

# Limites Constitucionais das Assimetrias Regulatórias na Regulação das Telecomunicações no Brasil

*Constitutional Constraints on Regulatory Asymmetries in Telecommunications Regulation in Brazil*

Submitted: 1 April 2024

Reviewed: 10 April 2024

Revised: 30 April 2024

Accepted: 1 May 2024

Article submitted to peer blind review

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Marcio Iorio Aranha\*

<https://orcid.org/0000-0001-9436-0987>

Laura Schertel Mendes\*\*

<https://orcid.org/0000-0001-8675-4994>

Gabriel Campos Soares da Fonseca\*\*\*

<https://orcid.org/0000-0002-5096-927X>

DOI: <https://doi.org/10.26512/istr.v16i1.53741>

## Abstract

**[Purpose]** This article aims to analyze the legal-constitutional validity of the new wording of the General Regulation of Consumer Rights for Telecommunication Services (RGC) as a measure of regulatory asymmetry promoted by the National Telecommunications Agency (Anatel).

**[Methodology/approach/design]** To this end, we examine the role of the Agency as a normative agent empowered to establish asymmetries in the regulation of the sector, which, however, must respect the principles of equality, free competition, consumer rights, and the core essence of weighted rights.

---

\*Professor Associado de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Ele é Diretor-Executivo do Núcleo de Direito Setorial e Regulatório (NDSR/FD/UnB) e foi Diretor do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB. E-mail: [iorio@ccom.unb.br](mailto:iorio@ccom.unb.br).

\*\*Pesquisadora sênior visitante na Goethe-Universität Frankfurt am Main, com a Bolsa Capes/Alexander von Humboldt. Ela é advogada e professora de direito na Universidade de Brasília (UnB) e no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa (IDP). É diretora do Centro de Internet, Direito e Sociedade do IDP, membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade (CNPd), co-diretora da Associação Luso-Alemã de Professores de Direito (DLJV-Berlim) e relatora da Comissão de Juristas responsável por aconselhar o Senado Brasileiro sobre a regulamentação da inteligência artificial no Brasil. E-mail: [laura.schertel@unb.br](mailto:laura.schertel@unb.br).

\*\*\*Doutorando em Direito Econômico na Universidade de São Paulo (USP), com período de pesquisa no Weizenbaum Institut e no Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Pesquisador Associado ao CCOM/UnB e ao CEDIS/IDP. E-mail: [gabrielcsfonseca@gmail.com](mailto:gabrielcsfonseca@gmail.com).

**[Results]** *The analysis of the existing asymmetries shows that the majority of telecommunications services users in Brazil are not protected by the RGC. As a consequence, the RGC either does not recognize rights considered essential to them, or creates rights of enjoyment considered superfluous, burdening only the major operators. Consequently, the measure is not in line with the responsive regulation model adopted by Anatel.*

**[Practical implications]** *The article points to the need to review either the regulatory asymmetries granted to Public-Private Partnerships (PPPs), as they are, in fact, institutional guarantees for consumer protection and therefore non-negotiable, or the regime of rights and obligations imposed by the RGC on providers as a whole, which requires compliance with measures that, not being essential to consumers, could not be demanded from operators in general.*

**Keywords:** *Anatel. Regulatory asymmetries. General Regulation of Consumer Rights for Telecommunication Services. Small Providers. Responsive regulation.*

### Resumo

**[Propósito]** O presente artigo se propõe a analisar a validade jurídico-constitucional da nova redação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) enquanto uma medida de assimetria regulatória promovida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

**[Metodologia/abordagem/design]** Para tanto, resgata-se o papel da Agência como um agente com poderes normativos para, no âmbito da regulação do setor, estabelecer assimetrias, que, nada obstante, devem respeitar os princípios da isonomia, da livre concorrência, os direitos do consumidor e o núcleo essencial dos direitos ponderados.

**[Resultados]** A análise das assimetrias atualmente existentes mostra que a maioria dos usuários dos serviços de telecomunicações no Brasil não está protegida pelo RGC. Como consequência, o RGC ou não lhe reconhece direitos considerados essenciais, ou cria direitos de fruição considerada supérflua, onerando unicamente as grandes operadoras. Consequentemente, a medida não se coaduna com o modelo de regulação responsiva adotado pela Anatel.

**[Implicações práticas]** O artigo aponta para a necessidade de revisar ou as assimetrias regulatórias concedidas às PPPs, por serem, de fato garantias institucionais à defesa do consumidor e, portanto, indisponíveis, ou o regime de direitos e encargos imposto pelo RGC às prestadoras como um todo, que demanda o cumprimento de medidas que, não sendo essenciais aos consumidores, não poderiam ser exigidas das operadoras em geral.

**Palavras-chave:** Anatel. Assimetrias regulatórias. Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações. Prestadoras de Pequeno Porte. Regulação responsiva.

## INTRODUÇÃO

Em 26 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023a), o Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) aprovou a nova redação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) (BRASIL, 2023b), estabelecendo diversas assimetrias regulatórias, a fim de estimular a competitividade no setor e promover o desenvolvimento de Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs). Nesse sentido, propõe-se a análise das assimetrias nele veiculadas, a fim de verificar sua (in)adequação.

A partir desse contexto, em um primeiro momento, resgata-se o papel da Anatel como agente normativo e regulador no setor de telecomunicações, para, em um segundo momento, constatar a possibilidade jurídica de a Agência criar assimetrias regulatórias, para diversos fins. Após reconhecida a validade de seu estabelecimento, em um terceiro momento, chama-se a atenção às possíveis violações ao princípio da isonomia e da livre concorrência, a que essas medidas regulatórias podem incorrer, concluindo, em um quarto momento, que há uma esfera indisponível à flexibilização: o núcleo essencial do direito fundamental.

É com base nesse arcabouço teórico-jurisprudencial que, em um quinto momento, se analisa as diversas assimetrias regulatórias veiculadas no RGC, que, ao fim e ao cabo, gera uma assimetria, também, no tratamento dos consumidores, já que alguns direitos se aplicam apenas a alguns e não a outros. É assim que, em um sexto momento, constata-se que essas assimetrias não se justificam, porque (i) ou não reconhece a milhões de usuários dos serviços de telecomunicação direitos considerados essenciais, ou (ii) cria direitos de fruição considerada supérflua, onerando unicamente as grandes operadoras.

Consequentemente, e em um sétimo momento, conclui-se que a medida não se coaduna com o modelo de regulação responsiva adotado pela Anatel, mas com um desenho regulatório de comando e controle que rifa direitos e encargos, sem que os beneficiados sejam compelidos a avançar a proteção do consumidor. A conclusão, portanto, é no sentido da inadequação dessas medidas de assimetria regulatória presentes no RGC, que devem ser revistas pela Agência.

### **O PAPEL DA ANATEL COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES**

O art. 21, XI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelece a competência da União para explorar os serviços de telecomunicações (i) diretamente ou mediante (ii) concessão, (iii) permissão ou (iv) autorização, “nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão

regulador e outros aspectos institucionais”.<sup>1</sup> Nesse sentido, foi editada a Lei Geral de Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472/1997), responsável por organizar os serviços de telecomunicações, criar o órgão regulador do setor, a Anatel, e estabelecer suas competências institucionais.

Com efeito, a atuação do Estado como agente normativo e regulador dos serviços de telecomunicações (art. 174, CF/88) é essencialmente desempenhada pela Anatel – “entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações” (art. 8º, *caput*, LGT) – na linha do paradigma constitucional do “Estado Regulador”<sup>2</sup> que ganhou força durante a década de 1990 no Brasil.

A LGT foi promulgada no contexto da quebra dos monopólios estatais, seguindo um modelo regulatório que fez parte do quadro de reforma do Estado baseado na criação de agências reguladoras. Com ele, iniciou-se a reorganização dos serviços de telecomunicações, que passaram a ser prestados no regime público, no regime privado e, também, concomitantemente nos dois regimes.<sup>3</sup>

Ao criar a Anatel, nesse contexto de denominada “desestatização”, o Congresso Nacional deu início à completa reestruturação e modernização daquele que veio a se tornar um dos mais dinâmicos setores da economia brasileira e cuja Agência regula os serviços prestados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras.

Assim, incumbe à Anatel atuar para propiciar as condições institucionais de livre concorrência no setor; corrigir os efeitos da competição imperfeita mediante técnicas regulatórias proporcionais; reprimir condutas anticompetitivas e violações às regras, aos objetivos e aos princípios que regem a prestação dos serviços de telecomunicações.

