



Centro Universitário de Brasília – UNICEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas – FAJS

**JOSÉ MARIA JESUS FERREIRA DA CRUZ**

**MONOGRAFIA**

**A UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES SOB A  
PERSPECTIVA DO ATUAL MARCO REGULATÓRIO**

BRASÍLIA

2014

JOSÉ MARIA JESUS FERREIRA DA CRUZ

**A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES  
SOB A PERSPECTIVA DO ATUAL MARCO REGULATÓRIO**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília.

Orientador: André Pires Gontijo

BRASÍLIA

2014

JOSÉ MARIA JESUS FERREIRA DA CRUZ

**A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES  
SOB A PERSPECTIVA DO ATUAL MARCO REGULATÓRIO**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de bacharelado  
em Direito do Centro Universitário de  
Brasília.

Orientador: André Pires Gontijo

BRASÍLIA, 08 DE ABRIL DE 2014

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. André Pires Gontijo

---

Prof. Álvaro Luis de Araújo Sales Ciarlini

---

Prof. Karla Margarida Martins Santos

## RESUMO

Este trabalho aborda a universalização das telecomunicações no Brasil sob um enfoque histórico, estabelecido com a Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Utilizou-se uma abordagem dogmática-legal, derivada de pesquisa bibliográfica e consulta aos principais instrumentos normativos sobre o tema. Inicialmente, são tratados os principais desafios relativos ao tema, introduzidos os principais conceitos sobre telecomunicações, e de que forma o Estado Brasileiro está estruturado, a partir da atual Constituição, para enfrentar as necessidades da atual sociedade. São trabalhados também os conceitos de Estado Regulador e das agências reguladoras, e como as telecomunicações são consideradas serviço público. Ainda, é estabelecido o papel do Estado na criação e implementação de políticas públicas de universalização, e qual o papel da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Por fim, são analisados os principais instrumentos jurídicos na consecução das políticas públicas de universalização, os quais constituem os Planos Gerais de Metas para Universalização - PGMU, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, e o Plano Nacional de Banda Larga - PNBL.

**Palavras-chave:** Telecomunicações. Universalização. Agência Nacional de Telecomunicações. Direito Regulatório. Serviço de Telefonia Fixa.

## **ABSTRACT**

This paper treats the universalization of telecommunications in Brazil under a historical approach, established with the General Telecommunications Law - LGT. It was used a legal-dogmatic approach, derived from literature review and consultation with the main regulatory instruments about the theme. Initially, are presented the main challenges relating to the theme, introducing the main concepts of telecommunications, and how the Brazilian State is structured, from the current Constitution, to face the needs of brazilian society. Are also worked the concepts of regulatory state and regulatory agencies, and how the telecommunications are considered public service. Even more, it is established the function of the State in the creation and implementation of public policies for the universalization, and the function of the National Telecommunications Agency – Anatel. Finally, it is analyzed some key legal instruments in achieving universalization of public policies, which constitute the General Plans for Fixed Telephony Universalization - PGMU, the Fund for Universal Telecommunications Service - Fust, and the National Broadband Plan - PNBL.

**Key-words:** Telecommunications. Universalization. National Telecommunication Agency. Regulatory Law. Fixed Telephony Service.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1 A UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO CONTEXTO DO ATUAL ESTADO BRASILEIRO</b> .....	9
1.1 Evolução tecnológica e a garantia de direitos fundamentais .....	9
1.2 Sociedade da informação e as telecomunicações.....	12
1.3 A crise do <i>Welfare State</i> e o Estado Regulador.....	16
<b>2 ANATEL E OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES</b> .....	23
2.1 Agências reguladoras e a Anatel.....	23
2.2 Serviços Públicos de Telecomunicações .....	30
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO</b> .....	40
3.1 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust.....	45
3.2 Primeiro Plano Geral de Metas de Universalização .....	50
3.3 Segundo Plano Geral de Metas de Universalização .....	52
3.4 Terceiro Plano Geral de Metas de Universalização.....	54
3.5 Plano Nacional de Banda Larga .....	56
<b>CONCLUSÃO</b> .....	58
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	60

## INTRODUÇÃO

Este trabalho circunscreve-se no âmbito do direito regulatório, tendo por questão chave tratar o instituto da universalização das telecomunicações no Brasil de maneira histórica, apresentado sua evolução desde o atual marco regulatório do setor, estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações Brasileira.

A relevância do tema se mostra quando a abordagem da pesquisa é tratada em face da garantia dos princípios constitucionais e do rápido desenvolvimento das tecnologias eletrônicas de comunicação, já que este tema possui enorme impacto nas áreas jurídica, econômica, social e política, tratando também da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel no exercício de suas competências legais, e considerando que o bilionário setor das telecomunicações, permeado por uma multiplicidade de interesses, os quais se incluem os das prestadoras dos serviços de telecomunicações, do Estado e dos usuários dos serviços.

Para tanto, em termos de metodologia, utilizou-se uma abordagem dogmática-legal, derivada de pesquisa bibliográfica e consulta aos principais instrumentos normativos sobre o tema. Dessa forma, estabeleceu-se uma abordagem ao mesmo tempo literal, nos termos da lei, e doutrinária, com a participação dos mais conceituados estudiosos no tema.

Em face do tema proposto, para o capítulo 1, pretende-se apresentar o atual modelo de sociedade no qual vivemos, e de que forma a tecnologia, por meio das telecomunicações, influencia o comportamento dos indivíduos e de que forma o Estado influencia e é por ela influenciado. Da mesma forma, como as telecomunicações condicionam a formação de políticas públicas, para a efetivação de direitos fundamentais, principalmente os direitos de informação e comunicação.

São também apresentados os principais conceitos de telecomunicações, como meio de comunicação, rede e serviço, e qual o tratamento legal sobre o assunto, no contexto constitucional e infraconstitucional. Por fim,

estuda-se o papel do Estado Brasileiro em face do atual modelo de sociedade e de mercado, e a transformação de um modelo essencialmente intervencionista para o chamado Estado Regulador.

A criação e o papel das agências reguladoras são tratados no capítulo 2, com foco na atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel no setor das telecomunicações, e quais os principais instrumentos normativos vigentes. Ainda, o tratamento legal e doutrinário dado aos serviços públicos, e de que forma os serviços de telecomunicações estão definidos juridicamente, desde o monopólio estatal durante a era Telebras até o período pós-privatização, com o advento da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, em 1997.

Já situado o leitor do cenário histórico e normativo no contexto das telecomunicações no Brasil, o capítulo 3 aborda os principais instrumentos de efetivação de políticas públicas de universalização dos serviços de telecomunicações, consubstanciados nos Planos Gerais de Metas de Universalização – PGMU, no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, e no Plano Nacional de Banda Larga – PNBL, como formas de acompanhamento do Direito a instrumentalizar e modelar as necessidades sociais.

Em suma, pretende-se introduzir o leitor aos principais conceitos relativos ao setor de telecomunicações, situar o tema no contexto histórico-legal brasileiro, e apresentar, de maneira completa e de fácil entendimento, o papel do Estado Regulador, das agências reguladoras, da própria Agência Nacional de Telecomunicações, e os principais instrumentos de políticas públicas de universalização dos serviços de telecomunicações.

# **1 A UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO CONTEXTO DO ATUAL ESTADO BRASILEIRO**

## **1.1 Evolução tecnológica e a garantia de direitos fundamentais**

A atual sociedade passa por um período denominado de pós-modernidade, ou “modernidade líquida”, uma metáfora para explicar o atual estágio de desenvolvimento, baseado na mobilidade e na inconstância (BAUMAN, 2001). Essa fluidez ou liquidez está relacionada com a reestruturação das instituições, tais como a igreja, o Estado, a família e as organizações econômicas, e com a relativização dos valores pelos quais os indivíduos se guiam. Assim, em todas as áreas de nossas vidas, a mudança tem sido a principal constante.

Um dos aspectos da modernidade líquida se relaciona com a dependência do homem em relação à tecnologia, com a utilização maciça de redes de telecomunicações, na qual a Internet está baseada. Estas redes, em resumo, são um conjunto operacional de equipamentos de telecomunicações (BRASIL, 1988), interconectados, os quais permitem uma troca de informações praticamente instantânea de qualquer lugar do mundo. São vias integradas de livre circulação de informação (BRASIL, 1997), alterando a forma pela qual percebemos o tempo e o espaço (BAUMAN, 2001). Hoje, é um procedimento relativamente simples comprar um determinado bem de consumo via “E-Bay”, de algum conglomerado chinês, por exemplo, e em alguns dias estar em sua casa, ou mesmo realizar um passeio virtual por museus e bibliotecas internacionais, a partir do conforto do lar.

A tecnologia, por consequência, influencia também a forma pela qual os cidadãos se manifestam, no âmbito do atual Estado Democrático de Direito, no exercício de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Um dos exemplos mais recentes é o uso das redes sociais virtuais, como o “Facebook” e o “Twitter”, para a articulação de manifestações e protestos por todo o país. Aqui, há uma relação direta com os direitos fundamentais à comunicação e à informação, os

quais estão previstos na Constituição da República, em seu artigo 5º, incisos IV, IX e XIV, *verbis*:

*“IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;  
IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;  
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”*

Assim, por serem normas constitucionais definidoras de direitos, nas palavras de Luís Roberto Barroso, “tipicamente geram direitos subjetivos, investindo o jurisdicionado no poder de exigir do Estado prestações positivas ou negativas, que proporcionem o desfrute dos bens jurídicos nelas consagrados” (BARROSO, 2010 p. 202).

No caso em questão, o Estado deve garantir meios para que os direitos à comunicação e à informação sejam desfrutados em sua plenitude, e um deles consiste no amplo acesso das telecomunicações a todos os cidadãos. Desta forma, a universalização dos serviços de telecomunicações é um dos pontos cruciais para que o Estado cumpra seu papel e permita que o cidadão se integre à sociedade da informação.

Para o adequado entendimento do instituto da universalização das telecomunicações, é necessário ter em mente que todas as mudanças que vem ocorrendo desde o final do século XX demandaram uma nova visão de Estado, de serviço público, e conseqüentemente uma nova visão de universalização de serviços de telecomunicações. Novas necessidades e desafios surgiram e, com eles, o Estado brasileiro teve de encarar novas formas de atuar perante a sociedade e o mercado.

A partir de então, as ações estatais quanto à universalização demandam rapidez e firmeza na tomada de decisões, e o constante aprimoramento das políticas públicas relacionadas com o tema. O atual Estado Democrático de Direito exige uma série de instrumentos normativos para a efetivação dessas políticas e, no caso da universalização, a existência de diversos Planos de Metas de

Universalização, cada qual representando um momento histórico, e composto por um conjunto de medidas para a efetivação dos princípios fundamentais à informação e à comunicação, sempre mutáveis.

Assim, para entender a importância da universalização, é necessário compreendê-la sob o aspecto de política pública, ou seja, um conjunto de ações realizadas pelo Estado com determinado fim social, e como estas ações mudam com o decorrer do tempo (BUCCI, 2006). Da mesma forma, é preciso compreender o caráter das mudanças ocorridas no Estado brasileiro nas últimas décadas para entender o instituto da universalização dos serviços de telecomunicações, e como ela foi tratada ao longo do tempo, juridicamente, para se adequar à nova realidade e às novas demandas da sociedade.

