornou a melhor opção para a correção de flutuações macroeconômicas violentas (Coutinho, 2014).

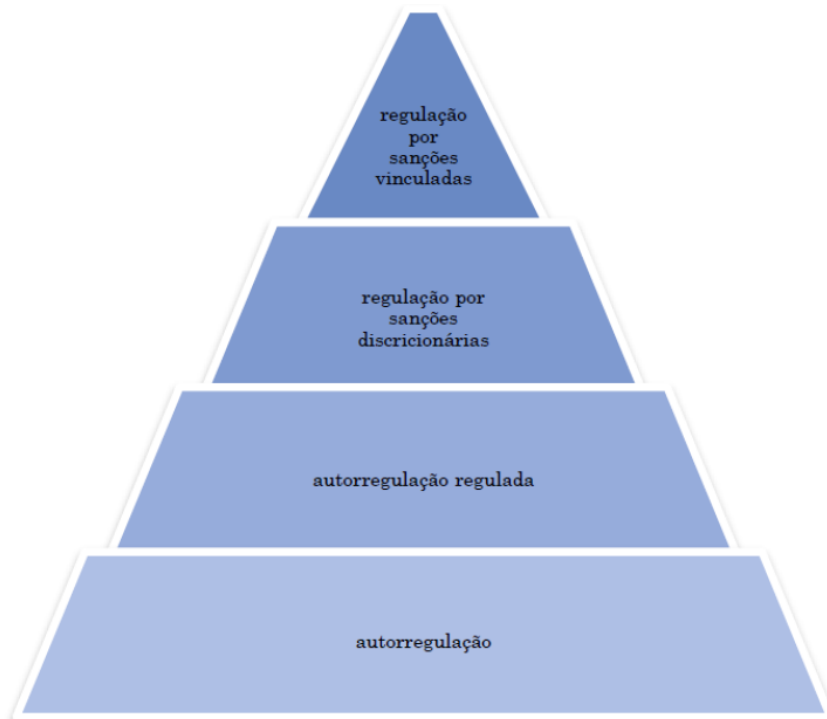
Na década de 1970, o mundo passou por duas grandes crises macroeconômicas associadas ao preço do barril de petróleo, ocorridas em 1973, onde os países árabes produtores de petróleo aumentaram em mais de 400% o preço do produto em protesto ao apoio dados pelos EUA a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, e em 1979, em razão de crises políticas internas havidas no Irã (Crises do petróleo, 2023). Assim, politicamente, a direita liberal ganhou força nos EUA e Inglaterra, com as eleições de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, que implementaram políticas econômicas alinhadas ao pensamento da Escola de Chicago, visando coibir práticas regulatórias consideradas danosas ao desenvolvimento do mercado, principalmente aquelas voltadas a impor barreiras para a entrada de novos players em mercados regulados (Coutinho, 2014).

A partir da década de 1990, por outro lado, esse debate da desregulação, até então protagonista no palco das teorias econômicas, foi superado com a chamada Teoria da Regulação Responsiva, a qual parte da premissa de que a criação de incentivos para que o regulado cumpra, de forma voluntária, as regras estabelecidas pelo regulador promove a eficiência da regulação, em um ambiente de interlocução entre regulado e regulador (Chaves, 2023). A teoria, então, procura superar a filosofia da mera aplicação da sanção cominada no caso de descumprimento da obrigação por parte do regulado, numa postura de atuação regulatória *ex ante*, ou seja, na

qual, as regras são estabelecidas previamente pelo regulador, o qual simplesmente fiscalizará o seu cumprimento pelo agente regulado para, em caso de inobservância, aplicar a sanção previamente cominada.

A Teoria da Regulação Responsiva propõe uma atuação *ex post* por parte do regulador, na qual a aplicação da sanção cominada não é a regra, mas, sim, a verificação constante do comportamento do agente regulado, a qual dará ensejo a uma atuação regulatória gradativamente mais agressiva com base no grau de desídia ou contumácia observados na conduta do agente regulado ao longo do tempo. Para melhor compreensão da teoria, a literatura apresenta elementos gráficos conhecidos como pirâmides regulatórias que sintetizam os modelos de regulação e as formas de atuação que podem ser adotadas pelo regulador a partir da conduta do agente regulado. As figuras a seguir, obtidas de Chaves (2023, p. 50-51), apresentam as duas principais pirâmides regulatórias propostas pela teoria:

Figura 1 – Pirâmide de estratégias regulatórias



Fonte: Chaves (2023, p. 50).

Figura 2 – Pirâmide de constrangimento



Fonte: Chaves (2023, p. 51).

Como premissa básica da teoria, a escalada ao longo da pirâmide regulatória será função do comportamento do próprio agente regulado, evidenciando um dinâmica interessante para mercados complexos, onde existem diferentes *players* e é necessário manter a concorrência saudável.

Assim, como se vê na Figura 1, de acordo com a teoria, o regulador pode optar por escolher uma política regulatória pautada desde a autorregulação, onde os agentes regulam as suas condutas com base apenas nas práticas de mercado, conforme as leis que regem a economia e os seus interesses, até uma regulação por sanções vinculados, que é o tradicional modelo de comando e controle, onde a atuação do regulador é no sentido de apurar o cumprimento ou não das obrigações previamente estabelecidas para, ao final, aplicar a sanção previamente cominada. Assim, no caso da Figura 1, o regulado que colabora com o regulador, não descumprindo suas obrigações, ou o fazendo apenas de forma ocasional, será beneficiado com uma fiscalização menos invasiva (Chaves, 2023).

Por seu turno, a Figura 2 mostra os meios de constrangimento de que pode se valer o regulador para fazer o agente econômico cumprir as regras estabelecidas para a prestação do serviço, partindo da mera persuasão, que não ultrapassa a prática do diálogo entre o regulado e

o regulador, até a revogação da licença de operar, sanção máxima possível, a qual se deseja evitar a todo custo, sendo o máximo de coação prevista para fazer o regulado cumprir as regras estabelecidas para o setor. Quanto à pirâmide de constrangimento, novamente, vale dizer que a sua escalada pode ser “tanto para cima, aumentando paulatinamente a gravidade das sanções, quanto para baixo, dando aos atores regulados maior liberdade de atuação” (Chaves, 2023, p. 56).

Certo é que a regulação não se apresenta para muitos autores como uma solução adequada para os problemas relacionados com a prestação dos serviços públicos à sociedade. É como se vê, por exemplo, na opinião de Nunes (2012), que critica a transparência da atuação das agências reguladoras, aduzindo que, ao falar delas, os defensores da regulação estatal esforçam-se para “justificar o facto de elas não prestarem contas perante nenhuma entidade legitimada democraticamente nem perante o povo soberano” (Nunes, 2012, p. 28-29).

Em que pese salutar o debate de ideias, convém tecer ajustes ao apontamento feito pelo autor. Particularmente, no que toca ao Brasil, conforme determina o art. 70, parágrafo único, da CF/88, a Anatel, anualmente, divulga seu Relatório de Gestão, que detalha os projetos e realizações da Agência em cada exercício. O Relatório referente ao ano de 2023 está disponível para consulta por qualquer cidadão do país³. Ademais, a Agência, em cumprimento ao Decreto nº 9.094/2017, que, dentre outras disposições, institui a Carta de Serviços ao Usuário, mantém atualizada a sua Carta de Serviços com orientações sobre como solicitar serviços à Agência e informar quais são as etapas e prazos para o atendimento. A Carta pode ser acessada por qualquer pessoa do povo no Portal da Anatel na internet⁴.

Por outro lado, é verdade que a atividade de regulação deve ser executada com o máximo de responsabilidade, na busca constante e árdua pelo seu ideal teórico, qual seja a atuação regulatória pautada em critérios técnicos de qualidade na prestação dos serviços regulados e com decisões imparciais, dotadas do mínimo de interferências políticas.

Certo é que, na regulação, há o risco de grandes empresas, mormente multinacionais dotadas de vultuosos capitais, assumirem o indesejável papel de “donas do mercado”, como alerta Nunes (2012, p. 49). Muitos aspectos envolvem a análise da viabilidade da regulação na promoção do dinamismo dos mercados e na efetiva garantia dos direitos fundamentais na prestação de serviços públicos por agentes privados, cujo exame exaustivo escapa aos objetivos

³ Relatório Anual de Gestão da Anatel de 2023 está disponível para a sociedade. Disponível em <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-anual-de-gestao-da-anatel-de-2023-esta-disponivel-para-a-sociedade>>.

⁴ Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Disponível em <<https://www.gov.br/pt-br/orgaos/agencia-nacional-de-telecomunicacoes>>.

deste trabalho, mas, a título exemplificativo, a regulação se aproxima dos seus ideais teóricos à medida em que seu corpo de funcionários é valorizado. A regulação estatal, em última instância, é realizada por pessoas que labutam na regulação e fiscalização das prestadoras de serviços públicos, de sorte que esses trabalhadores devem ser valorizados em carreiras de estado, com o objetivo de evitar a captura pelos interesses das concessionárias, autorizadas e permissionárias.

Nesse sentido, uma decisão do Judiciário brasileiro foi particularmente relevante. Com vistas à organização inicial dos recursos humanos nas Agências Reguladoras, o Governo Federal publicou a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispunha sobre a gestão de recursos humanos das Agências. A referida norma previa que as relações trabalhistas nas Agências seriam regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, em regime de emprego público. Tal disposição legal foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN nº 2310 MC / DF – DISTRITO FEDERAL, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores, julgada em 19/12/2000. Na ocasião, foi arguida no Judiciário a impossibilidade de haver empregos públicos nas Agências Reguladoras, com base no entendimento de que o exercício da função de fiscalização, atividade precípua do Estado, pressupõe prerrogativas não agasalhadas pelo contrato de trabalho previsto na CLT, tendo sido requerida a concessão de liminar para afastar, de pronto, a eficácia dos dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que versavam sobre o assunto. A análise do relator, Ministro Marco Aurélio, revelou-se bastante sensata e aderente à necessidade de que os servidores das Agências Reguladoras sejam dotados de salvaguardas laborais que lhes confirmem liberdade de atuação imparcial junto aos mercados regulados, sem correrem o risco da captura pelos agentes econômicos detentores do grande capital. É o que se vê nos seguintes trechos da decisão⁵:

Inegavelmente, as agências reguladoras atuam com poder de polícia, fiscalizando, cada qual em sua área, atividades reveladoras de serviço público, a serem desenvolvidas pela iniciativa privada.

(...)

Cumpra indagar a harmonia, ou não, da espécie de contratação, ante a importância da atividade e, portanto, o caráter indispensável de certas garantias que, em prol de uma atuação equidistante, devem se fazer presentes, considerados os prestadores de serviços.

(...)

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2310 - MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Partido dos Trabalhadores versus Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Marco Aurélio. Brasília, 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho77511/false>>. Acesso em: 16 set. 2024.

Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sintasse seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. Em suma, não se coaduna com os objetivos precípuos das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras - fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Conta, etc.

Ademais, corroborando com o entendimento da Suprema Corte, vale destacar as ponderações de Souto (2005, p. 238):

Os servidores que exerçam funções típicas de Estado não se vinculam ao poder público por um contrato, mas pela adesão a um Estatuto definido em lei – regime estatutário – no qual estão contidos os seus deveres e direitos.

Nesse passo, se diferencia das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, que adotam o mesmo regime jurídico do vínculo empregatício a que estão sujeitos os servidores da iniciativa privada (art. 173, § 1º, CF/88, conforme nova redação EC nº 19/98).

O vínculo permanente, sob a proteção da estabilidade é importante elemento inibidor da captura (econômica ou política) do agente público.

Após a devida reflexão política, o Legislativo, considerando os apontamentos do Judiciário, publicou a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, dispondo sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, a qual estabeleceu o regime jurídico dos cargos e carreiras criadas pelo diploma legal, qual seja o instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Considerando essas reflexões, este trabalho também se ocupa de uma análise crítica de dados públicos relacionados ao desempenho regulatório no setor de telecomunicações no Brasil com vistas a apurar o nível de compromisso da Anatel com as premissas teóricas da regulação eficiente, sem deixar de apontar os desafios que se apresentam à Agência, e os pontos de

melhoras necessárias na sua atuação em face do setor de telecomunicações. Sobre esses pontos de melhoria, na Seção 4 serão abordadas as dificuldades encontradas na percepção da qualidade dos serviços de telecomunicações pelos consumidores, bem como o preocupante desafio relacionado à proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa em 2025, e os inafastáveis desafios que se avizinham com a proximidade desse fato.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

A economia é dinâmica, pois os atores envolvidos estão sempre otimizando seus processos com vistas, em princípio, à maximização dos seus lucros. Por outro lado, o Estado deve se ocupar em promover o bem comum, não apenas dos agentes econômicos, mas também de toda a população indistintamente. É necessária a intervenção do Estado na ordem econômica para equilibrar a balança cujos pratos representam os interesses das empresas e dos consumidores.

O mecanismo de regulação estatal é complexo e envolve, necessariamente, uma atuação responsiva em face da dinâmica do mercado. Particularmente, o setor de telecomunicações é caracterizado pelo avanço progressivo e ininterrupto de tecnologias que, de um lado, contribuem para a majoração dos lucros dos agentes econômicos e, de outro, agregam facilidades à vida das pessoas nas mais diversas aplicações.

No setor de telecomunicações do Brasil, os normativos estatais responderam aos avanços tecnológicos do setor em cada época, dinâmica importante para a composição do atual cenário desse importante setor da economia. Convém, portanto, analisar como seu deu, no tempo, a evolução da regulação das telecomunicações brasileiras, para, então, avaliar os pontos de melhorias do cenário atual e os desafios que se apresentam para o futuro da regulação do setor.