A partir disso, analisando conjuntamente os arts. 174 e 21, IX, da CF/88, verifica-se que a Anatel pode desempenhar seu papel constitucional essencialmente por meio de duas funções regulatórias não excludentes: (i) a função de disciplina normativo-fiscalizatória e (ii) a função de fomento/incentivo

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que o texto original da CF/88 não fazia qualquer menção às chamadas agências reguladoras independentes. Somente a partir das Emendas Constitucionais nº 8 e nº 9, de 1995, que dois órgãos reguladores foram criados no âmbito federal. Nesse sentido, a Constituição passou a prever (i) uma agência para o setor de telecomunicações (art. 21, XI, CF/88) e outra (ii) agência para as atividades econômicas relacionadas ao monopólio da União Federal sobre a exploração de petróleo (art. 177, §2º, III, CF/88).

<sup>2</sup> Para uma análise pormenorizada da ascensão e dos contornos do “Estado Regulador” no Brasil, Cf. GUERRA, S. (Org.) **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

<sup>3</sup> Para uma investigação minuciosa da evolução jurídica e regulatória do setor de telecomunicações na política brasileira, Cf. LINS, B. F. E. **Histórico da legislação de telecomunicações no Brasil**. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, outubro de 2017.

(BARROSO, 2001, p. 203-206). Neste artigo, o foco se dará na segunda função regulatória da Agência.

Nessa seara, a Anatel não age coercitivamente para punir ou limitar a esfera de direitos dos agentes regulados. Ao revés, a Agência a exerce por meio de incentivos técnicos, econômicos e jurídico-regulatórios para estimular, persuadir e induzir o comportamento dos agentes regulados – por exemplo – em direção à conformidade regulatória voluntária e em prol de objetivos, de metas e de propósitos previstos na CF/88, na LGT, nas políticas públicas de telecomunicações (Decreto nº 9.612/2018) e na sua Agenda Regulatória.

Essa função regulatória pode ser “aproveitada” pela Anatel para, por exemplo: ampliar a inclusão digital e o acesso à internet no país, sobretudo para indivíduos e grupos sociais com baixo poder aquisitivo e/ou habitantes de regiões remotas do Brasil; fortalecer a prestação dos serviços de telecomunicações por empresas de pequeno porte ou *startups* nacionais.

### ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS: ISONOMIA E CONCORRÊNCIA

Apesar de não estarem explicitamente previstas na CF/88, as atividades desenvolvidas pelas agências reguladoras podem ser sistematizadas em três conjuntos: executivas, decisórias e normativas (BARROSO, 2006, p. 75-84). Sobretudo durante a década de 1990, a possibilidade de as agências desempenharem a atividade normativa, por meio do chamado poder normativo, foi assunto altamente debatido pela academia brasileira, e questionado judicialmente em face dos princípios da legalidade (art. 5º, *caput*, c/c art. 37, *caput*, CF/88) e da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88), especialmente.<sup>4</sup>

---

4 Sobre esse ponto, há intenso debate doutrinário acerca da constitucionalidade do exercício de atividade normativa por parte das agências reguladoras. Marcelo de Figueiredo fez um estudo aprofundado sobre o tema, destacando que Maria Sylvia Di Pietro, Lúcia Valle de Figueiredo e Celso Antônio Bandeira de Mello possuem posição mais restritiva, admitindo que somente a Anatel e a ANP, por possuírem assento constitucional, é que disporiam do poder regulador. De outro lado, posicionam-se, com certas diferenças, Marçal Justen Filho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Floriano Peixoto de Azevedo Marques e o próprio Marcelo de Figueiredo defendem que as agências, criadas pela Constituição ou por lei, possuem competência para desempenhar função normativa. Cf. FIGUEIREDO, M. **As Agências Reguladoras: O Estado Democrático de Direito no Brasil e sua Atividade Normativa**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 252-269.

Conseqüentemente, é extensa a produção acadêmica sobre o tema<sup>5</sup> e são inúmeras as decisões judiciais já proferidas sobre o real escopo desse poder dentro de cada marco regulatório.<sup>6</sup>

Com efeito, a controvérsia sobre o poder normativo das Agências já está relativamente pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em várias oportunidades, “já assentou a compatibilidade entre o poder normativo conferido às agências reguladoras, e os ditames constitucionais, em especial o princípio da legalidade” (BRASIL, 2021c).

Durante o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.668/DF, o STF concluiu que o poder normativo da Anatel é legítimo e razoavelmente amplo, desde que se subordine “aos preceitos legais e regulamentares que regem a outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado” (BRASIL, 2021c). Em outras palavras, a CF/88 confere à Anatel espaço para modelar sua atuação regulatória, inclusive na seara normativa – desde que respeitadas as diretrizes gerais, as políticas e os objetivos setoriais previstos nas suas legislações de regência.

Frise-se: isso não significa conferir uma “carta branca” à Agência para – por via interpretativa ou mediante regramentos infralegais – expandir livremente o seu escopo de atuação. Entretanto, essa diretriz jurisprudencial pode servir de fundamento jurídico para uma postura proativa da Anatel na seara normativa, por exemplo, explorando as potencialidades de suas competências legais (arts. 18 e 19, da LGT).

Na mesma ocasião (ADI 1.668/DF),<sup>7</sup> o STF declarou constitucionalidade de dispositivos legais da LTG que estabelecem, no ecossistema brasileiro de telecomunicações, assimetrias regulatórias, entendidas pela doutrina como:

“os mais variados tipos e formas de modulação regulatória (...) prevista para determinado setor”. Nesses casos, são previstas “regras diferenciadas para atores de um mesmo setor ou de uma mesma cadeia setorial, cada qual experimentando ônus diversos decorrentes da regulação estatal” (MARQUES NETO e ZAGO, 2018, p. 177).

---

5 Por todos, Cf. ARAGÃO, A. S. (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2011; ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

<sup>6</sup> Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874/DF, relatora Ministra Rosa Weber, no caso da ANVISA; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.923/DF, relator Ministro Luiz Fux, no caso da ANCINE.

<sup>7</sup> Também durante o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.070.522/PE, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF reafirmou a constitucionalidade do estabelecimento de assimetrias regulatórias no âmbito das telecomunicações.

Com o estabelecimento de assimetrias regulatórias, a regulação estatal setorial incide sobre os agentes privados com intensidades distintas ou até regimes jurídicos diferenciados – prevendo direitos e obrigações específicos de acordo com características elencadas pela legislação ou pela política setorial para os sujeitos que prestam o serviço ou a natureza da atividade, por exemplo (MARQUES NETO e ZAGO, 2018, p. 182).<sup>8</sup>

Além disso, as assimetrias podem ser estabelecidas em razão de uma gama de fatores que vão além da incidência de regimes jurídicos distintos. As especificidades da atividade econômica e as características detidas pelo prestador privado da atividade pública são exemplos de potenciais motivos legítimos para assimetrias regulatórias (MARQUES NETO e ZAGO, 2018, p. 183).

Nesse âmbito das telecomunicações, Alexandre Santos Aragão bem elucida que o modelo de assimetria regulatória permite a distinção entre as atividades reguladas “e as dota de uma maior ou menor dose de concorrência de acordo com as suas peculiaridades”, podendo ocorrer “dentro da mesma fase da cadeia produtiva do setor” ou em fases diversas (ARAGÃO, 2003, p. 332-333). Dessa maneira, por exemplo (ARAGÃO, 2013, p. 259-260):

“O art. 62 da LGT, adotando a assimetria regulatória no setor das telecomunicações (...) atribui diversos regimes jurídicos aos serviços de telecomunicações com base na abrangência dos interesses a que atendem, distinguindo entre serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito. Tal distinção ‘é fundada no grau e gênero de regulação incidente sobre o serviço’. Se este for de interesse restrito, estará sujeito apenas aos condicionamentos de conteúdo claramente negativo, indispensáveis a que sua exploração não prejudique a coletividade (art. 62, parágrafo único). Sendo o serviço de interesse coletivo, ele estará, portanto, sujeito a condicionamentos mais intensos, inclusive os de conteúdo positivo”.

Com efeito, pela Anatel pode ser benéfica em um contexto de ampliação do mercado e estímulo à competitividade do setor de telecomunicações, porque essa abertura normativa permite que a Agência detenha um espaço maior para modulação, experimentalismo e inovação regulatórios na busca pela concretização de objetivos setoriais.