## 1.2 Sociedade da informação e as telecomunicações

A comunicação é uma necessidade básica do ser humano, sendo ela realizada por diversas formas ao longo da história. Um dos instrumentos para a satisfação da necessidade de comunicação é a telecomunicação, ou seja, um meio que permite o transporte de informações, sejam elas escritas, imagens ou sons. Atualmente, a maioria da comunicação realizada no planeta se realiza por meio eletrônico, por meio de processos de telecomunicações.

Para compreender a telecomunicação em toda a sua amplitude, torna-se necessário caracterizá-la, segundo Pedro Gonçalves, jurista português, sob três prismas: telecomunicação como meio de comunicação, como rede, e como serviço (GONÇALVES, 1999).

Por meio de comunicação, entende-se que a telecomunicação se baseia, essencialmente, em meios técnicos e equipamentos eletrônicos, tais como fios, modems, antenas e satélites, no qual a distância deixa de constituir um empecilho à comunicação. Para um processo de comunicação, além de transmissor, receptor e a própria mensagem, deve haver um meio para a propagação dessa mensagem. Ora, para que esta comunicação se dê à distância, é necessário um conjunto de meios para que a informação chegue ao destino, sejam eles naturais, por meio de voz ou gestos, ou artificiais, por meio de sistemas de telecomunicações.

Assim, um sistema de telecomunicação deve se basear nas seguintes premissas (GONÇALVES, 1999):

- a) **Individualidade:** os sujeitos que participam da comunicação devem ser individualizados;
- b) **Privacidade:** a fim de garantir a segurança do processo de comunicação;
- c) **Imediatidade:** a comunicação deve ser praticamente instantânea, para ser efetiva aos olhos dos participantes;

- d) **Reciprocidade:** ambos os comunicantes devem ter a capacidade de se expressar, inclusive ao mesmo tempo;
- e) **Ausência de intermediários:** a rede de telecomunicações deve ser transparente à comunicação, não importando quem a opera ou a mantém.

Enquanto rede, consiste em “um sistema ou conjunto de meios técnicos (de natureza corpórea ou incorpórea) através dos quais é efectuado o transporte de mensagens ou de informações entre pontos determinados” (GONÇALVES, 1999 p. 14).

A telecomunicação, enquanto serviço, pressupõe que a rede ou sistema de telecomunicações é posto à disposição dos indivíduos para o seu uso, mediante ou não contrapartida econômica. Assim, tem-se tão somente acesso à rede, que, por sua vez, realiza o transporte da informação necessária (GONÇALVES, 1999).

Cabe aqui realizar uma distinção entre telecomunicações e informática, já que a telecomunicação se incumbe do transporte de informação, do meio necessário a esta troca, enquanto a informática cuida basicamente do armazenamento e processamento de dados em nível local (GONÇALVES, 1999). A Internet, por exemplo, é uma integração de sistemas informáticos e de telecomunicações, para criar uma rede global de intercâmbio de informações.

A Lei nº 9.472/1997 trouxe o conceito legal de telecomunicação, serviço de telecomunicações, e estação de telecomunicações, em seu artigo 60, *in verbis*:

*“Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.*

*§ 1º 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.*

*§ 2º Estação de telecomunicações é o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de*

*telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis.”*

Como forma de transmissão de informação, por meio de sistemas de telecomunicações, podem ser usados meios físicos, guiados, como fios, cabos e fibras ópticas, ou meios não guiados, no caso do uso de radiofrequência. De acordo com o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001, o espectro de radiofrequências constitui, *in verbis*:

*“Art. 4º, XXI: bem público, de fruição limitada, cujo uso é administrado pela Agência, que corresponde a uma parte do espectro eletromagnético abaixo de 3000 GHz, que se propaga no espaço sem guia artificial e que é, do ponto de vista do conhecimento tecnológico atual, passível de uso por sistemas de radiocomunicação;”*

Dessa forma, tem-se que o espectro de radiofrequências é bem público, ou seja, pertence a uma pessoa jurídica de direito público, no caso a União, e regulado por normas jurídicas de direito público (MELLO, 2009).

A radiodifusão, conhecida popularmente como “rádio FM” ou “rádio AM” é uma forma de comunicação de sons e imagens, por meio de ondas de rádio, destinada a ser recebida pelo público de forma livre, ou ainda um serviço de comunicação ao público, no qual os consumidores determinam a audiência alcançada pelo serviço (ARANHA, 2011 p. 125). Assim, a radiodifusão é uma espécie de comunicação via ondas de rádio, na qual conteúdos de áudio e vídeo são transmitidos indistintamente aos usuários em uma determinada área de cobertura da estação. Portanto, a ideia basilar do serviço de radiodifusão é o seu livre acesso, pois não se pode delimitar seu público-alvo. A própria Constituição determina princípios nos quais a radiodifusão deverá se basear, em uma clara limitação ao princípio da liberdade de expressão, e estão elencados no artigo 221, *verbis*:

*“Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:  
I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;*

*II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;*  
*III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;*  
*IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”*

A partir dos conceitos, percebe-se que a radiodifusão, tecnicamente, é uma forma de telecomunicação, porém, no âmbito jurídico, recebeu tratamento diferenciado, tendo em vista que ela continuou com sua outorga vinculada ao Ministério das Comunicações, e não à Anatel, com a Emenda Constitucional nº 8/95 e a privatização do setor de telecomunicações brasileiro. Esta emenda foi o ponto inicial para a abertura do setor de telecomunicações no Brasil. Na atual redação constitucional, o inciso XI do artigo 21 fala em serviços de telecomunicações, enquanto a alínea “a” do inciso XII do mesmo artigo trata dos serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (BRASIL, 1988).

### 1.3 A crise do *Welfare State* e o Estado Regulador

Durante o século XX, a concepção do Estado de Bem-Estar Social pressupunha uma forte participação do Estado na vida social e econômica, tanto prestando serviços públicos, quanto agindo empresarialmente. Esta expressão, segundo Marçal Justen Filho, “reflete uma espécie de simplificação [...] consistente num conjunto de propostas mais ou menos homogêneas, compostas pelo reconhecimento de uma função intervencionista estatal orientada a promover o desenvolvimento econômico e social” (2002 p. 17). Porém, a ampliação das funções do Estado, a partir da concepção dos direitos de segunda e terceira dimensões, trouxe, nas décadas de 1970 e 1980, dificuldades de ordem política e principalmente econômica, já que os recursos à disposição do Estado se mostravam insuficientes para atender a todas as necessidades da população (JUSTEN FILHO, 2002). Foi o que se denominou de “crise fiscal do Estado”.

Isto não só ocorreu no Brasil, mas em todo o mundo ocidental. O modelo do Estado do Bem-Estar Social, ou *welfare state*, não era mais viável, pois as suas estruturas atingiram uma dimensão tal que não podiam ser mantidas somente com os tributos. As causas da crise, segundo Bresser Pereira, se relacionam a dois fatores: exógenos e endógenos (BRESSER-PEREIRA, 2009). Quanto aos fatores exógenos, têm-se as crises do petróleo, o fortalecimento da globalização e a formação dos blocos econômicos, provocando um encolhimento da economia global, alta inflação e diminuição das taxas de crescimento da economia. Já quanto aos fatores endógenos, consta a crise fiscal, o alto índice de desemprego, a dívida externa para os países até então chamados de subdesenvolvidos, e a excessiva intervenção do Estado na economia.

Em razão desse cenário desfavorável, várias medidas foram tomadas, a depender da situação vivida por determinado país para superar a crise. Elas foram genericamente denominadas “reformas orientadas para o mercado” (BRESSER-PEREIRA, 2009 p. 100), tendo por exemplos ajustes fiscais, privatização, liberalização do comércio e reforma da gestão pública, tudo isso para diminuir o tamanho da máquina pública e aumentar a sua eficiência.

Quanto ao aspecto da gestão pública, em âmbito internacional, surgiu um modelo de administração baseado na iniciativa privada, denominado gerencialismo ou administração pública gerencial. O gerencialismo possui o objetivo de desenvolver a modernização do setor público, agregando-lhe conceitos como definição de objetivos, aumento de desempenho, controle dos resultados, busca da qualidade e avaliação dos serviços públicos, visando a diminuição dos gastos públicos e o aumento da eficiência estatal. Ainda, mantiveram-se vários conceitos positivos da administração gerencial, tais como admissão por critérios de mérito, sistema de carreiras, avaliação de desempenho e treinamento sistemático (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Portanto, fala-se em gerencialismo quando tratamos de eficiência, resultado, diminuição das tarefas do Estado e atração da sociedade civil, para que ela assuma a sua responsabilidade ativa junto ao governo.

Apesar desta nova forma de dimensionamento do Estado-Nação, para atender às necessidades da sociedade no fim do século XX, o Brasil não a adotou de imediato. A Constituição de 1988, à época de sua instituição, ao invés de promover uma ampla reforma administrativa, engessou a máquina pública, ao aplicar regras da administração direta para a administração indireta, e diminuir a autonomia do Poder Executivo quanto à criação, transformação e extinção de cargos públicos. Também o custeio da máquina administrativa sofreu um encarecimento significativo (MARE, 1995).

Essas medidas foram denominadas posteriormente de “retrocesso” (MARE, 1995 p. 20) quanto à organização administrativa, mesmo com a evidente ampliação dos direitos e garantias individuais, já que a administração gerencial foi simplesmente ignorada, e características da burocracia foram reforçadas, tais como a estabilidade para os servidores públicos e a aposentadoria com salário integral, independente do período de contribuição. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, em sua página 21, fala sobre o tema:

*“O retrocesso burocrático não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração*

*pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do mesmo. Na medida em que a transição democrática ocorreu no Brasil em meio à crise do Estado, essa última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar.”*

Posteriormente, em 1995, foi criado um ministério extraordinário, o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, exclusivamente para promover a reforma do Estado Brasileiro. Bresser Pereira, cientista político respeitado, foi convidado para que fosse construído um plano reformista. Ele afirmou que algumas atividades eram essenciais, estratégicas, para o funcionamento da Administração, e que seriam consideradas de núcleo estratégico profissional, no qual, em torno delas, seriam criados concursos, para reforçar seus quadros. São elas: polícia, advocacia, diplomacia, gestão de políticas públicas e fiscalização. Os servidores deveriam ser contratados por meio de concurso público (MARE, 1995).

A fim de consubstanciar as ideias da reforma, formulou-se um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, e três objetivos principais foram estabelecidos (MARE, 1995):

- 1) Delimitar o tamanho do Estado à época;
- 2) Promover a desregulação da intervenção do Estado na economia, ao retirar o Estado de atividades consideradas não essenciais, o qual gerou o movimento das privatizações, permitindo uma maior arrecadação de tributos e uma prestação de serviços mais eficiente;
- 3) Aumentar a governança, ou seja, aumentar a capacidade do poder público de gerir as suas atividades.