3.1 Panorama histórico das telecomunicações no Brasil

Dispõe o art. 3º, II, da CF/88, que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional. Ou seja, notadamente a partir da Carta Magna de 1988, pode-se dizer que o Estado brasileiro “opta por um modelo de economia desenvolvimentista, lastreado na soberania econômica do país (art. 170, I) e no mercado interno (art. 219)” (Tavares, 2022, p. 371). Assim, para compreender a situação atual de efetivação

desse desiderato constitucional, convém fazer uma investigação histórica das políticas públicas adotadas pelo Brasil para o setor de telecomunicações porque é, atualmente, imprescindível para o crescimento econômico de qualquer país no mundo.

A comunicação a distância sempre foi uma necessidade para o ser humano. Desde os tempos antigos, o envio de mensageiros de parte a parte, mormente em tempos de guerra, era ação necessária até mesmo para a preservação das vidas das pessoas. Os mecanismos modernos de telecomunicação, fundados na tecnologia, remontam a meados do século XIX, com a invenção do telégrafo por Samuel Finley Breese Morse (1791-1872) e, posteriormente, com a invenção de Alexander Graham Bell (1847-1922). Os avanços tecnológicos na engenharia da comunicação prosperaram ainda mais com a invenção do rádio por Guglielmo Marconi (1874-1937). No Brasil, embora as primeiras linhas telefônicas tenham chegado no Rio de Janeiro, durante o governo de d. Pedro II, o serviço só veio a ser oferecido com relevante abrangência no país a parte da metade do século XX (Neves, 2002). Cunha (2005) desenvolve relevante panorama dos fatos históricos relacionados ao nascedouro das telecomunicações modernas no mundo. Nesta monografia, busca-se enfatizar o recorte temporal do cenário de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil a partir da década de 1950 aos dias atuais com destaque para a atuação regulatória do Estado.

Sob as constituições de 1891, 1934 e 1946, os serviços de telecomunicações eram explorados diretamente ou mediante concessões, pela União, Estados e Municípios, perfazendo centenas de empresas privadas, inclusive de capital estrangeiro, bem como empresas e entidades estaduais e municipais, dentre as quais vale citar: Brazilian Telephone Company (Companhia Telefônica Brasileira), no Rio e em São Paulo; a TASA, no Acre; a CAMTEL e a TELEFAMA, no Amazonas; a CTR, em Roraima; a CENTEL, em Rondônia; a TELMA, no Maranhão; a TELEPISA, no Piauí, a COTELCE, no Ceará; a TELERN, no Rio Grande do Norte; a TELINGRA e a ETP, na Paraíba; a CTP, em Pernambuco; a CTA em Alagoas; a RST, em Sergipe; a TEBASA, na Bahia; a CTMG, a CTBC e a CTGV, em Minas Gerais; a CTES, no Espírito Santo; a CETEL, no Rio de Janeiro; a CTBC e a CETERP, em São Paulo; a TELEPAR, CTP, COTELPA e SERCOMTEL, no Paraná; a CTC e a COTESC, em Santa Catarina; a CRT e CTMR, no Rio Grande do Sul; a CTC e TELEOESTE, no Mato Grosso; a COTELGO, em Goiás; e a COTELB, no Distrito Federal (BRASIL, 1995).

Assim, no final da década de 1950, havia cerca de mil companhias telefônicas “com grandes dificuldades operacionais, sem padronização e, conseqüentemente, sem interconexão, o que reduzia o valor agregado do serviço prestado para bases de assinantes isoladas” (Neves, 2002, p. 298-299).

Nos anos 1960, o desenvolvimento das centrais eletromecânicas e o uso da tecnologia de microondas foram fundamentais para possibilitar a conexão em grandes distâncias de assinantes, sem a necessidade da atuação da figura da telefonista. Diante da nova oportunidade viabilizada pela tecnologia de integração nacional por meio do serviço telefônico fixo, a opção do Estado, então, passou a ser pela centralização e integração do serviço prestado, pelas vias da estatização e da fiscalização (Neves, 2002), marcada, inicialmente, pela publicação da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), o qual estabelecia uma autoridade federal, o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), órgão subordinado diretamente à Presidência da República, para fixar as normas gerais de prestação dos serviços de telecomunicações no país (BRASIL, 1962). A referida lei também definiu a política de telecomunicações adotada na época, a sistemática tarifária e o plano para integrar as companhias num Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), instituindo também o Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), que serviu, sobretudo, para financiar as atividades da Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A (Embratel), concebida com a finalidade de implementar o sistema de comunicações de longa distância, cuja criação foi autorizada nos termos do art. 30, § 1º, do CBT:

Art. 30. Os serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefones interestaduais estão sob a jurisdição da União, que explorará diretamente os troncos integrantes do Sistema Nacional de Telecomunicações, e poderá explorar diretamente ou através de concessão, autorização ou permissão, as linhas e canais subsidiários.

§ 1º **Os troncos que constituem o Sistema Nacional de Telecomunicações serão explorados pela União através de empresa pública**, com os direitos privilegiados e prerrogativas do Departamento dos Correios e Telégrafos, a qual avocará todos os serviços processados pelos referidos troncos, à medida que expirarem as concessões ou autorizações vigentes ou que se tornar conveniente a revogação das autorizações sem prazo determinado. (grifo meu)

O movimento político do Estado brasileiro pela centralização da exploração e controle dos serviços de telecomunicações continuou forte no final da década de 1960 com destaque para a criação do Ministério das Comunicações por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa da época. O novo Ministério incorporou o Contel, Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel) e o Departamento dos Correios e Telégrafos. No início da década de 1970, os problemas de qualidade com a telefonia local,

explorada ao nível dos municípios pelas diversas empresas concessionárias, ainda eram muito preocupantes “em razão tanto dos problemas tecnológicos não-resolvidos quanto da não-integração das empresas” (Neves, 2002, p. 300).

Ao longo da década de 1970, as inovações tecnológicas nos sistemas de telecomunicações viabilizaram a popularização das soluções de comunicação entre a população em geral, resultando em maior atratividade para os usuários do mercado. Ou seja, com o avanço das tecnologias, ficou claro para o Estado que era necessário estabelecer uma política nacional de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, viabilizando a comunicação das pessoas em longa distância, além de ser imprescindível melhor organizar a forma como o serviço de telefonia fixa vinha sendo explorado no país.

Assim, foi autorizada a criação da Telecomunicações Brasileiras S.A – Telebrás pela Lei nº 5.792 de 11 de julho de 1972, a sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações, foi concebida com o objetivo de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações. Em sua concepção, a sociedade seria a grande prestadora estatal dos serviços de telecomunicações, visando contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil (Neves, 2002). Assim, o ano de 1972 foi marcante para o setor de telecomunicações, com a incorporação, pela Telebrás, de diversas empresas que prestavam os serviços de telefonia nos estados e municípios, constituindo um monopólio das telecomunicações em nível nacional, possibilitando, à época, a integração das diferentes regiões do país por meio dos avanços tecnológicos aliados, agora, a uma melhor organização das comunicações nacionais. Promovendo a incorporação das companhias telefônicas existentes, a Telebrás viabilizou a difusão das telecomunicações em todo o país de forma melhor estruturada. A empresa tornou-se a responsável por “mais de 95% dos serviços públicos de telecomunicações do país” (Neves, 2002, p. 302).

Nos anos 1980, o país passou por consideráveis dificuldades de ordem macroeconômica em função da dívida externa brasileira (Pugliesi; De Fátima, 2021) e instabilidades no cenário político nacional, que enfraqueceram, ao longo do tempo, a capacidade de investimento da Telebrás resultando em vultosa demanda reprimida, dado o interesse e a crescente necessidade do serviço de telefonia em todo o país (Carneiro; Borges, 2002). Tais dificuldades, cada vez mais evidentes ao longo do tempo, demonstraram a inviabilidade de manutenção do modelo da centralização estatal da prestação do serviço no país. Como bem destacado por Neves (2002, p. 303):

De toda forma, no aspecto da prestação do serviço, a estagnação do crescimento da

Telebrás obteve como resultado a escassez de novas linhas, a degradação da qualidade das comunicações, os planos de expansão onerosos com prazos dilatados, o congestionamento das rotas de longa distância em horários de pico, as tarifas mais elevadas e a descapitalização das empresas, decretando a necessidade de nova mudança, principalmente por tratar-se de infra-estrutura ligada a competitividade de todos os setores da economia.

Essas condições ensejaram a busca de opções de autofinanciamento da Telebrás, dentre as quais a venda de ações da empresa e suas subsidiárias aos novos assinantes interessados no serviço de telefonia fixa. Como os compradores incorriam nos riscos do investimento, adquirindo linhas da empresa para instalação futura, os custos envolvidos para o usuário ficaram elevadíssimos, inviabilizando a popularização e a disseminação da telefonia fixa em todo o país, o que se mostrava cada vez mais imperioso para o desenvolvimento do Brasil em todos os setores da economia.

Ainda na década de 1980, o país passou pelo processo de redemocratização, com o fim da ditadura militar implantada a partir do golpe de Estado de 1964, e a promulgação da nossa atual Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual, no que toca à matéria, previu em seu texto original:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XII - Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

Em que pese as dificuldades econômicas do país, o texto constitucional original foi conservador em restringir a concessão da exploração dos serviços de telecomunicações às empresas sob controle acionário estatal, restringindo bastante as opções de concessão da exploração dos serviços em nível nacional. Nesse modelo, apenas a Telebrás poderia continuar com a exploração das telecomunicações brasileiras após a publicação da atual Carta Magna.

Ocorre que “na primeira metade da década de 90, o evidente esgotamento do modelo e as dificuldades de financiar o setor endossaram a necessidade de rever a estrutura prevista para as telecomunicações” (Neves, 2002, p. 304). O cenário exigia uma mudança de paradigma na forma como o Estado brasileiro deveria fomentar o desenvolvimento das telecomunicações no país.

Assim, a Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, eliminou a exclusividade da concessão para exploração de serviços de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal, estabelecendo as mudanças necessárias para a efetiva abertura do mercado de telecomunicações no Brasil por meio da alteração do inciso XI e da alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Carta Magna:

Art.1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII -

a) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; "

Ato contínuo, a mudança se concretizou com a promulgação da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que ficou conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), a qual estabeleceu as diretrizes a serem observadas para a privatização do Sistema Telebrás, bem como criou o órgão regulador do setor, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

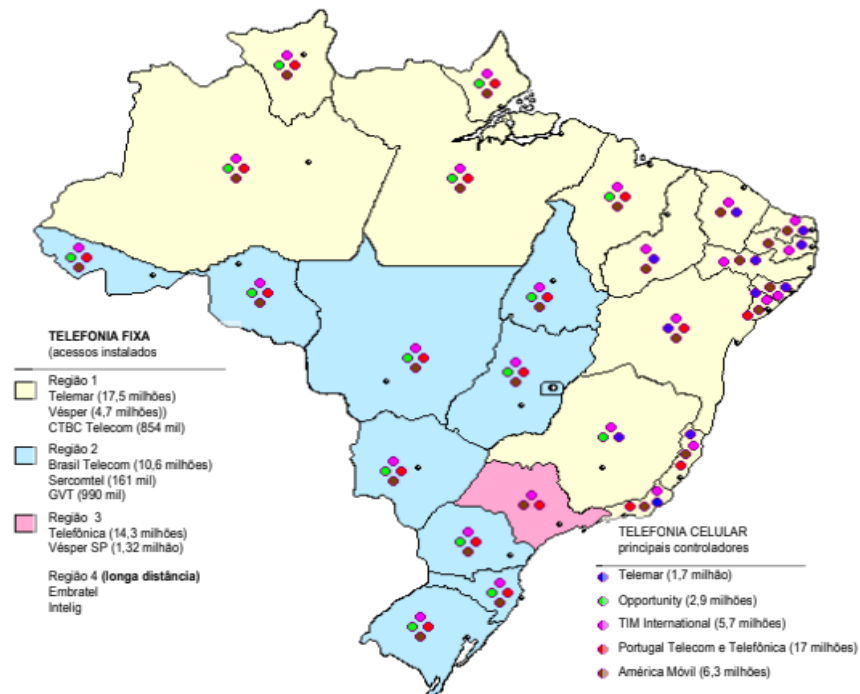
No ano de 1998, foi publicado o Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, que aprovou o

Plano Geral de Outorgas dos Serviços de Telecomunicações prestado no regime público. O referido Plano consistia na iniciativa do Poder Público conceder a exploração, mediante concessão, do STFC, nas modalidades local, longa distância nacional e longa distância internacional.

A privatização do Sistema Telebrás ocorreu no dia 29 de julho de 1998 através de 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro – BVRJ, pela venda do controle das três holdings de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular, configurando a maior operação de privatização de um bloco de controle já realizada no mundo (Privatização - Federais – Telecomunicações, 2009). Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado.

Assim, a exploração da telefonia fixa pública, na modalidade local, ficou dividida em três regiões geográficas associadas às concessões realizadas às empresas que participaram do leilão de desestatização do Sistema Telebrás, ficando a exploração do STFC na modalidade longa distância nacional com a Embratel. A Figura 3, a seguir, apresenta a divisão das regiões do PGO para exploração do STFC na modalidade local em todo o país, conforme os dados consolidados das concessões formalizadas até o ano de 2003.

Figura 3 - Regiões do Plano Geral de Outorgas da Telefonia Fixa - 2003



Fonte: *Corrêa, 2004, p. 121.*

O modelo escolhido pelo Estado brasileiro estabelecia, de um lado, a premissa da privatização do setor, com vistas ao aprimoramento da exploração dos serviços de telecomunicações no país, por meio da competição entre as empresas interessadas, e de outro lado, um órgão regulador, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, dotada de autonomia administrativa e financeira, capaz de estabelecer regras claras para o setor, e promover, pela via da regulação responsiva, o desenvolvimento das telecomunicações em todo o território nacional. Considerando o serviço de telefonia fixa, constata-se como resultado positivo inicial, decorrente da privatização do Sistema Telebrás, a evolução do número de acessos instalados na telefonia fixa, que foi de 16,5 milhões em 1996 para 47,8 milhões em 2001 (Anatel, 2001).