Por exemplo, o próprio art. 69 da LGT, cuja constitucionalidade foi reafirmada pelo STF, confere razoável autonomia à Agência para fixar assimetrias regulatórias nas obrigações impostas às prestadoras de serviços de telecomunicações, a depender de seu porte, para tornar o mercado e os preços mais competitivos, universalizar o serviço, dentre outros elementos.

---

8 As assimetrias regulatórias não estão restritas ao campo das telecomunicações, mas também estão presentes, por exemplo, no setor portuário, vide Lei nº 13.815/2013.

É dizer, respeitadas certas balizas, a Agência pode estabelecer tratamentos jurídicos especiais e maleáveis para determinados agentes por meio de estratégias regulatórias ora mais severas, ora mais brandas (BINENBOJM, 2017). Afinal, a Anatel não pode adotar “uma regulação única, infensa aos contextos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos”. Pelo contrário, “a variável a ser regulada (v.g. preço, entrada, quantidade, qualidade e informação)” deve ser adequada à realidade subjacente (MARQUES NETO e FREITAS, 2016, p. 76).

Nada obstante, as assimetrias regulatórias podem acabar violando dois preceitos fundamentais, – consequentemente – distorcendo a implementação das políticas setoriais almejadas e desequilibrando as relações econômicas travadas entre os agentes regulados.

### **O princípio da isonomia nas assimetrias regulatórias**

A primeira possível violação diz respeito, em parte, ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, c/c art. 37, da CF/88), cujos contornos no Direito Regulatório foram bem explicitados pelo Ministro Luiz Fux durante o julgamento da ADI 4.923/DF, ajuizada em face da Lei de Televisão por Assinatura (Lei nº 12.485/2011) (BRASIL, 2018c):

“É juridicamente possível ao legislador ordinário fixar regimes distintos, desde que, em respeito ao princípio geral da igualdade (CRFB, art. 5º, *caput*), revele fundamento constitucional suficiente para a discriminação, bem como demonstre a pertinência entre o tratamento diferenciado e a causa jurídica distintiva”.

A lógica é a seguinte: a função reguladora do Estado é uma espécie de intervenção estatal na economia. Como tal, está restrita a uma série de limitações como, por exemplo, àquelas impostas pelo art. 37 da CF/88, que rege a atuação da Administração Pública, bem como aos liames da Constituição Econômica (v.g. arts. 170 a 181) (MARQUES NETO, 2003, p. 77).

A partir disso, a regra da atuação estatal deve ser o tratamento isonômico de seus administrados. Porém, isso não significa um tratamento uniforme e invariável de todos os aspectos da regulação setorial. A consecução de objetivos normativos e setoriais pode autorizar o órgão regulador a estabelecer distinções entre os agentes regulados ou até em relação a determinados serviços.

Para tanto, é imprescindível que se apresente uma fundamentação clara e expressa das razões em torno da diferenciação. Somente com o lastro constitucional e legal do fator de *discrimen* é que o Poder Judiciário e os órgãos de controle poderão examinar a sua legitimidade perante o ordenamento jurídico aplicável (FRIEDEN, 2002, p. 202).

Com efeito, as estratégias regulatórias desenvolvidas e executadas pela Agência Reguladora devem estar em conformidade com (i) o seu marco setorial, com (ii) as políticas públicas traçadas para o setor no âmbito político-governamental, por exemplo pelo Poder Legislativo, e com (iii) enunciados constitucionais substantivos de direitos e garantias fundamentais.

No âmbito regulatório, essa justificação pode ocorrer em razão de variados motivos técnicos, econômicos e sociais – tais como: aumento de eficiência alocativa nos recursos do setor; promoção dos interesses dos usuários e defesa dos consumidores; incremento da competitividade; fomento à universalização dos serviços (LYON e HUANG, 1995).

Além disso, tais motivações devem vir em conjunto com a análise dos custos societários gerados para as empresas, na matriz de seu risco do negócio, para tentar minimizar o aparecimento de efeitos deletérios indesejados ao setor, que vulneram a própria livre iniciativa (art. 170, *caput*, CF/88) (WEISMANN, 1998, p. 159).

Se, por um lado, é bem verdade que essas assimetrias se mostram importantes para a concretização de uma regulação técnica, eficiente e responsiva; por outro, é igualmente verdade que elas não podem ser impostas de forma ilimitada, sem justificativas razoáveis para tanto, e muito menos ao arrepio da proteção constitucional do consumidor (art. 5º, XXXII, CF/88).

Nesse sentido, em respeito ao princípio da isonomia, a Anatel pode trilhar dois caminhos (MARQUES NETO, e ZAGO, 2018, p.186) para legitimamente estabelecer assimetrias regulatórias.

O primeiro caminho apresenta menos percalços jurídicos. Isso porque o Poder Legislativo já formalizou as escolhas e diretrizes gerais setoriais – incluindo as assimetrias regulatórias na própria lei de regência. Nesse sentido, a assimetria regulatória já está prevista (e muitas vezes disciplinada) no próprio marco normativo do setor – como é o caso da incidência de diferentes regimes jurídicos na prestação dos serviços telecomunicações.

O segundo caminho, porém, é mais árduo, embora possível. Nesse caso, quando a legislação setorial de telecomunicações não previu os fundamentos para a fixação de assimetria regulatória, a Anatel deverá observar três balizas: (i) a finalística – em que terá de justificar que a distinção é necessária para viabilizar o alcance de algum dos fins da política pública setorial, de seu marco regulatório ou da própria CF/88; (ii) a de meio – na qual o ato normativo ou a estratégia regulatória que tenha instaurado a assimetria deve ser estritamente necessário para a garantia do fim almejado; e (iii) a de forma – pela qual a assimetria deverá ser instaurada pela Anatel de modo transparente e robustamente fundamentado.

### **A livre concorrência nas assimetrias regulatórias**

A segunda possível violação a que a fixação de assimetrias regulatórias pela pode incorrer é ao preceito constitucional da livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88). A respeito, é importante frisar que o respeito ao preceito constitucional da livre concorrência não afasta a observância ao preceito seguinte, do art. 170, V, da CF/88, de defesa do consumidor, reforçada pelo enunciado de direito fundamental do art. 5º, XXXII, da CF/88. Ambos ocupam posição equiparada no rol de bens jurídicos informadores da ordem econômica e a aplicação de um não afasta a de outro; pelo contrário, exige-se a aplicação concomitante de ambos.

Por isso, a suspensão de aplicabilidade de direitos dos consumidores ou de encargos que os garantam para fins de avanço da livre concorrência somente pode ocorrer segundo parâmetros de preservação do conteúdo essencial dos direitos dos consumidores, ou seja, nos estritos limites da essencialidade das garantias atingidas pela excepcionalidade regulatória para o exercício de tais direitos.

O preceito da livre concorrência está inserido no *caput* dos arts. 70 e 71 da LGT – segundo os quais a Anatel deve coibir “os comportamentos prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre” os agentes econômicos que prestam o serviço de telecomunicações, seja no regime público, seja no regime privado.

Em conjunto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE),<sup>9</sup> é dever da Anatel fomentar a “competição efetiva” e combater “a concentração econômica” no ecossistema brasileiro de telecomunicações. Para consecução desse dever legal, a Agência pode até mesmo “estabelecer restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações” (art. 71, LGT).

Quando bem planejadas e executadas, as assimetrias regulatórias representam “um novo traço da regulação dos serviços públicos cuja ideia nuclear é a incentivar a concorrência” – por exemplo – oferecendo “ao prestador entrante um regime de prestação mais brando em relação àquele que se submete o prestador dominante, para acirrar a competição” (KLEIN, 2015, p. 400).

Nesse sentido, a modelação de assimetrias regulatórias pode materializar o art. 19, XXXII, da LGT, segundo o qual compete à Anatel “reavaliar, periodicamente, a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação à evolução tecnológica e de mercado”. Essa reavaliação periódica, entretanto, não é livre, mas pautada por limitações intrínsecas ao arcabouço normativo de índole constitucional e infraconstitucional.

Caso não haja análises de impacto regulatório (AIR) e estudos empíricos sobre as dinâmicas do mercado regulado, as assimetrias regulatórias podem desestabilizar a concorrência no setor – por exemplo – concedendo benesses

---

<sup>9</sup> Cf. o art. 25 do Marco Legal das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019).

regulatórias a agentes econômicos que já ocupam posição privilegiada no mercado frente aos seus concorrentes.