Para construir o Plano Diretor, Bresser e sua equipe desenvolveram as chamadas frentes ou dimensões de intervenção, a saber (MARE, 1995):

- 1) **Dimensão institucional-legal:** visou reformar o ordenamento jurídico brasileiro, pois, ao longo dos anos, se formou recebendo influências do patrimonialismo e da burocracia. O cerne do cenário gerencial se baseia em resultados, desempenho, compromisso e eficiência, sendo inseridas no ordenamento jurídico por meio das Emendas Constitucionais 18<sup>1</sup>, 19<sup>2</sup> 20<sup>3</sup>.
- 2) **Dimensão cultural:** alterar a maneira pela qual determinados servidores se portam ao prestar serviço público. Visou mudar a concepção do próprio servidor quanto à Administração Pública;
- 3) **Dimensão da gestão:** a mais importante das três, pois foi aqui a alteração da estrutura hierárquica da Administração. Existência do *downsizing* - horizontalização da estrutura da Administração, na qual a subordinação passou a se tornar coordenação.

A partir das dimensões apresentadas, o Plano Diretor também visou à criação de um novo formato para a estrutura do Estado Brasileiro, com base na nova realidade do conceito de Estado-Nação (MARE, 1995). Este formato traria maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos e na consecução dos objetivos estatais:

- 1) **Núcleo estratégico do Aparelho do Estado**, com o conjunto formado pelos três poderes, mais os ministérios, inclusive o Ministério Público, com o objetivo de conduzir as decisões políticas do país;

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998, “dispõe sobre o regime constitucional dos militares”.

<sup>2</sup> A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, dentre outros”. Esta emenda é mais conhecida por inserir o princípio da eficiência e a figura do contrato de gestão, o qual é uma modalidade de pacto firmado entre o poder público e órgãos públicos ou empresas privadas, com o objetivo de estabelecer metas de desempenho e áreas de atuação.

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, “modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição, dentre outros”.

2) **Setor das atividades exclusivas de Estado**, composto pelas agências reguladoras e agências executivas;

3) **Setor das atividades não exclusivas de Estado**, composto por escolas, hospitais, museus, etc. Ressalta-se que o primeiro setor é constituído pelo Estado, e o segundo, pelo mercado. O terceiro setor é representado pelas entidades que prestam um serviço de interesse público sem objetivar lucro.

4) **Atividades destinadas a atender os interesses do Mercado**, ou seja, aquelas relacionadas com as empresas e a intenção de lucro. Neste caso, o Estado exerce este tipo de atividade por dois motivos: ou ela é monopolista por natureza, tendo, por exemplo, o fornecimento de água encanada e esgoto, no qual a rede que dá suporte ao serviço não pode ser facilmente duplicada, ou quando a iniciativa privada não dispõe de recursos suficientes, devendo o Estado arcar com os custos da prestação do serviço.

A partir dessa estruturação, as agências reguladoras surgiram em razão da necessidade de autonomia das autarquias que possuem poder de Estado, para regular as atividades antes consideradas de execução exclusiva do poder público, e implementar políticas de Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009), as quais se incluem as políticas de universalização dos serviços de telecomunicações. As agências reguladoras, assim como as respectivas políticas públicas citadas, serão objeto de estudo nos capítulos 2 e 3.

Portanto, o novo modelo de Estado, decorrente da crise do *Welfare State*, se baseou em duas características: a redução de suas dimensões e a sua retirada na intervenção direta do domínio econômico (JUSTEN FILHO, 2002). Agora, para atingir o interesse público, ao invés de agir direta e materialmente na economia, o Estado passou a orientar o comportamento de particulares, tanto pessoas naturais quanto pessoas jurídicas, por intermédio de normas jurídicas. Nas palavras de Marçal Justen Filho (2002 p. 27):

*“O estado retirou-se do cenário econômico: as necessidades coletivas devem ser satisfeitas pela atuação apenas dos próprios*

*particulares. Dai a necessidade de constranger os limites, os fins e a natureza da atividade privada. Todas as atividades, inclusive aquelas até então desenvolvidas pelo estado, são assumidas pelos particulares, mas assujeitadas a controle intenso e contínuo, com a finalidade de condizer os particulares a atingir resultados necessários ao bem comum”.*

Esta, portanto, é a tônica do Estado Regulador, que se diferencia do dirigismo econômico até então praticado (JUSTEN FILHO, 2005). Carlos Ari Sundfeld (2000 p. 23) o conceitua adequadamente, considerando que “a regulação é – isso sim – característica de certo padrão econômico, aquele no qual o Estado não garante diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado por meio de instrumentos de autoridade”.

No contexto do Estado Regulador, a atividade econômica deve ser normatizada pelos órgãos competentes para tal atribuição. Esta é ideia estampada na Carta Magna, em seu artigo 174, a qual dispõe que o Estado exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, no papel de agente normativo e regulador da atividade econômica:

*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”*

O chamado Estado Regulador não interfere diretamente na economia e na sociedade, mas a controla indiretamente. Nas palavras do ilustre cientista político Luiz Carlos Gonçalves Bresser Pereira (2005), é um Estado que “atua como regulador, facilitador ou financiador a fundo perdido do desenvolvimento”. Ele pode ser considerado um meio termo entre o Estado Liberal e o Estado Social, este último exigindo uma enorme capacidade para conduzir os rumos da sociedade. Em síntese, o Estado regulador gerencia e dirige as atividades necessárias para a concretização dos direitos fundamentais. Sundfeld (2000), melhor do que ninguém, expõe a ideia apresentada:

*“O Estado tem que se organizar para fazer mais do que editar uma lei geral para vigorar por tempo indeterminado e depois cuidar dos conflitos individuais. E para isso ele tem de intervir mais. Aqui está a questão. O modelo que conhecemos – a separação de Poderes*

*tradicional e as funções que competiam aos Poderes Judiciário e Legislativo – era perfeitamente coerente com o baixo intervencionismo estatal. [...] É por isso que surgiram as agências reguladoras. Elas nasceram porque a sociedade exigiu que o Estado regulasse certas realidades, fazendo este ‘gerenciamento’ que referi. Não limitar-se à distante edição de normas abstratas capazes de cuidar da sociedade durante 80 anos sem transformação mais profunda (como o Código Civil), mas comprometer-se com normas que organizem a relação das indústrias com os moradores, que componham isto tudo com os interesses da cidade; quer dizer: normas que, embora sendo gerais, são muito mais específicas e instáveis do que foram no passado. Regular é, ao mesmo tempo, ser capaz de dirimir os conflitos coletivos ou individualizados. É por isso que surgem as agências reguladoras, porque o Estado tem de regular.”*

E Eros Roberto Grau comenta (2000 p. 92):

*“Modernas são a economia japonesa e os regimes de protecionismo econômico interno norte-americano e europeu, que não fazem nenhum exemplo de mercado livre. (...) De modo que ser moderno, hoje, é no mínimo já ter consciência de que o mercado é impossível sem uma legislação que o proteja e uma vigorosamente racional intervenção, destinada a assegurar sua existência e preservação”*

Da mesma forma fala-se do tema no Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems (BROWN, et al., 2006), no qual se estabelece que a Regulação implica em controles impostos pelo Estado quanto a aspectos específicos da atividade empresarial. Isso não significa, no entanto, que toda decisão empresarial exigirá a sua aprovação prévia. Em vez disso, o controle será exercido por meio de uma combinação de aprovações prévias (por exemplo, um requerimento de aumento de tarifa) ou avaliações de desempenho posteriores (por exemplo, relação com um determinado número de novos clientes). Dessa forma, a Regulação é apenas uma forma de controle estatal. O Estado pode também controlar empresas por meio da propriedade e de incentivos fiscais<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tradução nossa: “Regulation means government-imposed controls on particular aspects of business activity. This does not mean that each and every business decision requires prior government approval. Instead, control will usually be exercised through a mix of prior approvals (for example, a request for a tariff increase) or after-the-fact reviews of performance (for example, connection of a specified number of new customers). Regulation is only one form of government control. Governments can also control enterprises through ownership and fiscal incentives”.

## 2 ANATEL E OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES

### 2.1 Agências reguladoras e a Anatel

Considerando que o pensamento jurídico está baseado, essencialmente, na natureza jurídica dos mais diversos fenômenos, é relevante uma conceituação de agência reguladora em face do atual modelo de Estado. A agência reguladora, no âmbito do direito brasileiro, é uma autarquia, ou seja, entidade dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com patrimônio próprio. Há aqui uma descentralização de poder, no qual as competências estatais do núcleo organizacional fundamental são atribuídas a uma estrutura distinta (MELLO, 2009).

Autarquia, no conceito do próprio Celso Antônio Bandeira de Mello (1968 p. 226), em sua obra clássica “Natureza e Regime Jurídico das Autarquias”:

*“É a pessoa de direito público exclusivamente administrativa. Sendo exclusivamente administrativa tem caráter auxiliar, isto é, consiste em entidade criada para secundar os entes políticos aos quais competiria, em princípio, desenvolver as atividades conferidas à titularidade das autarquias”. Não sendo a autarquia uma dependência da administração central (da União, dos estados e dos municípios) - uma vez que o próprio poder político a erigiu em personalidade - está visto que fica alijada da relação hierárquica unificadora da administração. E, por conseguinte, órgão estatal externo ao corpo da administração, insusceptível de receber ordens dos agentes centrais”.*

Depreende-se do texto, portanto, que cabe aos entes políticos, quais sejam, União, estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer políticas públicas para os mais diversos setores da sociedade, cabendo às autarquias implementar essas mesmas políticas, mesmo que sem subordinação hierárquica, mas tão somente com vinculação funcional.

O principal fundamento legal para a existência das autarquias é o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual dispôs sobre a organização da Administração Federal, e estruturou subjetivamente a Administração Pública brasileira, separando a administração direta, formada pelas entidades políticas, com

poderes emanados diretamente da Constituição, quais sejam, União, estados, Distrito Federal e municípios, da administração indireta, constituída pelas autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Conforme o referido decreto, tem-se a diferenciação entre administração direta e administração indireta, além da conceituação legal de autarquia, *in verbis*:

*“Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

*a) Autarquias;*

*b) Empresas Públicas;*

*c) Sociedades de Economia Mista.*

*d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)*

*Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:*

*I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.*

Apesar de o conceito de autarquia constar do referido decreto, é a Constituição de 1988 que define algumas regras relativas ao seu funcionamento. Dentre outros exemplos, define-se no artigo 37, inciso XIX, que tanto a criação quanto a extinção de uma autarquia deve ser feita por meio de lei específica, de natureza ordinária. Ainda, estão adstritas ao regime licitatório, nos termos do artigo 37, inciso XXI, e incide em responsabilidade objetiva quanto aos atos comissivos praticados, de acordo com o artigo 37, parágrafo 6º da Carta.

Além disso, as autarquias não desempenham atividade econômica em sentido estrito, e seus atos não estão subordinados à ratificação ou revisão por outra autoridade administrativa (MELLO, 2009). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as agências, “como autarquias que são, estão sujeitas à tutela ou controle administrativo exercido pelo ministério a que se acham vinculadas. Todavia, como autarquias em regime especial, seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo poder executivo” (2011 p. 132).

Como bem ensinou Di Pietro, a *contrario sensu*, os atos das autarquias devem se sujeitar ao controle judicial, considerando a aplicação do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art 5º, XXXV da Constituição, pois “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (BRASIL, 1988)

Como já visto, as autarquias, de acordo redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 ao artigo 37, inciso XIX da Constituição, são criadas por meio de lei específica, com a devida atribuição de suas competências, personalidade jurídica e instituição de cargos:

*“XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;”*

Por fim, as agências reguladoras, no atual modelo brasileiro, possuem competências para a produção de normas abstratas, dentro do poder regulamentar, a fiscalização de outros órgãos e entidades quanto ao cumprimento e respeito a determinações legais, e a composição de conflitos por meio da arbitragem (JUSTEN FILHO, 2002). Elas também são caracterizadas pela nomeação de seus dirigentes pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, mandato fixo e autonomia financeira (MELLO, 2009).