Vale destacar que, embora privatizado o Sistema Telebrás, a sociedade de economia mista teve, em 2018, suas linhas de atuação definidas por meio da Política Pública de Telecomunicações, instituída por meio do Decreto nº 9.612/2018, com o objetivo de fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação. Assim, atualmente, a Telebrás atua na implementação da rede privativa de comunicação da administração pública federal; prestação de apoio e suporte às políticas públicas de conexão à internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público; provisão de infraestrutura e de redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por entidades sem fins lucrativos; e prestação de serviço de conexão à internet em banda larga para usuários finais em localidades onde inexista oferta adequada do serviço (Leis de Criação da Telebrás, 2023).

A regulamentação da Anatel veio por meio do Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997, que estabeleceu a natureza, atribuições, competências e demais prerrogativas do novo órgão regulador criado, tendo sido aprovado o primeiro Regimento Interno da Anatel por meio da Resolução CD/ANATEL nº 1, de 17 de dezembro de 1997.

No ano de 2001, o Decreto nº 3.873/2001 alterou o Regulamento da Anatel (Decreto nº 2.338/1997). Com a mudança, a organização das superintendências passou a ser objeto do Regimento Interno. Pela Resolução nº 270/2001, a estrutura organizacional da Anatel foi alterada, com a criação da Superintendência de Universalização. Em 2004, foi publicada a Lei nº 10.871/2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos das agências reguladoras.

Em 2007, houve nova alteração no Regimento Interno da Anatel por meio da Resolução nº 489/2007, que teve foco na atuação da Procuradoria da Agência e tratou de aspectos

relacionados à instrução processual.

Finalmente, com o avanço exponencial do mercado de telecomunicações no Brasil, em 2013, foi necessária a publicação da Resolução nº 612/2013, que alterou o Regimento Interno da Agência visando modernizar a estrutura administrativa da Agência para adequá-la ao cenário de convergência tecnológica e otimizar sua eficiência na regulação e na fiscalização dos serviços de telecomunicações.

3.2 Organização dos serviços de telecomunicações no Brasil

Nos termos do art. 60, § 1º, da Lei nº 9.472/1997, telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. Nesse diapasão, o serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação. A outorga é o ato administrativo mediante o qual a Anatel confere a uma pessoa, física ou jurídica, a faculdade de explorar um serviço de telecomunicações.

A LGT, em seu Livro III - Da Organização dos Serviços de Telecomunicações, classificou os serviços de telecomunicações em dois grandes grupos, os de interesse coletivo e os de interesse restrito, bem como estabeleceu dois grandes regimes para a prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil, o regime privado e o regime público:

Art. 62. Quanto à abrangência dos interesses a que atendem, os serviços de telecomunicações classificam-se em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito.

Parágrafo único. Os serviços de interesse restrito estarão sujeitos aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique o interesse coletivo.

Art. 63. Quanto ao regime jurídico de sua prestação, os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados.

Parágrafo único. Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

Art. 64. Comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar.

Parágrafo único. Incluem-se neste caso as diversas modalidades de serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral.

Desta feita, no Brasil, os serviços de telecomunicações foram classificados quanto à abrangência dos interesses e quanto ao regime jurídico de prestação.

Quanto à abrangência dos interesses, os serviços de telecomunicações se dividem em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito. Assim, serviços como o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a conhecida internet banda larga fixa, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), que é a telefonia móvel celular, e o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a telefonia fixa, são exemplos de serviços de telecomunicações de interesse coletivo porque a sua prestação envolve, necessariamente, uma coletividade de pessoas às quais será ofertada a telecomunicação. Por outro lado, o Serviço de Radioamador, o Serviço Móvel Marítimo (SMM) e o Serviço Limitado Privado (SLP), que é o “rádio” utilizado para comunicação entre as pessoas que trabalham em locais distantes dentro de uma mesma empresa, constituem exemplos de serviços de telecomunicações de interesse restrito porque a pessoa (que pode ser física ou jurídica, a depender do serviço a ser explorado) que deseja a outorga desse tipo de serviço utilizará da telecomunicação para interesse próprio.

Já quanto ao regime jurídico de prestação, os serviços de telecomunicações se dividem em serviços prestados no regime público e serviços prestados no regime privado. A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, pela Agência, mediante concessão, a teor do art. 83 da LGT, a qual estabelece também que a concessão de serviço de telecomunicações é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

A teor do disposto no art. 83, parágrafo único, da LGT, de logo se vê que, para ser um serviço prestado em regime público, necessariamente, o serviço de telecomunicações deve ser de interesse coletivo, prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição de obrigações de universalização e continuidade à sua prestadora. Com efeito, nem todo serviço de interesse coletivo é serviço público de telecomunicações, como o SMP, que é de interesse coletivo, mas prestado no regime privado, sem obrigações de universalização e continuidade. Por outro lado, todo serviço público de telecomunicações será necessariamente serviço de interesse coletivo.

A prestação de serviço de telecomunicações no regime privado é fundada nos princípios constitucionais da atividade econômica, previstos no art. 170 e ss, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e a prestação do serviço no regime público submete-se ao maior grau de ingerência da Anatel, à qual incumbe regular as obrigações de universalização e de continuidade. Conforme o texto original da LGT, assegurava-se, além do critério da competitividade, a qualidade na prestação dos serviços e, para o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a telefonia fixa, a universalização, qual seja a garantia do atendimento com o serviço em todas as

regiões do país, mesmo aquelas em que não se verificasse o interesse econômico das empresas, além das obrigações de continuidade, consistente na vedação à cessação na prestação do serviço onde já instalado.

4 ATUAÇÃO REGULATÓRIA DA ANATEL

A atividade de regulação é complexa, envolvendo vários aspectos da intervenção do Estado na economia, a atuação dos *players* do mercado, os consumidores dos serviços regulados, e até mesmo a política. O objetivo dessa atividade é promover um ambiente saudável de competição entre os prestadores dos serviços regulados e, ao mesmo tempo, assegurar a proteção e defesa dos direitos dos consumidores, através da sinergia entre a capacidade operacional de empresas interessadas nos mercados e o poder de polícia dos órgãos da Administração Pública formalmente dotados da prerrogativa de atuar como agentes reguladores dos setores econômicos.

Notadamente, no setor de telecomunicações, a regulação se reveste de particular complexidade, pois, como visto na Seção 3, a evolução do setor ocorreu de maneira muito rápida ao longo dos anos, o que vem a exigir das prestadoras respostas imediatas aos avanços tecnológicos para garantir o desempenho adequado no mercado, bem como da Agência Reguladora um alto desempenho em termos de atuação responsiva frente ao grande dinamismo do setor. Nesse sentido, é importante que todos os atores envolvidos estejam comprometidos com a qualidade da prestação dos serviços aos consumidores. No que toca ao setor de telecomunicações, o aspecto das garantias consumeristas se reveste de particular importância porque o setor apresenta elevado volume de cidadãos consumindo os serviços de telecomunicações no país. Além disso, o setor também tangencia aspectos relacionados com a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do país.

É relevante o trabalho de levantamento de dados que demonstrem a efetividade ou não da atuação da Agência Reguladora designada pelo Poder Público para atuar nesse tão complexo setor de telecomunicações, a Anatel. A análise crítica do desempenho da Agência permitirá avaliar o nível de eficiência da regulação do setor levada a efeito no país, bem como possibilitará demonstrar se efetivamente foram constatados avanços em relação ao modelo anterior, em que o Estado absorvia a operação do setor. Outrossim, os dados servirão para demonstrar os pontos em que a atuação do órgão regulador ainda é insuficiente ou evidencia a necessidade de superação de desafios regulatórios, os quais são esperados diante de um setor econômico tão dinâmico e complexo quanto o das telecomunicações.

Assim, para os fins de um recorte razoável para a pesquisa, convém analisar os resultados atualizados obtidos para os principais serviços de telecomunicações, quais sejam, a telefonia fixa, a telefonia móvel, a banda larga fixa e a TV por assinatura, com base nos dados consolidados pela Anatel. Quanto aos desafios do setor, revela-se importante analisar o grau de satisfação dos usuários destes serviços de telecomunicações, tendo em vista o elevado impacto consumerista decorrente da sua prestação no país. Por fim, não menos importante, deve ser empreendida uma análise sobre a proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa, mais antigo serviço de telecomunicações no país, objeto da privatização do Sistema Telebrás, para se avaliar o que a Anatel vem considerando para bem regular o setor de telecomunicações em face desse fato desafiador e inevitável.

4.1. Resultados da regulação do setor de telecomunicações

Compreendidas as razões históricas que levaram o Estado brasileiro a optar pelo modelo da descentralização da exploração dos serviços de telecomunicações pela via da privatização do Sistema Telebrás, faz-se necessário avaliar, agora, os resultados obtidos com a regulação do setor levada a efeito pela Agência Reguladora especialmente criada para esse fim.

O primeiro serviço de telecomunicações operado no país efetivamente foi a telefonia fixa, por meio do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao público em geral. Tal serviço, prestado no regime público, submete-se ao princípio da universalização, o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, ao serviço prestado no regime público.

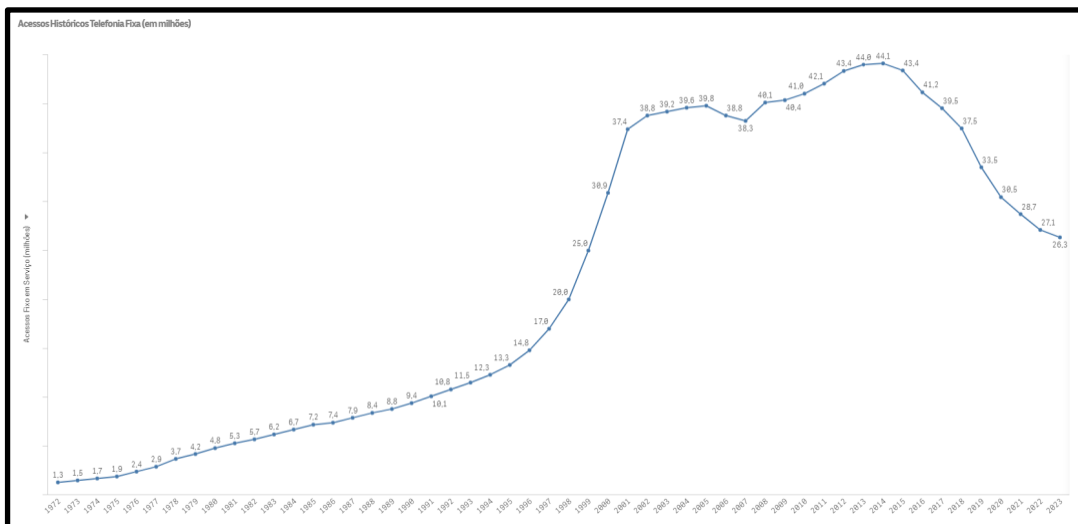
A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em seu art. 80, estabelece que as obrigações de universalização sejam objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Anatel e aprovado pelo Poder Executivo, materializadas no Plano Geral de Metas para a Universalização – PGMU. Até o momento, foram editados cinco Planos Gerais de Metas de Universalização, que previam o atendimento com o STFC nas diversas localidades do Brasil com base na quantidade de habitantes: Decreto nº 2.592, de 15 de maio de maio de 1998 – PGMU I; Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003 – PGMU II; Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011 – PGMU III; Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018 – PGMU IV; Decreto nº 10.610, de 27 de janeiro de 2021 – PGMU V.

Inicialmente, a atuação do Poder Concedente quanto ao STFC foi bastante sancionatória, objetivando averiguar o cumprimento das metas de universalização estabelecidas e, caso não cumpridas, promover a aplicação de sanções com vistas à empresa cumprir as exigências

estabelecidas, por meio da instauração do Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigações – Pado. Houve grande avanço na quantidade de acessos do STFC no Brasil enquanto as concessionárias estavam buscando alcançar o cumprimento das metas de universalização, como pode ser observado no Gráfico 1, a seguir, mas, a partir de meados de 2006, a então Superintendência de Universalização – SUN, da Anatel, percebeu que a finalidade da Agência não é a instauração de Pados, mas agir proativamente no sentido de que os habitantes das localidades vejam respeitado seu direito de acesso às telecomunicações, a partir do cumprimento das regras de universalização pelas concessionárias (Oliveira Gonçalves, 2011).

Assim, quanto ao STFC, considerando que explorado no regime público, com obrigações de universalização e continuidade, ficou evidente que, logo de início, o modelo promoveria, como de fato ocorreu, uma rápida expansão da quantidade de linhas telefônicas fixas, como se vê no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Acessos Históricos Telefonia Fixa (em milhões)



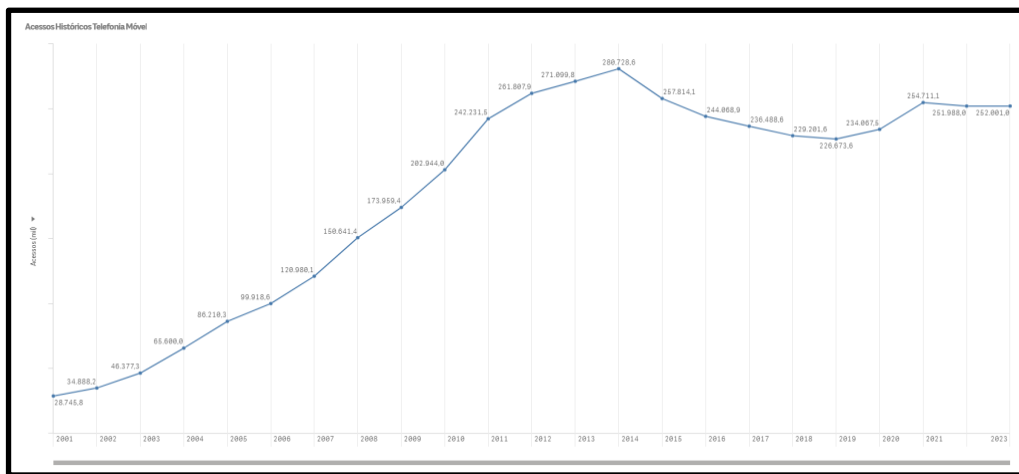
Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2023b).

