



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas - FAJS

**LUIZ HENRIQUE DE FARIA LUCENA DANTAS**

**DIREITO DAS TELECOMUNICAÇÕES - ASPECTOS REGULATÓRIOS:  
ANÁLISE DO PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO - PGMU  
À LUZ DE PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E ECONÔMICO.**

BRASÍLIA

2014

**LUIZ HENRIQUE DE FARIA LUCENA DANTAS**

**DIREITO DAS TELECOMUNICAÇÕES - ASPECTOS REGULATÓRIOS:  
ANÁLISE DO PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO - PGMU  
À LUZ DE PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E ECONÔMICO.**

Monografia apresentada como requisito  
para a conclusão de bacharelado em  
Direito do Centro Universitário de Brasília.  
Orientadores: Karla Margarida Martins  
Santos e Carlos Orlando Pinto

BRASÍLIA

2014

**LUIZ HENRIQUE DE FARIA LUCENA DANTAS**

**DIREITO DAS TELECOMUNICAÇÕES - ASPECTOS REGULATÓRIOS:  
ANÁLISE DO PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO - PGMU  
À LUZ DE PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO E ECONÔMICO.**

Monografia apresentada como requisito  
para a conclusão de bacharelado em  
Direito do Centro Universitário de Brasília.  
Orientadores: Karla Margarida Martins  
Santos e Carlos Orlando Pinto

Brasília, 30 de setembro de 2014.

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Carlos Orlando Pinto**

---

**Prof. João Ferreira Braga**

---

**Prof. Salomão Almeida Babosa**

## AGRADECIMENTOS

A **Deus** por sempre iluminar os meus passos;

A meus **pais** pelo apoio inestimável e sempre presentes na minha educação;

A minha **esposa** e minha **filha** que conviveram durante esses anos de estudo com a minha ausência sempre compensada com os felizes momentos que temos juntos....;

A meus **irmãos** que sempre prezaram pelos estudos e dedicação ao trabalho, me incentivando sempre!

## RESUMO

O presente estudo tem como tema central o Direito das Telecomunicações, na esfera do Direito Regulatório. O objetivo é analisar o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) sob o prisma de alguns princípios de Direito Administrativo e Econômico. Em seu escopo inicial, no primeiro capítulo, apresenta-se um breve histórico das telecomunicações em nosso país, desde as origens até o cenário atual, passando pela regulamentação do setor, detalhando a atuação do órgão regulador ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e conceituando o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) dos serviços de telecomunicações. No segundo capítulo, no tocante aos serviços públicos, trabalha-se com os princípios e fundamentos de regulação em telecomunicações, delimitando-se o estudo nos princípios do direito administrativo, da eficiência, da atualidade (ou mutabilidade) e do direito econômico, aplicados ao PGMU. Por fim, no último capítulo, procede-se a efetiva análise da legislação à luz dos princípios do direito.

**Palavras-chave:** Telecomunicações. Plano Geral de Metas de Universalização. Agência Nacional de Telecomunicações. Telefones de Uso Público. Serviços públicos. Princípio da eficiência. Princípio da atualidade. Análise Econômica do Direito.

## **ABSTRACT**

This study is based on the Telecommunications Law, specifically at the Regulatory Law. The objective is to analyze the General Plan on Universal Service (PGMU) in sight of some principles of Administrative Law and Economic. In its initial scope, in the first chapter, we present a brief history of telecommunications in our country, from its origins to the present scenario, through industry regulation, detailing the actions of the regulatory agency Anatel (National Telecommunications Agency) and conceptualizing the General Plan for Universal (PGMU) for telecommunications services. In the second chapter, with regard to public services, works with the principles and foundations of regulation in telecommunications, delimiting the study of the principles of administrative law, efficiency, timeliness (or mutability) and economic law, applied to PGMU. Finally, in the last chapter, the procedure is the effective analysis of the legislation in sight of the principles of law.

**Keywords:** Telecommunications. General Plan on Universal Service. National Telecommunications Agency. Public Telephones. Public services. Principle of efficiency. Principle of actuality. Economic Analysis of Law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1 TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL</b> .....	<b>9</b>
1.1 ORIGEM .....	9
1.2 REGULAMENTAÇÃO.....	9
1.2.1 Agência Nacional de Telecomunicações .....	13
1.2.2 Legislação Correlata.....	17
1.3 UNIVERSALIZAÇÃO.....	17
1.3.1 PGMU – Primeira versão - Decreto N° 2.592 de 15 de maio de 1998.....	18
1.3.2 PGMU – Terceira versão - Decreto N° 7.512 de 30 de junho de 2011 .....	19
1.4 CENÁRIO ATUAL.....	20
<b>2 SERVIÇOS PÚBLICOS, REGULAÇÃO E PRINCÍPIOS</b> .....	<b>23</b>
2.1 SERVIÇO PÚBLICO.....	23
2.1.1 Classificações.....	24
2.2 REGULAÇÃO .....	29
2.3 PRINCÍPIOS.....	34
2.3.1 Princípio da Eficiência .....	35
2.3.2 Princípio da Atualidade ou Mutabilidade.....	36
2.3.3 Análise Econômica do Direito.....	38
<b>3 PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO - TELEFONES DE USO PÚBLICO (TUPS)</b> .....	<b>40</b>
3.1 LEGISLAÇÃO ATUAL .....	40
3.2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO A LUZ DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO.....	40
3.3 TENDÊNCIAS FUTURAS.....	43
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>
<b>ANEXO – DECRETO N° 7.512, DE 30 DE JUNHO DE 2011</b> .....	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como finalidade apresentação da investigação realizada durante a conclusão de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

O tema central abordado é o Direito das Telecomunicações na esfera do Direito Regulatório, e tem como objetivo analisar o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) no tocante aos serviços de telefonia de uso público (TUP), sob o prisma de alguns princípios de Direito Administrativo e Econômico.

O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa exploratória. Também foram utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica, que é a pesquisa realizada em documentos que podem pertencer a órgãos públicos e privado de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, disquetes, cartas pessoais, dentre outros. Já a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado e desenvolvido a partir de material impresso ou automatizado publicado em livros, revistas, jornais, rede eletrônicas, e que seja de acesso público.

O estudo está estruturado em três capítulos. O primeiro aborda um breve histórico das telecomunicações no nosso país, fala dos aspectos gerais das telecomunicações, suas origens, Anatel, aspectos da legislação, universalização e cenário atual.

Trata-se, no segundo capítulo, do serviço público com suas definições e classificações, da regulação e princípios nas telecomunicações, detalhando e conceituando aspectos gerais de regulação, princípios do direito administrativo, em especial: princípio da eficiência e da atualidade, bem como temas do direito econômico.

Apresenta-se como tema central do trabalho uma análise do Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU – terceira versão) com enfoque nos Telefones de Uso Público (TUPs), avaliando a legislação atual sob os princípios do direito administrativo/econômico, considerando o desenvolvimento tecnológico e inovações das soluções de comunicação presentes nos dias atuais sob a égide dos princípios norteadores do serviço público e princípios econômicos do arcabouço regulatório e

normativo do nosso país. Essa análise está descrita no terceiro capítulo, demonstrando a necessidade de reavaliação do plano vigente.

## 1 TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

No presente item são apresentadas as origens das telecomunicações no nosso país, as primeiras regulamentações estabelecidas, discorre-se sobre a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), faz-se um apanhado da legislação concernente ao tema deste estudo incluindo a universalização e o Plano Geral de Metas para a Universalização (PMGU) dos serviços de telecomunicações, finalizando com o cenário atual do setor.

### 1.1 ORIGEM

A origem dos serviços de telecomunicações no Brasil remonta do fim do século XIX, o modelo de organização vigente era o “modelo norte-americano”, caracterizado pela presença de empresas privadas sob algum tipo de regulamentação de controle por parte do Estado, este modelo perdurou até 1930 quando o país migrou para um modelo de organização europeu caracterizado por serviços fornecidos pelo Estado ou por empresas estatais sem mecanismos formais de controle (com eventual participação de capital privado)<sup>1</sup>.

Nesta época, os serviços de telefonia eram titulares dos municípios, pois a sua abrangência era local. A partir de 1950, com o desenvolvimento nacional, os requerimentos de comunicação tornaram-se mais exigentes, levando a necessidade de estruturas com maior abrangência em relação às existentes. Este contexto levou a criação de empresas com porte regional e nacional.

### 1.2 REGULAMENTAÇÃO

A regulamentação do setor de telecomunicações teve início através do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) implementado pela lei nº 4.117 de agosto de 1962<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 62.

<sup>2</sup> BRASIL. *Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962*. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, 1962.

Marco histórico na prestação dos serviços de telecomunicações na modalidade de serviço público, esta legislação criou o Sistema Nacional de Telecomunicações que assegurava a prestação dos serviços de telecomunicações de maneira integrada sob a égide do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel).

Esta lei foi regulamentada pelo decreto nr. 52.026<sup>3</sup>, que definia o serviço de telecomunicações como a execução de atividades necessárias e suficientes para efetivamente resultarem na transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético.

A Constituição de 1969<sup>4</sup> incluiu os serviços de telecomunicações no rol de serviços pertencentes à União (art. 8º, inc. XV, a). Foi nessa época que se iniciou a implantação da telefonia formando a base do setor de telecomunicações no Brasil.

Para isso, lançou-se mão do expediente da concessão de serviços públicos como meio jurídico formal para instrumentalizar tal estratégia. Neste cenário, tínhamos as empresas que prestavam os serviços locais (concessão municipal) e serviços intermunicipais (concessão estadual). Nesse período, em relação ao modo de prestação dos serviços e direito dos sujeitos envolvidos, tínhamos carência de instrumentos reguladores, o que regia a relação jurídica eram os contratos de concessão.

O assunto telecomunicações faz parte do escopo da segurança nacional e, por isso, iniciou-se a “estatização” das telecomunicações no país, este projeto iniciado pelo Governo Militar de 1964, previa um rápido desenvolvimento do setor já sob responsabilidade da União pois se tratava de serviço federal conforme preceitos constitucionais da Carta Magna de 1969.

Nesse cenário, surge o sistema Telebrás (telecomunicações brasileiras S.A), criada pela lei nº 5.792<sup>5</sup> de 11 de julho de 1972. Era uma sociedade de economia

---

<sup>3</sup> BRASIL. *Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963*. Aprova o Regulamento Geral para Execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Brasília, 1963.

<sup>4</sup> BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969.

mista com controle acionário pertencente à união que exercia a função de holding das 28 empresas que prestavam serviço em praticamente todo o território nacional.

Com notáveis resultados, as empresas participantes do sistema apresentaram nos 20 anos seguintes um crescimento exponencial na planta de terminais telefônicos (na ordem de 500%), porém, por outro lado, a demanda cresceu em 1.200% para os serviços de ligações locais e 1.800% no serviço interurbano, evidenciando a incapacidade do sistema em suprir a demanda ora premente<sup>6</sup>.