Marçal Justen Filho (2005) determina algumas peculiaridades a respeito dos poderes das agências reguladoras, principalmente quanto às suas competências:

1) Titularidade de competências privativas, decorrentes da própria lei, e retiradas da administração direta. Assim, há uma ausência de subordinação hierárquica entre a entidade e o ministério ao qual ela se vincula;

2) Titularidade de competência regulamentar, para editar normas de cunho abstrato, tendo uma parcela do poder normativo estatal para si mesmas;

3) Titularidade de competência discricionária, abrangendo questões de ordem técnica na resolução de conflitos, decorrendo da própria especialização funcional da entidade e de sua *expertise* quanto à matéria de sua competência privativa.

A reboque da reforma administrativa de 1995, foram criadas as três primeiras agências reguladoras – entidades independentes, sob a classificação de autarquias, com a missão de implementar políticas de Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009) quanto a determinados serviços públicos privatizados. Foram elas a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, e a Agência Nacional do Petróleo – ANP, sendo que somente a Anatel e a ANP possuem expressa previsão constitucional.

Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel possui previsão no artigo 21, inciso XI da Constituição da República, o qual fixou como competência da União a exploração dos serviços de telecomunicações, dispondo sobre a organização dos serviços e a criação e um órgão regulador (BRASIL, 1988). Sua lei de criação, que constituiu também o marco regulatório do setor de telecomunicações brasileiro, foi a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispôs “sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995” (BRASIL, 1997).

A Agência Nacional do Petróleo – ANP, por sua vez, decorre da previsão no artigo 177, §2º, inciso III da Constituição, ao garantir que a lei citada no parágrafo 1º do mesmo artigo dispusesse sobre “a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União” (BRASIL, 1988). Seu marco legal de criação foi a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a qual dispôs sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (BRASIL, 1997).

Já quanto à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, apesar de não possuir expressa previsão constitucional, foi a primeira agência reguladora a ser criada, por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a qual instituiu a

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica (BRASIL, 1996).

Ressalta-se que, até o momento, não existe um marco legal das agências reguladoras, sendo que os únicos instrumentos normativos de aplicação geral são a Lei nº 9.986/2000, a qual dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras (BRASIL, 2000), e a Lei nº 10.871/2004, a qual dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências reguladoras (BRASIL, 2004).

Ao tratar especificamente do regime jurídico das telecomunicações, em âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, ou Lei Geral de Telecomunicações - LGT constituiu o marco regulatório do novo setor de telecomunicações brasileiro. Este marco criou um ambiente no qual se buscou conciliar a saúde econômico-financeira das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações com as expectativas dos consumidores e do próprio Estado.

O papel central neste cenário é preenchido pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Segundo a LGT, a qual criou a Anatel, em seu art. 8º, § 2º o regime especial se caracteriza por “independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira” (BRASIL, 1997). A LGT delegou à Anatel os poderes para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações:

*“Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.*

*Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.”*

No âmbito de suas atribuições, ela poderá, nos termos da LGT (BRASIL, 1997), *in verbis*:

*“(...) Expedir normas, atos de outorga, celebrar e gerenciar contratos de concessão, fiscalizar a prestação do serviço no regime público, administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações, reprimir infrações dos direitos dos usuários e exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (...)”*

Dentro do arcabouço regulatório do setor, a Anatel, portanto, possui a devida competência para regular a prestação dos serviços de telecomunicações. A fiscalização da Anatel abrange, dentre outros, também de acordo com a LGT (BRASIL, 1997), *in verbis*”:

*“(...) o uso do espectro de radiofrequências, a execução dos serviços, incluindo os de radiodifusão em seus aspectos técnicos, a comercialização e utilização de produtos de telecomunicação, além da fiscalização do recolhimento dos fundos administrados pela Anatel e do cumprimento das obrigações assumidas pelas prestadoras de serviços ou a elas impostas, em regime público ou privado.”*

E, nos termos do Regulamento de Fiscalização da Anatel, aprovado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), *in verbis*:

*“(...) a fiscalização destina-se a verificar o cumprimento das obrigações e conformidades decorrentes de leis, regulamentos e demais normas aplicáveis, dos contratos, atos e termos e a reunir dados e informações de natureza técnica, operacional, econômico-financeira, contábil e outros pertinentes à ação em curso, para subsidiar o exercício das atividades de acompanhamento e controle da Agência”*

Ainda, a fiscalização abrange atividades de acompanhamento e controle do cumprimento das obrigações e atividades de campo, sendo estas compostas por vistorias, ensaios, averiguações e auditorias. Estas atividades têm por objetivo, segundo o art. 11 do Regulamento de Fiscalização da Anatel, *verbis*:

*“Art. 11. Os procedimentos de fiscalização têm por objetivo, dentre outros:*  
*I - dispor sobre os métodos a serem utilizados para a consecução dos objetivos da ação de fiscalização;*  
*II - colher evidências que possibilitem verificar o cumprimento de obrigações e conformidades por parte da fiscalizada;*

*III - avaliar a confiabilidade e fidedignidade de dados e informações da fiscalizada; e*  
*IV - gerar dados e informações para fins de administração dos serviços, do espectro de radiofrequências e do uso de órbita.”*

Portanto, além de expedir normas e arbitrar conflitos, a Agência fiscaliza e aplica sanções aos fiscalizados, com o intuito de manter um ambiente competitivo e saudável tanto para as empresas prestadoras de serviços quanto para os usuários.

## 2.2 Serviços Públicos de Telecomunicações

Serviço público pode ser definido, segundo Eros Roberto Grau (2012), como uma atividade relacionada e necessária à coesão social, que por sua vez se vincula ao interesse social. O interesse social, segundo Grau, é um conceito mais amplo que o interesse coletivo, já que o serviço público estaria diretamente relacionado à coesão e à interdependência social. Dessa forma ele diferencia serviço público de atividade econômica em sentido estrito, tendo em vista as categorias de interesse coletivo e interesse social, ambas componentes do interesse público.

Eros Grau (2012), por sua vez, distingue os serviços públicos privativos e não privativos. Quanto aos serviços públicos privativos, a sua prestação se dá de forma privativa pelos entes políticos, ou seja, pela União, estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição admite, porém, em seu artigo 175, que particulares possam também prestar, por meio de concessão ou permissão. Quanto aos serviços públicos não privativos, a sua prestação pode ser realizada por particulares independentemente de concessão ou permissão. De toda sorte, para Grau (2012 p. 121), “não importa quem preste tais serviços – União, Estados-membros e Municípios ou particulares; em qualquer hipótese haverá serviço público”.

Já Marçal Justen Filho (2005 p. 478) vincula o serviço público ao cumprimento dos direitos fundamentais, e o define como “uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminada se executada sob regime de direito público”. Ainda, em suas palavras:

*“Todas as atividades estatais, mesmo as não administrativas, são um meio de promoção dos direitos fundamentais. Mas o serviço público é o desenvolvimento de atividades de fornecimento de utilidades necessárias, de modo direto e imediato, à satisfação dos direitos fundamentais. Isso significa que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano. O serviço de*

*atendimento e necessidades fundamentais e essenciais para a sobrevivência material e psicológica dos indivíduos”.*

Considerando, portanto, que os direitos fundamentais são indisponíveis, o direito positivado acabou por atribuir, em regra, a titularidade do serviço público ao Estado, mesmo que a sua execução seja prestada por particulares, por meio de delegação. E, por ser atividade administrativa, objetiva a satisfação concreta das necessidades dos indivíduos, tanto individuais quanto transindividuais, no caso de direitos coletivos ou difusos. Dessa forma, pode-se distinguir os serviços públicos *uti singuli*, fruíveis individualmente, dos *uti universi*, fruíveis coletivamente (JUSTEN FILHO, 2005).

É uma tendência a quebra da exclusividade da prestação de serviços públicos pelo Estado, tratando, por exemplo, das figuras da saúde, da educação e da assistência social (JUSTEN FILHO, 2005). Mesmo assim, um serviço público, independentemente de seu prestador direto, sempre teria uma componente pública irrenunciável.

Os serviços públicos podem ser classificados, segundo Marçal (2005), sob três aspectos ou ângulos:

- a) **Material ou objetivo:** relaciona-se com a essencialidade da atividade, para a satisfação de necessidades individuais;
- b) **Subjetivo:** indica o sujeito da prestação do serviço, podendo ser o Estado ou que preste o serviço em seu nome;
- c) **Formal:** o próprio regime jurídico de direito público.

Assim, vê-se que não há um rol fechado de serviços públicos, mas sim é necessário analisar as circunstâncias históricas e a qualificação que o ordenamento jurídico dá à atividade, sempre observada a satisfação direta e imediata de direitos fundamentais. Serviço público, por fim, é atividade executada sob o regime de direito público, o qual está adstrito a certos “princípios de serviço

público” (JUSTEN FILHO, 2005). É o que preceitua a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal” (BRASIL, 1995), que elenca em seu artigo 6º, §1º alguns princípios relacionados com a noção de “serviço adequado”, dentre outros:

- a) **Continuidade:** a prestação de serviço público deve ocorrer sem interrupções injustificadas, permitindo que o poder concedente intervenha para remover eventuais óbices e manter a regular atividade em funcionamento;
- b) **Igualdade:** pressupõe a aplicação do princípio da isonomia, a fim de promover tratamento não discriminatório aos usuários do serviço;
- c) **Universalidade de acesso:** constitui um corolário da igualdade, pois o serviço público deve ser prestado em prol daqueles sujeitos que estão em idêntica situação;
- d) **Modicidade de tarifas:** o custo para fruição do serviço deve ser razoável e acessível, conforme as possibilidades econômicas dos usuários.

Marçal (2005), por razões distintas, diz que sempre haverá a necessidade de se avaliar o caso concreto, para verificar se as determinadas atividades destinam-se ou não à satisfação de necessidades fundamentais, ou seja, avalia-se o aspecto material do serviço público. Para ele, a Constituição de 1988 indica expressamente os serviços públicos de titularidade da União, no artigo 21, inciso X a XII. Dentre eles, se incluem os serviços de telecomunicações, *in verbis*:

*“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 - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;”*

No tocante ao fenômeno das privatizações, ocorrido no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, com a ampliação da participação do mercado na economia, a prestação dos serviços públicos teve que acompanhar os preceitos de eficiência. Desta forma, os serviços públicos, antes de titularidade do Estado, também chamados serviços públicos privativos (GRAU, 2012), passaram a ser prestados não apenas por ele, mas também pelo setor privado, mediante concessão, permissão e autorização. Observa-se que apenas o exercício da atividade foi entregue a particulares; a sua titularidade permaneceu com o Estado (ARAGÃO, 2005).

No Brasil, a privatização atingiu certas atividades consideradas essenciais, organizadas sobre estruturas de rede (ARAGÃO, 2005) tais como ferrovias, eletricidade, telecomunicações e água, tendo como principais objetivos o ingresso de capitais privados no país, na forma de investimentos, o livre preço, em alguns casos com a adoção de tarifa, e a garantia de continuidade e universalização dos serviços públicos prestados.