Em que pese a atuação proativa da Agência, no que toca ao STFC, não se observou um avanço nas quantidades de acesso tão destacado quanto se observou nos outros serviços de telecomunicações. A razão para essa diferença foi a difusão, simultaneamente, de novas tecnologias que propiciaram o incremento de recursos e facilidades aos outros serviços de telecomunicações, principalmente, a telefonia móvel associada à internet por meio de dados móveis. Assim, o telefone fixo caiu em desuso para a maior parte da população, não em razão de uma atuação regulatória incipiente da Anatel, como visto, mas em razão de uma escolha

natural do consumidor por novas tecnologias que promovessem maior gama de serviços para atender às necessidades de telecomunicação do usuário.

Assim, o SMP, utilizando o modelo da exploração do serviço no regime privado, pela via da autorização concedida pelo Poder Público, evidenciou expressivos resultados históricos positivos após a privatização do setor. O serviço móvel, por apresentar maior apelo de utilidade para o usuário, dada a viabilização da mobilidade, promoveu, no consumidor, elevadíssimo interesse na aquisição de linhas desse novo serviço de telecomunicações, notadamente a partir do ano de 2001. É o que evidencia a Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Acessos Históricos Telefonia Móvel



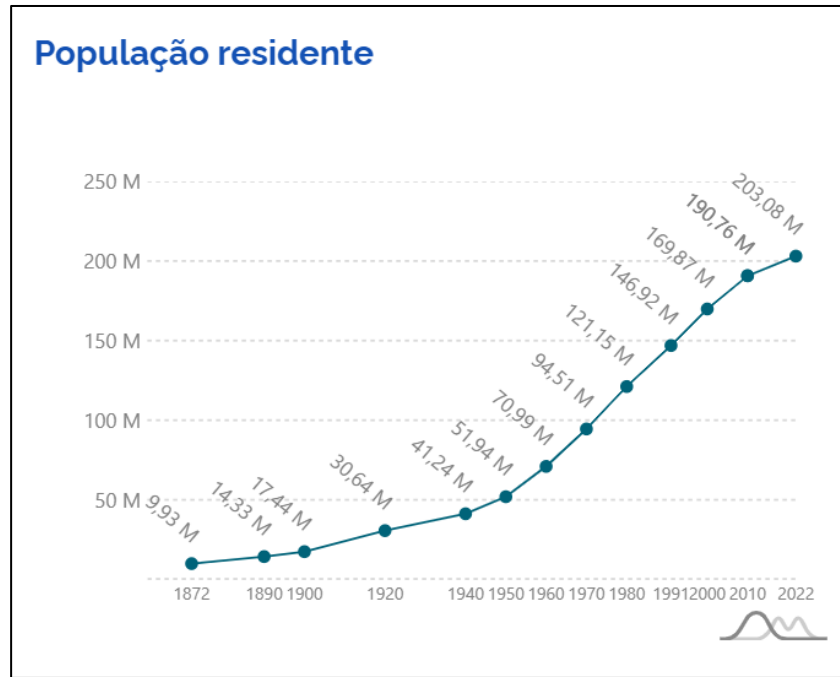
Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2023c).

Desde o início da privatização, a telefonia móvel no Brasil observou um consistente aumento na quantidade de acessos. Tal fenômeno decorre das facilidades e comodidades proporcionadas ao usuário em decorrência da possibilidade de uma comunicação móvel, em qualquer lugar. O interesse das pessoas pelo serviço foi tão grande que a quantidade de linhas chegou a superar a população brasileira.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população brasileira chegou a 203,1 milhões de habitantes, em 2022 (De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões, 2023). Assim, da análise do gráfico apresentado na Gráfico 3, vê-se que a quantidade de acessos da telefonia móvel no Brasil, em 2022, foi de aproximadamente 252 milhões de acessos, ou seja, um número maior do que a população brasileira. Isso decorre do fato de que muitos consumidores contrataram, simultaneamente, o SMP com mais de uma prestadora, em razão das ofertas praticadas pelas empresas, viabilizando a realização gratuita de chamadas entre acessos da mesma prestadora. Com isso, as pessoas

costumam ter mais de um chip no mesmo aparelho celular.

Gráfico 3 - Panorama do Censo 2022



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023).

Em que pese o aumento expressivo na quantidade de acessos do SMP até 2014, observou-se uma diminuição na quantidade de contratos firmados pelos consumidores, os quais passaram a não comprar chips de diferentes operadoras para aproveitar benefícios de ligações a preços menores (“No fim das contas” diz se compensa ter mais de uma operadora de celular, 2014). Contribuiu para esse fenômeno a atuação da Anatel na interconexão entre as prestadoras de serviços de telefonia móvel. Para que os serviços de telecomunicações sejam prestados por todas as operadoras de forma isonômica e ordenada, a LGT impõe a obrigatoriedade da interconexão entre as redes (fixas e móveis) das operadoras, ou seja, nenhuma operadora de telefonia, seja fixa ou móvel, pode se negar a disponibilizar a sua rede para terminação de chamada originada na rede de outra empresa. Com isto, deve-se estabelecer o valor a ser pago entre as prestadoras para que uma chamada possa ser completada na rede de outra prestadora. Se um assinante da operadora A recebe uma chamada de um assinante da operadora B, a operadora B deve recompensar a operadora A pelo uso de sua rede, cabendo à Agência fixar os valores referenciais de interconexão. No caso da telefonia móvel, esse é o chamado Valor de Remuneração de Uso de Rede do SMP (VU-M), que remunera uma prestadora de SMP, por unidade de tempo, pelo uso de sua rede.

Segundo informações da Anatel (2017a), em 2016, foi verificada queda de 5,33% do total de linhas móveis em operação no país, em comparação com 2015. Tal fato foi consequência da redução, além da tarifa de interconexão (cobrada entre empresas fixas e móveis), também do VU-M, praticado entre as operadoras móveis. Com isso, as empresas passaram a praticar preços menores nas ligações de seus clientes para operadoras diferentes, de modo que muitos consumidores cancelaram os chips de diferentes prestadoras. É o que se verifica no Gráfico 3, a partir do ano de 2014, após a publicação do Ato nº 7.272, de 02/12/2013, da Anatel, que fixou valor médio da VU-M, a partir de 24/02/2014, em R\$ 0,2379, para as grandes operadoras de telefonia móvel da época, Vivo, TIM, Claro e Oi, prevendo, inclusive, redução de 33,3% do valor para 2015, passando a R\$ 0,1586 (Preços e Tarifas do Celular, 2020).

Esse ato caracteriza típico exemplo de saudável atuação do órgão regulador no setor, pois, como resultado da redução dos custos das empresas na necessária remuneração devida pelo uso de suas redes quando da interconexão de chamadas, os preços praticados pelas empresas aos consumidores finais no completamento de ligações para outras operadoras foi consideravelmente reduzido, culminando com os atuais pacotes de chamadas ilimitadas para qualquer operadora porque a sistemática de redução anula dos valores de VU-M permaneceu firme até o ano de 2019 como mostra a Tabela 1, a seguir, resultando em evidente benefício ao consumidor do serviço de telefonia móvel.

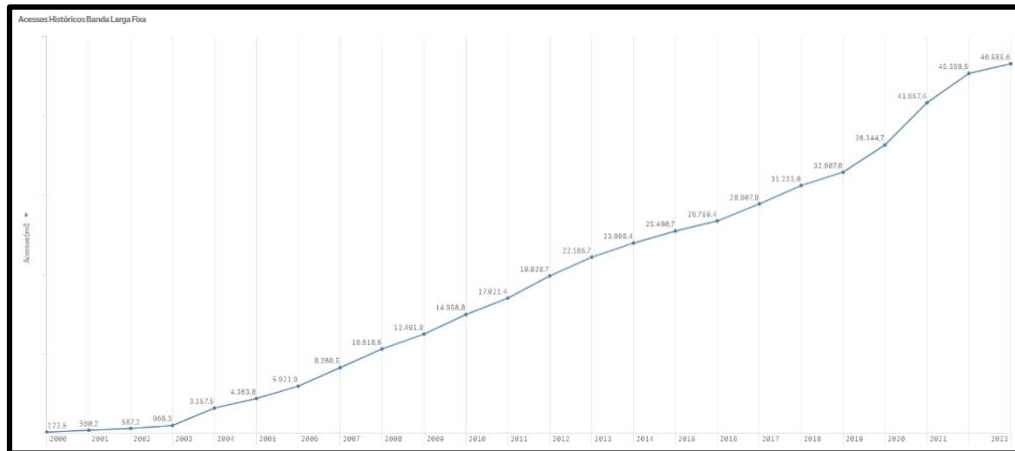
Tabela 1 - Valores de VU-M de 2016 a 2019

R\$	2016	2017	2018	2019
PMS Região I	0,09317	0,04928	0,02606	0,01379
PMS Região II	0,10309	0,05387	0,02815	0,01471
PMS Região III	0,11218	0,06816	0,04141	0,02517

Fonte: Portal Teleco (Preços e Tarifas do Celular, 2020).

Semelhantemente, o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), conhecido como banda larga fixa, também explorado no regime privado, apresentou expressivo aumento na quantidade de acesso desde o início de sua exploração, e, de maneira contínua, seguiu numa progressão quase constante de expansão, como mostra a Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 – Acessos Históricos Banda Larga Fixa



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2023a).

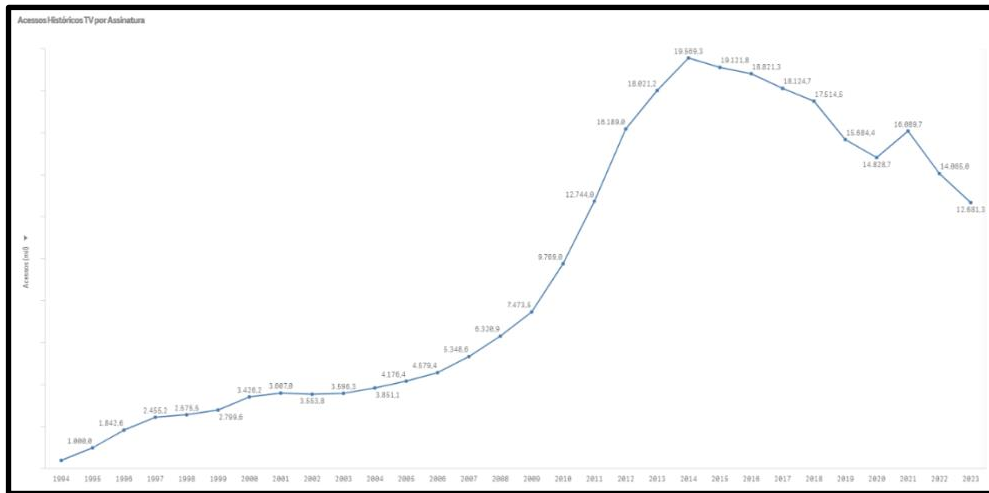
Inicialmente, o SCM foi explorado pelas grandes prestadoras de serviços de telecomunicações, notadamente as concessionárias do STFC, que ofereciam planos com pacotes que incluíam a banda larga fixa juntamente com telefonia fixa e móvel.

Esse primeiro momento evidenciou uma restrição de expansão do mercado em razão dos altos valores envolvidos com a aquisição da outorga para exploração do SCM, cujo pedido de autorização requeria o pagamento de uma taxa de aproximadamente R\$ 9.000,00 pelo interessado. Tendo em vista a alta capilaridade dos provedores de acesso à internet nos mais longínquos rincões do país, e o evidente potencial desses empreendedores explorarem o SCM para promover a conectividade do Brasil em larga escala, a política regulatória da Anatel foi cada vez mais se alinhando à tendência de facilitar a outorga do SCM aos interessados, culminando com a publicação da Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, que aprovou o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, acrescentando o art. 10-A ao Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, de modo a dispensar a autorização de prestação do SCM nos casos em que as redes de telecomunicações de suporte à exploração do serviço utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita (Anatel, 2017b).

A partir desse momento, foi sem volta a franca expansão que já vinha sendo observada no número de acessos do SCM no Brasil. Ou seja, devido à eficiente atuação regulatória da Anatel, sensível às demandas da sociedade e aos interesses do mercado, a oferta da banda larga fixa, atualmente provida integralmente por meio de fibra óptica, tornou-se cada vez maior em todas as regiões do Brasil, explicando o crescimento ininterrupto na quantidade de acessos do

SCM observada no Gráfico 5, uma contribuição evidente para o desenvolvimento do setor de telecomunicações no país.

Gráfico 5 - Acessos Históricos TV por Assinatura



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2023d).

No caso dos chamados serviços de TV por assinatura, inicialmente, a regulação era confusa, pois havia vários tipos de outorga diferentes para os interessados em oferecer uma grade de programação com canais para exibição de conteúdos audiovisuais mediante assinatura, quais sejam Serviço de TV a Cabo (TVC), Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanais (MMDS), Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA). A outorga desses serviços, concedida pela Anatel, era função da tecnologia a ser utilizada pelo interessado em explorar o serviço, importando em dificuldade na concessão porque era necessário especificar com detalhes o mecanismo de provimento do serviço ao usuário final de forma técnica. Assim, não havia muitos provedores dos serviços de TV por assinatura, senão as grandes operadoras de serviços de telecomunicações, como as concessionárias do STFC e autorizatárias do SMP de grande porte.

A partir do ano de 2011, como se vê no Gráfico 5, houve consistente aumento na quantidade de acessos, em grande medida, decorrente da publicação da Lei nº 12.485/2011, que dispôs sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, dentre outros assuntos. Com isso foi criado o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), definido no inciso XXIII do art. 2º da referida lei. Assim, passou a haver outorga única, agora de SeAC, que se tornou o sucedâneo dos antigos serviços de TV por assinatura, TVC, MMDS, DTH e TVA.