A atuação das empresas do Sistema Telebrás, frente à necessidade massiva de investimentos, mostrou-se ineficaz. O dinamismo do mercado de telecomunicações aliados as constantes inovações tecnológicas e uso diversificado das redes de telecomunicações (transmissão de dados, som, voz e imagem) pautadas na estreita ligação entre os ramos eletroeletrônicos, informática e comunicações levou a uma reavaliação do modelo das telecomunicações no nosso país.

Do ponto de vista socioeconômico, segundo conceituação de Lucas Lehfeld, temos ainda algumas características que fazem parte do sistema de telecomunicações, a saber<sup>7</sup>:

- a) "Trata-se de um serviço essencial e estratégico;
- b) Almeja a universalização estratégica do serviço e a conquista empresarial do mercado;
- c) Setor sujeito a constantes inovações tecnológicas e ao alto grau de obsolescência;
- d) Necessária uma infraestrutura suficientemente capacitada e robusta para o tráfego telefônico;
- e) Custos afundados".

Mas antes que essa reavaliação de atuação fosse posta em prática, tivemos um engessamento do setor advindo do art. 21 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup> que garantia o monopólio estatal na exploração dos serviços de telecomunicações.

---

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei n° 5.792, de 11 de julho de 1972*. Institui política de exploração de serviços de telecomunicações, autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa Telecomunicações Brasileiras S/A. - TELEBRÁS, e dá outras providências. Brasília, 1972.

<sup>6</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 63.

<sup>7</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 64.

Conforme palavras de Ives Gandra Martins, citada por Adriana Marques<sup>9</sup>:

[...] os serviços públicos nesta área [telecomunicações] são de baixa qualidade e alto custo, sendo de se presumir, pela tradição passada, que tal nível de qualidade seja mantido, a saber: será fraca. Acresça-se o fato de que a proibição constitucional de que o setor privado possa explorar tais serviços, por redes que venha a criar, apenas sendo possível explorar as atividades pela rede pública da União, representa outro tipo de balizamento ideológico tendente a reduzir a potencialidade de rápido desenvolvimento do setor. Em outras palavras, a falência declarada pelos senhores ministros da União não será revertida em curto espaço de tempo, com que a União tem o monopólio de atuação na área, mas não tem recursos suficientes para desenvolver tais prestações de serviços. Desta forma, o Brasil, por uma opção ideológica, está proibido de evoluir rapidamente no setor, em face das restrições apresentadas.

Ainda segundo Adriana Marques, esta situação perdurou até 1995 com a Emenda Constitucional nº 8 que possibilitou uma flexibilização no monopólio estatal da exploração dos serviços públicos de telecomunicações previstos no art. 21, XI e XII, (a) da CRFB/1988<sup>10</sup>.

Dentre os princípios basilares desta emenda à constituição, citam-se dois pilares norteadores da reforma nas telecomunicações:

- a) Introdução da competição na exploração dessas atividades;
- b) Universalização do acesso aos serviços básicos de telecomunicações.

Logo após a aprovação da Emenda constitucional nº 8/1995<sup>11</sup> pelo Congresso Nacional, o Ministério das Comunicações celebrou um Acordo Administrativo com a União Internacional de Telecomunicações (UIT), com o objetivo de obter apoio técnico e metodológico para possibilitar a modernização do setor de telecomunicações, buscando assim, uma ação estratégica para modelação e definição do novo arcabouço normativo e operacional das telecomunicações no nosso país.

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988*. Promulga a nova constituição de 1988. Brasília:1988.

<sup>9</sup> MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 207.

<sup>10</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988*. Promulga a nova constituição de 1988. Brasília:1988.

<sup>11</sup> BRASIL. *Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995*. Edita Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, 1995.

A esse propósito, conforme Lucas Lehfeld<sup>12</sup>, o acordo foi formalizado em junho de 1996, data na qual foi assinado o Termo de Cooperação (UIT nº 9-BRA/95/05) que possibilitou os primeiros esboços estratégico-operacionais para a total reformulação do setor de telecomunicações no nosso país.

O modelo regulatório definido tem como prerrogativa adequar o setor de telecomunicações ao novo contexto de globalização econômica, acompanhar a evolução técnica setorial, atender as novas exigências de diversificação e modernização das redes e de serviços, além de resguardar o acesso à população por meio de regras de universalização da prestação de serviços básicos de telecomunicações.

A partir dessa Emenda Constitucional foi pavimentado o caminho para a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) consolidando um novo modelo de atuação e regulação para o setor das telecomunicações, o que se deu através da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472<sup>13</sup>, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento do órgão regulador do setor – ANATEL.

### *1.2.1 Agência Nacional de Telecomunicações*

Regular, outorgar e fiscalizar o setor de telecomunicações, essas são as três principais atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), primeira agência reguladora instalada no Brasil em 05 de novembro de 1997.

Criada por meio da Lei 9.472/1997<sup>14</sup> – conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), a Anatel, conforme o art. 8º da referida lei, é uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações. É administrativamente independente e financeiramente autônoma. À Agência, conforme estabelece a Lei

---

<sup>12</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 71.

<sup>13</sup> BRASIL. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe 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. Brasília, 1997.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

9.472/1997<sup>15</sup>, cabe adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade. A sua missão é promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional<sup>16</sup>.

A função do órgão regulador é definida no primeiro artigo da Lei Geral de Telecomunicações que assim dispõe: “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”.

No mesmo artigo, em seu parágrafo único, a lei define de maneira não taxativa, mas sim exemplificativamente, como a organização da exploração se fará, definindo, nesses termos, os limites da atuação do órgão regulador: “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”.

O art. 2º enumera os deveres da ANATEL em relação à sua atuação reguladora, a saber:

- 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, que 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 natureza do órgão regulador é definida no art. 8º, que cria a agência de telecomunicações. A agência foi definida como “entidade integrante da

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> ANATEL. *Relatório Anual 2012*. Disponível em: <<http://www.anatel.org.br>>. Acesso em: 25 de maio de 2014. 17h40min.

Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações”. O referido artigo assinala no seu parágrafo 2º que “a natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”.

A independência da Anatel, bem como das demais agências, é apenas financeira conforme Aline Bertolin<sup>17</sup> citando Maria Sylvia Zanella Di Pietro. As agências são submetidas ao controle administrativo de vários órgãos, como por exemplo, controle de validade de seus atos em face das políticas públicas definidas pelos ministérios setoriais, controles legislativos e controles sociais.

Os direitos a serem assegurados aos usuários de telecomunicações foram definidos no artigo 3º, consistindo de um mínimo legal que deve ser garantido pela atuação reguladora.

Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

- I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;
- II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço;
- III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço;
- IV - à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;
- V - à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;
- VI - à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso;
- VII - à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais;
- VIII - ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;
- IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;
- X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;
- XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;
- XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

Quanto à organização do órgão regulador, o legislador optou pela gestão através de um órgão delegado, cujos diretores ou conselheiros são escolhidos pelo Presidente da República.

---

<sup>17</sup> BERTOLIN, Aline. *A regulação de telecomunicações no Brasil: desafio aos direitos econômicos fundamentais*. Artigo científico, Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania – UNIUBE, Uberaba, p. 9.

Conforme Aline Bertolin<sup>18</sup> verifica-se a seguinte divisão organizacional das principais funções no quadro de gestão da ANATEL:

- a) **Conselho Diretor.**
- b) **Conselho Consultivo.**
- c) **Ouvidoria.**

A agência conta também com uma procuradoria autárquica, ligada hierarquicamente tanto à agência quanto à Advocacia Geral da União, e cuja função precípua é de consultoria jurídica no sentido de dar suporte aos atos administrativos emanados da agência. No mesmo plano, encontram-se assessorias de ordem técnica, bem como a assessoria internacional.

Na ordem hierárquica, sucedem-se as superintendências abaixo citadas:

- a) Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR);
- b) Superintendência de Fiscalização (SFI);
- c) Superintendência de Competição (SCP);
- d) Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI);
- e) Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR);
- f) Superintendência de Relações com Consumidores (SRC);
- g) Superintendência de Administração e Finanças (SAF).

Acolhendo o ponto de vista de Lucas de Souza Lehfeld<sup>19</sup>, a independência da Anatel frente aos atores regulados e a política interna e externa, reveste-se de particular importância, pois permite que sejam atingidas a credibilidade e a eficiência das políticas regulatórias.

---

<sup>18</sup> BERTOLIN, Aline. *A regulação de telecomunicações no Brasil: desafio aos direitos econômicos fundamentais*. Artigo científico, Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania – UNIUBE, Uberaba, p. 11.

<sup>19</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 87.

### 1.2.2 Legislação Correlata

Desde o ano de 1995, até hoje, inúmeras leis foram editadas numa tentativa de acompanhar o dinamismo das telecomunicações no Brasil.

Dentre as principais normas advindas após a reforma estruturante das telecomunicações, cita-se o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU), neste plano temos o decreto 7.512/2011<sup>20</sup>, principal objeto deste estudo.

Decreto 2.592/1998<sup>21</sup> (Plano Geral de Metas para a Universalização – PGMU):

Previa metas graduais a serem atendidas pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público.

Em 2003 foi publicado o segundo Plano aprovado pelo Decreto 4.769/2003<sup>22</sup>, alterado pelo Decreto n.º 6.424/2008<sup>23</sup>.

Atualmente está em vigor o Plano aprovado pelo Decreto 7.512/2011<sup>24</sup>, com metas para o período de 2011 a 2015 que revogou segundo Plano (Decreto 4.769/2003).

## 1.3 UNIVERSALIZAÇÃO

A universalização é um conjunto de obrigações a que estão sujeitas as concessionárias do serviço de telefonia fixa prestado em regime público, ou seja, Brasil Telecom (atual Oi), CTBC Telecom (atual Algar Telecom), Sercomtel, Telefônica (atual Vivo), Telemar (atual Oi) (todas inicialmente concessionárias da

<sup>20</sup> BRASIL. *Decreto n° 7.512, de 30 de junho de 2011*. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2011.

<sup>21</sup> BRASIL. *Decreto n° 2.592, de 15 de maio de 1998*. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público. Brasília, 1998.

<sup>22</sup> BRASIL. *Decreto n° 4.769, de 27 de junho de 2003*. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público-PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2003.

<sup>23</sup> BRASIL. *Decreto n° 6.424, de 04 de abril de 2008*. Altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto no 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público - PGMU. Brasília, 2008.

<sup>24</sup> BRASIL. *Decreto n° 7.512, 30 de junho de 2011*. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2011.

modalidade Local atuando nos dias atuais com Longa Distância também) e Embratel (concessionária da modalidade Longa Distância hoje também Local). As demais operadoras de telefonia fixa atuam em regime privado de autorização e, por isso, não estão submetidas a essas obrigações. As operadoras de telefonia celular também não se submetem a metas de universalização.