### CONTEÚDO INDISPONÍVEL ÀS ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS

De modo geral, a Anatel implementa assimetrias regulatórias para promover a competição, como, por exemplo, modulando a incidência de regras afetas à outorga, aos parâmetros de qualidade e ao acesso a insumos de atacado ofertados por prestadoras detentoras de poder de mercado significativo.

Ocorre que a autonomia normativa para fixação de assimetrias é uma margem de liberdade limitada por disciplina legal setorial, por balizas finalísticas, de meio e de forma, e que também respeite a fronteira fixada por conteúdos essenciais de direitos e garantias constitucionais. Trata-se, portanto, de autonomia relativa. Ela é limitada, por um lado, por diretrizes, políticas e objetivos setoriais de ordem regulamentar primária legal, que conformam a atuação regulatória em específico; e, por outro lado, por balizas de proporcionalidade e por limites de conteúdo indisponível constitucional.

A teoria constitucional, exige, para a ponderação de direitos fundamentais – no presente caso, entre livre concorrência e defesa do consumidor –, que se respeite, sempre, seus núcleos essenciais. Konrad Hesse propõe uma fórmula conciliadora que reconhece o princípio da proporcionalidade como uma proteção (i) contra as limitações arbitrárias ou desarrazoadas e (ii) contra a lesão ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Para o autor, a proporcionalidade não deve ser interpretada em sentido meramente econômico, de adequação da medida ao fim proposto, mas deve zelar pela harmonia dessa finalidade com o direito afetado pela medida restritiva (HESSE, 1999, p. 149).

E, de fato, conquanto a CF/88 não reconheça expressamente em seu texto a noção de núcleo essencial, é certo que tal princípio decorre da própria lógica de seu modelo garantista. Afinal, não reconhecer limites de atuação ao legislador ou ao regulador tornaria vazia qualquer proteção constitucional fundamental.

A disciplina legal que autoriza o poder normativo do regulador, portanto, não tem o condão de autorizar o desrespeito ao conteúdo indisponível de ordem constitucional firmado pelos direitos fundamentais ou por garantias constitucionais, que delimitam aprioristicamente o leque de soluções regulatórias possíveis. Se a lei sobre a qual se apoia o poder normativo do regulador sofre tais limitações, elas se alastram *ipso facto* sobre as opções possíveis de assimetria regulatória de que o regulador deseja lançar mão.

Não é por acaso que as decisões da Suprema Corte sobre o poder normativo das Agências Reguladoras impõem limites específicos de legislação ordinária regente dos setores regulados. Tais limites são restrições de segunda ordem, de nível infraconstitucional e que não eximem o regulador do respeito a conteúdos

normativos indisponíveis de estatura constitucional, sendo pressuposto que dito espaço de autonomia regulatória somente existirá nos limites do conteúdo indisponível dos direitos fundamentais, dentre eles, o dos direitos dos consumidores, que se apresentam como garantias institucionais da ordem econômica (art. 170, V, CF/88); nunca um subproduto da atividade econômica passível de ser comprimido ou alargado segundo prognoses sobre o seu efeito no mercado regulado.

Em outras palavras, assimetrias regulatórias voltadas a conformar o mercado não podem desprezar a defesa do consumidor que, por expressa disposição constitucional do art. 170, V, é intrínseca à ordem econômica, bem como compõe o rol de direitos fundamentais, conforme enunciado do art. 5º, XXXII, da CF/88.

A lógica de que um objetivo concorrencial possa ser alcançado por suspensão de direitos é possível, desde que não seja o âmago do direito o atingido pela medida de suspensão, como se um pretense fim maior concorrencial justificasse a plena disposição de um fim também pretensamente menor de proteção de direitos dos consumidores. Direitos não são moedas de troca para ajustes de cenário econômico regulatório.

Dispor da defesa do consumidor para alcance de outros bens jurídicos de igual estatura constitucional será lícito tão somente nos casos em que as medidas regulatórias de garantia dos direitos dos consumidores não configurem garantias institucionais de tais direitos, ou seja, não conformem concretamente os limites do conteúdo essencial de um direito fundamental; enfim, não sejam essenciais.

Além dessa consideração de ordem constitucional presente na teoria da constituição, a suspensão de eficácia de direitos e encargos – enfim, a criação de regimes jurídicos para grupos determinados regulados – afora os casos expressamente autorizados por disciplina legal primária – está restrita à forma jurídica desenhada especificamente para esse fim, por princípio destinada a situações excepcionais e provisórias.

Trata-se do instituto do ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) disciplinado pela Lei Complementar nº 182/2021. O ambiente regulatório experimental, *sandbox* regulatório ou *safe harbour* consiste em incentivo regulatório temporário (art. 1º, parágrafo único, II, da LC 182/2018) representado por desconto ou dispensa da observância de determinadas regras, isenção de sanções no exercício da atividade ou pela concessão de um regime especial de tratamento, distintivo de seus pares (WINTER, 2018).

Essa técnica regulatória, a que é reservada a possibilidade de um regime regulatório mais ameno, não se esgota na manifestação provisória e excepcional de tratamento regulatório diferenciado, inclusive exigida em projeto piloto sob apreciação Conselho Diretor da Anatel, mas depende de uma contrapartida, que

decorre da função pública desse instituto de munir o regulador com elementos para que a regulação duradoura e efetiva seja enfim implementada.

Essa contrapartida consiste na coleta e compartilhamento de dados com o regulador sobre as atividades beneficiadas pelo regime de suspensão de obrigações para que o regulador possa tomar decisões informadas sobre o regime definitivo a ser definido para todos os regulados ou grupos de regulados (BLANCHET et al. 2020).

Neste artigo, selecionam-se para análise as assimetrias regulatórias presentes no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) (BRASIL, 2023b), a fim de verificar se a sua manutenção – cujas isenções regulatórias, inclusive, foram ampliadas em sua última revisão – fere conteúdos essenciais ou garantias de concretização de direitos do consumidor, haja vista que o núcleo essencial de um direito fundamental depende tanto do significado do direito em si mesmo, como também do seu significado em sua objetividade (ARANHA, 1999, p. 108).

Isso porque as regras excepcionais do RGC não são efêmeras, não estão pautadas pelos requisitos descritos na LC 182/2018, não impõem ônus especial de compartilhamento de dados aos beneficiados, nem indicam como os regimes de suspensão de direitos e encargos das Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs) resultariam em revisões regulamentares gerais, nem mesmo como essa experiência – sem duração definida, conforme exige o art. 11, § 3º, II, da LC 182/2018 – beneficiaria os consumidores.

### **ASSIMETRIAS REGULATÓRIAS PRESENTES NO REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

Em 10 de março de 2014, a Anatel publicou o RGC, com o objetivo de aumentar a transparência nas relações entre usuários e prestadoras e ampliar os direitos dos consumidores de telefonia fixa e móvel, internet e televisão por assinatura.

Recentemente, o RGC foi revisado, tendo sua nova redação sido aprovada na 926ª reunião do Conselho Diretor da Anatel, realizada no dia 26 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023a). O processo de revisão foi relatado pelo Conselheiro Vicente Aquino, após pedido de vista da proposta então relatada pelo ex-Conselheiro Emmanoel Campelo.

Conforme reforçado durante a reunião pelo Presidente da Anatel, Conselheiro Carlos Baigorri, esse é o regulamento mais importante da Agência, visto que é o instrumento que estabelece os mecanismos de proteção dos usuários (BRASIL, 2023a).

O RGC atual, aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023, (BRASIL, 2023b) está permeado pelo racional de assimetrias regulatórias, promovendo isenções regulatórias às PPPs no âmbito das relações de consumo. Na nova versão do Regulamento, ficou definido que as PPPs terão um tratamento especial, com a dispensa de cumprimento de algumas regras.

Nos termos do art. 90 do RGC, não se aplicam às PPPs – é dizer, o consumidor dos serviços prestados por PPPs fica desprotegido de – diversas disposições do Regulamento, ainda que tenham que observar, as obrigações constantes do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), da LGT e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC – Lei nº 12.485/2011).