Dessa vez, não por ato específico da Agência Reguladora, mas, a partir de uma intervenção regulatória do Estado, materializada por meio de lei *stricto sensu*, do Congresso Nacional, foi verificado considerável incremento da adesão dos consumidores brasileiros aos serviços de TV por assinatura, a partir da simplificação da outorga do serviço ao interessado na sua exploração. Novamente, verifica-se que a regulação estatal eficiente, ou seja, atenta às demandas da sociedade e aos interesses dos *players* de mercado, contribui para o desenvolvimento de um setor da economia que foi objeto de ampla privatização.

4.2 Desafios para o setor de telecomunicações no Brasil

Por outro lado, há de se considerar que a privatização de um setor econômico tão amplo e pungente quanto o das telecomunicações enseja o enfrentamento de desafios de difícil solução, de modo que, mesmo com uma atuação regulatória eficiente, serão observados resultados aquém do esperado para a sociedade. Tal realidade, longe de sacramentar a falência do modelo regulatório na privatização, serve para demonstrar a necessidade de fortalecer a regulação, por meio da aplicação de mecanismos de análises cada vez mais eficientes com o fim de buscar compreender as complexas dinâmicas do mercado e, assim, avaliar as melhores alternativas regulatórias para a promoção do desenvolvimento do setor econômico privatizado. Tais análises não poderiam ser tão bem conduzidas pelo Estado se não implementadas por um órgão específico com essa função, qual seja a Agência Reguladora.

Nessa esteira, não esgotando o tema, convém destacar dois pontos de preocupação para a regulação do setor de telecomunicações no Brasil: a avaliação adequada do nível de satisfação geral do consumidor de serviços de telecomunicações e a proximidade do termo final dos atuais contratos de concessão do STFC, fixado para 31 de dezembro de 2025.

4.2.1 Avaliação do nível de satisfação geral do consumidor de serviços de telecomunicações

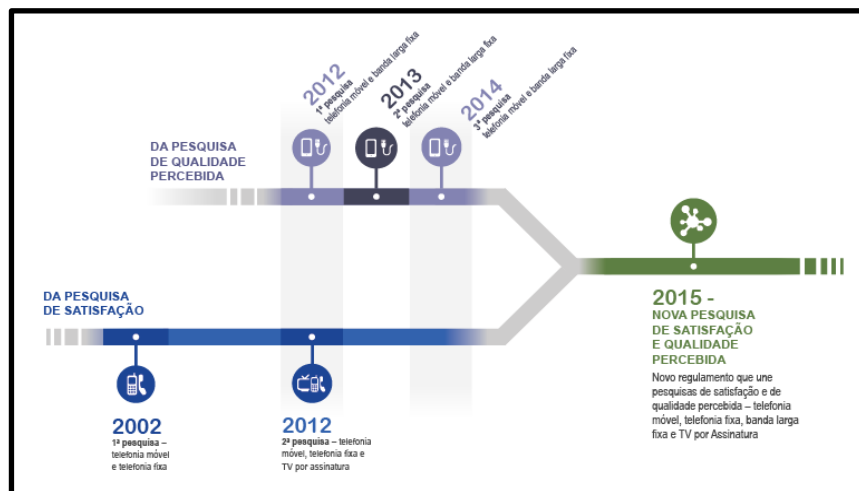
Nesse sentido, quanto ao setor de telecomunicações brasileiro, atualmente representa considerável desafio avaliar com precisão o nível de satisfação da qualidade percebida pelo consumidor, pois as reclamações sobre os serviços prestados pelas empresas que atualmente exploram os serviços de telecomunicações persistem em níveis consideráveis, tendo as operadoras de telefonia ainda recentemente figurado entre as empresas mais reclamadas nos Procons do Brasil, ao lado dos bancos (Casemiro, 2023).

Tal dificuldade vem sendo enfrentada pela Anatel há bom tempo, desde 2002, por meio

da realização de pesquisas pontuais que procuravam aferir a percepção da qualidade de alguns serviços de telecomunicações de maior abrangência, separando pesquisas de qualidade e de satisfação com os serviços, até a consolidação, em 2015, da Pesquisa para Aferição da Satisfação e da Qualidade Percebida, com a aprovação de regulamento específico que organizasse a forma de se aferir tanto a satisfação quanto a qualidade percebida pelo consumidor dos serviços de telecomunicações (Resolução nº 654/2015 da Anatel, que aprovou o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida junto ao Usuários de Serviços de Telecomunicações).

Assim, conforme mostra a Figura 4, a seguir, a partir de 2015, foram unificadas em pesquisa única a avaliação da qualidade e da satisfação dos consumidores com os principais serviços de telecomunicações, incluindo a telefonia móvel (pré e pós-pago), banda larga fixa, telefonia fixa e TV por assinatura.

Figura 4 – Pesquisa para Aferição da Satisfação e da Qualidade Percebida



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2020b).

Conforme Anatel (2020), a metodologia de aplicação das pesquisas para aferição do grau de satisfação e da qualidade percebida pelos usuários foi sendo adaptada ao longo dos anos com o objetivo de melhor refletir os resultados existentes na sociedade brasileira com a avaliação dos serviços de telecomunicações por parte dos próprios consumidores. Atualmente, as pesquisas estão sendo conduzidas, na periodicidade anual, conforme a versão de 2021 do Manual de Aplicação da Pesquisa para Aferição do grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovada pelo Despacho Decisório nº 2/2021/SEI/RCIC/SRC, da Superintendência de Relações com Consumidores da Anatel.

A partir de dados disponibilizados pela Anatel (2024), é possível obter os seguintes valores que demonstram a evolução do valor médio das Notas de Satisfação Geral com os serviços de telecomunicações no Brasil, conforme mostrado na Tabela 2, a seguir.

**Tabela 2 – Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações
(2015 a 2020)**

Ano	Telefonia Móvel Pós-Paga	Telefonia Móvel Pré-Paga	Banda Larga Fixa	Telefonia Fixa	TV por Assinatura	Média Geral
2015	6,72	6,62	6,58	6,97	7,14	6,81
2016	6,86	6,78	6,26	6,93	7,00	6,77
2017	6,99	6,83	6,23	6,92	6,93	6,78
2018	7,32	7,19	6,43	7,11	7,18	7,05
2019	7,42	7,25	6,63	7,23	7,18	7,14
2020	7,49	7,45	6,51	7,36	7,17	7,20

Fonte: elaborada pelo autor (a partir de dados de Anatel, 2024a).

Ainda conforme dados da Anatel (2024b), considerando a mais recente versão do Manual de Aplicação da Pesquisa para Aferição do grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovada em 2021, verificam-se resultados que indicam melhora considerável no que toca à satisfação geral do consumidor com o setor de telecomunicações, conforme Tabela 3, a seguir.

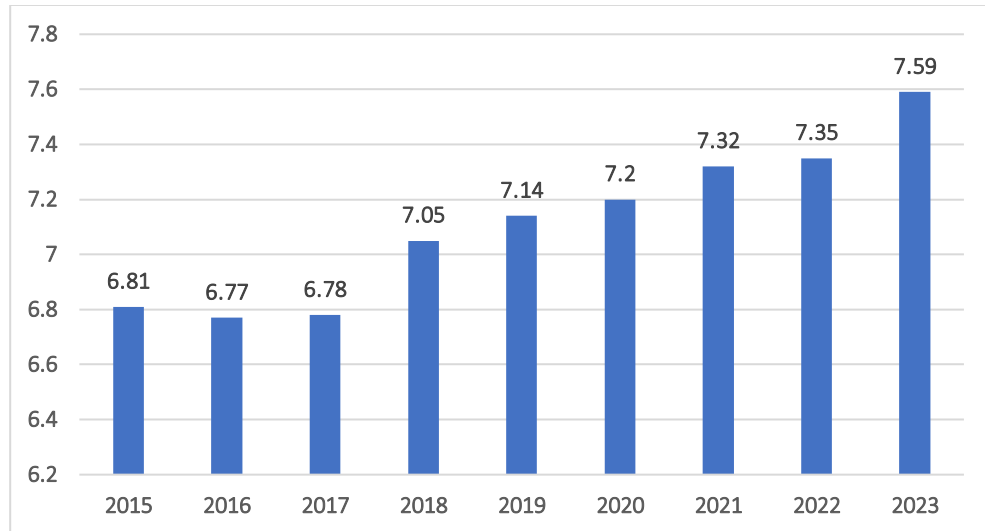
**Tabela 3 - Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações
(2021 e 2023)**

Ano	Telefonia Móvel Pós-Paga	Telefonia Móvel Pré-Paga	Banda Larga Fixa	Telefonia Fixa	TV por Assinatura	Média Geral
2021	7,39	7,82	6,88	7,37	7,13	7,32
2022	7,30	7,70	7,07	7,45	7,22	7,35
2023	7,61	7,79	7,43	7,73	7,41	7,59

Fonte: elaborada pelo autor (a partir de dados de Anatel, 2024b).

Em que pese os dados evidenciem necessidade de melhora nos índices de satisfação no valor médio geral de satisfação dos consumidores de serviços de telecomunicações, há que se levar em consideração que houve avanço consistente no nível de satisfação percebida com os serviços de telecomunicações a partir do ano de 2018, como melhor evidencia o Gráfico 6, a seguir.

Gráfico 6 – Médias das Notas de Satisfação Geral com os Serviços de Telecomunicações (2015 a 2023)



Fonte: elaborado pelo autor (a partir de dados de Anatel, 2024a e Anatel, 2024b).

A melhora considerável de satisfação geral do consumidor com o setor de telecomunicações a partir do ano de 2018 é decorrente da estabilização dos preços praticados pelas prestadoras de telefonia móvel, resultantes da intervenção regulatória levada a efeito pela Anatel, consistente na redução da tarifa de interconexão, cobrada entre empresas fixas e móveis, bem como do Valor de Remuneração de Uso de Rede do SMP (VU-M), que remunera uma prestadora de SMP, por unidade de tempo, pelo uso de sua rede, praticado entre operadoras móveis, como se verifica na Tabela 1 - Valores de VU-M de 2016 a 2019. Esse ato caracteriza típico exemplo de saudável atuação do órgão regulador no setor, pois, como resultado da redução dos custos das empresas na necessária remuneração devida pelo uso de suas redes quando da interconexão de chamadas, os preços praticados junto aos consumidores finais no completamento de ligações para outras operadoras foram consideravelmente reduzidos, culminando com os atuais pacotes de chamadas ilimitadas para qualquer operadora largamente divulgados no mercado. Como os consumidores passaram a dispor da faculdade de contratar apenas uma prestadora de telefonia móvel para realizar ligações ilimitadas para qualquer outra operadora, o nível de satisfação geral aumentou em razão, principalmente, da elevação da nota atribuída à telefonia móvel.

Os resultados apontados nas Tabelas 2 e 3, relacionados à telefonia fixa, serviço de telecomunicações explorado no regime público, evidenciam, a partir do ano de 2018, melhora na percepção da qualidade do consumidor com esse importante serviço, principalmente em

razão da atualidade na prestação deste serviço, que acompanhou os avanços tecnológicos gerais dos demais serviços de telecomunicações. As centrais de comutação foram modernizadas em razão do considerável crescimento na quantidade de acessos em outros serviços de telecomunicações, como a telefonia móvel. Isso se deve ao fenômeno da convergência tecnológica, consistente na disponibilização ao consumidor de pacotes de serviços de telecomunicações agregados à telefonia fixa. A melhoria dos resultados na avaliação dos usuários, no que toca ao STFC, evidencia o cumprimento da premissa do serviço adequado previsto no art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Ou seja, a modernização das redes de telecomunicações, com impacto no STFC, evidencia o critério da atualidade, indicado no § 2º do art. 6º da Lei nº 8.987/1995, consistente na modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Ademais, a iniciativa da Anatel em promover a Pesquisa de Satisfação da Qualidade Percebida desde 2015 evidencia o compromisso da Agência em assegurar ao usuário dos serviços públicos o direito à participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, previsto no inciso I do art. 6º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A percepção da qualidade dos serviços pelo consumidor é um desafio em qualquer setor da economia, pois muitas são as variáveis que influenciam nesse aspecto, tais como tempo médio de espera na central de atendimento telefônico, nível de resolutividade da prestadora, grau de recorrência dos problemas evidenciados pelos usuários, dentre outros. E, no caso das telecomunicações, não raros são problemas técnicos pontuais que afetam uma população

específica em massa num determinado período de tempo importando em repentino aumento no número de reclamações registradas nas centrais de atendimento das prestadoras e, por conseguinte, na Anatel. Desta feita, levando em consideração precisamente o nível de complexidade e pluralidade de problemas relacionados com a exploração dos diversos serviços de telecomunicações, resta evidente que a pluralidade de atores de mercado é a solução mais razoável para suprir tão grande volume de demandas dos mais diversos consumidores, aliada, como até aqui vem sendo demonstrado, a uma regulação eficiente do setor privatizado. Isto porque, abstraindo-se o Estado do ônus da operacionalização das redes que provêm os serviços de telecomunicações e concentrando-se no exercício do seu poder de polícia junto aos *players* de mercado, há ganho de eficiência na atuação estatal na persecução do objetivo de fomentar o desenvolvimento do setor por meio de uma regulação eficiente.

4.2.2 Proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa

A concessão de serviços públicos em geral, do ponto de vista prático, sempre envolve a realização de investimentos pelo concessionário que se pretendem amortizar ao longo do prazo da concessão, por meio de cobrança de tarifas, pagamento de contraprestação pública, exploração de receitas acessórias, etc. Embora a concessionária disponha da utilização dos bens de propriedade da Administração Pública para a prestação do serviço, os chamados bens reversíveis, o montante de investimentos realizados deve ser contabilizado para, comparando aos valores atualizados dos bens reversíveis ao final da concessão, ser feito um encontro de contas, que não é uma tarefa simples.

Na concessão de serviços públicos, pode, ainda, haver disposição contratual de indenização ao outorgado em face de investimentos realizados ao longo da concessão e não completamente amortizados quando do termo final do contrato⁶.

Assim, a tarefa de avaliar a prorrogação de um contrato de concessão de serviço público não é trivial sob vários aspectos. Além do aspecto econômico, há também de se avaliar a opção política do Estado na renovação da concessão e por quanto tempo se pretende essa renovação. Esse trabalho envolve um planejamento de meses ou até anos antes da proximidade do termo

⁶ LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

(...)

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

final da concessão para que possa ser realizado de maneira adequada. Ademais, por força do princípio da legalidade, na Administração Pública, todas essas regras de ajustes de ativos e passivos regulatórios devem estar previamente estabelecidas em lei, antes mesmo da efetivação da renovação ou de uma nova licitação. O aspecto político diz respeito à opção pela renovação do contrato ou, ainda, pela realização de nova licitação, a depender da conveniência e oportunidade percebida pela Administração. Ou seja, há que se avaliar também, conforme o caso, o custo-benefício associado com a renovação ou com a realização de novo certame público para a concessão do serviço. Não apenas isso, mas também se avalia a conveniência da própria retomada da exploração do serviço pelo Poder Público, não optando por uma nova concessão.

A renovação da concessão, mantendo a exploração sob os cuidados do agente privado em nome da Administração, em muitas situações, observados estudos de viabilidade específicos, pode se revelar como sendo a melhor opção. Nesse caso, é necessário estabelecer regras legais para disciplinar essa renovação, com previsão de regras claras de depreciação dos valores dos bens reversíveis em razão da depreciação natural ou obsolescência tecnológica.

Assim, o novo contrato de concessão, por ser um instrumento de longo prazo, não pode se limitar a uma reprodução das regras anteriores, devendo incorporar normas atualizadas à hodierna realidade verificada no setor objeto da concessão. Deve o novo instrumento prever cláusulas relacionadas a obrigações de investimento, riscos associados à nova concessão, equilíbrio econômico-financeiro, reestruturação do serviço concedido e modernização geral do contrato.

Um ponto desafiador para o Estado brasileiro no fomento ao desenvolvimento contínuo e permanente do setor de telecomunicações consiste na proximidade do fim do prazo de vigência dos atuais contratos de concessão do serviço de telefonia fixa. Como visto, no modelo adotado para o país, inicialmente, estava explícito que o STFC seria o serviço de telecomunicações prestado no regime público, forçosamente mediante concessão ou permissão.

Quando de sua publicação, a LGT previa a prorrogação dos contratos de concessão uma única vez por igual período de 20 (vinte) anos:

Art. 99. O prazo máximo da concessão será de vinte anos, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes de sua expiração.

Assim, considerando que os atuais contratos de concessão do STFC prestados no regime público foram assinados em dezembro de 2005, com as empresas Algar Telecom, Claro, Brasil Telecom (Grupo Oi), Telemar (Grupo Oi), Sercomtel e Telefônica, o termo final desses instrumentos aponta para 31 de dezembro de 2025 (Tude, 2019). Tais empresas, ao seu turno, além do STFC prestado no regime público, exploram diversos outros serviços de telecomunicações no regime privado.

Com a consolidação cada vez maior do avanço do setor de telecomunicações, as complexidades envolvidas com a operação do sistema se tornaram cada vez maiores com a proliferação constante de novas tecnologias e a elevação ininterrupta da demanda da sociedade por serviços cada vez mais abrangentes e diversificados, úteis para as mais diversas aplicações de interesse das pessoas, restou evidente, do ponto de vista da operação técnica desses serviços, a inviabilidade do Estado avocar para si a operação desses sistemas, demonstrando ter sido acertada a decisão de outorgar ao interessado a exploração de serviços de telecomunicações no regime privado, como o SMP, o SCM e os serviços de TV por Assinatura. Entretanto, para ainda sobre o Estado o dever jurídico de reaver a exploração do serviço de telefonia fixa, o STFC, em razão da disposição legal insculpida no art. 99 da LGT.

Sobre o retorno da operação dos sistemas de telefonia fixa pela União, representa um ponto de bastante preocupação para o Estado a questão dos bens reversíveis da concessão, que devem ser devolvidos pelas concessionárias caso não sejam prorrogados os contratos do STFC prestado no regime público, como dito na LGT:

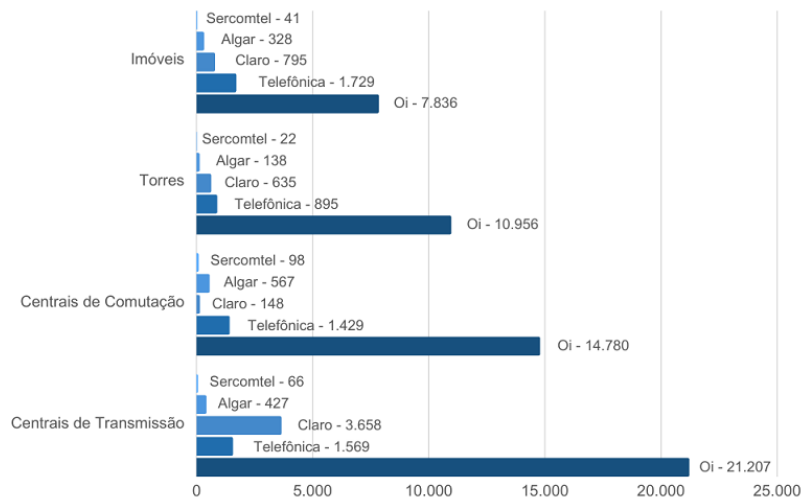
Art. 102. A extinção da concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis.

Parágrafo único. A reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Desde 2005, a Anatel mantém atualizado um documento chamado Relação de Bens Reversíveis, indispensáveis à prestação do STFC no regime público, e que serão objeto de utilização pela União ou pela(s) empresa(s) sucessoras da concessão para garantir a continuidade do serviço de telefonia fixa no país (Anatel, 2020a). Ocorre que muitos bens móveis ou imóveis são, na prática, compartilhados com outros serviços de telecomunicações, de modo que a reversão desses bens para a União é bastante complexa por envolver tecnicamente a prestação de outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo,

explorados pelas concessionárias no regime privado. O Gráfico 7, a seguir, demonstra a complexidade envolvida na administração e futura reversibilidade desses bens:

Gráfico 7 – Quantidades de bens reversíveis por concessionária



Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2020a).

Com isso, a Anatel publicou o Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral em Regime Público (RCON), aprovado pela Resolução nº 744, de 8 de abril de 2021 (Anatel, 2021b), por meio do qual foi estabelecida a obrigatoriedade das concessionárias elaborarem um Plano de Continuidade, consistente em um conjunto organizado de documentos que deve ser apresentado à Anatel e tem como objetivo garantir segurança jurídica e operacional para uma transição eficaz da prestação do STFC em regime público.

Assim, passados 10 (dez) anos de concessões da telefonia fixa, essa questão dos bens reversíveis foi determinante para o Estado brasileiro repensar o modelo de prestação desse serviço de telecomunicações no regime público. Isto porque, findo o prazo das concessões, como dito, os bens deverão ser restituídos à União, que, como visto, carece de disponibilidade técnica para operar novamente a telefonia fixa nacional. Diante desse fato, foi elaborado o Projeto de Lei - PL nº 3.453/2015, da Câmara dos Deputados, propondo alterar a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, de modo a permitir à Anatel alterar a modalidade de licenciamento de serviço de telecomunicações de concessão para autorização. Com isso, seria possível que a concessionária interessada, antes do termo final do seu contrato de concessão, pudesse optar por adaptar sua outorga, da concessão, exploração no regime público, para a autorização, exploração no regime privado, evitando a necessidade de reversão dos bens para a União,

mediante a assunção de compromissos de investimento em infraestrutura de telecomunicações.

Na ocasião, a exposição de motivos do PL nº 3.453/2015 (Brasil, 2015) trazia importante reflexão a respeito dos avanços percebidos nas tecnologias de suporte às telecomunicações e seus impactos nas escolhas dos consumidores quanto à contratação de serviços dessa natureza:

Entretanto, transcorridos mais de 17 anos da desestatização do setor de telecomunicações, a evolução tecnológica mudou radicalmente o panorama setorial. Sob o ponto de vista do consumidor, verifica-se nítida preferência por serviços de telecomunicações que dão suporte à banda larga, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal (SMP), no caso da banda larga móvel; e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a chamada banda larga fixa.

Na época, o debate legislativo não prosperou porque o interesse do Estado era, de fato, manter o foco na prestação do STFC por meio da concessão para assegurar, por meio de maior grau de *enforcement*, a universalização do serviço em todo o país. Na fase de expansão inicial do STFC em todo o país, essa postura estatal foi salutar como aponta Oliveira Gonçalves (2011):

Contudo, é imperioso observar que, seguramente, sem esse *Enforcement* os positivos números aferidos no contexto da Universalização dificilmente teriam sido alcançados. A quantidade de infrações apuradas e os R\$1,6bi de multas aplicadas fazem crer que, se deixadas por sua própria conta, as concessionárias teriam implementado número bem inferior ao que se tem hoje, em termos do cumprimento das metas de Universalização. Em outras palavras, se o *Enforcement* realizado não pôde ser afirmado como eficaz, pode ser dito, no mínimo, necessário e, melhor que isso, ainda que à custa de árduos esforços de fiscalização, acompanhamento e controle, a Universalização do STFC vem acontecendo.

O STFC, posto que limitado à comunicação entre linhas telefônicas fixas, passou a evidenciar forte declínio na quantidade de assinantes em todo o Brasil a partir do ano de 2014, conforme já mostrado no Gráfico 1 - Acessos Históricos Telefonia Fixa (em milhões), de modo que, mais e mais, o avanço dos anos evidencia ser pouco atrativo para as concessionárias a renovação dos atuais contratos de concessão, em 31 de dezembro de 2025. Basta comparar os gráficos da evolução das quantidades de assinantes do STFC com a dos outros serviços de telecomunicações para se perceber que a telefonia fixa importa em menor atratividade aos consumidores, haja vista a atual demanda por serviços de telecomunicações que confirmam suporte a maior gama de aplicações.

Verifica-se um descompasso entre o grau de interesse da própria população pelo STFC e o peso regulatório imposto sobre as prestadoras para assegurar a universalização e continuidade do mais antigo serviço de telecomunicações. Tal cenário, do ponto de vista prático, evidencia a possibilidade de as empresas não demonstrarem interesse na prorrogação dos contratos de concessão com termo final fixado para dezembro de 2025. Isso implicaria o retorno da oferta e operacionalização do STFC pela União, o que inviabilizaria a manutenção das atuais políticas públicas em telecomunicações no Brasil, e mesmo o progresso do setor no país, comprometendo a garantia do desenvolvimento nacional, mandamento constitucional positivado no art. 3º, II, da Carta Magna.

Diante de tamanho risco, e considerando os evidentes avanços tecnológicos do setor de telecomunicações, e que o STFC também pode ser prestado no regime privado, mais atrativo às empresas, por meio de autorização, foi retomado, fortemente, o debate em torno do PL nº 3.453/2015, visando viabilizar às atuais concessionárias do STFC a adaptação das suas outorgas para o regime da autorização, antes do termo final dos atuais contratos de concessão. O objetivo é, prevendo a possibilidade de uma licitação deserta para novos contratos de concessão do STFC prestado no regime público, manter as atuais prestadoras no mercado, agora, explorando o serviço no regime privado.

O Projeto avançou e foi publicada a Lei nº 13.879/2019 que, alterando o art. 99 da LGT, estabeleceu a possibilidade de prorrogação da concessão por iguais períodos de 20 (vinte) anos, não apenas uma vez:

Art. 99. O prazo máximo da concessão será de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais períodos, sendo necessário que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e as obrigações já assumidas e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, 30 (trinta) meses antes de sua expiração. (Redação dada pela Lei nº 13.879, de 2019)

A grande inovação trazida pelo novo diploma legal, por certo, foi a consolidação da possibilidade de adaptação de outorga do STFC das atuais concessionárias para o regime privado, conforme originalmente defendido no Projeto de Lei nº 3.453/2015, materializada com a inclusão do art. 144-A à Lei Geral de Telecomunicações:

Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, condicionada à observância dos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

I - manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

II - assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

III - apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos I e II; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

No contexto atual, de proximidade do termo final dos contratos de concessão, a inovação legislativa se reveste de especial importância em face da possibilidade de adaptação das outorgas das atuais concessionárias do STFC para autorização, antes de findo o prazo das concessões em 31 de dezembro de 2025. Naturalmente, essa opção deve ser custosa para as atuais concessionárias, e o valor associado à adaptação da outorga deve levar em consideração a manutenção dos bens na posse e utilização da prestadora adaptada. Segundo cálculos da Anatel (2022), as concessionárias devem desembolsar, no total, R\$ 22.601,7 milhões para realizar a adaptação de suas outorgas por meio de compromissos de investimento previstos no Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021 (Anatel, 2021a). A Tabela 4, a seguir, mostra o cálculo estimado de valores para adaptação da outorga por concessionária:

Tabela 4 – Valores estimados de adaptação da outorga das concessionárias do STFC para autorização

Concessionária	Valor da adaptação da outorga
Algar	R\$ 275,3 milhões
Claro	R\$ 2.273,2 milhões
Oi (Brasil Telecom)	R\$ 3.949,4 milhões
Oi (Telemar)	R\$ 8.227,1 milhões
Sercomtel	R\$ 167,1 milhões
Telefônica	R\$ 7.709,6 milhões
Total	R\$ 22.601,7 milhões

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, 2022).

O referido Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021, estabelece regras claras para operacionalizar a adaptação de outorgas prevista no art. 144-A da LGT, incluído pela Lei nº 13.879/2019. Para os fins do procedimento de adaptação, assim dispõe o Regulamento da Agência (Anatel, 2021a):

Art. 3º O pedido de adaptação deverá ser apresentado pela concessionária no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias da publicação do Acórdão do Conselho Diretor que aprovar a Metodologia e os valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária.