As obrigações de universalização buscam:

- a) Possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica; e
- b) Permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

#### Metas de universalização:

As obrigações de universalização são consolidadas no Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU). O primeiro Plano aprovado pelo Decreto 2.592/1998, previa metas graduais a serem atendidas pelas concessionárias do serviço telefônico fixo comutado prestado no Regime Público; em 2003 foi publicado o segundo Plano aprovado pelo Decreto 4.769/2003, que foi alterado pelo Decreto n.º 6.424/2008. Atualmente está em vigor o Plano aprovado pelo Decreto 7.512/2011, com metas para o período de 2011 a 2015.

Os custos relacionados com o cumprimento dessas obrigações vale esclarecer, são suportados exclusivamente pelas concessionárias.

#### *1.3.1 PGMU – Primeira versão - Decreto N° 2.592 de 15 de maio de 1998*

Nesse plano foram estabelecidas, em números, as metas para universalização dos serviços de telecomunicações. Nesse sentido, elementos como o número de linhas instaladas, telefones públicos, prazo para atendimento das demandas dos consumidores, entre outros, foram preestabelecidos pela Anatel como funções a serem concretizadas pelas empresas concessionárias advindas da divisão da Telebrás (TELESP, Tele Norte-Leste e Tele Centro-Sul) e da privatização da Embratel.

São três os grupos de metas que deveriam ser atingidas:

- a) A primeira tratava das metas de expansão, descrevendo as exigências quanto ao atendimento da demanda de acessos individuais e estabelecendo a prioridade a ser dada às instituições de ensino e de saúde além de assegurar o atendimento aos deficientes físicos;
- b) A segunda tratava das metas de serviço telefônico de uso público (TUPs), estabelecendo os critérios e prazos máximos para a instalação desses telefones. O plano estabelecia que no final de 2005 a teledensidade de Uso Público no país, deveria ser igual ou superior a 8 TUPs/1000 habitantes, meta alcançada em 2001, porém com queda a partir de 2003, fechando o ano de 2006 com 6,9 TUPs/1000 hab. Além disso, o plano exigia que os TUPs fossem distribuídos territorialmente de maneira uniforme e que existissem pelo menos três Telefones de Uso Público por grupo de mil habitantes. Algo difícil de acontecer, pois não foi definida uma proporção de telefones por área.
- c) A terceira parte tratava das metas para as localidades que não eram atendidas pelo STFC (Sistema de Telefonia Fixa Comutada), estabelecendo os deveres de atendimento aplicável às concessionárias envolvidas (locais e de longa distância nacional e internacional).

Como algumas metas resultariam em altos custos para as concessionárias, foi instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) no ano de 2000 para o financiamento de parcela desses custos que não poderiam ser recuperadas pela exploração dos serviços.

### *1.3.2 PGMU – Terceira versão - Decreto N° 7.512 de 30 de junho de 2011*

Esta terceira versão revogou o Decreto anterior (4.769/2003, segunda versão) em sua totalidade.

No tocante aos serviços de telefonia pública (orelhões), foram inseridas novas metas de atendimento coletivo (art. 16), especificamente em relação ao atendimento nas áreas rurais.

Nas localidades com contingente populacional entre 100 e 300 habitantes, exige-se pelo menos um telefone público com capacidade plena de utilização (origina e recebe chamadas de longa distância nacional e internacional).

Nas localidades com mais de 300 habitantes, os telefones públicos devem estar situados a 300 metros entre si. Nestas localidades, algumas instituições podem solicitar a instalação de um terminal de uso público no interior de seus recintos.

Em relação à densidade, houve uma redução em relação ao plano anterior, ao invés de 6 orelhões para cada 1000 habitantes por setor do Plano Geral de Outorgas, passa-se a exigir 4 orelhões por 1000 habitantes (meta por município).

No anexo do presente trabalho apresenta-se o PGMU – terceira versão com maiores detalhes.

#### 1.4 CENÁRIO ATUAL

Diante das inúmeras legislações concernentes a telecomunicações, faz-se necessário uma revisão constante dos institutos a fim de permitir que o modelo regulatório esteja aderente ao desenvolvimento tecnológico do setor. Cita-se como exemplo as revisões bienais do *Telecommunications Act* que regula as telecomunicações nos Estados Unidos da América<sup>25</sup>.

Nesta linha de atualização da legislação, por meio da resolução 516<sup>26</sup> de 30 de outubro de 2008, foi aprovado o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR).

O PGR apresentou as ações a serem realizadas pela Agência nos anos seguintes e foi elaborado segundo os princípios regulatórios que orientam a atuação da Agência.

---

<sup>25</sup> LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 74

<sup>26</sup> BRASIL. *Resolução nº 516, 30 de outubro de 2008*. Aprova o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). Brasília: ANATEL, 2008.

Esses são os princípios:

- a) Aceleração do desenvolvimento econômico e social e da redução das desigualdades regionais;
- b) Ampliação da oferta e do uso de serviços e das redes de telecomunicações em todo o território brasileiro;
- c) Incentivo aos modelos de negócios sustentáveis para o setor;
- d) Incentivo à competição e garantia da liberdade de escolha dos usuários;
- e) Geração de oportunidades de desenvolvimento industrial e tecnológico com criação de empregos no setor;
- f) Otimização e fortalecimento do papel regulador do Estado.

O PGR estabeleceu para a Agência ações de curto (até dois anos), médio (até cinco anos) e longo prazos (até dez anos).

Com o objetivo de garantir a aderência do PGR ao andamento dos trabalhos, tanto internos quanto externos à Anatel, o documento também previu que, a cada dois anos, ou a qualquer tempo, sempre que houvesse necessidade, o Plano poderia ser revisto.

A elaboração do PGR levou em consideração estudo conjunto desenvolvido pelas superintendências da Agência que contém, além das informações utilizadas e análises realizadas, projeções de demanda para os serviços de telecomunicações decorrentes da implementação das ações propostas.

Verifica-se atualmente que há intenção do executivo em modernizar e atualizar a legislação de telecomunicações, de modo a acompanhar o desenvolvimento tecnológico do setor. A ANATEL tem papel fundamental neste cenário como agente mestre destas transformações. Por isso é de extrema importância a independência do órgão frente às ingerências políticas e empresariais normalmente vistas no setor público.

A estratégia de privatização do setor de telecomunicações no Brasil, aliada à criação de um órgão de controle e regulação mostrou resultados interessantes até o presente momento. Assim, é importante e fundamental que o órgão regulador,

ANATEL, funcione independente politicamente e com viés estritamente técnico em relação às ações e decisões acerca do setor de telecomunicações.

O caminho natural a ser adotado pelo Ministério das Comunicações e demais órgãos que ainda tratam de assuntos relacionados a telecomunicações é de delegar oficialmente tais temas para gestão da ANATEL, o que, com a atual tendência de convergência de serviços e tecnologias, mostra-se como opção mais racional e detentora de know-how para regular tais temas.

## 2 SERVIÇOS PÚBLICOS, REGULAÇÃO E PRINCÍPIOS

No presente capítulo são apresentados os serviços públicos, definições, classificações de vários autores e considerações acerca deste importante tema para a sociedade moderna. São tratados, também, os temas de regulação em sentido *lato sensu*, apresentados os princípios da eficiência e da atualidade/mutabilidade no prisma do direito administrativo, além de alguns aspectos da análise econômica do direito (AED).

### 2.1 SERVIÇO PÚBLICO

Definir um sentido único e geral para a expressão ‘serviço público’ é uma tarefa árdua para os doutrinadores, de fato, convivemos com inúmeras definições acerca do tema, que pode ser analisado sob vários pontos de vista: subjetivo, objetivo e formal.

Para Diógenes Gasparini, citado pela Maria Aparecida de Oliveira Grossi Andrade<sup>27</sup>, temos a seguinte compreensão:

Em sentido formal, serviço público é a atividade desempenhada por alguém (Poder Público ou seus delegados), sob regras exorbitantes do Direito Comum, para a satisfação dos interesses dos administrados. É a submissão de certa atividade a um regime de Direito Público.

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>28</sup>, serviço público é:

Toda atividade material que a lei atribui ao estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Ponto pacífico para os doutrinadores é a possibilidade da delegação dos serviços públicos ao ente privado.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, Marçal Justen Filho citado por Kildare Carvalho<sup>29</sup>, conceitua que “certa atividade é qualificada como serviço público em virtude de dirigir-se à satisfação direta e imediata de direitos fundamentais”.

<sup>27</sup> ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. *O Princípio da Eficiência na Prestação de Serviços Públicos*. Artigo científico, Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJ/TJMG, Belo Horizonte, p. 2.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 106.

Sob o prisma constitucional, o art. 175 da CRFB/1988<sup>30</sup> preceitua que “incube ao Poder Público, na forma de lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Um importante ponto, é que o Estado deve necessariamente buscar a qualidade prestacional dos serviços postos à disposição aos cidadãos, quer sejam prestados pela União, Estado ou Município, quer sejam prestados por terceiros em regime de concessão ou permissão. O desempenho destas atividades deve ser rápido, buscar a perfeição e obter resultados positivos.

O próprio Código do Consumidor, em seu art. 4º do Capítulo II, que versa sobre os princípios da Política Nacional de Relações de Consumo, trouxe no inciso VII, a necessidade de racionalização e melhorias dos serviços públicos e, no inciso VIII, a importância de estudos constantes do mercado de consumo.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>31</sup>, serviço adequado é “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

### 2.1.1 CLASSIFICAÇÕES

A prestação dos serviços públicos será direta quando envolver órgãos da própria administração, e indireta quando prestada por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, mediante concessão ou permissão, envolvendo pessoas de direito público ou privado.

Concessão é o contrato administrativo que produz um vínculo bilateral, oneroso, advindo de um processo licitatório, entre o poder concessionário e o concedente.

A permissão baseia-se em ato administrativo discricionário, precário, com possibilidade de revogação unilateral, podendo, entretanto, ser concedida por um curto prazo, onde não seja prevista a hipótese da revogação. O permitente poderá

---

<sup>29</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição*, Direito Constitucional Positivo. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 1428.

<sup>30</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988*. Promulga a nova constituição de 1988. Brasília:1988.

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 114.

estabelecer prazos e outras regras na modalidade de permissão condicionada, modalidade esta que exclui a discricionariedade e a precariedade.