Essa assimetria regulatória é maior ainda com relação às PPPs com até cinco mil acessos em serviço ou até cinco mil documentos de cobrança emitidos por mês, que, nos termos do art. 90, § 5º do RGC, devem observar apenas as previsões dos arts. 4º e 5º (direitos dos consumidores) e do art. 7º (princípio gerais do atendimento aos consumidores).

De modo geral, as PPPs estão obrigadas a cumprir regras de procedimento para devolução de valores pagos indevidamente; a fornecer acesso, sem ônus, à ferramenta de consulta de créditos; e a fixar prazo máximo para atendimento às demandas dos usuários. Nada obstante, ficam escusadas de garantir vários direitos a seus consumidores.

Quanto às regras do atendimento ao consumidor, as PPPs não são obrigadas a fornecer um canal comum que possibilite o efetivo atendimento de demandas relativas a qualquer um dos serviços de telecomunicações oferecidos conjuntamente (art. 8º, § 2º, do RGC), nem a garantir comunicação por meio adequado com consumidores com deficiência (art. 8º, § 3º, do RGC). Além disso, o protocolo de atendimento não precisa permitir a rastreabilidade da demanda (art. 9º, II, do RGC) nem ser enviado pelo meio eletrônico escolhido pelo consumidor (art. 9º, III, do RGC).

Tampouco estão obrigadas a fornecer ao consumidor o acesso, sem ônus, ao seu histórico de demandas (art. 11, *caput* e § 1º, do RGC), já que as PPPs não são obrigadas a mantê-lo a sua disposição, nem a enviar o histórico de demandas, a critério do consumidor, nem a incluir no histórico de demandas aquelas cujo atendimento não tenha sido concluído, nem a localizar as demandas do consumidor por meios alternativos ao protocolo de atendimento (art. 11, § 2º, do RGC). E mais: tais prestadoras não estão obrigadas a estabelecer e disponibilizar código de práticas, com meios, condições, procedimentos e prazos para atendimento dos consumidores (art. 12 c/c art. 101 do RGC).

No que se refere às formas de atendimento ao consumidor, quanto ao atendimento por meio digital, as PPPs apenas precisam garantir o acesso aos documentos da oferta a qual o consumidor se encontra vinculado (art. 13, I, do

RGC) e à referência a novos serviços contratados (art. 13, II, do RGC). Contudo, não são obrigadas a fornecer o acesso aos documentos de cobrança dos últimos seis meses (art. 13, III, do RGC), ao relatório detalhado dos serviços prestados dos últimos seis meses (art. 13, IV, do RGC), à opção de solicitação de cópia da gravação de suas interações (art. 13, V, do RGC), ao histórico de suas demandas registradas nos últimos seis meses (art. 13, VI, do RGC), a recurso que lhe possibilite o acompanhamento adequado do uso do serviço contratado (art. 13, VII, do RGC), ao perfil de consumo nos últimos seis meses (art. 13, VIII, do RGC), ao registro e ao tratamento de quaisquer demandas (art. 13, IX, do RGC).

Além disso, tampouco são obrigadas a assegurar atendimento ao consumidor durante, no mínimo, seis meses após a rescisão contratual (art. 13, § 1º, do RGC) e a rescindir contrato ou a contratar oferta de forma automatizada, sem intervenção de atendente (art. 13, § 3º, c/c art. 84 do RGC).

Por sua vez, o atendimento telefônico das PPPs não precisa estar disponível ininterruptamente, durante 24 horas por dia, sete dias por semana (art. 15, III, do RGC), nem dispor de atendente humano durante 24 horas para demandas urgentes ou de 6 às 22 horas, para as demais demandas, ininterruptamente, sete dias por semana (art. 15, IV, do RGC). Além disso, não são obrigadas a informar ao consumidor que a chamada será gravada e que a gravação poderá ser solicitada por ele (art. 16 do RGC), nem a estabelecer opção de acesso ao atendente em todos os submenus do atendimento telefônico (art. 18, § 1º do RGC). De modo geral, o atendimento telefônico das PPPs funcionará, no mínimo, por oito horas ininterruptamente, apenas nos dias úteis (art. 91 do RGC).

Ademais, essas operadoras não são obrigadas a fornecer atendimento presencial (art. 20 do RGC).

No tocante a ofertas de serviços de telecomunicações ao consumidor, a não ser que a Anatel determine em contrário (art. 90, § 4º, do RGC), as PPPs não são obrigadas a registrá-las em sistema da Agência antes de sua comercialização (art. 21 do RGC), o que dificulta o acesso do consumidor a preço, acesso e fruição dos serviços; nem a manter todas as ofertas, incluindo as que não estão em vigência, em repositório permanente de ofertas em suas páginas na internet (art. 22 do RGC).

Nesse mesmo campo de atuação, no novo RGC, as PPPs não estão obrigadas a promover o atendimento às pessoas naturais ou jurídicas que se encontrem em situação de inadimplência, inclusive perante terceiros, mediante oferta escolhida pela prestadora (art. 30, I, do RGC), nem de solicitações de adesão a suas ofertas na forma de pagamento pré-paga (art. 30, II, do RGC).

E mais: as PPPs não são obrigadas a comunicar ao consumidor, com antecedência mínima de trinta dias, a extinção de oferta com prazo de vigência indeterminado (art. 31, I, do RGC), o término do prazo de vigência determinado

da oferta (art. 31, II, do RGC), o término do prazo de permanência (art. 31, III, do RGC), os reajustes que passarão a vigorar (art. 31, IV, do RGC), a alteração da lista de canais disponibilizados na oferta contratada de SeAC (art. 31, V, do RGC).

Nesses casos, as prestadoras estão desobrigadas de alertar o consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido (art. 31, § 1º, do RGC); nem a habilitar o consumidor em outra oferta que seja de igual ou menor valor e sem prazo de permanência, caso não manifeste sua adesão a uma nova oferta antes da extinção ou do término do prazo de vigência daquela à qual estava vinculado (art. 31, § 2º, do RGC); nem devem garantir ao consumidor, até a rescisão do contrato, a manutenção de seu crédito para utilização em uma nova oferta na forma de pagamento pré-paga da mesma prestadora (art. 31, § 3º, do RGC).

Tais PPPs não estão obrigadas a disponibilizar, gratuitamente e a qualquer interessado, as informações relativas às ofertas de serviços de telecomunicações necessárias à atividade de comparação disponibilizada pela Anatel (art. 32 do RGC), não sendo, tampouco, obrigadas a arcar com os custos dessa ferramenta eletrônica comparadora de ofertas de serviços de telecomunicações (art. 33 do RGC). Caso as PPPs submetam suas ofertas a essa ferramenta comparadora, deverão observar as regras do art. 21 (art. 90, § 1º, do RGC), mas, ainda assim, ficam escusadas do pagamento da manutenção da ferramenta (art. 90, § 2º, do RGC).

As operadoras de pequeno porte tampouco precisam assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização de dados pessoais dos consumidores (art. 34, § 1º, do RGC).

Quanto às ofertas com prazo de permanência, não é assegurada ao consumidor dos serviços fornecidos por PPPs a opção de contratação de serviço com condições de fruição equivalentes e sem vínculo de permanência (art. 38 do RGC).

Em relação à cobrança do consumidor, as PPPs estão desobrigadas de discriminar e detalhar de forma clara preços relativos aos serviços de valor adicionado e outras facilidades contratadas (art. 48 do RGC), o que dá margem à cobrança de valores que não tenham sido prévia e expressamente autorizados pelo consumidor, apesar de incumbir à prestadora o ônus da prova da autorização (art. 97 do RGC).

Além disso, quanto à forma de pagamento pré-paga, os consumidores de PPPs não têm o direito de serem comunicados quando se aproximar da franquia contratada (art. 50 do RGC) nem quando os créditos estiverem na iminência de acabar ou ter seu prazo de validade expirado (art. 53 do RGC).

Por sua vez, tratando-se da forma de pagamento pós-paga, as PPPs não estão obrigadas a fornecer ao consumidor no mínimo seis opções para a data de

vencimento de seu documento de cobrança, distribuídas ao longo do mês (art. 54, § 3º do RGC).

Nesses casos, o documento de cobrança das PPPs não precisa conter a informação de que o relatório detalhado dos serviços prestados está disponível no atendimento por meio digital e que pode ser solicitado por meio impresso de forma permanente ou não, a critério do consumidor (art. 55, IX do RGC) nem o código de identificação único das ofertas às quais o consumidor está vinculado (art. 55, X do RGC). As PPPs tampouco estão obrigadas a encaminhar, sob demanda do consumidor e sem ônus, documento de cobrança em separado, no caso de celebração de acordo, contendo os valores acordados, nem a informar o consumidor dessa faculdade (art. 59 do RGC).