Conforme Anatel (2023), “a metodologia e os valores econômicos associados à adaptação são objeto do processo nº 53500.052761/2019-91, ainda pendente da publicação do Acórdão a que se refere o art. 3º do Regulamento de Adaptação”.

Ou seja, a Agência avoca para si a responsabilidade de apurar formalmente os valores econômicos associados à adaptação, por meio da publicação de Acórdão do Conselho Diretor, para, então, iniciar a contagem do prazo para as concessionárias apresentarem seus pedidos de adaptação de outorga. Nesse cálculo, como dito, dentre outras coisas, serão levados em consideração os valores associados aos bens reversíveis, sendo um critério importante para a tomada de decisão das empresas.

Ocorre que as atuais concessionárias do STFC ainda estão avaliando se compensa desembolsar o montante de valores indicado na Tabela 4 para adaptar suas outorgas e continuar explorando, agora no regime privado, um serviço que está sendo cada vez menos procurado pela população em geral. Por outro lado, apesar dos avanços tecnológicos do setor e da expansão do SMP, não se pode olvidar da importância do STFC no país, principalmente nas regiões mais remotas, onde só haja o STFC em regime público como alternativa de serviço de voz para a população. Com efeito, torna-se um ponto de preocupação para a continuidade do STFC no país o fato de a possibilidade de adaptação da outorga ser uma prerrogativa exclusiva das atuais concessionárias do STFC, as quais, podem, inclusive, não demonstrar interesse na adaptação e, simplesmente, seguirem com a concessão até seu termo final, em 31 de dezembro de 2025, sem interesse em participar de um novo certame. Por tudo isso, a Anatel, inclusive, já considerou a ideia de manter a exploração do STFC no regime público, sem a necessidade de reversão dos bens, para alguns municípios de menor nível de competitividade no setor (Carregosa, 2023).

Diante dessas preocupações e necessidades relacionadas à continuidade do STFC em

regime público, a Agência resolveu realizar a Consulta Pública nº 43, de 09/08/2023, por 45 dias, com o objetivo de discutir, com toda a sociedade, as cláusulas de um Edital de Licitação para outorga de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), nas Regiões e/ou Setores do Plano Geral de Outorgas (PGO), nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), considerando o termo final dos atuais Contratos de Concessão, em 2025 (Anatel, 2023).

Na mesma Consulta, a Agência submeteu à apreciação do público novas minutas do Plano Geral de Outorgas do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC prestado no regime público e do Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC prestado no regime público, a serem aprovadas por Decreto do Presidente da República.

A proposta apresentada pela Agência, com o fim de tornar o certame mais atrativo, previa a utilização de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust (uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, administrada pela Anatel) para o cumprimento dos compromissos de atendimento, bem como atendimento das metas do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), sendo a vencedora do Edital de Licitação aquela que menos utilizar tais recursos, conforme item 8.8.1 da Consulta Pública nº 43, de 09/08/2023 (Anatel, 2023).

Para os fins desta proposta de Edital de Licitação, foi prevista a outorga do STFC no regime público pelo prazo de 5 (cinco) anos com possibilidade de prorrogação única por mais 5 (cinco) anos. A razão para a limitação desse período de concessão decorre da dinamicidade do mercado de telecomunicações, da crescente demanda por serviços que proveem acesso à internet, em detrimento dos serviços de voz, bem como da perspectiva de expansão das redes de telefonia móvel. A Consulta Pública recebeu 130 (cento e trinta) contribuições ao todo, as quais serão levadas em consideração pela Agência para elaboração do Edital de Licitação do STFC prestado no regime público, em razão do iminente fim dos atuais contratos de concessão da telefonia fixa, em 31 de dezembro de 2025. Nesse diapasão, convém destacar que, em decisão inédita, a Anatel aprovou, em 14/11/2024, a adaptação da concessão da Oi S.A., atualmente em recuperação judicial, para o regime de autorização (Anatel aprova adaptação da concessão da Oi, 2024).

Verifica-se que é especialmente desafiador o trabalho de promover um ambiente adequado para o desenvolvimento de um setor econômico tão importante e dinâmico para o país como é o das telecomunicações, a evidenciar que, além dos sucessos já verificados com a implementação da regulação, existem ainda problemas preocupantes a serem enfrentados pela Agência, dentre os quais, foram pontuados a promoção de maior nível de satisfação geral dos

consumidores dos serviços de telecomunicações, e a garantia da continuidade do STFC em regime público com a iminência do fim dos atuais contratos de concessão da telefonia fixa. Não apenas esses, mas vários outros desafios impõem à Anatel o dever de prosseguir otimizando seus processos para acompanhar o dinamismo do setor, promovendo sempre ações regulatórias alinhadas às necessidades da população brasileira e, ao mesmo tempo, promotoras dos ganhos operacionais advindos da privatização do setor de telecomunicações no Brasil.

CONCLUSÃO

Os serviços públicos são essenciais para a sociedade como um todo, devendo sua exploração ser conduzida pelo Estado com toda a responsabilidade e zelo, afinal, trata-se do meio primário pelo qual as pessoas suprem suas necessidades mais básicas, saúde, educação, transporte, comunicações, energia elétrica, saneamento básico, etc. Dada a variedade de atividades econômicas que podem ser categorizadas como “serviços públicos”, a sua definição é complexa e não pacífica na literatura, pois o serviço público pode se manifestar na esfera administrativa, consistente na manutenção da máquina pública, na promoção da segurança nacional, mas também pode se manifestar em serviços de natureza comercial ou industrial, e ainda, na prestação de serviços sociais, mais diretamente relacionados com o suprimento das necessidades das pessoas de forma indistinta, como a previdência social.

O constituinte originário estabeleceu que incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a teor do art. 175 da CF/88. Ou seja, toda a gama de serviços públicos, que suprem as necessidades das pessoas, passa pela atuação do Poder Público, do Estado, na economia. Quando se pretende a descentralização dessa atuação, é necessário avaliar se envolverá o uso das prerrogativas estatais de representação da supremacia do interesse geral sobre o particular, hipótese na qual a descentralização só pode ser feita em favor de uma pessoa jurídica de direito público; quando a atividade ou função pública que se pretende descentralizar não envolve o uso de tais prerrogativas, pode ser realizada em favor de pessoa jurídica de direito privado. Assim, o Estado pode, em determinados casos, valer-se da iniciativa privada para a exploração direta dos serviços públicos de natureza comercial ou industrial, nos termos do supracitado art. 175 da Carta Magna.

Quanto aos serviços de telecomunicações, do ponto de vista histórico, no final da década de 1950, havia cerca de mil companhias telefônicas, mormente concessionárias municipais, sem interconexão entre si e com dificuldades de padronização dos sistemas de telefonia fixa

existentes na época. Com o avanço tecnológico e com o potencial de expansão das telecomunicações no país resultante do advento das centrais eletromecânicas e da técnica de transmissão de sinais via microondas, passou a ser possível interligar longas distâncias nacionais.

Diante das novas oportunidades viabilizadas pela tecnologia de integração nacional por meio do serviço de telefonia fixa, a opção do Estado, em meados dos anos 1960, passou a ser pela centralização e integração do serviço prestado, por meio da estatização e da fiscalização. Nessa época, nasceu a Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A (Embratel), empresa pública, cuja criação foi autorizada pelo § 1º do art. 30 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

Ao longo da década de 1970, as inovações tecnológicas nos sistemas de telecomunicações viabilizaram a popularização das soluções de comunicação entre a população em geral, resultando em maior atratividade para os usuários do mercado. Ou seja, com o avanço das tecnologias, ficou claro para o Estado que era necessário estabelecer uma política nacional de desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, viabilizando a comunicação das pessoas em longa distância, além de ser imprescindível melhor organizar a forma como o serviço de telefonia fixa vinha sendo explorado no país. Nessa época, surgiu a Telecomunicações Brasileiras S.A – Telebrás, sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 5.792 de 11 de julho de 1972, com o objetivo de planejar, implantar e operar o Sistema Nacional de Telecomunicações. Ou seja, percebe-se que os avanços tecnológicos determinaram inovações na regulação estatal ao longo do tempo.

Nos anos 1980, o país passou por consideráveis dificuldades financeiras em função da dívida externa brasileira, além de instabilidades no cenário político nacional que enfraqueceram, ao longo do tempo, a capacidade de investimento da Telebrás resultando em vultosa demanda reprimida, dado o interesse e a crescente necessidade do serviço de telefonia em todo o país, como mostrado na Seção 3. Tais dificuldades, cada vez mais evidentes ao longo do tempo, demonstraram a inviabilidade de manutenção do modelo de centralização estatal da prestação do serviço no país.

Essas condições ensejaram a busca de tentativas de soluções de autofinanciamento da Telebrás, dentre as quais a venda de ações da empresa e suas subsidiárias aos novos assinantes interessados no serviço de telefonia fixa. Como os compradores incorriam nos riscos do investimento, adquirindo linhas da empresa para instalação futura, os custos envolvidos para o usuário ficaram elevadíssimos, inviabilizando mesmo a popularização e a disseminação da

telefonia fixa em todo o país, o que se mostrava cada vez mais imperioso para o desenvolvimento do Brasil em todos os setores da economia. Diante desse cenário, de um lado, evidenciando dificuldades do Estado brasileiro em financiar os necessários investimentos na Telebrás e, do outro, a crescente demanda por serviços de telecomunicações em geral, não apenas a telefonia fixa, mudanças políticas foram implementadas no contexto da redemocratização do país e da promulgação da CF/88, aliadas à publicação da LGT, em 1997, com vistas a otimizar a exploração desse tipo de atividade econômica, culminando com a privatização do Sistema Telebrás no dia 29 de julho de 1998. Ou seja, a privatização de 1998 foi uma necessidade decorrente de fatores de ordem macroeconômica (dívida externa crescente e instabilidades no cenário político durante a década de 1980).

Com o novo regramento legal estabelecido pela LGT e a privatização do setor, o caminho estava aberto para uma nova forma de operar as telecomunicações brasileiras. Nesse sentido, as linhas mestras estabelecidas pela Lei Geral de Telecomunicações foram fundamentais para definir, com clareza, dentre a pluralidade de novos serviços de telecomunicações, viabilizados pelos avanços tecnológicos, quais deveriam ser considerados serviços públicos, para os quais é imperiosa a obrigação de universalização, a garantia do atendimento com o serviço em todas as regiões do país, mesmo aquelas onde não se verifica o interesse econômico das empresas, bem como o dever de continuidade, consistente na vedação à cessação na prestação do serviço onde já instalado. A pesquisa permitiu constatar que, nem todo serviço de interesse coletivo é serviço público de telecomunicações, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal (SMP), a telefonia móvel, que é de interesse coletivo, mas prestado no regime privado e, portanto, sem obrigações de universalização e continuidade. Por outro lado, todo serviço público de telecomunicações será necessariamente serviço de interesse coletivo, que é o caso do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a telefonia fixa, que goza da obrigação de universalização, qual seja a garantia do atendimento com o serviço em todas as regiões do país, mesmo aquelas onde não se verifica o interesse econômico das empresas, além das obrigações de continuidade, consistente na vedação à cessação na prestação do serviço onde já instalado.

Como visto na Seção 3, com base no atual regramento estabelecido na LGT, apenas o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a telefonia fixa, constitui serviço público de telecomunicações. Já o Serviço Móvel Pessoal (SMP), a telefonia móvel, o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e os serviços de TV por assinatura, bem como os demais serviços de interesse privado, não constituem serviços públicos de telecomunicações porque são explorados no regime privado.

Nesse sentido, sobre o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), foi constatado que ocorreu, inicialmente, uma rápida expansão da quantidade de linhas telefônicas fixas, tendo em vista o *enforcement* empreendido no sentido da exigência de cumprimento das metas iniciais de universalização da telefonia fixa em todo o país. Em que pese a atuação proativa da Agência, no que toca ao STFC, não se observou um avanço nas quantidades de acesso tão destacado quanto se observou nos outros serviços de telecomunicações. A razão para essa diferença foi a difusão, simultaneamente, de novas tecnologias que propiciaram o incremento de recursos e facilidades aos outros serviços de telecomunicações, principalmente, a telefonia móvel associada à internet por meio de dados móveis. Assim, o telefone fixo caiu em desuso para a maior parte da população, não em razão de uma atuação regulatória incipiente da Anatel, mas em razão de uma escolha natural do consumidor por novas tecnologias que promovessem maior gama de serviços para atender às suas necessidades de telecomunicação.

A respeito do Serviço Móvel Pessoal (SMP), resultado interessante encontrado na pesquisa foi que a quantidade de acessos móveis chegou a superar a população brasileira, resultado do fato de que muitos consumidores contrataram o SMP junto a mais de uma prestadora, simultaneamente, em razão das ofertas praticadas pelas empresas, consistentes na realização gratuita de chamadas entre acessos da mesma prestadora. Tal fato, embora pareça positivo, decorre de uma realidade de mercado não vantajosa para o consumidor, pois, com o fim de obter preços melhores nas chamadas realizadas para uma prestadora diversa da contratada, o consumidor embarcava em seu aparelho chips de diferentes operadoras, sendo impelido a contratar com mais de uma empresa apenas para obter valores menores na realização de chamadas que envolvam interconexão. Tal fato foi observado pela Anatel, que, atuando de maneira protetiva em relação ao consumidor, interveio no setor, promovendo a redução da tarifa de interconexão, cobrada entre empresas fixas e móveis, bem como do Valor de Remuneração de Uso de Rede do SMP (VU-M), que remunera uma prestadora de SMP, por unidade de tempo, pelo uso de sua rede, praticado entre operadoras móveis. Esse ato caracteriza típico exemplo de saudável atuação do órgão regulador no setor, pois, como resultado da redução dos custos das empresas na necessária remuneração devida pelo uso de suas redes quando da interconexão de chamadas, os preços praticados junto aos consumidores finais no completamento de ligações para outras operadoras foram consideravelmente reduzidos, culminando com os atuais pacotes de chamadas ilimitadas para qualquer operadora largamente divulgados no mercado.