Conforme Kildare Gonçalves Carvalho<sup>32</sup>, a distinção apontada entre os conceitos de concessão e permissão não se sustentam perante a Constituição Federal de 1988. Citando José Afonso da Silva, observe:

O parágrafo único do art. 175 concebe ambos os institutos igualmente como contratos de caráter especial. Logo, nesse campo não existe permissão unilateral, discricionária e precária, não estando conforme com a constituição o conceito da Lei n. 8.987/1995 (art. 2º, IV) - **Lei de Concessões de serviços públicos em geral**, ao conceituá-la como delegação, a título precário, da prestação de serviço. **Complemento nosso.**

A constituição também dispõe sobre o instituto da autorização, que consiste em ato administrativo unilateral, discricionário e precário, utilizado não apenas na esfera dos serviços públicos, mas também nas autorizações de cunho administrativo oferecida aos particulares para desempenho de atividades definidas bem como utilização de bens públicos.

Sob prisma contrário, preceitua Adriana Marques<sup>33</sup>: “A autorização é dada no interesse exclusivo do particular, portanto não visa ao atendimento de necessidades coletivas como as permissionárias e concessionárias de serviços públicos”.

O art. 175 da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988<sup>34</sup> não contempla a autorização:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Grifo nosso.**

Por sua vez, o art. 21, inciso XI e XII e alíneas da CF/1988 contemplam as hipóteses de concessão, permissão e autorização:

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;

<sup>32</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição*, Direito Constitucional Positivo. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 1428-1429.

<sup>33</sup> MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 211.

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Promulgada a nova constituição de 1988. Brasília:1988.

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Estes dois artigos evidenciam a inconsistência quanto à adoção do princípio da autorização para a prestação dos serviços públicos, no tocante as telecomunicações e serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Este conflito normativo foi significativamente colmatado na Lei Geral das Telecomunicações (LGT - Lei nº 9.472/1997<sup>35</sup>). A LGT revogou o Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT (salvo no tocante a radiodifusão), alterou os conceitos de serviço público, serviço privado, concessão e autorização e criou uma nova estrutura de mercado (com competição e regulação assimétrica), levando à inexorável necessidade de adaptação dos instrumentos de outorga então existentes, bem como a revisão dos regulamentos atinentes ao setor.

Esta lei trouxe um conceito de parcial liberalização de serviços públicos no âmbito da legislação ordinária, segundo preceitos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>36</sup>. Constata-se ainda que a expressão *serviço público* não foi utilizada, preferindo-se a denominação de serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito, sendo estes interligados aos princípios constitucionais da ordem econômica, abertos à livre iniciativa e à competição.

Sobre a questão, observa Carlos Ari Sundfeld<sup>37</sup>:

O caráter originário da nova regulação – isto é, a ausência de vínculo com as normas anteriores – faz com que todos os direitos e deveres dos

<sup>35</sup> BRASIL. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõem 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. Brasília, 1997.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 111.

<sup>37</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. A Regulação das Telecomunicações: papel atual e tendências futuras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 8, p. 4-5 (nov/dez – 2006 / jan de 2007). Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

diversos atores, Poder Público e prestadores, tenham de ser reconsiderados à luz da nova realidade normativa introduzida com a LGT e sua regulamentação.

A prestação dos serviços de telecomunicações recebe a classificação quanto a abrangência dos interesses envolvidos (art. 62 da LGT) e quanto ao regime jurídico de sua prestação (art. 63 da LGT).

No tocante a abrangência dos interesses atendidos, os serviços de telecomunicações classificam-se em serviços coletivos e restritos.

Os serviços restritos estão sujeitos apenas aos condicionamentos/obrigações de conteúdo claramente negativo, obrigatório, de modo que sua exploração não prejudique a coletividade, tratam-se de serviços destinados ao uso do executante ou de um grupo de pessoas naturais ou jurídicas, caracterizado pela realização de atividade específica (art. 62, § único da LGT).

Os serviços de interesses coletivos estarão sujeitos a condicionamentos mais intensos, incluindo os de conteúdo positivo. São aqueles passíveis de serem oferecidos a todos aqueles que se enquadrarem no regulamento específico, ou seja, o prestador não pode deixar de prestá-lo quando solicitado, desde que seja técnica e economicamente viável. Um exemplo são as regras atinentes às redes de telecomunicações contidas no título IV do livro III aplicáveis aos serviços coletivos (art. 145 - LGT), que versam sobre encargos e sujeições que os prestadores devem atender e suportar, como por exemplo, a interconexão, operação de modo integrado e o cumprimento da sua função social (art. 146 - LGT).

Quanto ao regime jurídico de prestação, os serviços de telecomunicações são prestados em dois regimes: público e privado.

No público, as regras normatizadas na teoria dos serviços públicos são adotadas. Exemplo é o dever de universalização e continuidade na prestação dos serviços com garantia do poder público. A exploração dependerá de prévia outorga pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

No regime privado os princípios constitucionais da exploração de atividades econômicas são obedecidos (art. 126 – LGT), buscando viabilizar o cumprimento

das leis, principalmente as relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores.

Por sua vez, os serviços de interesse restrito serão sempre prestados em regime privado (art. 67 – LGT) e os de interesse coletivo poderão ser explorados em ambos os regimes (público ou privado). A definição se dará por meio de política governamental (decisão executiva do presidente – art. 18, I da LGT) ou por proposta do órgão regulador – ANATEL (art. 19, III da LGT).

Esclarecidas as definições acerca dos conceitos, fulcrado na LGT, temos conforme Carlos Ari Sundfeld<sup>38</sup>, os critérios seguintes:

No regime público:

- Exige-se concessão (art. 83);
- Prazo certo e limitado (arts. 84 e 99);
- São impostas obrigações de universalização e continuidade (arts. 79 e 82);
- Oferece-se a aquisição de bens por desapropriação (art. 100);
- Prevê-se a reversão (art. 93. XI);
- Controlam-se as tarifas (art. 103 a 109);
- Sujeitam-se à encampação e intervenção (arts. 110, 111 e 112).

No regime privado:

- Exige-se autorização (art. 131 - LGT e art. 170, § único da CRFB/88);
- Não há prazo máximo de vigência para a autorização (art. 138);
- Garanta-se a mínima interferência estatal – liberdade como regra (art. 128);
- Há liberdade tarifária (art. 129);
- É vedada a intervenção e a encampação (art. 138);
- O prestador pode renunciar à autorização sem sofrer punição (art. 142).

As transformações evolutivas do Estado ao longo de sua história, oriundas da evolução social, das inovações tecnológicas e variações doutrinárias na esfera política, associadas ao fenômeno da globalização, continuarão a influenciar

---

<sup>38</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. A Regulação das Telecomunicações: papel atual e tendências futuras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 8, p. 8 (nov/dez – 2006 / jan de 2007). Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

sensivelmente a concepção acerca desses serviços cujo aperfeiçoamento contínuo é uma exigência inexorável dos novos tempos, conforme definição de Maria Aparecida de Oliveira Grossi Andrade<sup>39</sup>.

## 2.2 REGULAÇÃO

A denominação de órgão regulador vem sendo utilizada no Brasil por influência dos ordenamentos anglo-saxônicos. Na Inglaterra, nos idos do início do século XIX, criaram-se entes autônomos pelo parlamento com o objetivo de concretizar medidas previstas em lei e dirimir conflitos resultantes destas. Cada nova lei importante exigia um ente para aplicá-la.

Os EUA também foram influenciados pelos ingleses, e em 1887 criaram o *Interstate Commerce Commission*, que deu início à capilarização de *agencies* para a regulação de atividades, imposição de deveres na matéria e aplicação de sanções.

Na França existem as autoridades administrativas independentes, que como bem pontua Odete Medauar<sup>40</sup>, encontra expressão idêntica no art. 9º da Lei 9.472<sup>41</sup>, de 16.07.1997, que instituiu a agência reguladora de telecomunicações.

Conforme Adriana Marques<sup>42</sup>, a privatização no setor de telecomunicações concretizou a adoção no nosso país de um novo modelo de estado, regulador, fiscalizador e fomentador das atividades de telecomunicações deixando de lado o modelo estatal monopolístico do setor.

O conceito de regulação estatal sofre uma alteração estruturante devido aos novos padrões relacionais entre estado e sociedade. A atuação regulatória estatal amplia-se e o estado fortalece sua atuação nas relações econômicas. Consolidam-se estas afirmações nos próprios institutos do direito do consumidor e no fortalecimento do direito da concorrência. A regulação, primordialmente conceituada

---

<sup>39</sup> ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. *O Princípio da Eficiência na Prestação de Serviços Públicos*. Artigo científico, Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJ/TJMG, Belo Horizonte, p. 4.

<sup>40</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 79.

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe 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. Brasília, 1997.

<sup>42</sup> MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 205.

no campo de atuação direta e indireta do Estado sobre o domínio econômico, passa por uma intensa mudança de campos de atuação, instrumentos e finalidades.

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>43</sup>, regulação é:

Atividade estatal mediante a qual o estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas. Na esfera da regulação econômica (regulação estatal contraposta à autorregulação interna ao domínio econômico) compreenderia vários instrumentos e atividades com lastro no texto constitucional como a de fiscalizar, planejar, coordenar, orientar, coibir condutas nocivas, regulamentar e fomentar atividades econômicas.

Gaspar Ariño Ortiz, sendo citado por Alexandre Santos Aragão<sup>44</sup>, assim define esse instituto:

Todas as normas reguladoras dos serviços públicos reconhecem à administração não apenas um poder regulamentar de caráter policial (polícia administrativa, naturalmente), como também um poder *interno* de direção mediante instruções, circulares e ordens concretas, de natureza análoga à que pratica em relação aos seus próprios órgãos e serviços. (...) Estamos, assim, diante de um poder administrativo de conteúdo amplíssimo e frente ao qual o único direito adquirido existente é o da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que entre nós, deve ser recomposto concomitantemente a qualquer alteração das normas regulamentares ou de serviço que o atinjam (art. 9, § 4º, Lei 8.987/95), sob pena de invalidade.

Sintetizando as considerações acerca do tema regulação propostas por Neto e Aragão, podemos inferir que a atividade de regulação executada pela administração pública é dotada de ampla força normativa cogente, diretiva e coerente com as premissas políticas e gerenciais do Estado, sendo sempre respeitadas as condições de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, que no meu ponto de vista, é o limitador de atuação e vontade dos entes delegados investidos na execução de serviços públicos sob suas responsabilidades.

O processo de desestatização das telecomunicações no Brasil comportou, em especial, os desafios da construção de uma nova institucionalidade regulatória e de

---

<sup>43</sup> NETO, Floriano de Azevedo Marques. A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n.º. 1, p. 2 (fev de 2005). Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 18 de maio de 2014.

<sup>44</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 418.

uma base jurídica inovadora, fundada na prevalência do interesse público conforme assevera Simone Henriqueta Cossetin Scholze<sup>45</sup> em seu artigo.

Constata-se também uma inovação regulatória no nosso ordenamento jurídico, tendo como princípio basilar o interesse público. Vale ressaltar que embora alguns críticos do setor falem em desregulação, entendo que, em sentido totalmente inverso, tivemos sim um recrudescimento do ambiente regulatório no nosso país.