Em relação à qualidade do tratamento de demandas dos consumidores, as PPPs não são obrigadas a instituir e divulgar uma ouvidoria (canal de comunicação com os consumidores) dotada de autonomia decisória e operacional (art. 87 do RGC). Consequentemente, não são obrigadas a elaborar relatório e diagnóstico de atendimento semestral a partir das reclamações e de outras demandas dos consumidores, para envio à Anatel (art. 88 do RGC).

Ao fim e ao cabo, verificam-se discrepâncias relevantes entre as obrigações impostas às PPPs e aquelas obrigações exigidas das operadoras com poder de mercado significativo, o que, naturalmente, reflete no tratamento conferido ao consumidor dos serviços de telecomunicações. Em outras palavras, há exigências com direitos do consumidor que não se aplicam aos clientes das pequenas operadoras, mas se aplicam aos consumidores das prestadoras com maior poder de mercado.

É dizer, essa assimetria regulatória na disciplina normativa da relação entre prestadora e consumidor na forma de requisitos para prestação do serviço ou de encargos fiscalizatórios gera uma assimetria, também, no tratamento dos consumidores, já que alguns direitos se aplicam apenas a alguns e não a outros.

Uma vez que o fundamento para o estabelecimento dessas assimetrias regulatórias no RGC é promover a competição e permitir que as PPPs tenham uma participação mais equitativa no mercado - conforme o Conselheiro Vicente Aquino consignou em seu voto, “a ausência de tratamento diferenciado para PPPs pode prejudicar o desenvolvimento dos pequenos prestadores de serviços de telecomunicações” e “a imposição de um extenso rol de obrigações pode comprometer a existência das PPPs” (BRASIL, 2023a) -, é necessário refletir sobre que aspectos de direitos dos consumidores poderiam ser suspensos para fins de equalização mercadológica.

## **AS PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE (PPPs): ENTRE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E DO CONSUMIDOR**

De acordo com o Plano Geral de Metas da Competição (PGMC), aprovado pela Resolução CD/Anatel n° 600, de 8 de novembro de 2012, alterada pela Resolução CD/Anatel n° 694, de 17 de julho de 2018, é considerado PPP o grupo detentor de participação de mercado nacional de até 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua (BRASIL, 2018a). Adicionalmente, o Ato n° 6.539, de 18 de outubro de 2019 declarou que as prestadoras pertencentes ao GRUPO TELEFÔNICA, ao GRUPO TELECOM AMERICAS, ao GRUPO TELECOM ITALIA, ao GRUPO OI e ao GRUPO SKY/AT&T não são consideradas de pequeno porte (BRASIL, 2019a).

Essa definição é extremamente relevante, pois, ao ser classificada como PPP, uma prestadora se beneficia de muitas medidas assimétricas, eliminando diversas obrigações regulatórias, como a concretização de vários direitos a seus consumidores elencados no RGC, como visto acima.

O Plano Geral de Metas de Competição é uma das principais ferramentas de incentivo à competição, no qual se estabelecem diretrizes e metas, benefícios aos consumidores e às empresas do setor e medidas regulatórias assimétricas a depender da situação. Há, inclusive, previsão de revisões, a fim de equilibrar suas medidas com a regulação responsiva e com os desafios do setor, em constante mutação.<sup>10</sup>

De fato, a atuação regulatória da Anatel em sua função de fomento/incentivo por meio da adoção de assimetrias regulatórias a essas operadoras de pequeno porte não somente é constitucional, como é legítima para tornar o mercado e os preços mais competitivos e universalizar o serviço de telecomunicações. O fato, entretanto, de eventual tratamento assimétrico ser constitucional não significa que qualquer tratamento assimétrico o seja. Aliás, mesmo que incentivos regulatórios adotados pela Agência possam ser reputados como causas para que as PPPs tenham ganhado espaço no mercado, não por isso serão *ipso facto* constitucionais.

---

<sup>10</sup> Pontua-se, aliás, que, recentemente, em 8 de dezembro de 2023, a Anatel realizou audiência pública para debater sua revisão Anatel realizou audiência pública sobre revisão do Plano Geral de Metas de Competição. 8 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202312/anatel-realizou-audiencia-publica-sobre-revisao-do-plano-geral-de-metas-de-competicao#:~:text=A%20Anatel%20realizou%20nesta%20sexta,8%20de%20janeiro%20de%202024>. Acesso em 1 mar. 2024.

Em janeiro de 2024, no serviço de banda larga fixa, essas empresas alcançaram 53,9% do mercado nacional,<sup>11</sup> escancarando a necessidade – que, a propósito, nunca deixou de existir mesmo quando não detinham parcela significativa de mercado – de avaliação da constitucionalidade de suspensão de direitos em prol de prognoses normativas voltadas à correção de posições dominantes no mercado. A questão de fundo, portanto, é se a finalidade de avanço da concorrência – seja ela bem ou mal fundamentada, ou tenha ela solidez em termos de relação causa-efeito – pode dispor do núcleo essencial dos direitos dos consumidores.

Aliás, é importante notar que 93,3% das empresas que oferecem banda larga fixa no Brasil têm menos de 5 mil acessos ativos, isto é, são operadoras de pequeno porte.<sup>12</sup> Veja-se, portanto, que as assimetrias atualmente existentes, aplicadas a prestadoras que, juntas, dominam o mercado de banda larga fixa, fazem com que a maioria dos usuários desse serviço no Brasil não seja protegida pelo RGC.

Na prática, temos atualmente milhões de usuários tratados como de “segunda classe”, com tratamentos distintos, que não têm direitos considerados essenciais em regulamento, ou, alternativamente, direitos de fruição considerada supérflua onerando unicamente as grandes operadoras.

Com efeito, a intenção de permitir o desenvolvimento de novas prestadoras pequenas, que ainda precisariam de algumas assimetrias ao ver do regulador para conseguirem competir mediante suspensão de direitos dos consumidores não se sustenta senão em casos excepcionais que autorizam suspensão provisória de direitos via técnica regulatória, diga-se de passagem excepcional, do ambiente regulatório experimental, cuja aplicação, repita-se, excepcional e provisória, depende do cumprimento de requisitos advindos do marco legal das startups, aprovado pela Lei Complementar nº 182/2021.

A adoção de dubiedade de regimes jurídicos regulatórios consumeristas para fins de equalização concorrencial transforma uma medida excepcional e provisória em suspensão regulatória do núcleo essencial da defesa dos consumidores ou, o que é pior, na instrumentalização de tais direitos para influência regulatório no mercado. Ambas as hipóteses não se sustentam frente ao ordenamento constitucional dos direitos dos consumidores.

Esse efeito, por si só, demonstra a necessidade premente de (i) ou revisão das assimetrias regulatórias concedidas às PPPs, que atingem a concretização dos direitos da maioria dos consumidores, (ii) ou do próprio Regulamento, pois, se

---

<sup>11</sup> Cf. Painéis de Dados da Anatel no endereço <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/banda-larga-fixa>.

<sup>12</sup> Dado trazido no voto do Conselheiro Vicente Aquino no ponto referente às assimetrias regulatórias para as Prestadoras de Pequeno Porte. Cf. BRASIL, 2023a.

certas obrigações de proteção dos direitos do consumidor têm seu cumprimento dispensado para prestadoras de pequeno porte, tais deveres ou encargos administrativos não são essenciais aos direitos dos consumidores, e, portanto, tampouco poderiam ser exigidos das grandes operadoras.

## **REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E DIREITOS DOS CONSUMIDORES**

Em 2021, por meio da Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021, a Anatel aprovou o seu Regulamento de Fiscalização Regulatória, norma que consolidou a adoção da teoria da regulação responsiva pela Agência no espaço abrangido pelo novo conceito de fiscalização regulatória (BRASIL, 2021a).