Em relação ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), foi determinante a atuação do órgão regulador no sentido de reduzir o valor para aquisição da outorga para exploração do serviço, cujo pedido de autorização requeria o pagamento de uma taxa de aproximadamente

R\$ 9.000,00 pelo interessado. Considerando a alta capilaridade dos provedores de acesso à internet nos mais longínquos rincões do país, e o evidente potencial desses empreendedores explorarem o SCM para promover a conectividade do Brasil em larga escala, a Anatel a publicou a Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, que aprovou o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, acrescentando o art. 10-A ao Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, de modo a dispensar a autorização de prestação do SCM nos casos em que as redes de telecomunicações de suporte à exploração do serviço utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita. Essa iniciativa da Agência facilitou sobremaneira a outorga do SCM aos interessados, promovendo franca expansão das redes de banda larga fixa em todo o país. Assim, devido à eficiente atuação regulatória da Anatel, sensível às demandas da sociedade e aos interesses do mercado, a oferta da banda larga fixa, atualmente provida integralmente por meio de fibra óptica, tornou-se cada vez maior em todas as regiões do Brasil, explicando o crescimento ininterrupto na quantidade de acessos do SCM, uma contribuição evidente para o desenvolvimento do setor de telecomunicações no país.

Sobre os serviços de TV por assinatura, o Poder Público atuou de modo a simplificar a exploração destes serviços no país, por meio da implementação de uma outorga única, num esforço de simplificação da pluralidade de tipos de outorga de serviços de TV por assinatura, vinculados à tecnologia empregada. Essa simplificação viabilizou considerável incremento da adesão dos consumidores brasileiros aos serviços de TV por assinatura.

Verifica-se que a regulação estatal eficiente, ou seja, atenta às demandas da sociedade e aos interesses dos *players* de mercado, viabilizou a expansão dos acessos de todos os serviços de telecomunicações no país. Não obstante, verifica-se que há necessidade de melhorias, bem como desafios futuros para o órgão regulador, tais como o nível de satisfação geral dos consumidores com os serviços de telecomunicações e a proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa em 31 de dezembro de 2025.

As pesquisas de satisfação e qualidade percebida conduzidas pela Anatel desde 2015 indicam elevação na média das notas de satisfação geral com os serviços de telecomunicações, mas ainda aquém de uma percepção que possa ser considerada ótima ou excelente. A percepção da qualidade dos serviços pelo consumidor é um desafio em qualquer setor da economia, pois muitas são as variáveis que influenciam nesse aspecto, tais como tempo médio de espera na central de atendimento telefônico, nível de resolutividade da prestadora, grau de recorrência dos problemas evidenciados pelos usuários, dentre outros. E, no caso das telecomunicações,

não raros são os problemas técnicos pontuais que afetam toda uma população específica num determinado período de tempo, importando em repentino aumento no número de reclamações registradas nas centrais de atendimento das prestadoras e, por conseguinte, da Anatel. Desta feita, levando em consideração o nível de complexidade e volume de problemas relacionados com a exploração dos diversos serviços de telecomunicações, resta evidente que a pluralidade de atores de mercado é a solução mais razoável para suprir tão grande demanda dos mais diversos consumidores. Uma concorrência saudável, aliada a uma regulação eficiente do setor privatizado, impactará na melhoria da qualidade percebida pelo consumidor.

Sobre a proximidade do termo final dos contratos de concessão da telefonia fixa, pesam bastante na balança a questão dos bens reversíveis (já bastante consumidos na exploração do serviço, muitos dos quais, senão a sua totalidade, obsoletos para o uso nas redes de telefonia fixa) e o próprio nível de interesse de possíveis licitantes num futuro certame envolvendo a concessão do STFC. Esses pontos levaram o Poder Público a estabelecer a possibilidade de adaptação de outorga do STFC das atuais concessionárias para o regime privado, a partir da inclusão do art. 144-A à Lei Geral de Telecomunicações. As atuais concessionárias do STFC ainda estão avaliando se compensa desembolsar os valores indicados pelo órgão regulador para adaptar suas outorgas e continuar explorando, agora no regime privado, um serviço que está sendo cada vez menos procurado pela população em geral. Nesse diapasão, convém destacar que, em decisão inédita, a Anatel aprovou, em 14/11/2024, a adaptação da concessão da Oi S.A., atualmente em recuperação judicial, para o regime de autorização (Anatel aprova adaptação da concessão da Oi, 2024).

Verifica-se que é especialmente desafiador o trabalho de promover um ambiente adequado para o desenvolvimento de um setor econômico tão importante e dinâmico para o país como é o das telecomunicações, a evidenciar que, além dos sucessos já verificados com a implementação da regulação, existem ainda problemas preocupantes a serem enfrentados pela Agência, dentre os quais, foram pontuados a promoção de maior nível de satisfação geral dos consumidores dos serviços de telecomunicações e a garantia da continuidade do STFC em regime público ante a iminência do fim dos atuais contratos de concessão da telefonia fixa. Não apenas esses, mas vários outros desafios impõem à Anatel o dever de prosseguir otimizando seus processos para acompanhar o dinamismo do setor, promovendo sempre ações regulatórias alinhadas às necessidades da população brasileira e, ao mesmo tempo, promotoras dos ganhos operacionais advindos da privatização do setor de telecomunicações no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Acessos Históricos Banda Larga Fixa**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/historico>>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **Acessos Históricos Telefonia Fixa (em milhões)**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/historico>>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **Acessos Históricos Telefonia Móvel**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/historico>>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **Acessos Históricos TV por Assinatura**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/historico>>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **Anatel aprova adaptação da concessão da Oi**. 14/11/2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-adaptacao-da-concessao-da-oi>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

_____. **Anatel prorroga consulta sobre adaptação das concessões da telefonia fixa**. 14/07/2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-prorroga-consulta-sobre-adaptacao-das-concessoes-da-telefonia-fixa>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. **Brasil fecha 2016 com queda de 13 milhões de linhas móveis**. 19/01/2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/brasil-fecha-2016-com-queda-de-13-milhoes-de-linhas-moveis>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Consulta Pública nº 43**. Proposta de Edital de Licitação para outorga de Concessão do Serviço Fixo. 09/08/2023. Disponível em: <<https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=3&ConsultaId=10155>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

_____. **Continuidade da Telefonia Fixa**. 21/11/2020. Disponível em <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/telefonia-fixa/bens-reversiveis>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. **Pesquisa de Satisfação e Qualidade**. 20/11/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/compare-as-prestadoras/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/historico>>. Acesso em: 18 set. 2023.

_____. **Pesquisa de Satisfação e Qualidade – Ranking**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/consumidor/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade-ranking>>. Acesso em: 24 out. 2024.

_____. **Pesquisa de Satisfação e Qualidade – Ranking**. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/consumidor/pesquisa-de-satisfacao>>. Acesso em: 24 out. 2024.

_____. **Relatório anual da Anatel 2001**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/portal-publicar/documentos?numeroPublicacao=50017>>. Acesso em 28 set. 2023.

_____. **Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017**. Aprova o Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita e altera o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia, o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e o Regulamento do Serviço Limitado Privado. Diário Oficial da União: 29/06/2017. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2017/936-resolucao-680>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. **Resolução nº 741, de 08 de fevereiro de 2021**. Aprova o Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço. Diário Oficial da União: 10/02/2021. Disponível em <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1509-resolucao-74>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. **Resolução nº 744, de 08 de abril de 2021**. Aprova o Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (STFC) em Regime Público. Diário Oficial da União: 12/04/2021. Disponível em <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/index.php/component/content/article?id=1526>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2ª edição - 3ª tiragem. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev.1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9472-16-julho-1997-367735-exposicaodemotivos-149846-pl.html>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

_____. **Exposição de Motivos – Projeto de Lei nº 3.453/2015**. Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, permitindo à Anatel alterar a modalidade de licenciamento de serviço de telecomunicações de concessão para autorização. 28/12/2015. Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1483771&filename=Ultimo%20Despacho%20-%20PL%203453/2015>. Acesso em: 14 mar. 2024.

_____. **Legislação Informatizada - LEI Nº 4.117, DE 27 DE AGOSTO DE 1962 - Publicação Original**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1962, Página 10413 (Publicação Original). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-publicacaooriginal-22620-pl.html>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

_____. **Legislação Informatizada - LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997 - Exposição de Motivos**. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 29/8/1995, Página 20098 (Exposição de Motivos). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9472-16-julho-1997-367735-exposicaodemotivos-149846-pl.html>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 13/09/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm>. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2310 - MC / DF - DISTRITO FEDERAL**. Partido dos Trabalhadores versus Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Marco Aurélio. Brasília, 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho77511/false>. Acesso em: 16 set. 2024.

CAMPOS, Tiago Soares. **Crise de 1929**. Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/crisede29.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CARREGOSA, Lais. **Para evitar risco de municípios menores perderem telefonia fixa,**

Anatel propõe estender atual modelo de contrato; entenda. Atualizado 07/08/2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/08/07/para-evitar-risco-de-municipios-menores-perderem-telefonias-fixas-anatel-propoe-estender-atual-modelo-de-contrato-entenda.ghtml>>. Acesso em: 14 set. 2023.

CARNEIRO, Maria Christina Fontainha; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. **Financiamento das telecomunicações no Brasil: balanço e perspectivas.** Revista do BNDES, v. 9. no 17. Rio de Janeiro, jun. 2002. p. 153-68.

CASEMIRO, Luciana. **Operadoras de telefonia estão entre as empresas mais reclamadas por clientes em Procons em 2022.** 15/03/2023. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/noticia/2023/03/operadoras-de-telefonias-estao-entre-as-empresas-mais-reclamadas-por-clientes-em-procons-em-2022.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CHAVES, Mauro César Santiago. **Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal.** 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília/DF, 2023.

Contratos de concessão. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/fixa06.asp>>. Acesso em: 14 set. 2023.

CORRÊA, Domingos Sávio. **O movimento de fusões e aquisições de empresas e o processo de privatização e desnacionalização na década de 1990 - o caso brasileiro.** Orientador: Prof. Dr. Armen Mamigonian. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://geografiaeconomicaesocial.ufsc.br/files/2016/04/O-movimento-de-fusoes-e-aquisicoes-de-empresas-e-o-processo-de-privatizacao-e-desnacionalizacao-na-decada-de-1990-o-caso-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2023.

COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos.** Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502221727. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502221727/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CRISES DO PETRÓLEO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2023. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Crises_do_petr%C3%B3leo&oldid=67068432>.

Acesso em: 18 dez. 2023.

CUNHA, Luís Felipe. **Telecomunicações e Desenvolvimento**. Orientador: Luiz Alberto Blanchet. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/tede/luisfelipeacunha.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2023.

De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>>. Atualizado em 27/10/2023 12h02. Acesso em: 12 jan. 2024.

Estudo inédito revela que para cada R\$ 1 investido em vacinas durante a pandemia, gerou-se um impacto positivo de R\$ 9 no PIB. 20/06/2022. Disponível em: <<https://www.pfizer.com.br/noticias/ultimas-noticias/o-impacto-socioeconomico-das-vacinas-durante-a-pandemia-de-COVID-19>>. Acesso em: 19 set. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Panorama do Censo 2022**. 27/10/2023. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 18 set. 2023.

Leis de criação da Telebras. Disponível em: <<https://www.telebras.com.br/instrumentos-de-governanca/leis-de-criacao-da-telebras/>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>>. Acesso em: 22 set. 2023.

NEVES, Mauricio dos Santos. **O setor de telecomunicações**. In: SÃO PAULO, Elizabeth Maria De; KALACHE FILHO, Jorge (Org.). Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos: histórias setoriais. Rio de Janeiro: Dbá, 2002. p. [297]-318. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18862/1/PRCapLiv146188_O%20setor%20de%20telecomunica%c3%a7%c3%b5es_compl_P_BD.pdf>. Acesso em 20 set. 2023.

“No fim das contas” diz se compensa ter mais de uma operadora de celular. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/11/no-fim-das-contas-diz-se-compensa-ter-mais-de-uma-operadora-de-celular.html>>. Atualizado em 24/11/2014 15h23. Acesso em 12 jan. 2024.

NUNES, António José Avelãs. **O Estado Regulador e o ‘Modelo Social Europeu’.** In: Conferência proferida na Academia Brasileira de Ciências Jurídicas (abril/2012). Revista Brasileira de Direito Comparado. Revista 44 e 45. Instituto de Direito Comparado Luso – Brasileiro. Disponível em: <[http://www.idclb.com.br/revistas/44%20e%2045/revista44e45%20\(4\).pdf](http://www.idclb.com.br/revistas/44%20e%2045/revista44e45%20(4).pdf)>. Acesso em: 6 set. 2024.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico.** 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA GONÇALVES, Alexandre Ataíde. **Análise da eficácia do *enforcement* das obrigações de universalização dos serviços de telecomunicações no Brasil.** Orientador: Bernardo Pinheiro Machado Mueller. Dissertação (Mestrado) - Centro de Estudos em Regulação de Mercados da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/10384>>. Acesso em: 20 set. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>>. Acesso em: 18 set 2024.

Preços e Tarifas do Celular. 20/02/2020. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/tarifacel4.asp>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

Privatização - Federais - Telecomunicações. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-Telecomunicacoes>>. Última atualização em: 25/06/09. Acesso em: 22 ago. 2023.

PUGLIESI EÇA DOS SANTOS, D.; DE FÁTIMA SANTANA MAIA, M. **O fenômeno das privatizações no Brasil: atualização de um debate esquecido.** Revista Brasileira de Administração Política, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 124–157, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/47089>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: Do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito.** 3rd ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. p.64. ISBN 9786556278032. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556278032/>>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596915. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>>. Acesso em: 15 set. 2023.

TUDE, Eduardo. **Contratos de concessão.** Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/fixa06.asp>>. 23/01/2019. Acesso em: 14 set. 2023.