Os serviços de telecomunicações baseiam-se no princípio da livre, ampla e justa competição entre as companhias prestadoras, cabendo ao Poder Público o expediente de fiscalizá-las, corrigindo os efeitos de potenciais irregularidades desse processo, e as eventuais infrações de ordem econômica. Neste sentido é fundamental a efetiva independência da Anatel, pois permeia o alicerce para a credibilidade e eficiência das políticas de regulação do setor de Telecomunicações.

Essa agência reguladora também desempenha um papel importante na viabilização de mecanismos que promovem a inovação do setor, mediante alavancas regulatórias que possibilitam estimular as empresas a investirem em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) em troca de benefícios e vantagens fiscais ou regulatórias.

Na área de mídia e entretenimento, apesar dos avanços regulatórios e autonomia delegada a Anatel, as atividades de outorga e renovação das concessões, permissões e autorizações para os serviços de radiodifusão sonora e de imagens permanecem com o poder executivo após apreciação pelo congresso nacional, atribuição que diante da convergência tecnológica deveria passar para o órgão regulador de Telecomunicações (ANATEL) a exemplo do que já ocorre nos EUA e em alguns países da Europa.

Na linha desta convergência, a experiência internacional (principalmente no modelo norte-americano) de regular o segmento de telecomunicações através de um único órgão se mostra clara ao constatarmos a política praticada pela Anatel de permitir que as companhias de TV a cabo sejam provedoras dos serviços de acesso à Internet.

---

<sup>45</sup> SCHOLZE, Simone Henriqueta Cossetin. A retomada dos esforços de P&D nas telecomunicações brasileiras: uma perspectiva das teorias regulatórias. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília*, v. 5, n. 1, p. 111 (2013).

Na esfera de direitos dos usuários em relação aos serviços de Telecomunicações, o CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - autarquia federal, vinculado ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, que exerce, em todo o Território nacional, as atribuições dadas pela Lei nº 12.529/2011<sup>46</sup>, desempenha, assim papel importante e complementar na atuação da Anatel frente à análise e julgamento de ações anticompetitivas realizadas por empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. Todos os atos que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência, ou que possam resultar em uma possível dominação de mercado relevante de bens ou serviços devem ser submetidos ao crivo regimental da Anatel e do Cade.

A atuação do Cade é garantida pelo art. 7º da Lei nº 9.472/97<sup>47</sup>, que determina que as normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis ao setor de telecomunicações, tratando-se de garantia normativa que confere proteção dos direitos dos consumidores frente à prestação dos serviços de telecomunicações.

A legislação deve acompanhar e se adequar ao ritmo do desenvolvimento acelerado das telecomunicações, como assevera Adriana Marques<sup>48</sup>:

A reformulação do papel do estado e sua saída da exploração de atividades empresariais para passar a exercer uma função essencialmente reguladora e fiscalizadora estão resultando na inclusão de profundas modificações nas disciplinas jurídicas da Administração Pública e das Telecomunicações, que vêm sendo revistas e alteradas rapidamente.

Nos dias atuais evidencia-se a necessidade de adequação das normas legais infraconstitucionais que devem acompanhar as constantes alterações e desenvolvimento do setor de telecomunicações no Brasil.

Conforme Maria Sylvia Di Pietro, citada pela Adriana Marques<sup>49</sup>, o princípio da segurança jurídica fica seriamente abalado por normas legais de duvidosa ou, às

---

<sup>46</sup> BRASIL. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Brasília, 2011.

<sup>47</sup> BRASIL. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe 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. Brasília, 1997.

<sup>48</sup> MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 205.

<sup>49</sup> MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 220.

vezes, flagrante inconstitucionalidade, e, portanto, de incontestável fragilidade, porque passíveis de impugnação perante o Poder Judiciário.

As normas infraconstitucionais devem respeitar os preceitos constitucionais dentro de uma hierarquia natural no arcabouço jurídico brasileiro, além do que, a insegurança jurídica afasta os empresários e investidores de possíveis processos de privatização dos serviços públicos.

Conforme palavras de Daniela Coelho<sup>50</sup>, no estágio contemporâneo o Estado assume o papel de regulador perante a sociedade, visando a harmonizar o progresso da iniciativa privada com a observância de maior grau de responsabilidade na prestação dos serviços, principalmente nas áreas do bem estar social.

A legislação deve acompanhar e se adequar ao ritmo do desenvolvimento acelerado das telecomunicações. Neste sentido, a reforma na atuação do estado que deixa de explorar atividades empresariais para exercer uma função eminentemente reguladora e fiscalizadora estão provocando grandes modificações nas disciplinas jurídicas da Administração Pública e das telecomunicações, que vêm sendo revistas e alteradas de modo mais célere.

Nas palavras de Caio Tácito sendo citado por Alexandre Santos Aragão<sup>51</sup>, “regulamentar não é só reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e complementá-la, segundo o seu espírito e conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, explícita ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar”.

Em outras palavras, a regulamentação tem o condão de estreitar a vontade do legislador e a realidade fática do setor econômico regulado. Parte-se do pressuposto que o órgão regulador possui um conhecimento profundo da realidade operacional/econômica dos entes regulados, propiciando então uma gestão mais eficaz, direta e pratica neste mercado.

---

<sup>50</sup> COELHO, Daniela Mello. *Administração pública gerencial e direito administrativo*. 1. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 191.

<sup>51</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 448.

## 2.3 PRINCÍPIOS

Princípios são normas que definem objetivos a serem perseguidos, com valores jurídicos relevantes, dotados de intensa carga axiológica, ostentando de modo inequívoco os valores jurídicos e políticos que consagram, visando estruturar o sistema e disseminar as suas consequências sobre todo o ordenamento jurídico.

Segundo conceituação de Robert Alexy<sup>52</sup>:

Princípios são normas que estabelecem que algo deve ser realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes. Por isso são eles chamados de mandamentos de otimização.

Ronald Dworkin<sup>53</sup> assim define os princípios:

São convicções que justificam o encaminhamento da solução para uma direção e não outra. Os princípios são questões de peso na justificação de uma decisão jurídica, que se revelam na forma de razões que inclinam a decisão para uma ou outra decisão.

A legislação do Brasil e a doutrina apontam vários princípios relacionados à prestação de serviços públicos, sem padronização quanto à denominação, quantidade e conteúdo deles, citando como exemplos: os princípios da legalidade, eficiência, isonomia, continuidade, regularidade, cortesia, generalidade, obrigatoriedade da prestação, segurança, pontualidade, modicidade nas tarifas, atualidade e outros.

Nesta linha, vamos analisar os princípios administrativos da eficiência e da atualidade. Não obstante o princípio da eficiência ser específico dos serviços públicos é também um princípio geral da Administração Pública, previsto no caput do art. 37 da CF de 1988, inserido pela EC n° 19/1998, bem como aspectos econômicos do direito.

---

<sup>52</sup> ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

<sup>53</sup> DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

### 2.3.1 *Princípio da Eficiência*

O princípio da eficiência foi inserido na nossa Constituição Federal com o condão de transformar o modelo clássico de administração burocrática em administração gerencial, fundamentada no neoliberalismo, corrente ideológica que defende o Estado mínimo, aquele em que a sua atuação fica restrita apenas às áreas imprescindíveis da vida social.

Conforme explicação da Juíza de Direito Maria Aparecida Andrade<sup>54</sup>, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98 - que implementou a Reforma Administrativa durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso -, a eficiência adquiriu status de princípio constitucional ao ser inserida expressamente na redação do art. 37, sob o argumento de sua importante relevância na reestruturação do Estado, de seu papel e sua forma de atuação, diante da crise do aparelho estatal.

O momento sinalizava para a necessidade de revisão de dispositivos constitucionais permanentes, que precisavam incorporar a eficiência para superar a estagnação da Administração Pública.

Não basta exigir que o Estado alcance resultados apenas através dos meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia). É importante que o Estado desempenhe suas funções da melhor maneira possível (eficiência), configurando assim uma dimensão qualitativa adequada na atuação estatal.

Porém, apesar disso, parte-se do pressuposto que as normas regulatórias fixadas pelo regulador são eficientes...

Tal princípio consolida as boas práticas que devem ser seguidas pelo gestor público, notadamente quando concerne à prestação de serviços públicos que, como atividade fim, leva ao bem estar e atendimento do cidadão que contribui com a receita orçamentária que movimenta a máquina pública.

O princípio da eficiência deve ser almejado tanto pelo gestor público quanto pelas empresas delegadas a prestarem os serviços. Nas palavras de Paulo

---

<sup>54</sup> ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. *O Princípio da Eficiência na Prestação de Serviços Públicos*. Artigo científico, Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJ/TJMG, Belo Horizonte, p. 5.

Modesto<sup>55</sup>, a obrigação de uma atuação eficiente, impõe uma ação: idônea (eficaz), econômica (otimizada) e satisfatória (dotada de qualidade).

A eficiência pode ser resumida como otimização da atividade estatal que busca o melhor resultado com o menor dispêndio, tornando os serviços mais acessíveis aos usuários.

Conforme Daniela Coelho<sup>56</sup>, trata-se de expressão do princípio da legalidade estruturado em valores de razoabilidade e proporcionalidade, enfatizando a utilização de meios adequados para atendimento da finalidade almejada, objetivando uma correta ponderação na relação custo/benefício (aspecto instrumental) e a garantia da qualidade do serviço (aspecto instrumental).

É importante frisar que o Estado deve almejar a qualidade na prestação dos serviços públicos ofertados aos cidadãos, quer sejam prestados pela União, Estado ou Município, quer sejam prestados por terceiros em regime de concessão ou permissão. A execução de suas atividades deve ser célere, visar a perfeição e alcançar resultados positivos para a sociedade.

Finalmente, é importante dizer que o princípio da eficiência, pela carga ética que contém e pela grande relevância no panorama administrativo, não pode ser relevado na prática, sobretudo porque a finalidade maior do Estado é a promoção do bem comum, o que somente é possível por meio de uma atuação administrativa centrada em critérios de eficiência na gestão.

### 2.3.2 *Princípio da Atualidade ou Mutabilidade*

Outro importante princípio, que não pode ser desprezado, é o princípio da atualidade, também conhecido como princípio da mutabilidade ou da adaptação constante. Sua definição está no art. 6º, § 2º da Lei nº 8.987/95<sup>57</sup> - Lei de Concessões de serviços públicos em geral (*in verbis*): “A atualidade compreende a

---

<sup>55</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público* n. 7, p. 73, 2000.

<sup>56</sup> COELHO, Daniela Mello. *Administração pública gerencial e direito administrativo*. 1. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 99.