Embora já houvesse estrutura responsiva em regulamentos específicos e em experiências pontuais aplicadas pela Agência durante a década de 2010 – notadamente pelas experiências do “Espaço Reservado”, de 2015, do “Projeto Serviços Adicionais” de 2018, do “Programa de Cancelamento Automático de contratos” de 2018, do “Não me Perturbe” de 2019, do “Ranking de Acessibilidade” de 2019, e da “Sanção de Obrigação de Fazer” de 2019, (FREITAS et al., 2019, p. 75-76), dentre outros –, ainda faltavam regras gerais que permitissem sua aplicação a diferentes matérias e de forma horizontal nos processos fiscalizatórios da Anatel. Com o Regulamento de Fiscalização Regulatória, a Anatel sistematizou a aplicação de medidas preventivas ou reparatórias em virtude de descumprimentos a dispositivos regulamentares, bem como informou a fiscalização regulatória com o atributo da responsividade.

A teoria da regulação responsiva, vale esclarecer, busca o equilíbrio entre uma forte regulação estatal da atividade econômica e seu extremo, a desregulação. Nesse sentido, é válida a pergunta: “*a teoria é responsiva a quê?*” A resposta a essa pergunta é uma tríade (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 4).

A teoria seria responsiva: (i) à estrutura da indústria regulada, no sentido de que cada setor regulado exige graus e formas regulatórias específicas; (ii) às motivações que importam aos atores regulados, segundo os objetivos que guiam as ações das empresas, dos grupos empresariais e dos indivíduos isoladamente, ou seja, segundo os diferentes perfis de atores influentes no comportamento regulado; e (iii) ao comportamento do regulado, à procura por evidências de que o regulado esteja tornando efetiva a regulação privada, reagindo conforme graus distintos de intervenção estatal.

Outro enfoque também oriundo da teoria da regulação responsiva está em se dizer que a estratégia responsiva o é em relação à constante mudança dos ambientes regulatórios e de responsividade daqueles que são regulados (BRAITHWAITE, 2014, p. 22). Ou seja, a teoria propõe que o regulador seja responsivo à constante transformação e, para isso, seja sensível à experiência

contextual dos atores regulados. Sua tradução para a tradição jurídica continental e latino-americana se opera via regimes jurídicos dependentes do perfil atitudinal dos regulados representados pelo nível de conformidade global e pela disposição em cooperar (ARANHA, 2023, p. 168).

Em proposta de expansão da responsividade rumo a uma “verdadeira” regulação responsiva, Baldwin e Black defendem que o regulador deve ser responsivo não somente ao comportamento do regulado, mas também à conformação operacional e cognitiva das empresas, ao ambiente institucional e à performance do regime regulatório, às diferentes lógicas dos instrumentos e estratégias regulatórias e às transformações que nelas se operam (BALDWIN e BLACK, 2007).

Os autores concluem que uma regulação somente será verdadeiramente responsiva quando ela conhecer os regulados e seus ambientes institucionais, quando for capaz de implementar novos e diferentes lógicas regulatórias de forma coerente, quando for sensível a sua própria performance e quando conseguir compreender as transformações dos desafios que enfrenta operam (BALDWIN e BLACK, 2007, p. 47).

Parafrazeando Baldwin e Black, o aspecto “verdadeiramente” inovador de sua proposta está na apresentação da responsividade também como interação com o regime regulatório.

A partir disso, a Anatel pode (e deve) adotar medidas compatíveis com tal postura de fiscalização regulatória responsiva, o que não se verifica no caso da revisão do RGC, visto que a Agência, ao ampliar as assimetrias regulatórias concedidas às Prestadoras de Pequeno Porte, adotou regimes estanques próprios à modelagem regulatória de comando e controle.

Um aspecto comumente preterido nas discussões sobre regulação responsiva, porque fundante da teoria, é que ela não se resume à postura processual fiscalizatória, que domina o ambiente institucional dos órgãos reguladores em geral. Uma fiscalização responsiva é, decerto, um requisito para que a regulação de determinada Agência seja responsiva, mas não é suficiente para tanto. A teoria da regulação responsiva é uma teoria de desenho ou arquitetura regulatória (*regulatory design*), o que impõe à Agência a conformação normativa rumo aos pressupostos responsivos.

Há uma diferença entre efeitos da regulação responsiva sobre processos normativos, decisórios, de fomento e de fiscalização, aqui incluída a priorização de medidas de educação, orientação, monitoramento, melhoria contínua, prevenção, coordenação e regularização de condutas, reparação voluntária e

eficaz, transparência e cooperação,<sup>13</sup> e o desenho ou arquitetura regulatória propriamente responsiva, que resultará, nos termos de ciência comportamental embasadora da teoria, em maior eficácia da regulação e maior conformidade voluntária dos regulados.

Em termos de arquitetura regulatória, a liberação de obrigações *a priori*, mediante fixação de regimes estanques em norma da Agência indiferentes ao comportamento do regulado e às peculiaridades de cada regulado, não se coaduna com o desenho regulatório responsivo que, em última análise, posiciona o regulado segundo a sua obra; não segundo a sua condição de prestador de pequeno porte.

A exclusiva definição de regimes diferenciados apriorísticos – *in casu*, regime de direitos do consumidor e de encargos administrativos de proteção consumerista próprio às PPPs, este em dois níveis, frente ao regime comum das demais operadoras – para conformação do comportamento dos regulados – mesmo que este seja simplesmente o efeito vago de eficiência empresarial para obtenção de maior parcela do mercado – é típica medida de desenho regulatório de comando e controle, que se caracteriza por trazer o conjunto dos regulados, ou parcelas previamente bem divisadas por suas características intrínsecas – como é o caso do pequeno porte – e indiferente ao efetivo comportamento pró-consumidor.

O erro fundamental dessa abordagem está em se pressupor que a fruição de benesses – regime de proteção do consumidor amenizado – ocorrerá em prol do consumidor, quando a justificativa, ao menos oficial, da distinção de regimes jurídicos busca a proteção da concorrência. Mesmo que os bens jurídicos da concorrência e da defesa do consumidor possam ser vistos, por abordagens econômicas dogmáticas, como dois lados da mesma moeda, em termos jurídico-constitucionais, se apresentam como bens jurídicos distintos e perfeitamente identificados, sendo vedada a confusão entre eles para fins de concretização de políticas setoriais.

Ao fim e ao cabo, os níveis ou regimes de tratamento diferenciado dos regulados que buscam efeitos decorrentes de mudança de comportamento – neste caso, maior agressividade dos novos entrantes no mercado –, quando traduzidos no desenho regulatório propugnado pela teoria da regulação responsiva, não devem advir de regimes estanques pautados por características intrínsecas e imutáveis do regulado, como é o caso da condição de pequeno porte, mas de

---

<sup>13</sup>A priorização de tais medidas é definida no parágrafo único do art. 2º do Regulamento de Fiscalização Regulatória, aprovado pela Resolução CD/Anatel nº 746, de 22 de junho de 2021 (BRASIL, 2021a).

regimes dinâmicos dependentes do perfil comportamental de conformidade às normas, de coordenação e de cooperação entre regulado e regulador.<sup>14</sup>

O objetivo anunciado pelo Conselho Diretor da Anatel quando da aprovação do RGC – de alcance de maior nível de competição no mercado via diferenciação de regimes de proteção consumerista –, ao adotar a velha técnica de escolha apriorística de incentivos e crença na implementação do resultado desejado, deixa de se beneficiar do desenho regulatório propriamente responsivo, que poderia preservar em maior grau a defesa do consumidor, relegando somente a casos específicos regimes excepcionais amenos ou gravosos, e mediante comprovado perfil comportamental protetivo do interesse público.

A aplicação de regras abrangentes que distribuem direitos e encargos indiferentes ao comportamento do regulado fere o desenho regulatório responsivo de atribuição conforme a obra do regulado e resulta em tratamento desproporcional de excessiva oneração de incumbentes ou, por outro lado, excessiva condescendência com novos entrantes, o que é ainda mais grave ao se dar às custas da defesa do consumidor.

O desenho regulatório de comando e controle hoje informador do RGC rifa direitos e encargos sem que os beneficiados sejam compelidos a avançar a proteção do consumidor, fazendo da finalidade maior do RGC – a defesa do consumidor – uma moeda de troca para outra finalidade subjacente concorrencial, como se esta fosse um bem jurídico superior ao da finalidade de defesa do consumidor.

## CONCLUSÃO

A Anatel, no exercício de sua competência regulatória constitucional (art. 174 c/c art. 21, IX, CF/88), aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, visando a aumentar a transparência nas relações entre usuários e prestadoras e ampliar os direitos dos consumidores de telefonia fixa e móvel, internet e televisão por assinatura. O tratamento díspar dado às PPPs em sua nova redação descumprir a função regulatória de proteção dos direitos do consumidor de serviços de telecomunicações ao exigir medidas desnecessariamente onerosas de prestadoras não classificadas como PPPs ou ao dispensar medidas necessárias à proteção dos direitos dos consumidores de PPPs.