No contexto das telecomunicações, por se basear essencialmente em equipamentos eletrônicos, estes sistemas são muito sensíveis ao progresso tecnológico, pois as necessidades mudam com o passar do tempo, exigindo uma constante atualização em termos de modernização da rede e de legislação sobre o tema.

Em um passado não muito remoto, as redes de telecomunicações, principalmente as de telefonia fixa, eram consideradas monopólio natural, já que a duplicação de sua rede era incapaz de gerar uma redução significativa de custos. A ideia de monopólio natural, segundo Marçal (2005), está intimamente relacionada com custos fixos elevados, ou seja, aqueles relativos à infraestrutura da própria rede. Nestes casos, um único operador do serviço seria a opção mais viável em termos econômicos. Outros exemplos de monopólio natural se baseiam em serviços prestados em rede, tais como água, esgoto, ferrovias e energia elétrica.

Porém, com o avanço tecnológico, os custos de implantação de uma rede de telecomunicações se tornaram menores, considerando a padronização de

arquiteturas, como o TCP-IP e OSI, e modelos abertos. Assim, a concepção de monopólio nas telecomunicações sofreu uma mudança radical, ao admitir que inúmeros prestadores pudessem conviver dentro de um mesmo ambiente econômico.

Além do aspecto tecnológico, outro ponto de suma importância para a privatização dos serviços de telecomunicações consistiu na quebra da barreira de exclusividade estatal na prestação do serviço, já que havia a real possibilidade de competição, tanto material quanto econômica (JUSTEN FILHO, 2005). A própria Lei de Concessões, Lei nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, fala da ausência de exclusividade nas concessões e permissões, quando admite que “a outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei” (BRASIL, 1995).

No mesmo sentido, a LGT trouxe um modelo no qual a iniciativa privada possui ampla participação no setor, ao definir a aplicação dos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa, livre concorrência, e a livre, ampla e justa competição entre as prestadoras de serviço, com o Poder Público atuando na correção de imperfeições no mercado e reprimindo eventuais infrações da ordem econômica (BRASIL, 1997).

Com a quebra do monopólio estatal, portanto, a competição econômica objetivou limitar o poder econômico dos *players* e, conseqüentemente, ampliar a eficiência na gestão dos recursos. Outra medida importante foi a separação entre propriedade e o uso das redes de telecomunicações, mesmo que houvesse tendência ao monopólio natural. Marçal (2005 p. 497) defende que “proprietário da rede obterá resultados econômicos em virtude de sua utilização por terceiros, não incumbindo a ele o monopólio de sua exploração”. No setor das telecomunicações, o compartilhamento da rede, ou *unbundling*, é uma ferramenta eficaz para a ampliação de competição em determinada região ou serviço (ARANHA, 2011).

Ressalta-se que este compartilhamento é compulsório, já que “o titular de uma infraestrutura econômica não pode invocar a propriedade como fundamento para negar sua utilização por competidores, especialmente quando existente capacidade ociosa de exploração. É a ele assegurada uma remuneração compatível e adequada pela primazia na concepção do empreendimento- mas não o impedimento à livre competição” (JUSTEN FILHO, 2005 p. 497).

No âmbito das telecomunicações, antes da privatização do setor, seu monopólio no Brasil, excetuado a radiodifusão, era exercido pela empresa Telecomunicações Brasileiras S/A, ou Telebrás, sociedade de economia mista criada por meio da Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, a qual “instituiu a política de exploração de serviços de telecomunicações e autorizou o Poder Executivo a constituir a empresa Telebrás”, com as seguintes finalidades (BRASIL, 1972):

- I - planejar os serviços públicos de telecomunicações, de conformidade com as diretrizes do Ministério das Comunicações;*
- II - gerir a participação acionária do Governo Federal nas empresas de serviços públicos telecomunicações do país;*
- III - promover medidas de coordenação e de assistência administrativa e técnica às empresas de serviços públicos de telecomunicações e aquelas que exerçam atividades de pesquisas ou industriais, objetivando a redução de custos operativos, a eliminação de duplicações e, em geral a maior produtividade dos investimentos realizados;*
- IV - promover a captação em fontes internas e externas, de recursos a serem aplicados pela Sociedade ou pelas empresas de serviços públicos de telecomunicações, na execução de planos e projetos aprovados pelo Ministério das Comunicações;*
- V - promover, através de subsidiárias ou associadas, a implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações, no território nacional e no exterior.*
- VI - promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades das telecomunicações nacionais;*
- VII - executar outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério das Comunicações.”*

A Exposição de Motivos nº 231/1996, do Ministério das Comunicações, ao encaminhar e comentar a futura Lei Geral das Telecomunicações, à época, diagnosticou a situação das telecomunicações no Brasil, considerando que o Sistema Telebrás detinha, pelo menos, aproximadamente

90% da planta de telecomunicações, atuando em face de mais de 90% da população (BRASIL, 1996).

Ainda, apesar de a Telebrás ter integrado o país com uma rede telefônica com mais de 20 mil localidades atendidas, e uma planta que aumentou cerca de 500% em vinte anos de sua atuação, o tráfego telefônico aumentou em uma proporção muito maior, com um percentual de mais de 1200% para serviços locais, e mais de 1800% para serviços interurbanos (BRASIL, 1996). Observa-se que este indicador representa a demanda de quem já estava integrado ao sistema. A procura por novos acessos nem era conhecida pelo Estado, estimando que havia uma demanda reprimida de 18 a 25 milhões de usuários. Na ocasião, pouco mais de 14,5 milhões de usuários eram atendidos (BRASIL, 1996).

Da mesma forma, verificou-se que os acessos à telefonia fixa estavam concentrados nas famílias das classes "A" e "B", em mais de 80%, demonstrando que os grupos excluídos, tanto social quanto economicamente, não dispunham de um adequado acesso ao serviço, seja ele individual ou coletivo. Ainda, pouco mais de 2% das propriedades rurais possuíam telefone, estando a sua esmagadora maioria concentrada nas áreas urbanas (BRASIL, 1996).

Este diagnóstico se deu, basicamente, por três motivos. O primeiro consistiu na falta de investimentos das empresas operadoras do sistema Telebrás, fazendo com que a demanda fosse imensamente maior que a oferta. Antes da instituição do Sistema Telebrás, as tarifas recebidas pelas empresas, como contraprestação em face do serviço oferecido, eram estabelecidas de forma dissociada aos custos relativos à manutenção e ampliação do sistema, fazendo com que as concessionárias não investissem na melhoria dos serviços e na expansão da rede. Após o Sistema Telebrás, a situação se manteve, já que as tarifas eram definidas em nível federal com base em critérios econômicos, a fim de conter a inflação, e não para manter os custos. Ao final, as periferias e a zona rural foram esquecidas, e as áreas urbanas mais abastadas sofriam com a falta de oferta do serviço (BRASIL, 1996).

O segundo motivo se relaciona com as mudanças trazidas pela Constituição de 1988, pois ela enquadrou as empresas do Sistema Telebrás no contexto de administração pública, e com ela todas as restrições advindas do modelo burocrático, tais como: mecanismos de controle de meios, e não finalísticos, com o conseqüente aumento de custos operacionais para a sua implementação; exigência de licitação para a contratação de bens e serviços; exigência de concurso público para a entrada e promoção de funcionários; impossibilidade de criação de subsidiárias sem prévia autorização legislativa; impossibilidade de participação acionária em outras empresas sem prévia autorização legislativa; submissão de seus orçamentos de investimento à aprovação legislativa (BRASIL, 1996).

O terceiro e último se refere à própria acomodação, resultante do monopólio, já que não havia nenhum estímulo para conquistar e manter usuários. O ambiente competitivo faz com que as empresas invistam em tecnologia e qualidade no serviço, coisa que as estatais nunca tiveram (BRASIL, 1996).

A fim de promover as mudanças necessárias, a Constituição teve que ser alterada, para permitir a aplicação da concessão (*lato sensu*) dos serviços públicos a particulares. Seu texto original trazia a exploração direta pelo Estado, com referência inclusive à rede pública de telecomunicações, em seu artigo 21, inciso XI, *in verbis*:

*“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;”*

A Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, alterou o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, autorizando todo o processo de abertura do mercado das telecomunicações, os quais passaram 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;"*

Em 1996, foi promulgada a Lei Mínima, Lei nº 9.295/96 (BRASIL, 1996), considerada uma lei de transição, que regulamentou provisoriamente a EC nº 8, remetendo ao Ministério das Comunicações a competência de órgão regulador. É bom lembrar que, antes, a regulamentação era feita por quem prestava o serviço, ou seja, pela própria Telebrás, como forma de autorregulação. Após esta lei, vários regulamentos foram editados buscando a desfragmentação do monopólio do Estado, desembocando na criação da Lei Geral de Telecomunicações, em 1997.

Essa mesma Lei Mínima permitiu o aporte de recursos estrangeiros, por meio da entrada de empresas privadas para a prestação de telefonia celular na banda B, ainda analógica, e obrigou o Sistema Telebrás a se dividir em subsidiárias, ou *holdings* (HERRERA, 2001):

- a) Uma operadora de longa distância, no caso a Embratel;
- b) Três operadoras de telefonia fixa: Telesp, Tele Norte Leste e Tele Centro Sul;
- c) Oito operadoras de telefonia celular: Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Sul Celular, Telemig Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Norte Celular e Tele Centro-Oeste Celular.

Como já mostrado anteriormente, em âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, ou Lei Geral de Telecomunicações - LGT constituiu o marco regulatório do novo setor de telecomunicações brasileiro, dispondo sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador, no caso a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995 (BRASIL, 1997). O papel central neste cenário é preenchido pela Anatel, autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações. Dessa forma, a LGT delegou à

Anatel os poderes para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações (BRASIL, 1997).

A LGT introduziu os princípios fundamentais da reestruturação dos serviços de telecomunicações, e trouxe os deveres do Poder Público em seu artigo 2º, *in verbis*:

*“Art. 2º O Poder Público tem o dever de:*

*I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;*

*II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;*

*III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;*

*IV - fortalecer o papel regulador do Estado;*

*V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;*

*VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.”*

A radiodifusão continuou regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT, tendo o Ministério das Comunicações como o principal órgão para organização do serviço, conforme o artigo 211 da LGT, *in verbis*:

*“Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.*

*Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.”*

Da mesma forma, o diploma normativo que regia até então os serviços de telecomunicações, o Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (BRASIL, 1962), foi revogado pela LGT, nos termos do seu artigo 215, inciso I, *in verbis*:

*“Art. 215. Ficam revogados:*

*I - a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, salvo quanto a matéria penal não tratada nesta Lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão;”*

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO

Uma política social consiste no conjunto de atividades realizadas pelo Estado no sentido de encarar as desigualdades sociais, dentro dos próprios objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Seu objetivo principal é reduzir estas disparidades, provocadas em grande parte pela própria dinâmica do sistema econômico, e promover os deveres constitucionais do Estado.

O Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, o qual dispôs sobre as Políticas Públicas de Telecomunicações, definiu diversos objetivos gerais, a fim de atender aos cidadãos quanto ao acesso aos serviços de telecomunicações (BRASIL, 2003):

- I - a inclusão social;*
- II - a universalização, nos termos da Lei no 9.472, de 1997;*
- III - contribuir efetivamente para a otimização e modernização dos programas de Governo e da prestação dos serviços públicos;*
- IV - integrar as ações do setor de telecomunicações a outros setores indispensáveis à promoção do desenvolvimento econômico e social do País;*
- V - estimular o desenvolvimento industrial brasileiro no setor;*
- VI - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico do setor;*
- VII - garantir adequado atendimento na prestação dos serviços de telecomunicações;*
- VIII - estimular a geração de empregos e a capacitação da mão-de-obra; e*
- IX - estimular a competição ampla, livre e justa entre as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações, com vistas a promover a diversidade dos serviços com qualidade e a preços acessíveis à população.”*

A partir dessas premissas, definiu-se como principais objetivos das políticas relativas aos serviços de telecomunicações, dentre outros, a garantia de acesso individual a, pelo menos, um serviço de telecomunicação, incluindo a Internet; a modicidade das tarifas; o atendimento das populações rurais; e a inclusão social (BRASIL, 2003). Percebe-se que o referido decreto estabeleceu prioridade à universalização dos serviços de telecomunicações, para que todos os cidadãos,

tanto em área urbana quanto em área rural, a um serviço de qualidade e com tarifa razoável.

Da mesma forma, no contexto da LGT, prevê-se, dentre outros, “acessibilidade às telecomunicações com tarifas e preços razoáveis, o fortalecimento do papel regulador do Estado, e a criação de condições para a harmonização entre o desenvolvimento do setor com as metas de desenvolvimento social do Brasil” (BRASIL, 1997). Assim, também é papel da Agência implementar ações no sentido de promover a função social do Estado (BRASIL, 1997).

A LGT trata especificamente das obrigações de universalização em seu título II “Dos Serviços Prestados em Regime Público”, Capítulo I “Das Obrigações de Universalização e de Continuidade”. Conceitua-se obrigação de universalização aquela na qual se objetiva, em seus termos, *in verbis*:

*“Possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público”*

Como exemplos extraídos do texto legal, a própria LGT trouxe, em seu artigo 80, obrigações de disponibilização de infraestrutura para uso individual ou coletivo, atendimento a portadores de necessidades especiais, instituições de caráter público ou social, em zonas rurais ou com urbanização precária, e em regiões remotas (BRASIL, 1997).

Com base nos diplomas legais apresentados, tem-se que o Poder Público deve garantir à população o acesso aos serviços de telecomunicações, bem como estimular a expansão do uso das redes e serviços de telecomunicações (BRASIL, 1997). A Anatel, na qualidade de órgão regulador, implementa a política nacional de telecomunicações aprovada por meio de decreto do Poder Executivo. Assim, um dos pontos cruciais para o Estado é garantir que toda pessoa tenha acesso aos serviços de telecomunicações, independente de local ou situação econômica.

Observa-se que existe em relação ao tema uma política pública específica, constituída por um conjunto normativo, representado pela política nacional de telecomunicações, e por um órgão executor, no caso a Anatel, com objetivos e metas definidos. Assim, há o uso da política pública como meio jurídico para a consecução de uma finalidade social (BUCCI, 2006).

É importante definir que as obrigações de universalização, em face do regime jurídico público adotado pela LGT, são impostas apenas para as concessionárias do serviço telefônico fixo comutado - STFC. Este serviço visa à transmissão de voz e outros sinais entre pontos fixos determinados, por meio de processos de telefonia, por meio de fios, radiofrequência, meios ópticos ou outros processos eletromagnéticos, com técnica de transmissão nos modos 3,1 kHz para voz, 7 kHz para áudio, ou até 64 kbps irrestritos (ARANHA, 2011). É o que dispõe o artigo 64 da LGT, *in verbis* (BRASIL, 1997):

*“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 do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral.”*

O Poder Público, na busca da efetivação ao acesso das telecomunicações à toda população, adotou duas medidas para efetivar a política pública de universalização: a edição de Planos Gerais de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Prestado no Regime Público, PGMU – STFC, por meio dos Decretos nº 2.592, de 15 de maio de 1998, nº 4.769, de 27 de junho de 2003, e nº 7.512, de 30 de junho de 2011, e a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, por meio da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Adicionalmente, o Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010 trouxe diretrizes para a massificação do uso da banda larga, por meio de atividades desenvolvidas pela Telebrás.

Na estrutura original de funcionamento da Anatel, normatizada pela Resolução nº 270, de 19 de julho de 2001, a qual aprovou o seu Regimento Interno,

a Superintendência de Universalização era o órgão responsável pelos aspectos relacionados à universalização dos serviços de telecomunicações, entendendo como aqueles relativos ao serviço telefônico fixo comutado - STFC. Dentre suas competências, estavam, dentre outras, a elaboração de procedimentos de regulamentação, a elaboração de alterações na legislação relativa à universalização, principalmente os Planos Gerais de Metas de Universalização, acompanhamento de controle das obrigações impostas às concessionárias, a instauração de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADOs e a aplicação de sanções (BRASIL, 2001).

Esta divisão de atribuições, ao dar a uma única superintendência todo o assunto relacionado à universalização do STFC, estava de acordo com o conceito de “silos” em regimes regulatórios de redes de comunicação, apresentado por Whitt (2004). A maioria das redes de comunicação, ou serviços, no atual marco regulatório, possui regras específicas, feitas sob medida para cada um, inclusive quanto ao STFC. Este é o conceito da regulação tradicional, no qual cada setor, serviço e tecnologia possui a “sua própria regulação”. Assim sendo, “a tecnologia utilizada na comunicação era equivalente ao serviço prestado e a tendência dos formuladores de políticas públicas foi organizar a estrutura regulatória em torno desses sistemas verticalmente compostos. As divisões assumiam distinções claras e firmes, com diferentes categorias definidas por características estáticas presumidas de serviços ou redes” (QUELHO, 2011).

Porém, a atual realidade exige uma adaptação do arcabouço regulatório, já que, segundo Gaspar Ariño Ortiz (2007), vivemos em uma nova era regulatória, sendo a primeira dominada pelos monopólios, a segunda marcada pela privatização do setor, e a terceira, a atual, caracterizada pela banda larga e pela competição multimídia, na qual as operadoras oferecem dados, voz, e imagens em um só pacote, independente da rede física de suporte.

Esta adaptação, segundo o próprio Whitt (2004), pode ser realizada por meio da adoção de um modelo de regulação em camadas, no qual o Estado cria políticas públicas específicas transversais aos serviços de telecomunicações. É o que ainda não acontece atualmente com o STFC e a TV por Assinatura. As duas

plataformas podem oferecer o mesmo serviço de voz e banda larga, mas suas estruturas são reguladas de maneira diferente. Pela regulação em camadas, pode-se aumentar a eficiência da regulação, ao adotar medidas transversais aos serviços e à tecnologia empregada nas redes de comunicação.

Recentemente, a Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, instituiu um novo Regimento Interno para a Anatel, trazendo modificações em sua estrutura que permitem alinhar sua organização com a atual realidade do setor de telecomunicações, passando de um ultrapassado modelo de regulação em silos para um modelo de regulação baseado em camadas, mais apropriado para o fenômeno da convergência tecnológica (QUELHO, 2011).

Neste sentido, agora são duas as superintendências relacionadas ao assunto universalização. A Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR propõe medidas para a universalização e ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações, e a Superintendência de Controle de Obrigações – SCO, realiza o acompanhamento e controle do cumprimento das obrigações de universalização por parte das concessionárias de serviços de telecomunicações (BRASIL, 2013). Caso a LGT seja alterada, estas atribuições podem ser perfeitamente ampliadas a outros serviços de telecomunicações que não o STFC, sem mudanças na estrutura da Agência.

### 3.1 Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust

No caso das concessionárias do serviço telefônico fixo comutado, a delegação do serviço enseja a percepção de tarifas públicas, como contraprestação destinada ao financiamento de serviços públicos de natureza não compulsória, *uti singuli* (BRASIL, 1997). É o que diz o artigo 83, parágrafo único da LGT, *in verbis*:

*“Art. 83. Parágrafo único. 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.”*

Da mesma forma, elas assumem determinados encargos públicos, relacionados ao atendimento de interesses coletivos, fixados tanto por lei, quanto pelo edital da licitação da concessão ou contrato de concessão (BOTELHO, 2001). Estas contraprestações incluem, nos termos dos artigos 63, 79 a 82, 93 incisos V e IX, e 120 inciso IV da LGT, as obrigações de universalização e continuidade. A universalização dos serviços constitui encargo de natureza operacional e pecuniária, já que importa na execução efetiva de tarefas remuneráveis ou não (BOTELHO, 2001).

Apesar de o Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998, o qual aprovou o primeiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público, ter fixado que os custos relativos ao cumprimento das metas de universalização devem ser suportados, de forma exclusiva, pelas concessionárias, nos termos dos respectivos contratos de concessão, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, ele mesmo trouxe a exceção em seu artigo 4º, parágrafo 2º, no qual, *in verbis*:

*“Art. 4º § 2º A ANATEL poderá, excepcionalmente, propor fontes adicionais de financiamento para a parcela dos custos não recuperável pela exploração eficiente dos serviços referentes às metas indicadas nas alíneas "b" e "c" do inciso II deste artigo.”*

É aqui que se encontra a finalidade do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, qual seja, “subsidiar o custeio de fração da universalização que não seja, *de per si*, sustentável, ou auto sustentável, embora não possa ele, o Fust, servir a cobertura de custos que, nos termos de contrato de concessão já firmado, a própria prestadora deva suportar, nos termos do artigo 80, parágrafo 2º da LGT” (BOTELHO, 2001 p. 49).

O caput do artigo 80 elenca as obrigações impostas às concessionárias, quais sejam, “a disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas” (BRASIL, 1997). A partir da leitura do referido artigo, sugere-se um rol meramente exemplificativo e temporário, a partir do qual o poder público objetivou garantir princípios fundamentais relativos as telecomunicações, tais como o do acesso isonômico da população e a garantia de qualidade na prestação do serviço (BOTELHO, 2001).

Os recursos para a constituição do Fust estão previstos no artigo 81 da LGT, como importante instituto para o cumprimento dos preceitos fundamentais já elencados, *in verbis*:

*“Art. 81. Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, poderão ser oriundos das seguintes fontes:*

*I - Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*II - fundo especificamente constituído para essa finalidade, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei.*

*Parágrafo único. Enquanto não for constituído o fundo a que se refere o inciso II do caput, poderão ser adotadas também as seguintes fontes:*

*I - subsídio entre modalidades de serviços de telecomunicações ou entre segmentos de usuários;*

*II - pagamento de adicional ao valor de interconexão.”*

Um fundo público, segundo Fernando Botelho (2001 p. 64), constitui a “separação episódica ou finalística de receitas financeiras, ou ao recolhimento ou provisão destas, com respectiva demonstração gráfico-contábil”. E já que sua constituição e gerenciamento são realizados pelo Estado, deve ser regulado pela lei que o criou, conforme o princípio constitucional da legalidade.

Os fundos públicos constituem rubrica de parcela integrante da lei orçamentária anual, nos termos do art 165, parágrafo 5º, inciso I e parágrafo 9º, inciso II da Constituição, *in verbis*:

*“Art. 165. § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*

*§ 9º - Cabe à lei complementar:*

*II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”*

Ainda, é vedada a instituição de fundos sem a respectiva autorização legislativa, conforme artigo 167, inciso IX da Constituição. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de direito financeiro, conceitua fundo especial, em seu artigo 71, no qual “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

Portanto, os fundos especiais, tais como o Fust, são caracterizados pelo fato de suas receitas serem vinculadas à consecução de determinados objetivos ou serviços, devendo suas receitas ser consignadas na lei de orçamento. Eles são, em suma, uma rubrica, uma conta, relativa à separação feita, em face da lei, de recursos públicos, para o fim de remunerar atividades ligadas ao interesse coletivo. No caso do Fust, a universalização do serviço de telefonia fixa comutada - STFC.

Quanto à arrecadação e aplicação das receitas, cabe a Anatel fazê-las, conforme artigo 19, inciso XXI da LGT, e submeter, anualmente, ao Ministério

das Comunicações, a sua proposta orçamentária, com a devida individualização do montante a ser transferido ao fundo de universalização, conforme o artigo 49, parágrafos 1º ao 3º da LGT, e artigo 5º, parágrafo 2º do Decreto nº 2.338 de 7 de outubro de 1997, o qual aprovou o Regulamento da Anatel.

Em sede infraconstitucional, o Fust foi criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, com a finalidade de alavancar recursos para subsidiar as concessionárias de serviço público quanto ao cumprimento de obrigações de universalização, nos casos em que os dividendos oriundos da exploração eficiente do serviço não fossem suficientes. Relembrando que, apesar de ser competência do Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades relativas ao Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com seus recursos, é a Anatel quem deve implementar, acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e atividades (BRASIL, 2000).

Quanto à sua natureza jurídica, de acordo com a classificação pentapartite de tributo, adotada pela doutrina majoritária e pelo Supremo Tribunal Federal, a qual considera como tributo os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (MACHADO, 2004), o Fust constitui uma contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE, nos moldes do artigo 149 da Constituição, considerando que é de competência exclusiva da União instituir contribuições de intervenção no domínio econômico, como instrumento de atuação estatal no setor das telecomunicações.

A composição de receitas para o Fust se dá de forma paritária, com aportes públicos e privados. Assim, constituem receitas do fundo, conforme o artigo 6º da Lei nº 9.998/2000, *in verbis*:

*“Art. 6º Constituem receitas do Fundo:*

*I – dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;*

*II – cinquenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais;*

*III – preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações, como condição para a transferência de*

*concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência, a ser pago pela cessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;*

*IV – contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;*

*V – doações;*

*VI – outras que lhe vierem a ser destinadas.”*

### 3.2 Primeiro Plano Geral de Metas de Universalização

Aprovado por meio do Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998, o primeiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo (STFC) Prestado no Regime Público impôs às concessionárias do STFC metas para a progressiva universalização do serviço, para o período de 1999 a 2005, sendo seus custos por elas suportados, com a possibilidade de revisão ou antecipação de metas, por iniciativa da Anatel. Estas metas foram divididas em acessos individuais e acessos coletivos (BRASIL, 1998).

Quanto às metas de acessos individuais:

- a) Até o final de 2001, previu-se a instalação, a nível nacional, de 33 milhões de acessos instalados, ou seja, aqueles efetivamente em serviço e os aptos a estarem em serviço a qualquer momento;
- b) Até 31 de dezembro de 2005, a instalação de acessos em todas as localidades com mais de trezentos habitantes. Localidade é uma parcela do território nacional a qual possui um aglomerado permanente de habitantes, composto por arruamentos e edificações (ARANHA, 2011);
- c) Até 31 de dezembro de 2004, o prazo de uma semana para o atendimento de solicitações de instalação de acesso.

Ainda, é importante salientar que a concessionária foi obrigada a dar prioridade àquelas solicitações de estabelecimentos de ensino e serviços de saúde, garantir o acesso gratuito aos serviços considerados emergenciais, e disponibilizar acessos em estabelecimentos de ensino e instituições de saúde para a utilização de comunicação de dados, já prevendo o uso da Internet por meio da rede fixa do STFC (BRASIL, 1998).

Já no tocante às metas de acessos coletivos, definiu-se o seguinte:

- a) A ativação, até o fim de 2001, de no mínimo 981.300 telefones de uso público – TUP no território nacional, que são aqueles nos quais o acesso independe de assinatura ou inscrição junto à operadora (ARANHA, 2011);
- b) A partir de 31 de dezembro de 2005, a densidade de TUPs deveria ser igual ou superior a oito para cada mil habitantes;
- c) Nas localidades com acesso individual, a partir de 2003 a distância máxima entre TUPs dentro da localidade deveria ser de trezentos metros.

Da mesma forma, a instalação de telefones de uso público deveria atender estabelecimentos de ensino regular e instituições de saúde, além de adaptação de, no mínimo, dois por cento para uso por portadores de necessidades especiais.

Em suma, o primeiro PGMU previu a ampliação do acesso do STFC tanto para uso individual, considerando que os usuários dispunham de capacidade econômica para contratar o serviço, quanto para uso coletivo, por meio de telefones de uso público, e pagamento conforme o seu uso. Também foram contempladas instituições de ensino regular, saúde e serviços emergenciais, tais como os de segurança pública, e garantidos os direitos de acesso aos portadores de necessidades especiais, além de acesso à rede mundial de computadores por meio da rede de STFC, já prevendo uma evolução no uso da banda larga.

### 3.3 Segundo Plano Geral de Metas de Universalização

O segundo Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público foi aprovado por meio do Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003. Apesar da data, ele apenas produziu efeitos a partir de 1º de janeiro de 2006, tendo em vista as obrigações ainda vigentes do primeiro PGMU, e para que as concessionárias se preparassem para a próxima leva de obrigações. Ampliou-se o rol de metas – daquelas relativas a acessos individuais e coletivos, e somaram-se metas relativas à instalação de postos de serviço de telecomunicações, postos de serviço em áreas rurais, e acessos individuais classe especial (BRASIL, 2003).

As metas de acessos individuais se resumem, a partir de 1º de janeiro de 2006, na implantação de acessos individuais em todas as localidades com mais de trezentos habitantes, e atendimento de solicitações de instalação no prazo de uma semana. Até ai era o disposto no PGMU anterior. Neste ponto, o que mudou foi a ampliação de prioridade das solicitações relativas aos estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas, museus, órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público e de defesa do consumidor, além dos já garantidos estabelecimentos de ensino e saúde (BRASIL, 2003). A todas estas instituições de caráter público e social também foram garantidos acesso ao STFC para posterior conexão em rede de dados, visando ao acesso à Internet. Da mesma forma, o acesso aos portadores de necessidades especiais também foi garantido, por meio de equipamentos adequados.

Em relação às metas coletivas, estabeleceu-se que, a partir de 1º de janeiro de 2006, nas localidades com STFC com acessos individuais, as concessionárias deveriam ter ativado TUPs em quantidades que atendessem a densidades de TUPs, por setor, igual ou superior a seis TUPs para cada mil habitantes, e a distância entre TUPs foi diminuída para um máximo de trezentos metros, de qualquer ponto dentro dos limites da localidade. Da mesma forma, ampliou-se a garantia de instalação de TUPs em estabelecimentos de segurança

pública, órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, dentre outros, além dos já garantidos estabelecimentos de ensino e saúde (BRASIL, 2003).

As grandes novidades do segundo PGMU consistiram na obrigatoriedade de ativação de postos de serviço de telecomunicações, um conjunto de instalações para uso coletivo, para que o consumidor seja presencialmente atendido em suas demandas, a instalação de *backhaul* em sedes de municípios e localidades ainda não atendidos, ou seja, a instalação de uma estrutura de rede de telecomunicações que possa também permitir o acesso em banda larga, como forma de desenvolvimento e convergência tecnológica, e a criação do acesso individual classe especial – AICE, aquele com condições especiais de assinatura e tarifação, para uso das camadas com baixo poder aquisitivo.

### 3.4 Terceiro Plano Geral de Metas de Universalização

O terceiro e ainda vigente PGMU foi aprovado por meio do Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, e trouxe várias inovações quanto às metas de universalização e até mesmo de qualidade do STFC. Agora, fala-se não apenas em amplo acesso ao STFC, mas sim em padrões de qualidade para o acesso à Internet banda larga por meio desse serviço, tendo em vista o atual cenário de uso massivo da rede mundial de computadores (BRASIL, 2011).

Ainda, definiu-se procedimentos de autorização de uso de determinadas faixas de radiofrequência em 400 MHz para o atendimento de áreas rurais e localidades remotas, para a ampliação do serviço, fornecimento de Internet banda larga em escolas localizadas na área de prestação do serviço, e fornecimento de infraestrutura de baixo custo para prestadoras sujeitas a metas de acesso rural, além de licitação de uso da faixa de 2,5 GHz para a implementação da tecnologia de quarta geração, ou simplesmente 4G (BRASIL, 2011).

As inovações trazidas pelo atual PGMU também incluem (BRASIL, 2011):

a) Disponibilização de acompanhamento das solicitações feitas pelos usuários, principalmente por meio eletrônico;

b) Oferta de acesso individual em áreas rurais, por meio da faixa de frequência em 400 MHz. Pela característica da faixa, é ideal para o sinal atingir grandes distâncias, sem muitas perdas ou variações multipercurso em decorrência do relevo no terreno;

c) A instalação de TUPs foi ampliada para áreas rurais e localidades distantes, incluindo comunidades indígenas e quilombolas, populações tradicionais e extrativistas, assentamentos de trabalhadores rurais, instalações das Forças Armadas, Polícia Rodoviária Federal e aeródromos públicos;

d) Ativação de Postos de Serviço Multifacilidades – PSM em Unidades de Atendimento de Cooperativas – UAC em áreas rurais.

Observa-se que, uma vez já atendidas as obrigações de cobertura na área urbana de todos os municípios brasileiros, por meio de acessos individuais e coletivos, foi a vez da área rural receber a tutela da universalização, com a ampliação das obrigações de acesso a grupos sociais típicos desta zona e de instituições públicas que atuam junto a estes grupos, além da ampliação da estrutura de rede necessária ao uso da banda larga no acesso à Internet.

### 3.5 Plano Nacional de Banda Larga

O Plano Nacional de Banda Larga - PNBL, editado por meio do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, designou a empresa estatal Telebrás (Telecomunicações Brasileira S. A.) como a nova operadora de telecomunicações do país, com os seguintes poderes (BRASIL, 2010):

*“Implementar a rede privativa de comunicação da Administração Pública Federal, prestar suporte e apoio a políticas de conexão à internet para pontos de interesse público, prover infraestrutura de serviços para empresas e municípios sem fins lucrativos e oferecer banda larga ao usuário final nas localidades onde não exista oferta adequada.”*

Esta foi uma maneira que o Estado encontrou para ampliar o acesso banda larga à população, independente das metas relacionadas aos já existentes Planos Gerais de Metas de Universalização, já que é uma tendência se considerar a “força gravitacional da banda larga”, ou seja, a assimilação da banda larga como parte das obrigações do SFTC em regime público (ARANHA, 2013).

O principal objetivo do PNBL é ampliar o acesso à Internet banda larga, considerando que o Brasil, por suas dimensões continentais, ainda possui grandes barreiras quanto ao acesso de redes de telecomunicações aptas para uso de dados, considerando que se exige mais qualidade e maior largura de banda, por ser a Internet uma plataforma multisserviços.

O PNBL prevê uma regulamentação para apontar critérios para definir localidades em que não haja oferta adequada de serviços de conexão à internet. Também a Telebrás deverá adotar o princípio da intervenção mínima, atuando no mercado o mínimo possível, sendo assim seu papel será não de efetivamente prestar o serviço ao usuário final. O plano também prevê a ampliação do benefício do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos bens de informática e automação desenvolvidos no país e de incentivos especiais com foco na redução do custo de terminais ao usuário final de banda larga e também a utilização de recursos do FUNTTEL - Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico

das Telecomunicações, em ações que venham a contribuir para o processo de universalização do serviço (BRASIL, 2010).

## CONCLUSÃO

A universalização dos serviços de telecomunicações, em sua concepção atual, é resultado de mudanças ocorridas na sociedade nos últimos 20 anos, as quais se originaram, preponderantemente, de fatores sociais, econômicos e tecnológicos. O Estado teve que se adaptar, a fim de suportar as novas demandas e manter um ordenamento jurídico compatível com a atual realidade.

A crise fiscal do Estado, oriunda da falência do modelo de *welfare state*, provocou a adoção de diversas medidas para superar a crise. Dentre elas, privatização e reforma da gestão pública. O Brasil não adotou o modelo gerencial de pronto, deixando para fazê-lo de maneira consistente a partir de 1995, com o Plano diretor de Reforma do Aparelho do Estado do cientista político Bresser Pereira.

Dentre as atividades da nova estrutura da administração pública, está o setor de atividades exclusivas de Estado, nas quais as agências reguladoras fazem parte, ao exercer atividades especializadas, com patrimônio, receita e personalidade jurídica própria. As agências reguladoras visam a regular atividades antes exclusivas do Poder Público, a fim de implementar políticas de Estado, como no caso da universalização dos serviços de telecomunicações.

Considerando que o conceito de serviço público mudou, os serviços de telecomunicações deixaram de ser vistos como um monopólio natural, tendo a sua execução transferida para a iniciativa privada. A Constituição foi alterada por meio de emendas, e criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações para regular o setor por intermédio de um novo marco regulatório, calcado na Lei nº 9.472/1997, a Lei Geral de Telecomunicações.

A universalização dos serviços de telecomunicações só ganhou contornos de política pública, com objeto, entidade responsável, objetivos e metas definidas após a consolidação da Anatel e da atual estrutura regulatória. Com isso, o Poder Público definiu, por meio de Planos Gerais de Metas para a Universalização

do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público, metas a serem alcançadas pelas empresas concessionárias em determinados períodos de tempo.

Observa-se que o conceito de universalização mudou nestes quinze anos, desde o primeiro PGMU até o recente Plano Nacional de Banda Larga, já que as mudanças tecnológicas e sociais determinam diferentes usos da estrutura de telecomunicações com o decorrer do tempo, e o Estado deve sempre estar atualizado quanto à edição de elementos normativos para disciplinar o uso destas redes, e assim garantir o acesso da população aos serviços de telecomunicações, tudo isso em prol da garantia aos direitos fundamentais à comunicação e à informação.

## REFERÊNCIAS

**ANAMATRA. 2008.** *Direitos Sociais na Constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois.* São Paulo : LTR, 2008.

**ARAGÃO, Alexandre Santos de. 2005.** Serviços Públicos e Concorrência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Eletrônico.* 1º, 2005.

**ARANHA, Marcio Iório. 2013.** *Direito das Telecomunicações: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais.* North Charleston : CreateSpace, 2013.

**ARANHA, Márcio Iório. 2011.** *Glossário de Direito das Telecomunicações.* Brasília : s.n., 2011.

**BARROSO, Luís Roberto. 2010.** *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.* São Paulo : Saraiva, 2010.

**BAUMAN, Zygmunt. 2001.** *Modernidade Líquida.* Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 2001.

**BOTELHO, Fernando Neto. 2001.** *As Telecomunicações e o Fust.* Belo Horizonte : Del Rey, 2001.

**BRASIL. 2013.** *Anatel.* [Online] 25 de abril de 2013. [Citado em: 25 de abril de 2013.]

<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=28610>.

—. **1996.** Anatel. *Exposição de Motivos nº 231/MC Documento de Encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações, comentando-a.* [Online] 10 de Dezembro de 1996. [Citado em: 12 de Setembro de 2013.]

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331&assuntoPublicacao=Exposi%20de%20Motivos%20n.%20BA%20231%20/MC,%20de%2010/12/96,%20que%20encaminha%20a%20Lei%20Geral%20das%20Telecomunica%20es.&caminhoRel=null>.

—. **2001.** Anatel. *Resolução nº 270.* [Online] 19 de julho de 2001. [Citado em: 29 de abril de 2013.] <http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/16-2001/4-resolucao-270>.

- . **2012.** Legislação Anatel. *Resolução nº 596.* [Online] 6 de Agosto de 2012. [Citado em: 30 de Janeiro de 2013.] <http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2012/308-resolucao-596>.
- . **2000.** Presidência da República. *Lei 9.986.* [Online] 18 de julho de 2000. [Citado em: 5 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm).
- . **2004.** Presidência da República. *Lei nº 10.874.* [Online] 1º de junho de 2004. [Citado em: 20 de março de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.874.htm).
- . **2011.** Presidência da República. *Decreto nº 7.512.* [Online] 30 de junho de 2011. [Citado em: 22 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7512.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7512.htm#art6).
- . **2004.** Presidência da República. *Lei nº 10.874.* [Online] 1º de junho de 2004. [Citado em: 20 de março de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.874.htm).
- . **2000.** Presidência da República. *Lei 9.986.* [Online] 18 de julho de 2000. [Citado em: 5 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm).
- . **2003.** Presidência da República. *Decreto nº 4.733.* [Online] 10 de Junho de 2003. [Citado em: 27 de Agosto de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4733.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4733.htm).
- . **1998.** Presidência da República. *Decreto nº 2.598.* [Online] 15 de maio de 1998. [Citado em: 28 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2592.htm).
- . **1996.** Presidência da República. *Lei 9.295.* [Online] 19 de julho de 1996. [Citado em: 8 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9295.htm).
- . **1996.** Presidência da República. *Lei 9.295.* [Online] 19 de julho de 1996. [Citado em: 8 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9295.htm).
- . **1997.** Presidência da República. *Lei 9.472.* [Online] 16 de julho de 1997. [Citado em: 18 de 03 de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm).

- , **1996**. Presidência da República. *Lei nº 9.427*. [Online] 26 de Dezembro de 1996. [Citado em: 14 de Setembro de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm).
- , **2000**. Presidência da República. *Lei 9.986*. [Online] 18 de julho de 2000. [Citado em: 5 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm).
- , **2010**. Presidência da República. *Decreto nº 7.175*. [Online] 12 de maio de 2010. [Citado em: 20 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm).
- , **2003**. Presidência da República. *Decreto nº 4.769*. [Online] 27 de junho de 2003. [Citado em: 20 de abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4769.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4769.htm).
- , **1988**. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. [Online] 10 de outubro de 1988. [Citado em: 20 de 03 de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- , **1997**. Presidência da República. *Lei nº 9.478*. [Online] 6 de Agosto de 1997. [Citado em: 2013 de Setembro de 15.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm).
- , **1995**. Presidência da República. *Lei nº 8.987*. [Online] 13 de Fevereiro de 1995. [Citado em: 2013 de Setembro de 12.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm).
- , **1962**. Presidência da República. *Lei nº 4.117*. [Online] 27 de Agosto de 1962. [Citado em: 11 de Agosto de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm).
- , **1988**. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. [Online] 10 de outubro de 1988. [Citado em: 20 de 03 de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- , **1988**. Presidência da República. *Decreto nº 97.057*. [Online] 10 de novembro de 1988. [Citado em: 5 de setembro de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97057.htm).

—. **1967.** Presidência da República. *Decreto Lei nº 200.* [Online] 25 de fevereiro de 1967. [Citado em: 31 de março de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm).

—. **1972.** Presidência da República. *Lei nº 5.792.* [Online] 11 de Julho de 1972. [Citado em: 10 de Abril de 2013.] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5792.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5792.htm).

—. **2001.** Resolução nº 259. [Online] 19 de Abril de 2001. [Citado em: 10 de Setembro de 2013.] <http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2001/231-resolucao-259>.

**BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2009.** *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública.* Rio de Janeiro : FGV, 2009.

—. **2005.** *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro : FGV, 2005.

**BROWN, Ashley C., STERN, Jon e TENENBAUM, Bernard. 2006.** *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems.* Washington : The World Bank, 2006.

**BUCCI, Maria Paula Dallari. 2006.** *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo : Saraiva, 2006.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2011.** *Parcerias na Administração Pública.* São Paulo : Atlas, 2011.

**GONÇALVES, Pedro. 1999.** *Direito das Telecomunicações.* Coimbra : Almedina, 1999.

**GRAU, Eros Roberto. 2012.** *A Ordem Econômica na Constituição de 1988.* São Paulo : Malheiros, 2012.

—. **2000.** *O Direito Posto e o Direito Pressuposto.* São Paulo : Malheiros, 2000.

**HERRERA, Alejandra. 2001.** *Introdução ao Estudo da Lei Geral de Telecomunicações do Brasil.* São Paulo : Singular, 2001.

—. **2001.** *Introdução ao Estudo da Lei Geral de Telecomunicações no Brasil.* São Paulo : Singular, 2001.

**JUSTEN FILHO, Marçal. 2005.** *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo : Saraiva, 2005.

—. **2002.** *O Direito das Agências Reguladoras Independentes.* São Paulo : Dialética, 2002.

**MACHADO, Hugo de Brito. 2004.** *Curso de Direito Tributário.* São Paulo : Malheiros, 2004.

**MARE. 1995.** Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. *Ministério da Administração e Reforma do Estado.* [Online] 1995. [Citado em: 19 de março de 2013.]

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

—. **1995.** Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. *Ministério da Administração e Reforma do Estado.* [Online] 1995. [Citado em: 19 de 03 de 2013.] <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

**MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2009.** *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo : Malheiros, 2009.

—. **1968.** *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias.* São Paulo : Revista dos Tribunais, 1968.

**ORTIZ, Gaspar Ariño. 2007.** Regulatel Ahciet. *Regulación para la convergencia: nuevas tendencias.* [Online] 10 de Julho de 2007. [Citado em: 11 de Junho de 2013.] <http://www.ahciet.net/actualidad/revista/r.aspx?ids=10714&ids2=21771>.

**QUELHO, Renata Tonicelli de M. 2011.** A Lei Geral de Telecomunicações sob uma perspectiva convergente. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações.* 1º, 2011, Vol. 3.

**SILVA, José Afonso da. 2011.** *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo : Malheiros, 2011.

**SILVA, José Antônio de Alencastro e. 2004.** *Alencastro: o general das telecomunicações.* São Paulo : Plano Editorial, 2004.

**SUNDFELD, Carlos Ari. 2000.** *Direito Administrativo Econômico.* São Paulo : Malheiros, 2000.

**WHITT, Richard S. 2004.** Social Science Research Network. *A Horizontal Leap Forward: Formulating a New Communications Public Policy Framework Based on the*

*Network Layers Model*. [Online] 20 de Maio de 2004. [Citado em: 25 de Março de 2013.] [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1732571](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1732571).