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995.

modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

Este princípio versa sobre uma constante plasticidade do serviço público, pois as necessidades de interesse geral são variáveis no tempo e espaço. Os serviços requerem adaptações e alterações conforme necessidades da população e segundo interesses gerais. Estas características exigem que o concessionário empregue segundo suas possibilidades e na forma do regulador, as técnicas mais avançadas no setor em que ele atua.

Conforme definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>58</sup>, o princípio da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo.

Para o magistrado Alexandre Pinto<sup>59</sup>, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em razão do princípio da atualidade o prestador do serviço deve se manter plenamente informado e atualizado em relação às permanentes evoluções tecnológicas, proporcionando um melhor atendimento às necessidades dos usuários.

No conceito de Diógenes Gasparini<sup>60</sup>, temos:

A Atualidade significa que a prestação dos serviços públicos deve acompanhar as modernas técnicas de oferecimento aos usuários. Ademais, a atualidade exige a utilização de equipamentos modernos, cuidando-se bem das instalações e de sua conservação, visando, sempre a melhoria e expansão tecnológica dos serviços públicos. O prestador, em razão disso, vê-se obrigado a oferecer à coletividade de usuários o que há de melhor, dentro das possibilidades da outorga.

Neste contexto verifica-se que o setor das telecomunicações prescinde de constantes atualizações tecnológicas que não pode estar dissociada das regras regulatórias impostas pelo ente público em momentos estáticos, ou seja, exige-se das normas regulatórias uma sintonia com os requerimentos da sociedade, e também que estejam alinhadas com o desenvolvimento da tecnologia no setor das telecomunicações.

---

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 113.

<sup>59</sup> PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Artigo: Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 11, n. 42, p. 141, 2008.

<sup>60</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 300.

Finalmente, Leonor Cordovil<sup>61</sup>, em obra que trata da análise da intervenção estatal nas telecomunicações sob o prisma do direito econômico, registra:

O princípio da mutabilidade representa a necessidade de adaptação dos serviços às exigências da coletividade, variáveis no tempo e no espaço. Em razão da constante evolução técnica, as prestadoras devem sempre oferecer aos usuários os serviços mais modernos, mais fáceis e economicamente viáveis. A observância do princípio da mutabilidade é extremamente relevante para os serviços de telecomunicações, que constituem o setor que mais sofreu transformações nos últimos anos.

Este pensamento corrobora as considerações já realizadas do tema acerca da importância da mutabilidade normativa na área de telecomunicações nos dias atuais, notadamente no que concerne ao Plano Geral de Metas de Universalização, e de modo específico aos Telefones de Uso Público, tema central deste estudo.

### 2.3.3 *Análise Econômica do Direito*

Conforme a Análise Econômica do Direito (AED), as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas, segundo definição de Rafael Oliveira<sup>62</sup>.

Para Armando Pinheiro e Jairo Saddi<sup>63</sup>, o estudo da AED depende da compreensão de alguns conceitos básicos da Economia:

- a) Teoria do Consumidor: o consumidor é capaz de ordenar as suas preferências e sempre procurará maximizar a sua utilidade;
- b) Teoria da Empresa: seu objetivo é maximizar o lucro, definido como diferença entre as receitas e os custos totais.

---

<sup>61</sup> CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *A Intervenção Estatal nas Telecomunicações: a visão do direito econômico*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 155-156, 2005.

<sup>62</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013. p. 117.

<sup>63</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 41 e ss.

Os princípios administrativos da eficiência e atualidade, à luz da regulação nas telecomunicações, buscam equilíbrio entre a Teoria do Consumidor e a Teoria da Empresa. De tal modo, a Análise Econômica do Direito deve permear os preceitos jurídicos regulatório das telecomunicações.

No contexto da AED, conforme observa Rafael Oliveira<sup>64</sup>, podem ser considerados dois critérios que levam a eficiência na circulação de riquezas:

- a) eficiência de Pareto: a medida é eficiente quando melhorar a situação de determinada pessoa sem piorar a situação de outrem.
- b) eficiência de Kaldor-Hicks: as normas devem ser desenhadas para produzirem o máximo de bem-estar para o maior número de pessoas (os benefícios de “A” superam os prejuízos de “B”).

Importante ressaltar que a eficiência não deve ser exclusivamente analisada sob o prisma econômico, pois a Administração tem a obrigação de analisar outros aspectos fundamentais como a qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número de pessoas e etc.

A medida administrativa é eficiente quando aplicada de maneira intensa e com menores custos possíveis atendendo os resultados legitimamente esperados.

---

<sup>64</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013. p. 119-120.

### **3 PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO - TELEFONES DE USO PÚBLICO (TUPS).**

Neste tópico relaciona-se parte da legislação referente ao Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU), importante para o entendimento e análise do tema central do estudo.

Busca-se uma composição entre as modificações propostas no PGMU, no tocante aos serviços de telefonia de uso público, com os princípios da eficiência, da atualidade/mutabilidade e com a análise econômica do direito.

Ao final, contextualiza-se a importância do assunto com fragmentos de notícias atuais extraídas da imprensa acerca do tema.

#### **3.1 LEGISLAÇÃO ATUAL**

O decreto nº 7.512 de 30 de junho de 2011 (Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) do serviço telefônico comutado em específico em relação aos Telefones de Uso Público – TUPs, anexo A), ora vigente, trouxe em relação aos decretos anteriores alterações nas metas de acessos coletivos (diminuição no quantitativo por 1000 habitantes), regras e obrigações no atendimento de estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, critérios de atendimento para deficientes (dois e meio por cento dos TUP adaptados para cada tipo de deficiência, seja auditiva, de fala e de locomoção), atendimento de determinados órgãos em área rural.

#### **3.2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO A LUZ DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO**

Seguindo a proposta deste estudo, parte-se finalmente para uma análise crítica do decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, descrito no tópico anterior, na parte referente ao serviço coletivo dos Telefones de Uso Público (TUPs).

O art. 10 versa sobre a obrigatoriedade de disponibilização de 4 TUPs para cada 1000 habitantes em todos os municípios brasileiros.

Propõe-se aqui uma mudança radical. A obrigatoriedade de implantação/manutenção de TUPs apenas nas localidades/municípios que não tenham cobertura de telefonia móvel, onde houver cobertura móvel de qualquer operadora a operação de telefonia de uso público seria facultativa, a critério da própria operadora.

Qual é a premissa para esta sugestão? O entendimento é que grande parte dos usuários de telefonia móvel não utilizem ou utilizem com pouca frequência, os serviços dos telefones de uso público (orelhão).

Desta maneira teríamos teoricamente um foco maior das operadoras em investir na instalação de serviços de telefonia móvel em mais municípios para livrar-se das obrigações contratuais de manter telefones de uso público nestes locais. Por outro lado a ANATEL teria melhores condições de fiscalizar e cobrar com maior rigor o atendimento e funcionamento dos telefones de uso público em operação, notificando e multando as operadoras que não estivessem atendendo o regulamento no rigor da lei.

Nesta linha, atende-se o princípio da eficiência como otimização da atividade estatal, neste caso delegada ao ente privado, que busca o melhor resultado com o menor dispêndio, tornando os serviços mais acessíveis aos usuários.

Hoje temos uma densidade de 136,6 celulares ativos para cada 100 habitantes (fonte: ANATEL, agosto/2014, dados preliminares)<sup>65</sup>, ou seja, mais de uma linha por habitante...lógico que temos pessoas que não possuem o serviço, mas certamente trata-se de minoria, que provavelmente possui um serviço de telefonia fixa em sua residência.

Do ponto de vista do princípio da mutabilidade/atualidade, em sintonia com o pensamento de Leonor Cordovil, com esta alteração regulatória estar-se-ia adaptando os serviços às exigências da coletividade, que preferem sem dúvida o acesso aos serviços de telefonia móvel ao invés de serviços de terminais públicos (TUPs - orelhões), possibilitando um serviço mais moderno, fácil e economicamente viável aos usuários, que podem ter disponíveis os serviços móveis pré-pagos.

---

<sup>65</sup> Disponível na Internet: <http://www.teleco.com.br/ncel.asp>. Acesso em: 29 de setembro de 2014 as 12:16.

Partindo-se do pressuposto que com menores gastos em implantação/manutenção/operação de telefones de uso público existiria um orçamento maior para investir em implantação de telefonia móvel (novas localidades e expansão das atuais), teríamos uma satisfação maior para os usuários de telefonia móvel em relação aos insatisfeitos pela descontinuidade dos serviços de uso público (TUPs/orelhões).

Esta concepção é coerente com a análise econômica do direito (AED) no critério da eficiência de Kaldor-Hicks, no qual as normas devem ser desenhadas para produzirem o máximo de bem-estar para o maior número de pessoas (os benefícios de “A” – usuários de serviços de telefonia móvel superam os prejuízos de “B” – usuários de serviços de uso público = TUPs/orelhões).

Vale ressaltar que, certamente, onde as operadoras possuem terminais de uso público (orelhão) que tem uso viável, ou seja, são regularmente utilizados (propiciam retorno financeiro), estes estariam sendo mantidos na planta em operação e os usuários habituais dos serviços não seriam afetados. A descontinuidade do serviço somente ocorreria onde existe cobertura de telefonia móvel e o orelhão não propicia retorno financeiro a operadora, se não dá retorno financeiro é por que tem poucos usuários, ou seja, menor impacto na descontinuidade.

Para evitar que o objetivo de migração dos gastos/investimentos dos TUPs sejam direcionados para outros objetivos que não os da expansão/melhoria da cobertura de telefonia móvel, a ANATEL poderia regular/controlar este processo.

Outro fator que poderia ser avaliado seria a utilização do FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) que é cobrado em todas as faturas de serviços de telecomunicações.

Como algumas metas resultariam em altos custos para as concessionárias, este fundo, que foi instituído no ano de 2000, poderia ser utilizado no financiamento de parcela desses custos que não seriam recuperados pela exploração prevista dos serviços.

O art. 13, que trata da disponibilização de TUPs em alguns locais com maior concentração de público, seria mantido mesmo nas localidades que possuam

serviço de telefonia móvel. Estes locais são: estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor.

O art. 16, que versa sobre a disponibilização dos terminais de utilização pública em áreas rurais, seguiria a mesma regra, ou seja, tendo cobertura móvel no local em questão não seria obrigatória a ativação dos TUPs (orelhões).

Conforme exposto acima, estas alterações certamente trariam um benefício maior à população que cada vez mais busca atualização tecnológica para alcançar maior conforto e praticidade. Estas alterações regulatórias propiciariam o atendimento aos princípios da eficiência, da atualidade e da economicidade.

### 3.3 TENDÊNCIAS FUTURAS

Constata-se que as sugestões propostas anteriormente são condizentes com as recentes reportagens e notícias vinculadas na mídia que se expõem a seguir:

Valor Econômico - Impresso, 20/08/2013:

“A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) prevê desativar cerca de 400 mil orelhões, dos atuais 1 milhão em operação, até 2016. O movimento, que pode ser definido na revisão do contrato de concessão de telefonia fixa, em 2015, atende a um antigo pleito das empresas de telefonia, que se queixam de fazer investimentos para manter o serviço que é cada vez menos procurado pelos usuários. A partir da desativação desses equipamentos, Rezende disse acreditar que as empresas terão um "alívio no caixa" para investir na modernização de cerca de 300 mil orelhões, incluindo a oferta de Wi-Fi, a banda larga sem fio. "Para a empresa fazer investimento em Wi-Fi é preciso baixar o custo dos orelhões, porque no contrato de concessão se prevê equilíbrio econômico e financeiro desse investimento", explicou. As mudanças já estão em estudo dentro da agência, que busca métodos de tarifação de Wi-Fi no telefone público e alternativas para a instalação.”

Globo.com, 05/05/2014:

“A evolução tecnológica é a saída encontrada pela indústria para se manter atraente, já que, com a redução do número de orelhões no Brasil, caem também os pedidos por novos aparelhos. Levantamento feito pelo G1 com base em dados da Agência Nacional das Telecomunicações (Anatel) aponta que, em dez anos, o Brasil perdeu um terço de seus orelhões, uma média de 120 telefones a menos nas ruas por dia.”

“O Distrito Federal teve uma redução de 48% no número de orelhões nos últimos dez anos, o maior percentual do país, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A quantidade de aparelhos caiu de 22.646 unidades, em 2004, para 11.687 hoje. A redução no DF é superior à média nacional. Levantamento do G1 com base nos dados da Anatel mostra que o país perdeu um terço dos aparelhos em uma década. Eram 1,3 milhão em 2004. Hoje, existem 850 mil. A Anatel afirma que o número de orelhões diminui à medida em que os aparelhos são menos utilizados. De acordo com a agência, metade dos equipamentos realiza duas chamadas por dia. O avanço da tecnologia, o crescimento no número de usuários de telefones celulares e de internet e novas necessidades de comunicação têm contribuído para o declínio na utilização dos orelhões, diz o órgão.”

180 Graus, 06/05/2014:

“Conforme o ex-ministro das Comunicações e consultor da Órion, Juarez Quadros "O orelhão tem um ônus de manutenção muito alto em função do vandalismo. As empresas têm que fazer uma manutenção adequada em grande parte dos terminais. Isso faz com que haja uma despesa acentuada e a relação custo-benefício não é propícia para manter a planta instalada nas vias públicas". Para o analista da consultoria Teleco Eduardo Tude, os custos da manutenção se somam ao magro faturamento obtido com a baixa utilização dos orelhões. "A receita líquida mensal de um orelhão, que há uns três anos estava na faixa de R\$ 40, R\$ 50, hoje caiu para R\$ 4. Passou a ser um décimo do que era antes. Isso tornou o orelhão altamente deficitário." A agência diz que 50% dos orelhões no Brasil hoje realizam apenas duas chamadas por dia. "Como resultado de avanços tecnológicos, como o surgimento da internet, da maciça utilização dos celulares e de novas necessidades de comunicação da população, os orelhões têm apresentando, há alguns anos, declínio em sua utilização - situação semelhante à registrada em outros países", afirma a Anatel.”

Folha de SP, 18/05/2014:

“A Anatel informa que há uma redução do uso do orelhão no Brasil de cerca de 40% ao ano. Está em andamento na agência uma revisão do processo que regula os telefones públicos. Em cidades como Rio de Janeiro e Florianópolis, por exemplo, já existem testes com outras funções para o orelhão, como o wi-fi. Os orelhões mais utilizados da cidade fazem de 8 a 10 chamadas por dia. Hoje, 8 em cada 10 orelhões do Estado registram menos de 2 chamadas por dia. Há 48 mil orelhões em São Paulo hoje. Há cinco anos, eram 69 mil.”

Adequadas, então, as prementes alterações que podem ser feitas nos serviços de Telefonia de Utilidade Pública, o que requer a alteração da legislação que se aplica a essa área.

A ANATEL, frente à necessidade imediata de alteração das normas regulamentadoras de telefonia de uso público, no uso de suas atribuições legais, publicou em 26 de junho de 2014 a resolução 638<sup>66</sup> que regulamenta as

<sup>66</sup> BRASIL. *Resolução n° 638, de 26 de junho de 2014.* Aprova o Regulamento do Telefone de Uso Público do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC. Brasília, 2014.

características mínimas de instalação, funcionamento e cobrança do Telefone de Uso Público do STFC (Serviço de Telefonia Fixa Comutada).

Dentre as inovações desta resolução, pode-se citar a possibilidade da concessionária criar meios de pagamentos alternativos para o serviço, a faculdade da concessionária do STFC agregar ao TUP, de forma complementar, funcionalidades e outros serviços de telecomunicações (a exemplo de ponto de acesso Wi-Fi à rede internet) e a permissão de veiculação de publicidade na cabine ou orelhão no qual o TUP for instalado, assim como em mensagens apresentadas no visor do aparelho, sem prejuízo às mensagens informativas para o usuário bem como a veiculação de publicidade aos usuários por meio de mensagens gravadas, antes do completamento da chamada ou após o seu encerramento.

## CONCLUSÃO

Verificou-se, neste estudo, a importância e o desenvolvimento que o setor de telecomunicações propiciou ao nosso país. Não é por acaso que a Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei nr. 9.472/97) foi editada em 16 de julho de 1997, sob um cenário de franco avanço das telecomunicações no mundo.

Sabe-se que os serviços públicos devem sempre satisfazer às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação, almejando sempre a modicidade nas tarifas. E é nesse sentido que devem ser guiadas as normas do setor de telecomunicações.

Por isso, as alterações normativas referentes ao setor de telecomunicações são ratificadas e justificadas pelo princípio da mutabilidade, que autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo.

Em uma análise otimista, verificou-se que estamos, de fato, caminhando para uma alteração no regulamento do PGMU, no tocante aos terminais de uso público (TUP). A ANATEL mostrou-se sensível e amparada legalmente para efetuar estas alterações, a exemplo da recente Resolução nº 638, de 26 de junho de 2014, que trouxe algumas modificações no regulamento, exercendo seu papel fundamental nesse cenário como agente mestre destas transformações.

Percebeu-se que é de extrema importância a independência do órgão regulador diante das ingerências políticas e empresariais normalmente encontradas no setor público. É importante e fundamental que o órgão não sofra influência política e funcione com viés estritamente técnico em relação às ações e decisões acerca do setor de telecomunicações.

Por fim, percebe-se a importância que os princípios basilares do direito têm na elaboração e modificação da legislação que rege o nosso cotidiano, não podemos nos distanciar destes princípios, sob risco de termos defasagens normativas e distantes da realidade atual. As alterações advindas da resolução nº 638 são importantes, porém tímidas em relação ao que ainda poderá ser feito na regulamentação que rege o sistema de terminais de uso público no nosso país.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.
- ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2013. 20:49.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2012**. Disponível em: <<http://www.anatel.org.br>>. Acesso em: 25 de maio de 2014. 17h40min.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- ANDRADE, Maria Aparecida de Oliveira Grossi. **O Princípio da Eficiência na Prestação de Serviços Públicos**. Artigo científico, Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJF/TJMG, Belo Horizonte.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BERTOLIN, Aline. **A regulação de telecomunicações no Brasil: desafio aos direitos econômicos fundamentais**. Artigo científico, Revista Jurídica Democracia, Direito & Cidadania – UNIUBE, Uberaba.
- BRASIL. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, 1962.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963**. Aprova o Regulamento Geral para Execução da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Brasília, 1963.
- \_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972**. Institui política de exploração de serviços de telecomunicações, autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa Telecomunicações Brasileiras S/A. - TELEBRÁS, e dá outras providências. Brasília, 1972.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Promulga a nova constituição de 1988. Brasília:1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Edita Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõem 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. Brasília, 1997.

BRASIL. **Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998**. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003**. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público-PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 516, 30 de outubro de 2008**. Aprova o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR). Brasília: ANATEL, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011**. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 638, de 26 de junho de 2014**. Aprova o Regulamento do Telefone de Uso Público do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC. Brasília, 2014

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

COELHO, Daniela Mello. **Administração pública gerencial e direito administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. **A Intervenção Estatal nas Telecomunicações: a visão do direito econômico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, R. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

FARIAS, Sara Jane Leite de. **Regulação Jurídica dos Serviços Autorizados**. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Coleção Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUERRA, Glauco Martins. **Agências reguladoras no Brasil: Princípio da legalidade e regulação**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

LAKATOS, Eva Marina, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEHFELD, Lucas de Souza. Anatel e as novas tendências na regulamentação das telecomunicações no Brasil. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

LUCARELLI, Alessandro, et al. ANATEL. In: MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

MARQUES, Adriana. Autorização do serviço de telecomunicações. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, n. 7, 2000.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n.º. 1, p. 2 (fev de 2005). Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 18 de maio de 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar. SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Artigo: Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo**. *Revista da EMERJ*, v. 11, n. 42, 2008.

RACHED, Danielle Hanna. Desregulação e telecomunicações. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito regulatório**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHOLZE, Simone Henriqueta Cossetin. **A retomada dos esforços de P&D nas telecomunicações brasileiras: uma perspectiva das teorias regulatórias**. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, Brasília, v. 5, n. 1, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A Regulação das Telecomunicações: papel atual e tendências futuras**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 8, p. 4-8 (nov/dez – 2006 / jan de 2007). Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

VERGARA Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

## **ANEXO – DECRETO Nº 7.512, DE 30 DE JUNHO DE 2011**

Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU) do serviço telefônico comutado – parte específica em relação aos Telefones de Uso Público – TUPs

### Metas para serviços Locais:

Novas metas de atendimento com acesso coletivo foram inseridas no art. 16, do PGMU III (Decreto nº 7.512) e atuam no sentido de disponibilizar serviços de telecomunicações nas áreas rurais, através da utilização de Telefones de Uso Público (orelhões).

As metas referem-se, especificamente, ao atendimento em áreas rurais de:

- a) Escolas públicas,
- b) Postos de saúde públicos,
- c) Comunidades remanescentes de quilombos e quilombolas devidamente certificadas,
- d) Postos da polícia rodoviária federal,
- e) Assentamentos de trabalhadores rurais,
- f) Organizações militares das forças armadas,
- g) Aldeias indígenas.

O prazo para terem início os atendimentos, conforme este Decreto, seria de 90 dias a partir da correspondente cobertura, pela prestadora detentora da respectiva outorga de autorização de uso de radiofrequência e por sistema de radiocomunicação operando nas subfaixas de radiofrequência de 451 MHz a 458 MHz e de 461 a 469 MHz.

Metas para localidades entre 100 e 300 habitantes:

Telefones públicos - todas as localidades com mais de 100 habitantes que ainda não eram atendidas com linhas telefônicas deveriam dispor de pelo menos um telefone público instalado em local acessível 24 horas por dia, com capacidade de originar e receber chamadas de longa distância nacional e internacional.

Metas para localidades com mais de 300 habitantes:

Telefones públicos - nas localidades com mais de 300 habitantes as concessionárias devem assegurar a disponibilidade de acesso a telefones públicos de modo que qualquer ponto esteja, no máximo, a 300 metros de um orelhão. Trata-se de uma medida geodésica, ou seja, são 300 metros em linha reta.

Nessas localidades, definem-se estabelecimentos que podem solicitar à concessionária a instalação de um Telefone Público em seu recinto, em um prazo de até sete dias. Estas são as instituições autorizadas:

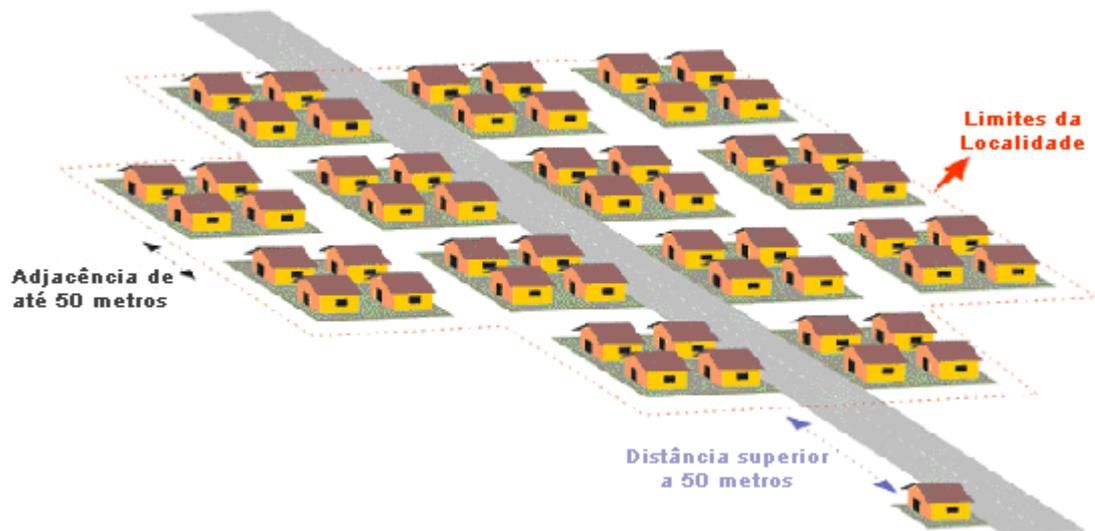
- a) Estabelecimentos de ensino regular;
- b) Instituições de saúde;
- c) Estabelecimentos de segurança pública;
- d) Bibliotecas e museus públicos;
- e) Órgãos do Poder Judiciário;
- f) Órgãos do Ministério Público;
- g) Órgãos de defesa do consumidor.

Conforme definição da Anatel<sup>67</sup>, localidade é toda parcela circunscrita do território nacional que possua um aglomerado de habitantes caracterizado pela existência de domicílios permanentes e adjacentes - formando uma área continuamente construída, com arruamento reconhecível - ou disposta ao longo de uma via de comunicação. Como critério de adjacência, são contabilizados, como pertencentes à localidade, os domicílios que distem em, no máximo, 50 metros entre si.

---

<sup>67</sup> ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2013. 20:49.

O contingente populacional para cada localidade é estimado multiplicando-se o número de residências que guardam adjacência máxima de 50 metros entre si pelo índice de moradores/domicílio do município ao qual pertence a localidade, conforme procedimento definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.



### Densidade:

O atual Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (PGMU), aprovado pelo Decreto nº 7.512<sup>68</sup>, de 30 de junho de 2011, estabelece que as concessionárias devem manter pelo menos 4 orelhões por mil habitantes por município, critério diferente da meta anterior, que era de 6 orelhões para cada mil habitantes por setor do Plano Geral de Outorgas. Ou seja, a meta de densidade de orelhões passa a ser exigida em relação a cada município.

A nova regra faz com que todo município seja contemplado com uma quantidade de orelhões que alcance a densidade de pelo menos 4 orelhões/1000hab. Essa alteração propiciou o atendimento de mais de 37 milhões de habitantes, que residem em mais de 2.000 pequenos municípios em todo o Brasil.

<sup>68</sup> BRASIL. *Decreto nº 7.512, 30 de junho de 2011*. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências. Brasília, 2011.

Ressalte-se ademais, que a planta de orelhões em localidades que dispõem de serviço de telefonia fixa individual não sofreu qualquer alteração na obrigação de um orelhão estar situado a, no máximo, 300 metros de distância de qualquer ponto de uma localidade, o que contribui para a otimização da distribuição geográfica dentro das localidades.

...

## ANEXO I

### PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO PRESTADO NO REGIME PÚBLICO - PGMU

...

#### CAPÍTULO III

##### DAS METAS DE ACESSOS COLETIVOS

Art. 10. A partir da data de publicação deste Plano, as concessionárias do STFC na modalidade Local devem ativar TUP em quantidade que assegure que a densidade, por Município, seja igual ou superior a 4,0 TUP/1000 habitantes.

§ 1º No cumprimento da obrigação de que trata o caput, as concessionárias devem observar os quantitativos populacionais de cada Município, conforme informado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º As concessionárias devem implementar sistema de informação, acompanhamento e gestão da ocupação da planta de TUP, nos termos da regulamentação.

§ 3º A ativação dos TUP deve ocorrer de forma que em toda a localidade existam, distribuídos territorialmente de maneira uniforme, pelo menos três TUP por grupo de mil habitantes.

§ 4º As atualizações do quantitativo de TUP, conforme densidade prevista no caput, devem ocorrer no prazo de seis meses, a partir da divulgação, pelo IBGE, dos dados populacionais atualizados.

§ 5º A densidade mínima de que trata o caput poderá ser alterada, considerando-se os resultados e informações advindos do acompanhamento e

gestão da ocupação da planta de TUP, previstos neste artigo, sempre observada a realização de consulta pública para revisão deste Plano.

Art. 11. Nas localidades atendidas com acesso individual do STFC, as concessionárias do STFC na modalidade Local devem assegurar a disponibilidade de acesso a TUP, na distância geodésica máxima de trezentos metros, de qualquer ponto dentro dos limites da localidade.

Art. 12. Do total de TUP instalados em cada localidade, no mínimo cinquenta por cento devem estar em locais acessíveis ao público, vinte e quatro horas por dia.

Art. 13. Nas localidades atendidas com acesso individual do STFC, as concessionárias do STFC na modalidade Local devem, mediante solicitação, ativar TUP nos estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, observados os critérios estabelecidos na regulamentação.

Parágrafo único. O atendimento de que trata o caput deve ser efetivado no prazo máximo de sete dias, contado de sua solicitação.

Art. 14. A partir da data de publicação deste Plano, nas localidades atendidas com acesso individual do STFC, as concessionárias do STFC na modalidade Local devem assegurar que, pelo menos, dois e meio por cento dos TUP sejam adaptados para cada tipo de deficiência, seja auditiva, de fala e de locomoção, no prazo de sete dias contado da solicitação dos interessados, observados os critérios estabelecidos na regulamentação, inclusive quanto à sua localização e destinação.

Parágrafo único. Todos os TUP devem estar adaptados às pessoas com deficiência visual, nos termos da regulamentação.

Art. 15. Todas as localidades com mais de cem habitantes devem dispor de pelo menos um TUP instalado em local acessível vinte e quatro horas por dia.

§ 1º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, para localidade situada à distância geodésica igual ou inferior a trinta quilômetros de outra atendida com STFC com acesso individual, é das concessionárias do serviço na modalidade Local.

§ 2º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, para localidade situada à distância geodésica superior a trinta quilômetros de outra atendida com STFC com acesso individual, é da concessionária do serviço nas modalidades Longa Distância Nacional e Internacional.

§ 3º Todas as localidades já atendidas somente com acesso coletivo do STFC devem dispor de pelo menos um TUP, instalado em local acessível vinte e quatro horas por dia.

Art. 16. As concessionárias do STFC devem assegurar que sejam atendidos com TUP, instalado em local acessível vinte e quatro horas por dia, mediante solicitação dos respectivos órgãos competentes, os seguintes locais situados em área rural, até as quantidades constantes dos Anexos II e III, na forma da regulamentação da ANATEL:

- I. escolas públicas;
- II. postos de saúde públicos;
- III. comunidades remanescentes de quilombos ou quilombolas, devidamente certificadas;
- IV. populações tradicionais e extrativistas fixadas nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- V. assentamentos de trabalhadores rurais;
- VI. aldeias indígenas;
- VII. organizações militares das Forças Armadas;
- VIII. postos da Polícia Rodoviária Federal; e
- IX. aeródromos públicos.

§ 1º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, para os locais situados à distância geodésica igual ou inferior a trinta quilômetros de uma localidade atendida com STFC com acesso individual, é das concessionárias do serviço na modalidade Local, sendo a meta exigível em até noventa dias a partir da correspondente cobertura, pela prestadora detentora da respectiva outorga de autorização de uso de radiofrequência, por sistema de radiocomunicação operando nas subfaixas de radiofrequência de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz.

§ 2º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, para locais situados à distância geodésica superior a trinta quilômetros de uma localidade atendida com STFC com acesso individual, é da concessionária do serviço nas modalidades Longa Distância Nacional e Internacional, sendo a meta exigível a partir da publicação deste Plano.

§ 3º O cumprimento da meta a que se refere o caput será exigível no percentual máximo anual de trinta por cento do quantitativo previsto nos Anexos II e III, devendo as solicitações de que tratam os §§ 1º e 2º ser atendidas em até noventa dias.

§ 4º As quantidades constantes dos Anexos II e III serão alteradas pela ANATEL para adequá-las ao limite dos saldos disponíveis de que tratam os arts. 29 e 30 deste Plano, considerado modelo de custo de longo prazo.

Art. 17. Todos os TUP instalados pelas concessionárias do STFC na modalidade Local devem ter a capacidade de originar e receber chamadas locais e de longa distância nacional e internacional.

Parágrafo único. Todos os TUP instalados pela concessionária do STFC nas modalidades Longa Distância Nacional e Internacional devem ter a capacidade de originar e receber chamadas de longa distância nacional e internacional.

Art. 18. Os casos de sobreposição de instalação de TUP terão seus atendimentos definidos em regulamentação.

...

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. As características técnicas e funcionais dos acessos coletivos são objeto de regulamentação específica.

Parágrafo único. Os acessos coletivos devem permitir o pagamento dos serviços por meio de cartão indutivo ou por outras formas de pagamento, observado o disposto na regulamentação.