---

<sup>14</sup> A regulação responsiva depende de estratégias regulatórias proporcionais ao perfil comportamental de conformidade, coordenação e cooperação do Administrado. Cf. ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. Londres: Laccademia Publishing, 2023, p. 174.

Embora o art. 69 da LGT confira razoável autonomia à Agência para fixar assimetrias regulatórias nas obrigações impostas às prestadoras de serviços de telecomunicações e para impor tratamento diferenciado vinculado a causa jurídica distintiva, obrigações regulatórias complementam o núcleo essencial dos direitos dos consumidores e não são disponíveis ao ponto de servirem de moeda de troca para fins de equalização de condições concorrenciais.

Essa distorção de política regulatória faz com que a proteção dos consumidores, como uma das funções centrais do regulador de serviços de telecomunicações, seja comprimida ou alargada com base em fatores extrínsecos, quando ou o rol de obrigações regulatórias de proteção de direitos dos consumidores é essencial ao mínimo existencial de tais direitos, ou, não o sendo, não se pode desviar a função da defesa do consumidor para o atingimento de finalidades concorrenciais. Daí a inconstitucionalidade do tratamento não isonômico dos consumidores, exceto para casos expressamente qualificados como de suspensão excepcional e provisório de direitos no regime do ambiente regulatório experimental nos estritos limites da LC 182/2021.

O efeito jurídico da dispensa de obrigações de proteção dos direitos do consumidor de serviços de telecomunicações por parte de PPPs sobre a essencialidade de deveres e encargos administrativos aplicáveis a somente parte dos regulados é que, se certas obrigações de proteção dos direitos do consumidor têm seu cumprimento dispensado para PPPs, tais deveres ou encargos administrativos não são essenciais aos direitos dos consumidores, e, portanto, também não poderiam ser exigidos das grandes operadoras, por ausência de pertinência entre o meio indicado (dever ou encargo) e o fim almejado (os direitos do consumidor).

Dessa forma, é possível pensar na revisão do RGC, porque ou as assimetrias regulatórias concedidas às PPPs flexibilizam garantias institucionais referentes ao direito dos consumidores – e, portanto, indisponíveis –, ou impõe as prestadoras como um todo o cumprimento de medidas que não são essenciais aos consumidores – de modo que não poderiam ser exigidas de qualquer operadora.

Ao fim e ao cabo, o modelo regulatório adotado pela Anatel não se coaduna com a liberação de obrigações de proteção do consumidor de serviço de telecomunicações para fins de planejamento da fiscalização regulatória. A partir da Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021 (BRASIL, 2021a), que aprovou o Regulamento de Fiscalização Regulatória, a Anatel assumiu o compromisso com desenhos regulatórios responsivos tendentes a dar maior efetividade às normas e, por conseguinte, maior nível de proteção aos direitos e finalidades regulatórias.

Nada obstante, o RGC adota um desenho regulatório de comando e controle – flexibilizando direitos e encargos –, que não compele as operadoras beneficiadas a aprimorar a proteção dos usuários, o que termina por afastar o RGC

de sua finalidade precípua – a defesa do consumidor –, ao conferir primazia à sua subjacente – a concorrência no setor.

Com efeito, a aplicação de assimetrias que rifam direitos e encargos, indiferentemente ao comportamento do regulado, não condiz com o desenho regulatório responsivo de atribuição conforme a obra do regulado, além de estabelecer um tratamento desproporcional, seja por excessiva oneração de algumas prestadoras, seja por excessiva transigência com novos entrantes – o que se dá ao arrepio da defesa do consumidor.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- \_\_\_\_\_. Serviços Públicos e Concorrência. **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro: v. 233, jul./set. 2003.
- ARANHA, M. I. **Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. Londres: Laccademia Publishing, 2023.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BALDWIN, R.; BLACK, J. Really Responsive Regulation. LSE Law, **Society and Economy Working Papers**, Londres, v. 15, p. 1-47, 2007.
- BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, out./dez. 2001, p.203-206.
- \_\_\_\_\_. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática. In.: BINENBOJM, G. (coord.) **Agências Reguladoras e Democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BINENBOJM, G. Assimetria Regulatória no Setor de Transporte Coletivo de Passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.996/2014. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 2017, p. 1274.
- BLANCHET, L. A., GAZOTTO, G. M., FERNEDA, A. S. Sandbox regulatório e tecnologias disruptivas: incentivos à inovação e inclusão financeira por meio das Fintechs. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, 7(2): 71-87, jul./dez. de 2020.

- BRAITHWAITE, J. Evidence for Restorative Justice. *The Vermont Bar Journal & Law Digest*, v. 40, p. 18-22, Summer 2014.
- FREITAS, L. C.; MOURA FILHO, R. N.; STANZANI, J.; MOREIRA, R. M.; MORAIS, L. E. Obrigações de fazer em sanções regulatórias no Brasil: aplicação ao setor de telecomunicações. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, p. 71-86, outubro 2019.
- FRIEDEN, R. Wither convergence: legal, regulatory, and trade opportunism in telecommunications. *Santa Clara Computer & High Tech Law Journal*, v. 18, 2002.
- HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 1999.
- KLEIN, A. L. O porto organizado como bem público e a delimitação de sua área. In.: PEREIRA, C.; SCHWIND, R. W. (Org.). **Direito Portuário Brasileiro: Lei 12.815 - Poligonal, Arrendamento e Autorização, Arbitragem**. São Paulo: Marcial Pons, 2015.
- LYON, T.; HUANG, H. Asymmetric Regulation and incentives for innovation. *Industrial and Corporate Change*, v. 4, n. 4, 1995.
- MARQUES NETO, F. A. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal, **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, n. 1, 2003.
- \_\_\_\_\_; FREITAS, R. V. Uber, Whatsapp e Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016.
- \_\_\_\_\_; ZAGO, M. F.. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 175-201, jan./abr. 2018.
- WEISMANN, D. L. Default capacity tariffs: smoothing the transitional regulatory asymmetries in the telecommunications market. *Yale Law Journal on Regulation*, v. 5, 1998.
- WINTER, E. L. S. Sandbox Regulatório e os desafios das Fintechs. **Revista de Estudos Jurídicos UNA** 5(1): 60-73, 2018.

### **Normas e julgados**

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **926ª Reunião do Conselho Diretor, de 26/10/2023**. YouTube, 2023a. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=kXj4iOXHYLQ&list=PLDFD28C3776C6D8E8&index=9>. Acesso em 29 fev. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Ato nº 6.539, de 18 de outubro de 2019**. Brasília, DF: Sistema Eletrônico de Informações, 2019a. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=5442720&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.anatel.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=5442720&id_orgao_publicacao=0). Acesso em 1 mar. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução CD/Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023**. Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-anatel-n-765-de-6-de-novembro-de-2023-522171563>. Acesso em 29 fev. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução CD/Anatel nº 694, de 17 de julho de 2018**. Altera o Plano Geral de Metas de Competição – PGM C, aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012. Brasília, DF: Agência Nacional de Telecomunicações, 2018a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1151-resolucao-694>. Acesso em 1 mar. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução CD/Anatel nº 746, de 22 de junho de 2021**. Aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória. Brasília, DF: Agência Nacional de Telecomunicações, 2021a. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1561-resolucao-746#art2>. Acesso em 2 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.

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, DF: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências

reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019b.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021.** Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF**, Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgada em 1 mar. 2021. Brasília, DF: Diário de Justiça eletrônico, 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.923/DF**. Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 8 nov. 2017. Brasília, DF: Diário de Justiça eletrônico, 2018c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF**, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgada em 20 ago. 1998. Brasília, DF: Diário de Justiça, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.070.522/PE**. Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18 mar. 2021. Brasília, DF: Diário de Justiça eletrônico, 2021d.

Law, State and Telecommunications Review  
Revista de Direito, Estado e Telecomunicações

**Contact:**

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório  
Campus Universitário de Brasília  
Brasília, DF, CEP 70919-970  
Caixa Postal 04413

**Phone:** +55(61)3107-2683/2688

**E-mail:** [getel@unb.br](mailto:getel@unb.br)

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDET>