



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito**

ALAN DO VALE COSTA

**REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE  
TELECOMUNICAÇÕES:**  
uma análise da transição paradigmática na Anatel

*RESPONSIVE REGULATION IN THE  
TELECOMMUNICATIONS SECTOR:  
an analysis of the paradigmatic transition at Anatel*

Brasília  
2025



**Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito**

**REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE  
TELECOMUNICAÇÕES:**  
uma análise da transição paradigmática na Anatel

Autor: Alan do Vale Costa

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Brasília, 18 de julho de 2025.

# FOLHA DE APROVAÇÃO

ALAN DO VALE COSTA

**REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: uma análise da transição paradigmática na Anatel**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: 18 de julho de 2025.

## BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. Dr. João Costa-Neto**  
(Orientador – Presidente)

---

**Prof. Mestre. José Humberto**  
(Membro)

---

**Prof. Mestre. Rafael Papini Ribeiro**  
(Membro)

## **Dedicatória**

*Dedico, in memoriam, esta monografia a  
minha eterna professora e mãe, Eliene  
Bispo do Vale, por todos os aprendizados  
que não pude vivenciar.*

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiro a Deus pela oportunidade de poder estar concluindo esse curso de graduação, em uma das melhores universidades do país e com tantos nomes jurídicos emblemáticos podendo ser meus docentes.

Agradeço ao meu pai, Francisco Machado da Costa, por sempre fazer de tudo para me fortalecer com o suporte necessário para que pudesse concretizar esse sonho e pelos ensinamentos como pai.

Agradeço a minha avó, Maria da Conceição Machado da Costa, por ser a minha segunda mãe e sempre me amparar com tudo do bom e do melhor, mesmo com as dificuldades da vida.

Agradeço aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) pelas oportunidades acadêmicas que pude vivenciar, desde participar como pesquisador em um projeto de P&DI (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação), em parceria com o Ministério da Saúde, orientado pelo docente Dr. Márcio Iorio Aranha, no qual realizamos a catalogação de toda matéria atinente ao SUS em uma plataforma, até o projeto de extensão “Rede Doras II: Direito Antidiscriminatório e Práticas Antirracistas”, fruto da parceria do Laboratório de Informação, Tecnologia e Diversidade da Universidade de Brasília (UnB) com o Ministério da Igualdade Racial, sob orientação do docente Dr. Evandro Piza, em que fizemos uma pesquisa-ação sobre as instituições que prestam atendimento à vítimas de violência racial no Distrito Federal.

Agradeço aos colegas que fizeram parte da minha formação e que me incentivaram na jornada acadêmica.

Agradeço aos servidores da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, por terem enriquecido o meu aprendizado sobre políticas públicas, elaboração normativa e processo legislativo ao ser um dos três estudantes regionais selecionados para participar do Programa de Intercâmbio Acadêmico da instituição e entender, na prática, como funciona a formulação e análise jurídica de uma política pública até poder ser sancionada pelo Presidente da República.

Agradeço aos servidores da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) pela experiência de ser um dos três estudantes regionais selecionados a participar do Programa de Intercâmbio fornecido pelo Centro de Altos Estudos Digitais da agência. Por meio dele tive palestras com especialistas da instituição sobre os principais temas atinentes à vivência

do órgão regulador e de onde veio o interesse pelo tema de pesquisa desta monografia.

Agradeço aos lugares em que já pude realizar estágio durante a graduação: Gabinete do Ministro Dias Toffoli, no Supremo Tribunal Federal (STF); Gerência Jurídica de Tribunais Superiores, Órgãos de Controle e Criminal, da multinacional Vibra Energia S.A., e no Gabinete do Desembargador Federal Ney Bello, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

Agradeço a experiência como Trainee na Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB), cuja seleção, antes do término da graduação, foi essencial para que pudesse vivenciar a minha primeira experiência laboral e está se mostrando essencial para o meu amadurecimento profissional.

*A vida é cheia de obrigações que a gente  
cumpre, por mais vontade que tenha de as  
infringir deslavadamente.*

***Machado de Assis***

## FICHA CATALOGRÁFICA

CC838r Costa, Alan do Vale.  
REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: uma análise da transição paradigmática na Anatel / Alan do Vale Costa;

Orientador: João Costa-Neto. Brasília, 2025.  
58 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Bacharelado em Direito) Universidade de Brasília, 2025.

1. Direito Regulatório. 2. Regulação Responsiva. 3. Anatel. 4. Telecomunicações. 5. Agências Reguladoras. I. Costa-Neto, João, orient. II. Título.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

COSTA, Alan do Vale. (2025). **Regulação Responsiva no Setor de Telecomunicações: uma análise da transição paradigmática na Anatel.** Monografia Final de Curso em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 58 pág.

## RESUMO

A presente pesquisa versa sobre o tema regulação responsiva, modelo criado na década de 70 (século XX) que, no Brasil, vem sendo adotado por agências reguladoras, em substituição ao tradicional método de “comando e controle”. Devido às características inovadoras para a área, embora dentro da visão moderna de soluções consensuais, oposta ao método sancionatório, suscita interesse em verificar como se dá a transição paradigmática de um para outro modelo. O trabalho tem como foco a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que se encontra nesse processo, e tem como objetivo demonstrar como essa agência vem implementando os princípios da regulação responsiva, destacando eventuais desafios enfrentados na transição. Para tanto, buscou-se contextualizar a evolução do Direito Regulatório e a crise do modelo tradicional “comando e controle”; apresentar o arcabouço teórico da regulação responsiva e sua distinção em relação a outros modelos regulatórios; verificar as iniciativas e os esforços da Anatel na incorporação dos princípios e mecanismos da regulação responsiva, com foco especial na fiscalização e na proteção do consumidor e examinar os desafios e potencialidades de natureza jurídica, institucional e operacional para a plena implementação da regulação responsiva. De permeito, foram apresentados breves exemplos comparativos de outros países. O trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental e considerou-se, afinal, que entre os desafios da Anatel pode estar a questão cultural, de ver na sanção a solução para o cumprimento da conformidade por entes regulados.

Palavras-chaves: Direito Regulatório; Regulação Responsiva; Anatel; Telecomunicações; Agências Reguladoras.

## ABSTRACT

This research addresses the topic of responsive regulation, a model developed in the 1970s that, in Brazil, has been increasingly adopted by regulatory agencies as a substitute for the traditional “command and control” approach. Due to its innovative characteristics within the regulatory field—although aligned with the modern view favoring consensual solutions over punitive measures—the model raises interest in understanding how the paradigm shift from one regulatory approach to the other takes place. The study focuses on the Brazilian National Telecommunications Agency (Anatel), which is currently undergoing this transition, and aims to demonstrate how the agency has been implementing the principles of responsive regulation, highlighting potential challenges encountered throughout this process. To that end, the research sought to contextualize the evolution of Regulatory Law and the crisis of the traditional command and control model; present the theoretical framework of responsive regulation and distinguish it from other regulatory models; examine Anatel’s initiatives and efforts to incorporate the principles and mechanisms of responsive regulation, with particular emphasis on regulatory enforcement and consumer protection; and analyze the legal, institutional, and operational challenges and opportunities related to the full implementation of the responsive regulation model. As a complement, the study presents brief comparative examples from other countries. The research was conducted through bibliographic and documentary analysis, and it ultimately considers that among Anatel’s challenges may be a cultural issue, namely, the perception that sanctions are the primary means to ensure compliance by regulated entities.

Keywords: Regulatory Law; Responsive Regulation; Anatel; Telecommunications; Regulatory Agencies.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANT - Agência Nacional de Telecomunicações

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

PADO - Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigação

UnB - Universidade de Brasília

RFR - Regulamento de Fiscalização Regulatória

RASA - Regulamento de Aplicação de Sanções de Administrativas

TCU - Tribunal de Contas da União

CGU - Controladoria-Geral da União

CCOM - Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações

EC - Emenda Constitucional

ARTS - Artigos

P&DI - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

SUS - Sistema Único de Saúde

STF - Supremo Tribunal Federal

RQUAL - Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações

LGT - Lei Geral de Telecomunicações

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Percentual de Arrecadação Efetiva da Anatel em PADOs julgados .....	16
Figura 2. Pirâmide de constrangimento .....	33
Figura 3. Pirâmide de recompensas .....	34
Figura 4. Diamante regulatório .....	35
Figura 5. Pirâmide de Compliance Anatel .....	36

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 – CRISE DO PARADIGMA DE COMANDO E CONTROLE .....</b>	<b>19</b>
1.1. Conceito de Direito Regulatório .....	19
1.2. Estado Regulador .....	19
1.3. Crise do Modelo Comando e Controle .....	20
<b>CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DO DIREITO REGULATÓRIO NO BRASIL.....</b>	<b>23</b>
2.1. Contexto Normativo na Anatel .....	23
<b>CAPÍTULO 3 – TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA.....</b>	<b>30</b>
3.1. Regulação Responsiva .....	30
3.2. Teoria dos Jogos e Regulação Responsiva .....	32
3.3. Pirâmides Regulatórias .....	32
<b>CAPÍTULO 4 – PERSPECTIVA COMPARADA DA REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E INICIATIVAS RESPONSIVAS DA ANATEL .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Breve Comparação no Âmbito Internacional .....</b>	<b>38</b>
4.1.1. Estados Unidos .....	38
4.1.2. Inglaterra .....	39
4.1.3. Austrália.....	39
<b>4.2. Iniciativas em Curso na Anatel.....</b>	<b>40</b>
4.2.1. Plano de Melhoria de Qualidade.....	40
4.2.2. Ranking Índice de Desempenho no Atendimento .....	41
<b>CAPÍTULO 5 – COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DO MODELO RESPONSIVO E DESAFIOS JURÍDICO-INSTIUCIONAIS À CONSOLIDAÇÃO NA ANATEL .....</b>	<b>42</b>
<b>5.1. Compatibilidade Constitucional Do Modelo Responsivo.....</b>	<b>42</b>
5.1.1. Princípio da Eficiência e a Discricionariedade Administrativa .....	42
5.1.2. Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade na Atividade Sancionatória .....	43
<b>5.2. Desafios Jurídico-Institucionais à Consolidação do Modelo Responsivo na Anatel</b>	<b>43</b>
5.2.1. Desconstrução da Obrigatoriedade da Punição como Única Resposta.....	43
5.2.2. Órgãos de Controle como Fator de Impulso para a Consolidação Responsiva.....	46
5.2.3. A Cultura Institucional Burocrata como Óbice Nevrálgico.....	47
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

O Direito Regulatório brasileiro tem sido palco de uma paulatina evolução normativa, em especial em setores intensivos em tecnologia e de relevância estratégica, como o setor de telecomunicações. Buscam-se inovações nos arcabouços teóricos e práticos, capazes de responder à complexidade inerente às relações entre o Estado, os entes regulados e a sociedade.

A transição de um modelo de Estado prestador – caracterizado pela prestação direta de serviços e pela exploração de atividades econômicas em regime de monopólio – para um Estado regulador – cuja função é fiscalizar e fomentar mercados em regime de competição através dos processos de desestatização e criação de agências autônomas, com as Emendas Constitucionais n.º 5<sup>1</sup>, n.º 8<sup>2</sup> e n.º 9<sup>3</sup> de 1995 – significou uma mudança paradigmática na forma de atuação estatal e a prestação de serviços públicos essenciais.

Esse novo cenário impôs a necessidade de se repensarem os instrumentos clássicos de atuação da Administração Pública, redefinindo o papel do poder público, que passou a exercer uma intervenção indireta, focada na normatização, na fiscalização e na indução de comportamentos. Nesse contexto, a regulação não se limita à regulamentação normativa, mas abrange um conjunto complexo de medidas administrativas e legais, voltadas ao gerenciamento conjuntural de setores estratégicos, como concessão de serviços públicos de gás canalizado, telecomunicações e petróleo, visando à concretização de direitos fundamentais e ao equilíbrio entre interesses privados e públicos.

Diante disso, emerge uma tensão entre os modelos regulatórios, pois, de um lado, há o tradicional modelo de “comando e controle” (*command and control*), que se baseia na edição de normas prescritivas detalhadas e na aplicação de sanções como principal ferramenta de *enforcement*; de outro, há a “regulação por incentivos” (*incentive regulation*), cuja missão é alinhar os interesses dos agentes regulados aos objetivos de interesse público, por meio de mecanismos que premiam o bom desempenho e a cooperação, ao invés de apenas punir falhas.<sup>4</sup>

As contribuições da economia comportamental e da psicologia cognitiva trouxeram uma compreensão mais realista da conduta humana e organizacional, demonstrando que as decisões dos agentes são influenciadas por vieses cognitivos, por heurísticas e por fatores não

<sup>1</sup> CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995**. Altera o §2º do art. 25 da Constituição Federal

<sup>2</sup> CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos

<sup>3</sup> CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal

<sup>4</sup> ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 9 ed., London: Laccademia Publishing, 2024.

estritamente monetários, como a reputação. Essa constatação tem importância ímpar para o desenho regulatório, por revelar que a eficácia de um instrumento não depende apenas de seu impacto no balanço financeiro da empresa, mas também de como ele é percebido e processado psicologicamente pelos decisores.

Nesse contexto, o conceito de *nudge* (“empurrãozinho”), popularizado por Richard Thaler e Cass Sunstein, ganha especial relevância, por se referir a qualquer aspecto da “arquitetura de escolha” que altera o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir quaisquer opções ou alterar significativamente seus incentivos econômicos. No campo regulatório, isso se traduz em instrumentos que buscam guiar o comportamento do regulado para o cumprimento voluntário de seus termos, como: publicidade comparativa de desempenho, agindo como incentivo reputacional; simplificação de formulários e procedimentos ou estabelecimento de padrões que favoreçam a conduta desejada.

É no meio dessa discussão, que opõe o engessamento do comando à flexibilidade do incentivo, que emerge a regulação responsiva (*responsive regulation*), concebida por Ian Ayres e John Braithwaite, no escrito *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*<sup>5</sup>, de 1992. Os autores defenderam que, no auge da influência dos governos de índole liberal nos Estados Unidos, com o do Presidente Ronald Reagan, não havia apenas o movimento de desregulamentação como era buscado, mas, sim, de uma constante regulamentação, desregulamentação e re-regulamentação.

Os autores propõem uma atuação estatal que não descarte a punição, mas a posicione estrategicamente no ápice de uma pirâmide de estratégias de *enforcement*, cuja base é sempre o diálogo, a persuasão e a busca por soluções consensuais. Com isso, escala-se em severidade apenas mediante a insistência do agente regulado em não cumprir com as medidas mais brandas.

Em sua essência, a regulação responsiva propõe um modelo de intervenção estatal que se distingue pela criação de incentivos para o cumprimento voluntário da lei, num ambiente de diálogo constante entre regulador e regulado, havendo conformidade quando o regulador é, ao mesmo tempo, contingencialmente feroz e complacente.

A relevância da transição para o Estado Regulador foi crucial na formação do arcabouço normativo administrativo, porque esse modelo tradicional, centrado no “comando e controle”, foi predominantemente adotado no Brasil. Esse modelo possui limitações significativas frente ao modelo responsivo, adotado pelas teorias modernas, seja por ser excessivamente burocrático, rígido e ineficaz na obtenção de conformidade duradoura; seja pela

---

<sup>5</sup> AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

baixa taxa de arrecadação de multas aplicadas e pela grande quantidade de processos administrativos sancionatórios com baixa repercussão na conformidade de comportamentos desviantes. Com isso, fica claro o esgotamento dessa abordagem em diversos setores regulados.

No setor de telecomunicações, esses desafios são particularmente acentuados devido à celeridade e à disrupção tecnológica. A evolução constante das tecnologias e a emergência de novos modelos de negócios tornaram o marco regulatório de “comando e controle” anacrônico, com soluções defasadas frente às dificuldades do processo regulatório. O arcabouço normativo, embasado em decisões burocráticas autoritárias, tornou-se insuficiente para lidar com a dinâmica complexa de agentes regulados.

Esse é o escopo deste estudo, que tem como foco a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A Anatel<sup>6</sup> detém a incumbência legal de regular e fiscalizar o setor de telecomunicações, segmento estratégico do desenvolvimento econômico e social do país.

A presente pesquisa parte da seguinte questão: como a Anatel tem implementado os princípios da regulação responsiva para aprimorar a fiscalização e a conformidade no setor de telecomunicações?

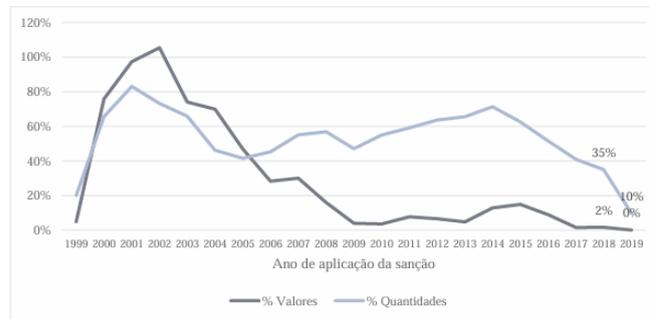
O objetivo geral é demonstrar como a Anatel vem implementando os princípios da regulação responsiva, destacando eventuais desafios enfrentados na transição paradigmática do modelo anterior para o novo. Especificamente, busca-se: (i) contextualizar a evolução do Direito Regulatório e a crise do modelo tradicional de “comando e controle”; (ii) apresentar o arcabouço teórico da regulação responsiva e sua distinção em relação a outros modelos regulatórios, (iii) verificar as iniciativas e os esforços da Anatel na incorporação dos princípios e mecanismos da regulação responsiva, com foco especial na fiscalização e na proteção do consumidor e (iv) examinar os desafios e potencialidades de natureza jurídica, institucional e operacional para a plena implementação da regulação responsiva.

A relevância do tema reside no fato de ele incluir um robusto diagnóstico de esgotamento do modelo sancionatório da agência reguladora, cujas disfunções são empiricamente comprovadas e foram extensamente documentadas em estudos recentes. Esse esgotamento é justificado, por exemplo, por dados oficiais que demonstram, historicamente, a arrecadação efetiva, drasticamente baixa, das multas aplicadas pela agência reguladora. Um sinal manifesto da insuficiência do modelo de regulação até então vigente. A figura 1 é exemplo concreto daquele esgotamento.

---

<sup>6</sup> 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.

Figura 1 – Percentual de Arrecadação Efetiva da Anatel em PADOs julgados



Fonte: Anatel

Esses dados foram obtidos no âmbito do Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações, firmado pela parceria entre a Anatel e a Universidade de Brasília (UnB)<sup>7</sup>. Daí se infere também a pertinência deste estudo, pois se insere no foco de uma pesquisa realizada pela Anatel em parceria com a Universidade de Brasília.

O trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, com consultas à literatura pertinente ao tema regulação responsiva. É também uma pesquisa documental, cuja fonte primária foram os relatórios e estudos produzidos no âmbito do Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações, desenvolvido em parceria entre a Anatel e a Universidade de Brasília (UnB), por meio do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM), que forneceram o diagnóstico empírico e as bases teóricas para a mudança paradigmática na agência reguladora.

O trabalho se encontra estruturado em cinco capítulos. O Capítulo 1 apresenta o contexto da evolução do arcabouço jurídico-normativo do Direito Regulatório no Brasil atinente a regulação responsiva, a transição para o Estado Regulador e as limitações do modelo tradicional de “Comando e Controle”. O Capítulo 2 aprofunda o debate teórico trazendo a evolução do direito regulatório no Brasil, desde a sua concepção até as alterações normativas internas necessárias para a consolidação do modelo responsivo na Anatel. O Capítulo 3 apresenta a Teoria da Regulação Responsiva, sua relação com a Economia Comportamental e Teoria dos Jogos, até chegar na explicação sobre as pirâmides regulatórias, diamante regulatório e o modelo de *compliance* da Anatel. O Capítulo 4 traz uma análise comparada do

<sup>7</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. **Relatório Final Compreensivo (Meta 14)**. 2021a. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 20 fev. 2025.

setor de telecomunicações, com noções sobre os Estados Unidos, Inglaterra e Austrália, além de demonstrar as iniciativas práticas da Anatel que buscaram ampliar a responsividade na agência. Por fim, o último capítulo versa sobre a compatibilidade constitucional do modelo responsivo com princípios da Administração Pública como o da eficiência e discricionariedade administrativa e proporcionalizabilidade e razoabilidade na atividade sancionatória, além disso, também foi objeto de análise monográfica os desafios jurídico–institucionais à consolidação do modelo responsivo na Anatel.

## Capítulo 1

### **CRISE DO PARADIGMA DE COMANDO E CONTROLE:**

#### **Fundamentação teórica comparativa entre o modelo regulatório tradicional e o modelo atual responsivo**

O objetivo deste capítulo é apresentar os fundamentos teóricos do paradigma de “comando e controle” no contexto conceitual do Direito Regulatório, além de caracterizar o Estado Regulador e discorrer sobre a crise do modelo paradigmático e ascensão da responsividade como cerne do processo administrativo sancionatório e fiscalizatório.

#### **1.1. Conceito de Direito Regulatório**

Direito Regulatório é um ramo de Direito Público, isto é, integra um regramento jurídico do poder político, caracterizado pela estruturação do poder, pela conformação dos direitos, pelo estudo das relações envolvendo Estado e delegatários e pela autolimitação do poder. Em termos jurídicos, poder significa a possibilidade de interferência unilateral na esfera jurídica alheia.<sup>8</sup>

O Direito Regulatório emerge como uma disciplina jurídica autônoma no contexto do Estado contemporâneo, superando a visão de mera agregação de ramos tradicionais, como o Direito Administrativo ou Direito Constitucional. O cerne de sua atuação é a busca por princípios e instituições gerais que norteiam a regulação como um todo, sendo distinta de outros conceitos como intervenção, controle ou poder de polícia. Sob o prisma jurídico, não é limitado à proteção da concorrência ou dos consumidores; constitui uma atividade de administração das leis, voltada à concretização de direitos fundamentais, gerenciando a realidade para orientar setores a um modelo de funcionamento.

Os setores regulados possuem peculiaridades nesse modelo de funcionamento, na medida em que mesclam ramos tradicionais de conhecimento jurídico – Direito Constitucional, Administrativo, Tributário, Civil, Comercial, Consumerista, Ambiental, entre outros – com a disciplina jurídica regulatória específica de cada setor, compondo um quadro mais completo do regramento jurídico incidente sobre um setor de atividades reguladas.

#### **1.2. Estado Regulador**

A consolidação do Estado Regulador brasileiro ocorreu, especialmente, na década de 90 (século XX). Diferentemente do Estado Provedor, no qual havia centralidade na prestação de

serviços, ou do Estado Liberal, pautado pela não-intervenção, no Estado Regulador há um papel de coordenação, gerenciamento e controle indireto, que reconhece a interdependência entre Estado e mercado para a efetivação dos direitos fundamentais.

Essa consolidação demandou um arranjo institucional, com a criação de entidades especializadas, as denominadas agências reguladoras, dotadas de atributos, como especialidade, imparcialidade e autonomia decisória, para lidar com a complexidade de transformação dos setores relevantes na economia. Logo, a teoria e a prática do Direito Regulatório no Estado Regulador são marcadas por uma contínua evolução institucional e pela sofisticação teórica da regulação setorial.

### 1.3. Crise do Modelo Comando e Controle

O modelo de “comando e controle” é caracterizado pela imposição rígida de obrigações e padrões de conduta, com foco principal na aplicação de sanções como resposta ao descumprimento formal das normas. Esse modelo é baseado em pressupostos, como: capacidade e exclusividade do Estado em comandar e controlar; efetividade intrínseca dos comandos e sanções através de normas detalhadas e prescritivas que estabelecem padrões de conduta; unilateralidade da regulação regulatória e posse de informação suficiente, pelo Estado, sobre o comportamento dos regulados.

Associada ao modelo de “comando e controle” está a teoria punitiva de dissuasão, segundo a qual o regulado seria um ator racional que calcula os custos e benefícios de uma conduta ilícita. A norma jurídica, apoiada pela ameaça de sanção extrínseca, busca tornar o custo do descumprimento superior ao benefício da ilicitude, dissuadindo o comportamento desviante e promovendo o *compliance* regulatório. Portanto, para o modelo, a ameaça de sanções é suficiente para conformar a conduta empresarial ao interesse público.

Entretanto, no decorrer do tempo, restaram cristalinas as limitações do modelo tradicional de “comando e controle” em ambientes complexos e dinâmicos como o do setor de telecomunicações; a rigidez e a burocracia tornaram ineficaz a garantia de conformidade regulatória de forma ampla e duradoura. A ausência de resultados fiscais e a elevada litigiosidade evidenciam seu esgotamento como abordagem regulatória central. Há uma falha em lidar com a complexidade do comportamento regulado, com a assimetria de informações e de conhecimento, além da falta de motivação intrínseca dos agentes.

Ao fixar regras detalhadas *ex ante*, o regulador presume possui um conhecimento incompleto e estático da realidade setorial. Mas essa rigidez inibe a inovação, pois as empresas são desincentivadas a buscarem soluções mais eficientes ou tecnologicamente superiores

àquelas estritamente exigidas pela normativa. Outro óbice fundamental é a assimetria informacional, um impasse crônico na atividade crônica, visto que o regulador, frequentemente, dispõe de menos informações sobre custos, tecnologias e condições de mercado que o regulado, o que dificulta a formulação de regras ótimas e abre margem para a captura regulatória. Para Aranha:

A boa regulação é aquela que sabe impor sanções, quando necessárias – não simplesmente possíveis, ou decorrentes de uma automática e irrefletida aplicação das normas, pois as sanções drenam muito mais dos recursos regulatórios – sem que seja destruída a capacidade da fiscalização de persuadir, apoiando-se na maior presença pressuposta de sinergias do que incompatibilidades entre punição e persuasão.<sup>8</sup>

Destarte, o paradigma de “comando e controle” fomenta uma relação conflituosa entre o regulador e os entes regulados, na qual as empresas podem ser incentivadas a investir mais em estratégias para contornar a norma ou para se defender em processos administrativos sancionatórios, do que em melhorias efetivas para o consumidor, com efetivo interesse social. A baixa taxa de pagamento e a alta litigiosidade administrativa e judicial transformam o processo administrativo sancionador em um fim em si mesmo; um aparato burocrático custoso que consome tempo e recursos da Administração Pública e dos entes regulados. Porém, falha em seu objetivo de induzir o comportamento desejado e de reparar os danos aos consumidores.

Nesse cenário, configura-se a “crise do *enforcement*”, na qual a autoridade do regulador é minada não pela ausência de poder para punir, mas pela ineficácia dos instrumentos punitivos de que dispõe. É o reconhecimento dessa realidade que busca modelos alternativos, como o da regulação responsiva, necessária à legitimidade e à efetividade da atuação da Anatel.

Das insuficiências do modelo de “comando e controle”, emergiram outras teorias regulatórias, com métodos alternativos de intervenção estatal. A regulação por incentivos, sob uma ótica econômica, propõe o uso de mecanismos que alinham os interesses do ente regulado (lucro e eficiência) com os objetivos do interesse público. Essa abordagem permite maior flexibilidade quantos aos meios e aos fins escolhidos pelo regulado para cumprir a ordem estatal, em contraste com o microgerenciamento do “comando e controle”. Embora o conceito tradicional de incentivo possa se ligar à coerção extrínseca, como multas ou tarifas, as novas teorias regulatórias reconhecem a importância dos incentivos intrínsecos, oriundos da cultura e de normas internas do sistema regulado. Vale notar que a regulação por incentivos, mesmo as baseadas em incentivos intrínsecos, não significa ausência de atuação estatal; ao contrário, exige envolvimento do Estado para reforçar os incentivos e garantir a efetividade da regulação.

---

<sup>8</sup> ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2024, p.122.

A Anatel tem se beneficiado das experiências pioneiras de outras agências reguladoras brasileiras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), cada uma em seu setor, que já vinham desenvolvendo e implementando suas próprias versões de pirâmides de *compliances* e estratégias de atuação responsiva.

Nesse panorama de busca por abordagens mais eficazes, insere-se a Teoria da Regulação Responsiva, desenvolvida por Ian Ayres e John Braithwaite, para os quais a regulação tem natureza multifacetada da regulação. Propõem um modelo flexível, adaptável e sensível à estrutura e características do mercado regulado, incluindo o comportamento e perfil dos agentes.

## Capítulo 2

### EVOLUÇÃO DO DIREITO REGULATÓRIO NO BRASIL

#### Contextualização do arcabouço jurídico-regulatório destinado ao setor de telecomunicações no Brasil

A transição de um modelo de “comando e controle” para uma abordagem responsiva exigiu uma profunda revisão do arcabouço normativo que rege a atividade fiscalizatória e sancionatória. O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar, de forma contextualizada, o arcabouço jurídico-regulatório destinado ao setor de telecomunicações da Anatel. Inicia-se com um panorama das alterações necessárias na Constituição Federal para sua implementação, depois, traz-se a Lei Mínima (Lei 9.295/1996), posteriormente a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei 9.472/1997), finalizando com o Plano Geral de Outorgas (PGO) (Decreto 2.534/1998). Serão discutidas: a Lei das Agências (Lei 13.848/2019), a Resolução Anatel 717/2019, a Consulta Pública 53/2018, a Resolução 589/2012 (Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - RASA) e o Plano Estratégico 2023-2027 da Anatel.

#### 2.1. Contexto Normativo na Anatel

Antes de adentrarmos a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), cabe retomar as mudanças no contexto do arcabouço jurídico-regulatório, necessárias para possibilitar a transição paradigmática como produto da política pública liberal de reduzir a intervenção do Estado. As empresas públicas estatais eram afetadas pelos mesmos problemas da Administração Pública, como burocratização, morosidade, baixa efetividade e outros.

O setor de telecomunicações no Brasil passou por profundas transformações estruturais e regulatórias, refletindo as mudanças tecnológicas e as concepções sobre o papel do Estado na Economia e na provisão de serviços essenciais. As primeiras iniciativas remontam à implantação do telégrafo, por volta de 1854, marcando o início da comunicação a longa distância no país. A Era Vargas presenciou modificações importantes, especialmente com a rápida expansão do rádio, culminando na promulgação da Lei 4.117 (Código Brasileiro de Telecomunicações), de 27 de agosto de 1962. Essa lei se tornou um marco crucial e texto de referência para a regulação da radiodifusão e telecomunicações por cerca de 35 anos.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> LEI Nº 4.117, 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação originária, nada falava sobre agências reguladoras. Há somente duas passagens no texto original que tangenciam a função reguladora do Estado: o art. 174, mencionando que o Estado exercerá, como agente normativo, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, e o *caput* do art. 192, sobre a necessidade de regulação do sistema financeiro nacional, por meio de lei complementar. O texto nada dispunha sobre como a regulação devia ser exercida, deixando amplo espaço de conformação ao órgão regulador para adotar técnicas responsivas, desde que não violassem a Carta Magna.

Frente a isso, foi necessário alterar a Constituição Federal de 1988, com as Emendas Constitucionais nº 5, nº 8 e nº 9, para possibilitar que os serviços de telecomunicações pudessem ser prestados tanto pelo Estado como por entes privados, mediante concessão, permissão ou autorização, nos termos do art. 21 da Carta Magna<sup>10</sup>. Em sequência, foi editada a Lei 9.295/1996 (Lei Mínima)<sup>11</sup>, como regra normativa de transição entre o modelo de intervenção centralizada e o novo modelo almejado.

Por fim, o regime estabelecido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, regulamentado pelo Decreto 52.026/1963, foi superado quando foi editada a Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações LGT). Essa norma criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em seu art. 8º, fixou suas competências institucionais nos arts. 18 e 19 e estabeleceu a forma de descentralização estatal nos serviços de telecomunicações.

Em um primeiro instante, foram expedidas outorgas de concessão às empresas do grupo Telebrás (teles estatais que monopolizaram o serviço de telecomunicações entre as décadas de 60 e 90). Desde então, as empresas estaduais foram agrupadas em regiões, segundo o Decreto 2.534/1998 (Plano Geral de Outorgas), e posteriormente levadas a leilão, transferindo-se o controle societário da União para a iniciativa privada.

A partir de então, houve um estabelecimento de parâmetros direcionados à universalização, à qualidade e à obrigação de continuidade do serviço, bem como à livre competição, entre outros. O modelo teve um grande êxito no Brasil, pois houve uma curva de crescimento da quantidade de acessos, tanto do serviço móvel quanto do serviço fixo, porém na mesma proporção cresceu o número de reclamações dos usuários dos serviços.

Mas a Carta Magna confere amplos poderes à Anatel, para modelar sua atuação

---

<sup>10</sup> Art. 21. Compete à União: [...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

<sup>11</sup> LEI Nº 9.295, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.

regulatória, desde que respeitada a legislação de regência do setor.<sup>12</sup> Outrossim, a constitucionalidade do estabelecimento de assimetrias regulatórias no ecossistema brasileiro de telecomunicações foi declarada.<sup>13</sup> As assimetrias regulatórias são “regras diferenciadas para atores de um mesmo setor ou de uma mesma setorial, cada qual experimentando ônus diversos decorrentes da regulação estatal”.<sup>14</sup>

A Anatel exerce o papel de dupla função regulatória: (i) disciplina normativo-fiscalizatória e (ii) de fomento e incentivos.<sup>15</sup> Logo, é uma agência que pode editar normas impositivas aos agentes regulados, de modo a exigir comportamentos, sendo passível de sanção, restrição ou limitações à atuação dos prestadores de serviços (art. 19 da LGT).

Sob esse aspecto, a Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica)<sup>16</sup> estabelece diretrizes que devem ser obedecidas pelas agências reguladoras em sua atuação. No escopo dessa monografia, destaque-se que o art. 4º da Lei de Liberdade Econômica estabeleceu, como dever da Administração Pública direta e indireta, evitar abuso de poder regulatório indevidamente:

- I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;
- III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;
- V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;
- VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;
- VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;
- VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

<sup>12</sup> O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1668/DF, estabeleceu que as atribuições da Anatel “compõem uma dimensão eminentemente técnica ligada à área de atuação da Anatel, nos termos do inciso XI do artigo 21 da Constituição (...) [sem] qualquer pecha de inconstitucionalidade”.

<sup>13</sup> Na ADI 1668/DF, ratificou-se, a constitucionalidade das disposições sobre prestação concomitante dos serviços nos regimes público e privado. Esse entendimento foi corroborado no RE nº 1070522/PE, que destacou as assimetrias regulatórias, previstas pela LGT, como exemplos de soluções inovadoras. As atribuições normativas da Anatel “compõem uma dimensão eminentemente técnica ligada à área de atuação da Anatel, nos termos do inciso XI do artigo 21 da Constituição (...) [não se vislumbrando] qualquer pecha de inconstitucionalidade”

<sup>14</sup> Ver mais: “Limites das Assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos”, de Floriano de Azevedo Marques Neto e Marina Fontão Zago, de 2018, disponível em: <https://periodicos.fgv.br> Acesso em: 22 jan. 2025.

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, v. 226, p. 187-212, 2001, p.203-206.

<sup>16</sup> LEI Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

Apesar de haver estrutura responsiva em regulamentos específicos e experiências pontuais da Anatel desde 2010, notadamente o “Espaço Reservado” de 2015, o “Projeto Serviços Adicionais” de 2018, o “Programa de Cancelamento Automático de Contratos” de 2018, o “Não me Perturbe” de 2019, o “Ranking de Acessibilidade” de 2019, a “Sanção de Obrigação de Fazer”, de 2019 e outros, ainda faltavam regras gerais que permitissem sua aplicação a diferentes matérias e de forma horizontal nos processos fiscalizatórios da agência.

A Lei 13.848/2019 (Lei das Agências)<sup>17</sup> não possui uma relevância especial sobre a atividade sancionatória. Porém, no contexto temático, pode ser entendida como uma forma de normatizar a organização, a gestão, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Em termos de determinação de conduta, seu art. 4º estabelece que: “A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público”.

A Resolução 717, de 23 de dezembro de 2019, aprovou o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL)<sup>18</sup>, o qual faz menções à regulação responsiva em seus artigos 6º e 13, como o método adequado para avaliação e regulação da qualidade dos serviços. Mas seu maior legado foi instituir a atuação responsiva como princípio de atuação da Anatel. Segue *in verbis*:

Art. 6º A gestão da Qualidade é regida pelos princípios e regras contidos na Constituição Federal, na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na regulamentação da Anatel e em especial, pelos seguintes princípios:

- I - liberdade econômica;
- II - função social das redes de telecomunicações;
- III - livre concorrência;
- IV - redução das desigualdades regionais e sociais;
- V - defesa do consumidor;
- VI - atuação de forma responsiva;**
- VII - incentivo ao comportamento responsivo dos entes regulados;**
- VIII - avaliação da qualidade por meio da percepção dos consumidores em complemento às medições técnicas;
- IX - estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços de telecomunicações;

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQual)**, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019. Processo 53500.006207/2015-16.

X - promoção da transparência e da disseminação de dados e informações à sociedade, observados os dispositivos legais aplicáveis;

XI - diversidade na oferta dos serviços de telecomunicações, compatíveis com a exigência dos usuários; e,

XII - máxima granularidade e precisão dos indicadores, nos limites das capacidades técnica, econômica e estatística.

[...]

Art. 13. A Anatel, para alcançar os objetivos e princípios da Qualidade estabelecidos neste Regulamento, deve **basear-se na regulação responsiva**, com adoção de medidas proporcionais ao risco identificado e à conduta das prestadoras, especialmente quando as prestadoras forem classificadas com Selo "D" e "E" em municípios e/ou UF, podendo adotar, dentre outras, as seguintes medidas, sem prejuízo das fixadas em regulamentação específica: [...]

I - medidas adicionais de transparência e comunicação aos usuários;

II - exigência de plano de ação;

III - expedição de medidas cautelares;

IV - compensação aos consumidores do respectivo município.

Para além, essa Resolução criou o Selo de Qualidade que classifica as operadoras entre A e E. Essa aferição ocorre anualmente, pormenorizada por serviço e localidade. As empresas com o pior desempenho (D e E) serão passíveis de medidas. Visa-se à transparência aos usuários, exigência de plano de ação, medidas cautelares e compensação aos consumidores.

A Consulta Pública 53/2018<sup>19</sup> definiu os princípios da regulação responsiva como norteadores ao processo de controle e fiscalização. O documento altera a Resolução 589/2012 (Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas – RASA)<sup>20</sup> e serviu de subsídio para a Resolução 746/2021 (novo Regulamento de Fiscalização Regulatória - RFR)<sup>21</sup>, normativa que explicita a preocupação da agência em dialogar com os entes regulados; iniciativa cristalina ao restringir a aplicação da advertência no artigo 12:

Art. 12. A Agência aplicará a sanção de advertência quando da ocorrência de uma das seguintes alternativas:

I - não justifique a imposição de pena mais grave ao infrator; ou,

II - atendimento das medidas impostas em processo de Acompanhamento do qual derivou o Pado.

Parágrafo único. Não será aplicada a sanção de advertência a:

I - descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade;

II - infrações graves, na forma do § 3º do art. 9º deste Regulamento, ressalvada a situação prevista no inciso II do caput deste artigo.

A Resolução 589/2012, Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA), de 07 de maio de 2012, estabelece critérios para a aplicação de sanções

<sup>19</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Consulta Pública nº 53, reavaliação do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA)**. Disponível em: <https://apps.anatel.gov.br/>. Acesso: 06 jan. 2025.

<sup>20</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA)**, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012.

<sup>21</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Resolução nº 746**, de 22 de junho de 2021. **Aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/>. Acesso: 03 jan. 2025

administrativas. Seu art. 3º versa sobre as sanções passíveis:

Art. 3º Os infratores estão sujeitos às seguintes sanções, sem prejuízo das medidas previstas na legislação consumerista e das sanções de natureza civil e penal, inclusive a prevista pelo art. 183 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - obrigação de fazer;
- V - obrigação de não fazer;
- VI - caducidade; e
- VII - declaração de inidoneidade.

Parágrafo único. O descumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009, sujeita os infratores à aplicação das sanções previstas no caput e, ainda, à sanção de multa diária nos termos do art. 18 da referida lei.

Em casos de má-fé o Regulamento prevê que os controladores e administradores serão responsabilizados, caso se verifiquem os seguintes comportamentos do rol do art.7º:

- I - descumprir deliberadamente as disposições de leis, regulamentos, súmulas, contratos, termos e atos da Agência;
- II - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de leis, regulamentos, súmulas, contratos, termos e atos aplicáveis ou fatos incontroversos;
- III - alterar a verdade dos fatos, bem como juntar, aos autos, documentos falsos;
- IV - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;
- V - opor resistência injustificada ao andamento do processo;
- VI - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;
- VII - provocar incidentes manifestamente infundados;
- VIII - peticionar com intuito manifestamente protelatório.

Parágrafo único. Os conceitos de má-fé previstos neste artigo aplicam-se aos infratores e/ou aos seus administradores ou controladores.

O RASA estabelece parâmetros a serem considerados na definição das sanções, em seu art. 10, sendo eles:

- I - a classificação da infração;
  - II - os danos resultantes para o serviço e para os usuários efetivos ou potenciais;
  - III - as circunstâncias agravantes e atenuantes, conforme definições dos arts. 19 e 20 deste regulamento;
  - IV - os antecedentes do infrator;
  - V - a reincidência específica;
  - VI - o serviço explorado;
  - VII - a abrangência dos interesses a que o serviço atende;
  - VIII - o regime jurídico de exploração do serviço;
  - IX - a situação econômica e financeira do infrator, em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio;
  - X - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção; e
  - XI - o vulto da vantagem auferida, direta ou indiretamente, pelo infrator.
- Parágrafo único. O mesmo registro de sanção não pode ser utilizado como reincidência e antecedente na aplicação da sanção.

O Plano Estratégico 2023-2027<sup>22</sup> tem o propósito de conectar o Brasil para melhorar a vida dos cidadãos. Nos objetivos estratégicos de processos de infraestrutura e qualidade, há

<sup>22</sup> ANATEL. **Plano Estratégico 2023-27**, disponível em: <https://www.gov.br/>

expressa orientação de uma atuação responsiva para cumprimento de obrigações regulatórias. Leva a um engajamento com prestadoras para melhoria da qualidade do atendimento ao consumidor e utilização de dados para orientar políticas públicas e ações corretivas.

Logo, é notório, no arcabouço-jurídico regulatório da Anatel que há esforços de gradação na dosimetria das sanções. E se não fosse uma imposição aos entes regulados, um espaço responsivo para se dialogar, a depender do resultado, as sanções poderiam ser revistas, levando-se em consideração o interesse público a ser protegido, os critérios de conveniência e oportunidade e os parâmetros da substituição da sanção.

## Capítulo 3

### TEORIA DA REGULÇÃO RESPONSIVA

#### A Regulação Responsiva como resposta da crise paradigmática

O objetivo deste terceiro capítulo é apresentar a teoria da regulação responsiva e seus pressupostos como resposta à crise paradigmática de “comando e controle”. Também, descrever como a teoria dos jogos influencia a construção da responsividade e os modelos de pirâmides regulatórias, até chegar na construção da Pirâmide de *Compliance* da Anatel.

#### 3.1 Regulação Responsiva

Para a teoria da regulação responsiva, a regulação é um esforço de criação de incentivos morais para cumprimento da lei. Visando a superar o debate entre regular e desregular, propõe-se a regulação responsiva (*responsive regulation*)<sup>23</sup>, cuja efetividade depende da criação de regras que incentivem o regulado a cumpri-las voluntariamente, em um ambiente de constante diálogo entre regulador e regulado. A regulação consiste em um conjunto de atividades distribuídas em uma pirâmide, cuja base estão as atividades persuasivas da conduta do regulado e, no topo, as penas por condutas indesejadas.<sup>24</sup>

A regulação responsiva se afasta de discussões sobre a razão de ser da regulação para poder se afirmar como teoria que transcende o impasse entre intensificação da regulação e desregulação, apoiando-se em estudos empíricos para formular o desenho regulatório. O pressuposto central encontra-se na noção de que, no espaço de interação e de influência recíprocas, entre regulação estatal e privada, estão as melhores oportunidades de construção de alternativas de desenho regulatório; põe fim à discussão entre regular e desregular.

A ideia de que a regulação seria indesejada é rejeitada pela teoria da regulação responsiva, cujo princípio é: o bom funcionamento dos mercados somente pode atingir um estágio benéfico, quando o fluxo regulatório estiver integrado pela regulação estatal. Punição e persuasão são dependentes entre si e reforçam os efeitos de sua contraparte.<sup>25</sup>

Outro pressuposto da regulação responsiva é o de que a fiscalização regulatória

<sup>23</sup> AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: Transcending the Desregulation Debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

<sup>24</sup> BRAITHWAITE, John. **Crime, Shame and Reintegration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

<sup>25</sup> BRAITHWAITE, John. **To punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety**. Albany: State University of New York Press, 1985, p.86.

realizada pela indústria seria mais ostensiva, demorada e profunda do que a realizada por agentes públicos. Em outras palavras, punições societárias decorrentes, por exemplo, de departamentos de *compliance* podem ser muito mais severas do que as extrensicamente aplicadas. A fiscalização privada seria mais detalhista, com maior capacidade de detecção de problemas, com funcionários mais preparados, além de gozarem de confiança empresarial para obtenção de informações e correção de rumos.<sup>26</sup>

Para Braithwaite<sup>27</sup>, os atores da regulação possuem perfis diversos: alguns obedecem à lei por um cálculo econômico; outros apenas serão aderentes à regulação se os custos do descumprimento superarem os benefícios do não cumprimento; outros são absolutamente aderentes apenas por estarem no arcabouço jurídico-regulatório, e outros ainda não estarão passíveis à regulação de condutas e devem ser excluídos do jogo regulatório, logo não merecem integrar o cenário e devem ser incapacitados no processo.

A regulação responsiva postula a interdependência e a complementaridade entre punição e persuasão. A ameaça de sanção pode ser instrumento apropriado para obtenção de informações sobre o descumprimento das normas e para afirmar a legitimidade dos reguladores que desejam persuadir. Persuadir, nesse contexto, significa negociar e valorizar o comportamento cooperativo do regulado. A lógica desse raciocínio deriva da noção de que o poder de punir ajuda a afirmar a legitimidade dos reguladores que desejem persuadir.

Renuncia-se à aplicação intransigente de punições para valorizar o comportamento cooperativo do regulado, partindo-se de uma concepção de responsividade originada do engajamento e empoderamento do regulado. Para Selznick<sup>28</sup>, uma regulação responsiva respeita a autonomia de diferentes grupos, reconhecendo a “complexa textura da vida social”.

Infere-se, portanto, que a regulação responsiva pressupõe uma constante interação entre regulador e regulado, na qual o primeiro busca compreender as razões do descumprimento do regulado e auxilia na busca de soluções antes de recorrer à força impositiva da sanção.

O modelo é baseado na presunção de boa-fé do agente regulado, partindo do princípio de que as empresas preferem cumprir a lei, seja por razões morais, reputacionais ou financeiras. A sanção é reservada aos casos em que o diálogo se mostra infrutífero ou quando

---

<sup>26</sup> ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório**. 9 ed., London: Laccademia Publishing, 2024, p.123.

<sup>27</sup> BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control. **Michigan Law Review**, v.80, n.7, p. 1466-1507, Jun. 1982, p. 1468.

<sup>28</sup> SELZNICK, Selznick, P. (1992). **The moral commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley, CA: University of California Press, 1992, p. 465-470 .

se detecta uma conduta dolosa ou de má-fé. Essa abordagem exige do regulador uma postura mais flexível e menos burocrática, com capacidade para modular sua atuação conforme as circunstâncias. Logo, a implementação de uma estratégia responsiva necessariamente implica uma mudança cultural profunda na agência reguladora, que passa de mera aplicadora de regras para uma gestora de riscos e solucionadora de problemas.

### 3.2. Teoria dos Jogos e Regulação Responsiva

A estratégia de constrangimento de reação equivalente ou TFT (*enforcement strategy*) é uma forma recomendada pela teoria da regulação responsiva, importada da teoria dos jogos, na qual a regulação é modelada segundo o dilema do prisioneiro. O importante da aplicação dessa teoria decorre da ciência de que uma parte – regulador ou regulado – somente detém trunfos em relação à outra enquanto persistir na postura cooperativa. Quando o Estado lança mão de constrangimentos normativos extrínsecos, com sanções aflitivas e incapacitantes, ele perde a vantagem no jogo, o mesmo sucedendo com empresas desleais à postura cooperativa.

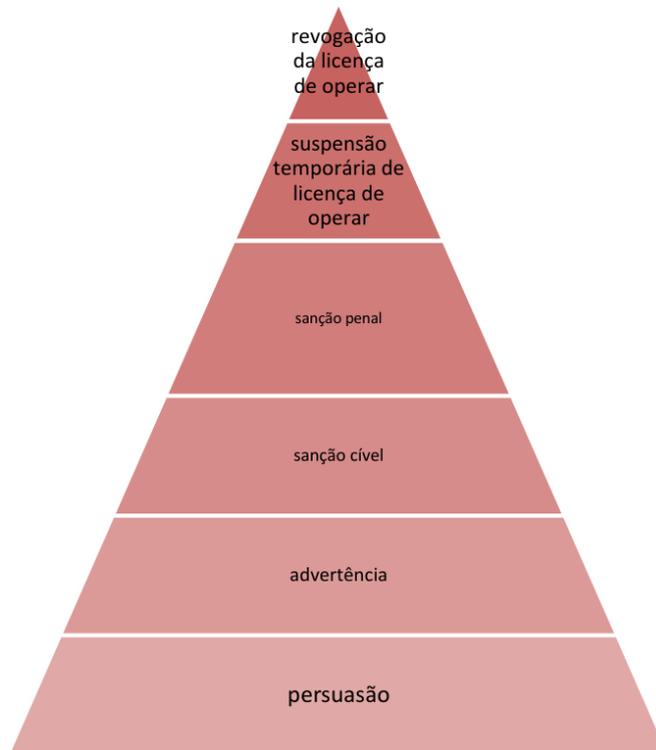
A teoria da regulação responsiva indica, como recomendação ao regulador, dar tempo suficiente ao regulado para correção de conduta antes de escalar as sanções, o que reafirma sua reputação de regulador justo. Apoiar-se na paciência como incentivo à adoção de postura cooperativa pelo regulado e no rigor exemplar e divulgação dos resultados punitivos para todos os regulados quando a postura cooperativa falhar.

### 3.3. Pirâmides Regulatórias

A pirâmide regulatória, ou pirâmide de *compliance*, é a representação visual mais conhecida da Teoria da Regulação Responsiva. Ela consiste em um escalonamento de estratégias regulatórias e de medidas de constrangimento, disposta hierarquicamente em camadas. A estrutura da pirâmide tipicamente apresenta uma base alargada, representando as estratégias menos intrusivas e mais cooperativas, como a persuasão e a autorregulação. À medida que se ascende na pirâmide, as estratégias se tornam progressivamente mais coercitivas e intervencionistas, culminando, no topo, com as sanções mais severas, com multas elevadas, suspensão ou revogação de licenças e até mesmo sanções penais.

Nesse sentido, a recomendação é acertada no setor de telecomunicações, segundo a qual, nas indústrias de transformações tecnológicas céleres, o regulador deve apostar em persuasão, ao invés da punição. Nessa perspectiva, para ilustrar, na figura 2, a pirâmide de constrangimento:

Figura 2 – Pirâmide de constrangimento



Fonte: Ayres; Braithwaite, 1992, p.35

O modelo da pirâmide é poderoso por comunicar ao mercado a lógica da atuação estatal: a cooperação será sempre a primeira opção, mas a não cooperação terá consequências progressivamente mais severas. A teoria evoluiu para incorporar modelos ainda mais sofisticados, como o “Diamante Regulatório”, que acrescenta a dimensão da capacitação (*capacity building*) ao lado da persuasão, da dissuasão e do diálogo. A ideia é que, muitas vezes, o descumprimento não decorre de má-fé, mas da falta de capacidade técnica ou financeira do regulado para atender às exigências; cabendo ao regulador também atuar para fomentar essa capacitação.

Outros tipos de pirâmides regulatórias foram propostas durante o desenvolvimento da Teoria da Regulação Responsiva, cada qual com finalidades específicas como o diamante regulatório.

Um modelo interessante é a pirâmide de recompensas (ou *strenghts-based pyramid*), na qual a abordagem é centrada na possibilidade de escalonamento de incentivos positivos para além da mera ausência de punição. Na figura 3, sua ilustração:

Figura 3 – Pirâmide de recompensas



Fonte: Braithwaite et al., 2007, p.319

Braithwaite descreve o funcionamento dessa modelagem partindo do pressuposto de que o contrário do constrangimento moral pelo não gerenciamento de um risco da pirâmide regulatória “são os elogios informais por se aproveitar uma oportunidade na pirâmide de reforço positivo.”

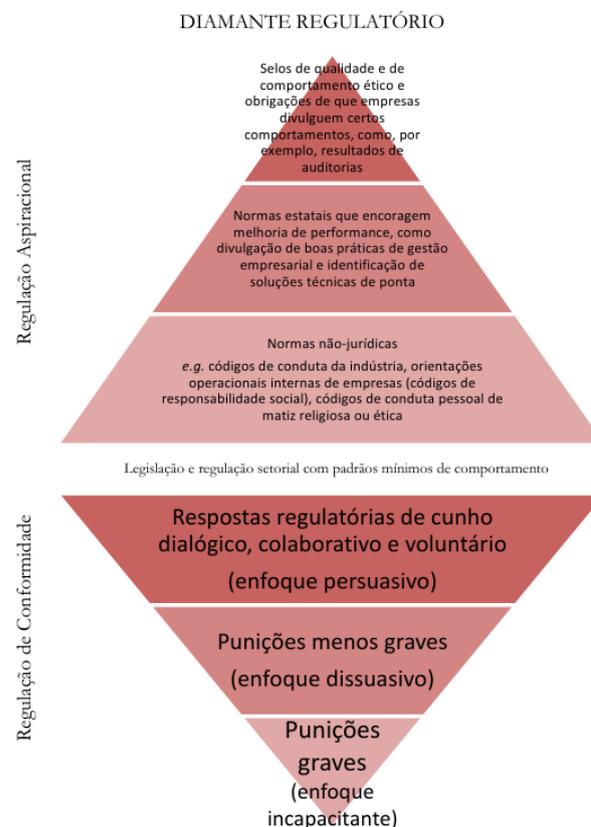
À medida que a pirâmide regulatória avança entre sanções dissuasórias, a pirâmide de reforço positivo pode alternar entre prêmios e subsídios (bolsas). Os prêmios são concedidos para encorajar quem desenvolve novos parâmetros capazes de elevar o patamar do setor. Esses prêmios fortalecem os agentes regulados excelentes. Evidentemente, há grande valor em premiar alguém que, ainda que seja ruim em quase tudo, é surpreendentemente bom em determinada área. Esse valor está em descobrir um ponto forte no que há de mais frágil em nós, para que sirva como base na construção de outras virtudes que superem nossas fraquezas. Esse é o ideal de uma educação redentora, que encontra algo de excepcional nas capacidades de cada estudante. Não há risco moral ao outorgar prêmios, pois eles vão para quem trabalhou de maneira extraordinária para desenvolver seus pontos fortes. Podem-se vincular subsídios a prêmios quando isso tiver como finalidade fornecer recursos para pesquisa e desenvolvimento de caminhos mais avançados rumo à qualidade. Entretanto, em geral faz sentido destinar a maior parte dos recursos escassos de subsídio a quem esteja progredindo na construção de um ponto forte, partindo de uma condição de grande fragilidade. Isso significa que os subsídios se concentram onde as necessidades são maiores, enquanto os prêmios se concentram onde há mais excelência. Para obter um subsídio voltado à construção de um ponto forte, contudo, o agente já deve estar em processo de aprimoramento dessa competência e, ao mesmo tempo, precisar de mais recursos para levá-la a um nível superior. Dessa forma, o subsídio funciona simultaneamente como recompensa pelo esforço e como meio de direcionar recursos para onde as necessidades são mais urgentes. O efeito combinado das duas pirâmides é eliminar o risco moral nas recompensas. Um agente que deixa uma fraqueza se agravar não receberá nem subsídio nem prêmio. De fato, quando essa fraqueza causa problemas, ocorre uma escalada punitiva na pirâmide regulatória até que esses problemas sejam resolvidos e os sistemas falhos que os

permitiram sejam reformados. Uma vez que um agente não conforme é levado de volta à base da pirâmide regulatória, o foco do envolvimento do inspetor com ele pode, então, voltar-se à construção de pontos fortes.<sup>29</sup>

De sua parte, o “Diamante Regulatório” propõe conformidade para além das regras, essa proposta desvia o foco da teoria responsiva de busca da conformidade a padrões de comportamento extrinsecamente definidos. Em grande medida, a proposta do diamante regulatório é uma proposta de ampliação do conceito de regulação com a referência ao comportamento para além da conformidade, ou *beyond compliance*.<sup>30</sup>

O diamante regulatório, tal como a pirâmide, é uma representação simplificada da teoria. Apresenta parte da regulação de conformidade, com punições e respostas regulatórias de cunho dialógico, e metade traz aspectos da regulação aspiracional com incentivos positivos (selos de qualidade, boas práticas empresariais e códigos de conduta. A figura 4 ilustra esse diamante.

Figura 4 – Diamante Regulatório



Fonte: Kolieb, 2015, p.150.

<sup>29</sup> BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice & Responsive Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

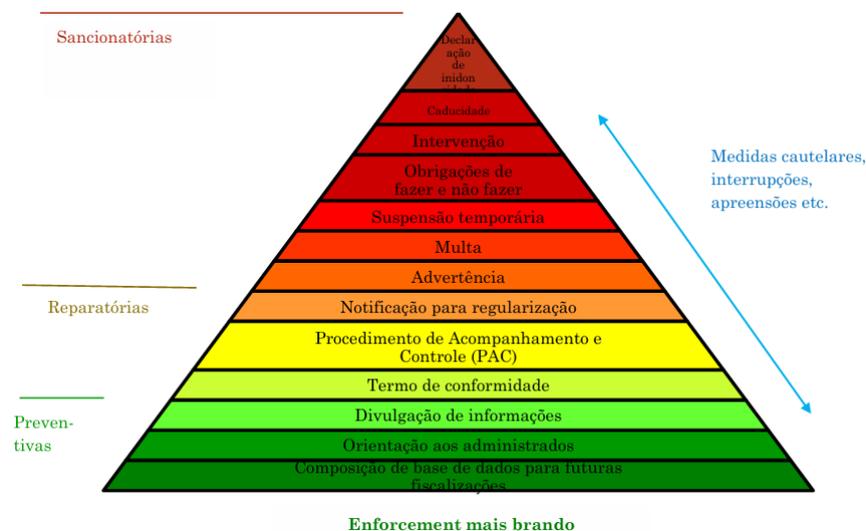
<sup>30</sup> BORCK, Jonathan C; COGLIANESE, Cary. Beyond Compliance: Explaining Business Participation in Voluntary Environmental Programs. In: PARKER, C.; NIELSEN, V.L. **Explaining compliance: business responses to regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011. p. 139-169.

A diferença da proposta de diamante regulatório está no seguinte: ao enfatizar padrões e incentivos comportamentais de conformidade com a norma e incentivar os regulados para irem além do exigido pela normatização, cada metade do diamante regulatório representa um aspecto da regulação; a metade inferior do diamante representa as contribuições sedimentadas da pirâmide regulatória braithwaitiana invertida, reunindo as medidas punitivas e persuasivas da pirâmide de constrangimento, com finalidade de regulação para conformidade às normas – regulação de conformidade (ou *compliance regulation*); a metade superior representa a contribuição originária de estudos sobre conformidade para além das normas – regulação aspiracional<sup>31</sup> (ou *aspirational regulation*).

Inferre-se, portanto, que o conjunto de instrumentos persuasivos depende do setor regulado, da cultura dos negócios, da tradição jurídica, enfim, das circunstâncias. Cabe ao regulador desenhar a pirâmide regulatória segundo as características do setor regulado, do segmento do setor regulado e das condições próprias a cada regulado. Por exemplo: no setor de radiodifusão, um monitoramento seletivo oriundo das reclamações e a presença de ameaças de cassação de licenças e advertências funcionam como incentivos à autorregulação com base na força da renovação das licenças.

É nesse contexto que o Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações (CCOM) da Universidade de Brasília (UnB), em parceria com a Anatel, desenvolveu uma Pirâmide de *Compliance* para a Anatel (figura 5):

Figura 5 – Pirâmide de Compliance Anatel



Fonte: Relatório Final Compreensivo (Meta 14) – Anatel/UnB, 2021, p. 299.

<sup>31</sup> KOLIEB, Jonathan. When to Punish, When to persuade and when to reward: strengthening responsive Regulation with the Regulatory Diamond. *Monash University Law Review*, v.41, n. 1, p.136-162, 2015, p. 15

Os três primeiros tipos compõem a Pirâmide de *Compliance*, uma vez que são medidas concretas a serem adotadas pela Anatel para persuadir (preventivas e reparatórias) o regulado a retornar à legalidade ou dissuadi-lo (sancionatórias) de cometer novas irregularidades, punindo-o por irregularidades que não foram corrigidas via persuasão. As medidas preventivas e reparatórias são “pré-processuais”, isto é, quando adotadas não ensejam a instauração de PADO, uma vez que seu objetivo é garantir a prevenção da irregularidade e o retorno do regulado à situação de conformidade.

Em outra perspectiva, as medidas cautelares não podem ser consideradas sanção nem prevenção, pois são providências administrativas que produzem efeitos práticos imediatos, em paralelo à discussão entre o regulador e regulado, com vistas a impedir a ocorrência de risco à vida, a clandestinidade e a interferência inadequada na atuação de terceiros.

## Capítulo 4

### PERSPECTIVA COMPARADA DA REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E INICIATIVAS RESPONSIVAS DA ANATEL

#### Descrição de casos no setor de telecomunicações para efeitos comparativos e iniciativas responsivas na Anatel

A análise da regulação no setor de telecomunicações demanda uma incursão histórica e comparada para se compreender a evolução das abordagens e a diversidade de modelos adotados globalmente. A trajetória da regulação setorial de telecomunicações, em particular, foi influenciada pelas experiências dos Estados Unidos, da Austrália e da Inglaterra, que serviram de referencial para vários países, incluindo o Brasil.

Em um panorama histórico, a regulação no setor de telecomunicações iniciou com a adoção de um modelo regulatório baseado em custos. Esse modelo busca garantir uma taxa de retorno razoável sobre o capital investido, de modo a assegurar a viabilidade econômica dos serviços, especialmente em um contexto de monopólio natural ou de infraestruturas intensivas em capital. Entretanto, com a crescente complexidade do setor e a introdução de competição em alguns segmentos, modelos alternativos emergiram. O objetivo deste capítulo é descrever experiências internacionais no setor de telecomunicações e iniciativas em curso na Anatel, voltadas à teoria da regulação responsiva.

#### 4.1. Breve Comparação no Âmbito Internacional

Com a comparação de modelos regulatórios, é possível demonstrar as diversas abordagens no setor de telecomunicações, as quais evoluíram em resposta às características específicas de cada mercado, aos objetivos de política pública e à dinâmica da competição. A transição de modelos predominantemente baseados em custos para abordagens com incentivos e que promovem a concorrência é uma tendência observada em diversos países.

##### 4.1.1. Estados Unidos

Os Estados Unidos desempenharam um papel fundamental na regulação mundial de telecomunicações. Historicamente, a indústria de telecomunicações desse país era considerada monopólio natural até o final da década de 70. A Lei das Comunicações (*Communications Act*) de 1934 estabelecia o direito de acesso aos serviços de comunicações eficientes, com

instalações adequadas e a custos razoáveis, criando um mecanismo de subsídios cruzados para atingir esse objetivo. A *Federal Communications Commission* (FCC) é o principal órgão regulador dos serviços de comunicações. Em 1996, o *Telecommunications Act* introduziu a desagregação de redes (*unbundling*) das operadoras de telefonia locais, e a FCC decidiu adotar um tipo de regulação *Total Element Long Run Incremental Cost* (TELRIC).

Nos Estados Unidos, a trajetória da regulação do setor foi resultado de um conjunto mais diversificado de forças tecnológicas, econômicas e regulatórias. Até meados dos anos 70, a AT&T detinha o monopólio tanto dos serviços de telefonia local quanto dos de longa distância. Essa situação começou a ser modificada com o surgimento da tecnologia de microondas. Ao diminuir a escala (volume de tráfego) mínima para a entrada no setor de telefonia de longa distância, abriu-se a porta para a entrada de concorrentes. O foco da política de universalização nos EUA passou para a banda larga, utilizando leilões reversos para identificar áreas de maior necessidade e incentivar a cobertura móvel. A regulação tradicional por custo dos serviços tornou-se insustentável nos mercados em que passou a haver concorrência, e várias formas de regulação por incentivos passaram a ser usadas.

#### 4.1.2. Inglaterra

A Inglaterra, assim como os EUA, foi um ator central na conformação da regulação de telecomunicações. A indústria britânica também era vista como monopólio natural até o final de década de 70. A privatização da *British Telecom* e a aprovação do *Telecommunications Act* em 1984, no governo de Margaret Thatcher, resultaram em outro sistema de regulação e na criação de um órgão regulador independente, o *Office of Telecommunications* (OFTEL).

A adoção da regulação por custo do serviço, amplamente utilizada nos Estados Unidos, chegou a ser cogitada, mas ao final do processo, prevaleceu um modelo de regulação novo que concedia maior autonomia às firmas e as incentivava a serem mais eficientes. Esse modelo, conhecido como *price cap*, difundiu-se pelos setor de telecomunicações dos Estados Unidos e de muitos países da Oceania, África, Ásia e América Latina. No entanto, na União Européia, o *price cap* não teve uma penetração tão ampla.<sup>32</sup>

#### 4.1.3. Austrália

A Austrália destaca-se na implementação de medidas de regulação responsiva em

---

<sup>32</sup> CAVE, M. **40 years on: an account of innovation in the regulation of UK telecommunications**, in 3 1/2 chapters. **Telecommunications Policy**, v. 41, p. 904-915, 2017.

diversos setores, incluindo o de telecomunicações. No país, existem dois reguladores principais com competências na área de telecomunicações: a *Australian Competition & Consumer Commission* (ACCC) e a *Australian Communications and Media Authority* (ACMA). Enquanto a primeira objetiva promover a competição, o comércio justo, o bem-estar e regular os serviços de infraestrutura nacional<sup>33</sup>, a segunda atua na regulação técnica do setor, sendo responsável por licenças e autorizações de rádio e internet.

Ambos os órgãos contam com pirâmides de *compliance* que utilizam medidas de persuasão na base e de dissuasão no topo. O Ministro das Comunicações australiano pode determinar o controle de preços para firmas com poder de mercado significativo e não há regulação de preços de interconexão.<sup>34</sup>

## 4.2. Iniciativas em Curso na Anatel

A prestação de serviços de qualidade é uma demanda essencial na sociedade, sobretudo diante do nível primordial que as telecomunicações alcançaram nas relações sociais em geral, com o desenvolvimento da internet, dos smartphones e da recente introdução da Internet das Coisas (IoT). Houve uma ampliação inimaginável no volume de dados informacionais em servidores espalhados pelo mundo, seja no setor privado, como em bancos, ou no setor público, por exemplo, com a apuração fiscal na Receita Federal.

A explosão do uso de equipamentos no setor de telecomunicações foi acompanhada da exigência de que os serviços que suportam sua utilização fossem prestados com qualidade compatível à sua importância. Além disso, a quantidade massiva de usuários, o caráter pessoal e essencial que esses serviços tomaram acabaram reforçando a preocupação com a qualidade do serviço.

A Anatel, com o objetivo de trazer a discussão teórica responsiva qualitativa para o plano prático, promoveu iniciativas calcadas na regulação responsiva, antes da implementação do novo Regulamento de Fiscalização Regulatória. Entre as iniciativas estão: o Plano de Melhoria de Qualidade (PMQ) e o Ranking Índice de Desempenho no Atendimento (IDA).

### 4.2.1. Plano de Melhoria de Qualidade

O Plano de Melhoria de Qualidade (PMQ) teve início em 2012 após a verificação, pela

---

<sup>33</sup>AUSTRALIAN COMPETITION & CONSUMER COMMISSION. **About Us**, 2019. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/>. Acesso em: 13 fev 2025.

<sup>34</sup>ICLG. **Telecoms, Media & Internet Laws and Regulations**, 2019. Disponível em: <https://iclg.com/practice-areas> Acesso em: 10 fev 2025

agência reguladora, de decréscimo na qualidade de prestação do serviço de telefonia móvel. Com isso, decidiu-se suspender a comercialização de novos chips para as prestadoras que apresentaram o pior desempenho por Unidade da Federação e impôs-se, às prestadoras, a obrigação de apresentar um plano nacional de ação com medidas capazes de garantir a melhoria na qualidade do serviço.

Entre 2012 e 2014, foram avaliados os indicadores de qualidade da rede nas 27 Unidades da Federação, capitais e municípios com mais de 300.000 habitantes, além das reclamações dos consumidores e investimentos na expansão da rede. A Anatel concluiu que houve cumprimento parcial dos compromissos assumidos nos Planos de Melhoria das prestadoras Algar (CTBC), Claro, Oi, Sercomtel, TIM e Vivo.

#### **4.2.2. Ranking Índice de Desempenho no Atendimento**

No site da Anatel, divulga-se, mensalmente, o *ranking* de reclamações das prestadoras por meio do Índice de Desempenho no Atendimento (IDA), no qual são consideradas todas as reclamações recebidas na agência reguladora. Os resultados positivos são dimensionados para compor a avaliação das empresas, considerando os seguintes fatores: de reclamação, de reaberturas, fator de respostas em até cinco dias e de respostas no período.<sup>35</sup>

Desse modo, o ranking pode ser utilizado pelos consumidores para contratar as empresas mais empenhadas na resolução dos problemas de seus usuários. Logo, a exposição ostensiva das empresas aos seus consumidores, inclusive aos potenciais consumidores, age como um incentivo responsivo eficaz para a correção das falhas na prestação do serviço. A publicidade comparativa e transparente do desempenho das empresas, por meio dos painéis de dados de fácil acesso, funciona como um *nudge*, capacitando o consumidor a tomar decisões mais informadas e pressionando as empresas com pior avaliação a aprimorarem seus serviços.

Uma abordagem responsiva à proteção do consumidor exige a utilização de mais amplo de ferramentas, que transcendam a sanção como Ranking IDA. Mecanismos baseados em incentivos reputacionais e na economia comportamental são promissores. A implementação de “selos de qualidade”, por exemplo, que certifique as prestadoras com melhores índices de atendimento e resolução de problemas, pode criar uma diferencial positivo no mercado, estimulando a concorrência pela qualidade.

---

<sup>35</sup> ANATEL. **Indicadores de Qualidade de Atendimento**. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/consumidor/indicadores-de-qualidade-de-atendimento>

## Capítulo 5

### COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DO MODELO RESPONSIVO E DESAFIOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS À CONSOLIDAÇÃO NA ANATEL

#### Da Constituição à Cultura Institucional

A transição de um paradigma regulatório consolidado de “comando e controle” para uma abordagem inovadora e dinâmica da regulação responsiva não é um processo isento de óbices e controvérsias. Sua efetiva implementação transcende a mera edição de novos regulamentos formando um novo arcabouço jurídico-normativo, demandando uma profunda reavaliação de dogmas jurídicos, superação de uma cultura burocrática e construção de novos mecanismos de governança.

Este capítulo se aprofunda na análise dos principais desafios de natureza jurídica institucional que se apresentam à consolidação do modelo responsivo no âmbito da Anatel, examinando desde sua compatibilidade com os princípios fundamentais do Direito Administrativo e do Direito Constitucional até as tensões práticas que emergem de sua operacionalização.

#### 5.1. Compatibilidade Constitucional do Modelo Responsivo

##### 5.1.1. Princípio da Eficiência e Discricionariedade Administrativa

A adoção de um modelo de atuação responsivo pela Anatel não apenas se revela compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, como pode ser interpretada como exigência decorrente do princípio constitucional da eficiência, presente no caput do artigo 37 da Carta de 1988.

Tal princípio, ao transcender a mera legalidade estrita, impõe ao administrador público o dever de buscar os melhores resultados possíveis com os recursos de que dispõe. Nesse sentido, quando o diagnóstico empírico demonstra, de forma cristalina, a ineficácia do modelo puramente sancionatório de “comando e controle” – caracterizado por baixa arrecadação, alta litigiosidade e impacto ínfimo na melhoria dos serviços –, a lógica é a de que insistir com esse modelo representaria uma afronta direta a esse princípio basilar da Administração Pública.

Por conseguinte, a escolha do instrumento regulatório mais adequado para atingir a finalidade pública, seja a advertência, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou a multa,

está inserida na esfera da discricionariedade técnica da agência reguladora.

### **5.1.2. Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade na Atividade Sancionatória**

A metodologia da pirâmide de *compliance*, cerne da regulação responsiva, é expressão dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na atividade sancionatória do Estado. A proporcionalidade, em sua tríplice dimensão – adequação, necessidade e proporcionalidade –, exige que a medida adotada pela Administração Pública seja: idônea para atingir o fim almejado, a menos gravosa possível e que os benefícios superem os custos. Nesse sentido, são os art. 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e 20, da Lei 9.784/ 1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

A aplicação indiscriminada da sanção mais grave para qualquer tipo de descumprimento, independentemente da postura do regulado, da gravidade da infração e do histórico da conformidade, viola frontalmente essa exigência, pois a pirâmide, ao prever uma escalada gradual de intervenções, assegura ser a resposta estatal sempre proporcional à conduta do agente. Quando se utilizam, de preferência, o diálogo e medidas corretivas com agentes cooperativos e se reservam sanções mais drásticas para recalcitrantes dá-se a materialização do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade sancionatória, respectivamente, o que evita a atuação administrativa se converter em um exercício de poder arbitrário e desmedido.

Nessa perspectiva, um modelo regulatório que ignora a cooperação e aplica a mesma sanção indistintamente para diferentes perfis de infratores pode, em última análise, ser considerado juridicamente viciado, por ofensa àqueles dois princípios constitucionais.

## **5.2. Desafios Jurídico–Institucionais à Consolidação do Modelo Responsivo na Anatel**

### **5.2.1. Desconstrução da Obrigatoriedade da Punição como Única Resposta**

Um dos maiores obstáculos à consolidação da regulação responsiva reside na interpretação tradicional e restritiva do princípio da legalidade, que resultaria em um suposto “dever-poder de sancionar” por parte da agência reguladora. Segundo essa visão, antes de qualquer indício de irregularidade, o gestor estaria juridicamente obrigado a instaurar um PADO, sob pena de incorrer em crime de prevaricação ou ato de improbidade administrativa.

Um exemplo cristalino da dificuldade de implementar o modelo responsivo nas agências reguladoras ocorreu na ANAC. O docente Dr. Márcio Iorio Aranha, em seu manual sobre Direito Regulatório, expôs o caso:

O esforço da Agência Nacional de Aviação Civil, via Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, em transitar para um espaço de menor dependência da coerção extrínseca, liberando seus servidores da obrigação de abertura de processos punitivos para cada irregularidade em prol de providências administrativas preventivas, com o objetivo de estimular o retorno ao cumprimento normativo de forma célere e eficaz foi confrontado por vozes da própria casa que passaram a denominar aquela resolução de enforcement pelo termo pejorativo enfraquecimento. A piada é boa, mas revela o quão arraigada é a compreensão do direito como dependente do ilícito e da sanção, como se o poder público buscasse evitar a adoção de estratégias que efetivamente alterassem o comportamento do regulado para que nunca falte um manancial de ilícitos nutridores da razão de ser do Estado.<sup>36</sup>

A posição da Procuradoria Federal na Anatel entende que todo descumprimento de norma do setor de telecomunicações deve ser objeto de apuração, pois se trata, *in casu*, de ato legalmente vinculado, que impõe, de forma automática e cogente, à autoridade reguladora, como única medida juridicamente válida e aceita, o dever de instauração de PADO. É o que se depreende do seguinte excerto do PARECER 00496/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

131. Com a devida vênia, o raciocínio adotado não considera o texto dos dispositivos legais em que o legislador endereçou a competência punitiva da agência reguladora. Em que pese a coerência apontada no modelo abstrato de regulação responsiva, a legislação vigente aplicável concretamente à Anatel não parece caminhar nesse mesmo sentido, quanto a esse aspecto da regulação responsiva. Conforme apresentado acima, e sem um juízo de valor a respeito do seu teor, o art. 173 da LGT prevê que, diante da ocorrência de uma infração, há um dever (e não uma faculdade) de a Agência apurar e punir a infração. Não cabe à Agência avaliar se a instauração de um processo punitivo é ou não uma boa medida, mas sim instaurar o processo e, uma vez confirmada a ocorrência da infração, aplicar a sanção suficiente e adequada para reprimir a infração, conforme sua reprovabilidade, que inclusive pode se restringir a uma advertência. Também é importante consignar que a regulação responsiva não se resume à simples possibilidade de não abertura de processo sancionador quando constatada uma infração.

132. A configuração da infração tem como elemento central o descumprimento de um dever, o qual é suficiente para que um determinado fato configure uma infração administrativa e, por conseguinte, implique o dever da Anatel de apurar e punir a infração.

133. Aspectos como a dimensão do dano ao serviço e aos usuários, a subsistência

---

<sup>36</sup> ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2024.

desse dano no tempo (o que envolve a regularização da conduta infratora), a gravidade da infração, o histórico do infrator (reincidência e agravantes) não foram elencados pelo legislador como motivos para justificar a não instauração do processo punitivo.

134. Pelo contrário, ao delimitar a competência sancionadora da Anatel o legislador previu que a Agência deve avaliar esses aspectos das infrações, “na aplicação das sanções” (art. 176 da LGT), o que pressupõe, naturalmente, que antes desse momento tenha havido fiscalização, instauração de processo punitivo, apresentação de defesa e de alegações finais. Veja-se o art. 176 da LGT, in verbis:

Art. 176. Na aplicação de sanções, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza após o recebimento de notificação anterior.

135. Observa-se, assim, que os aspectos indicados no estudo que seriam relevantes para a instauração ou não do PADO foram enquadrados pelo legislador ordinário como aspectos relevantes para a escolha da sanção adequada para a infração, após ter sido confirmada a prática da infração em processo que tenha assegurado a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa.

[...]

197. De acordo com o art. 173 da LGT, todo descumprimento de norma do setor de telecomunicações deve ser objeto de apuração e, uma vez confirmado o descumprimento após a observância da ampla defesa e do contraditório, deve ser aplicada sanção administrativa para o descumprimento.

[...]

199. Explica-se: para o universo de normas que constam de leis editadas pelo Congresso Nacional e decretos do Presidente da República, a Agência tem o dever de apurar os descumprimentos dessas normas considerando o texto da norma tal como editado pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República, conforme o caso.

200. Por exemplo, se há uma obrigação prevista em decreto do Presidente da República para uma prestadora implantar uma determinada infraestrutura até o dia 01/01/2021, se no dia 02/01/2021 não tiver ocorrido a implantação da infraestrutura, houve o descumprimento da norma e surge o dever da Agência de apurar a infração e aplicar a sanção administrativa correspondente.

201. Se a Agência admitisse que a implantação da infraestrutura sessenta ou noventa dias depois da data prevista no decreto possibilitaria a não instauração do processo punitivo, na prática a Agência estaria modificando o prazo de cumprimento de uma política pública de competência do Poder Executivo, ou [...]

seja, a Anatel, nesse caso, estaria a atuar além do âmbito de discricionariedade que a LGT conferiu à Agência e estaria invadindo o âmbito de discricionariedade que a LGT dedicou ao Poder Executivo.

202. A Agência não pode, em sua regulamentação infralegal, criar margens de tolerância para descumprimentos de obrigações impostas em políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, tampouco criar instrumentos que visem a deixar de exercer sua competência punitiva quanto a descumprimentos dessas obrigações que chegaram a ocorrer e depois foram cessados, o que não a impede, todavia, de criar incentivos à cessação da conduta infratora relacionados à escolha da sanção cabível ou à dosimetria da sanção.

Observe-se que a margem de tolerância aqui referida difere de margem de erro de medições, como ocorre em relação às que mediam as distâncias geodésicas entre os TUPs.<sup>37</sup>

Tal interpretação, contudo, mostra-se anacrônica e incompatível com a complexidade da regulação moderna. O poder de polícia do Estado, do qual a atividade sancionadora é apenas

<sup>37</sup> ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer nº 00496/2020/PFE-ANATEL/ PGF/AGU (SEI 5768545, Processo nº 53500.205186/2015-10).

uma faceta, abrange um leque amplo de atividades, desde fiscalização e regulação até fomento ou a mediação. A decisão de como agir diante de uma não conformidade – se pela via do diálogo, da notificação, da negociação ou da sanção – é um ato que se insere na discricionariedade administrativa, a ser exercida de forma motivada e com base em critérios de eficiência, oportunidade e conveniência, sempre com vistas a alcançar o melhor resultado para o interesse público. Desse modo, que reduzir a função do regulador à de um mero aplicador automático de sanções é esvaziar o próprio sentido da regulação.

### **5.2.2. Órgãos de Controle Como Fator de Impulso para a Consolidação Responsiva**

A visão restritiva do dever de punir tem sido progressivamente superada pela jurisprudência dos órgãos de controle, que atuam como um importante fator de impulso para a modernização da Administração Pública. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) criticam a ineficiência de modelos puramente punitivos, que resultam em estoques massivos de multas não arrecadadas e que não logram corrigir as falhas de mercado ou de serviço.

Nesse sentido, a CGU, na avaliação do processo sancionador da Anatel (Projeto e-aud nº 817782), cujos resultados foram sistematizados em relatório divulgado em agosto de 2020, expõe sobre a motivação para realização da auditoria:

No âmbito das telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), desde 1997, constituiu cerca de 63 mil multas, o equivalente a R\$ 6,9 bilhões em termos financeiros, conforme Relatório Anual de 2018 da Agência. Não obstante a este montante, verificou-se que a arrecadação no período foi em torno de R\$ 827 milhões, ou seja, cerca de 8% do valor das multas constituídas. [...] Assim, se os infratores não estão pagando as multas devidas, questiona-se se o efeito repressivo, coercitivo e educador da principal sanção administrativa adotada pela Anatel tem contribuído para o alcance dos seus objetivos. Nesse sentido, a presente auditoria pretendeu atestar a situação da arrecadação das multas e avaliar se o poder sancionatório da Anatel tem sido eficaz para incentivar a prestação adequada e a constante melhoria dos serviços de telecomunicações no país. Também foi apurado se os esforços de fiscalização, acompanhamento e controle da Agência estavam focados nos serviços mais demandados pela sociedade. Ademais, como a imposição de regras é aspecto central no Comando e Controle, buscou-se verificar o acesso, conhecimento e compreensão dos normativos da Agência pelos regulados. Outrossim, tendo em vista os benefícios propostos pela Teoria da Regulação Responsiva, os trabalhos realizados pela CGU buscaram averiguar a adoção de mecanismos regulatórios não sancionatórios pela Anatel, e sua interação com os mecanismos tradicionais, para estimular a prestação dos serviços de telecomunicações correlacionada com às perspectivas dos usuários. [...] Caso a Anatel detecte violação de alguma regra, instaura-se o Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO), que é o processo administrativo formal para coleta de evidências, contraditório e ampla defesa e instrução, com fins de subsidiar a decisão da instância competente sobre a aplicação de sanção. Este processo gera custos, tanto para a Anatel, quanto para os demais agentes. Assim, estes custos devem ser considerados pela agência de modo a buscar o aumento da eficiência no exercício de sua competência de atendimento ao interesse público e desenvolvimento das telecomunicações brasileiras. Destarte, a

presente Auditoria buscou verificar se a Anatel prioriza a alocação de esforços de fiscalização e acompanhamento nos serviços mais relevantes, de acordo com a demanda da sociedade.<sup>38</sup>

Há um crescente reconhecimento de que a celebração de acordos e de soluções consensuais, como o TAC, desde que devidamente motivados, transparentes e focados em resultados mensuráveis, representam uma forma mais eficiente de gestão dos recursos públicos do que o prosseguimento de infundáveis processos sancionatórios.

Ao endossar a busca por alternativas ao litígio e ao valorar positivamente a resolução de problemas, em detrimento da mera aplicação da sanção, os órgãos de controle fornecem a segurança jurídica necessária para que o gestor da Anatel possa, de fato, exercer sua discricionariedade administrativa e optar pela estratégia responsiva mais adequada a cada caso. Isso, sem o temor de futuras responsabilizações por ter deixado de aplicar uma sanção ineficaz.

### **5.2.3. A Cultura Institucional Burocrata como Óbice Nevrálgico**

Em um último ponto, o maior e mais complexo desafio à consolidação da Regulação Responsiva na Anatel talvez não seja de natureza estritamente jurídica, mas sim cultural-organizacional. A transição paradigmática exige uma profunda mudança de mentalidade dos servidores e gestores, acostumados a operar por décadas sob a lógica do “comando e controle”, atuar de forma responsiva demanda novas competências: capacidade de dialogar e negociar com o setor regulado, habilidade para realizar análises de risco sofisticadas, destreza para modular a resposta estatal conforme a conduta do ente regulado e disposição para buscar soluções criativas e focadas em resultados.

Dessa forma, é necessário investir em capacitação, em novos sistemas de avaliação de desempenho, que valorizem a resolução de problemas, em vez do número de processos sancionatórios instaurados, e na promoção de uma liderança que inspire e dissime a nova cultura. Superar a inércia burocrática e transformar uma organização complexa como a Anatel, convertendo seus fiscais em verdadeiros gestores do processo regulatório, é um desafio de longo prazo, cuja superação é a condição *sine qua non* para que a promessa da regulação responsiva se torne uma realidade administrativa efetiva.

---

<sup>38</sup> CGU. **Relatório de Avaliação: Processo Sancionatório da Anatel (Projeto e-aud nº 817782)**. Brasília. 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente demanda da sociedade pelo aprimoramento da atuação regulatória estatal traz à tona questionamentos sobre o que seria, exatamente, uma melhor regulação. Como ela pode ser alcançada e como avaliar se ela é realmente melhor.<sup>39</sup>

O setor de telecomunicações, desde a previsão de criação da Anatel pela Lei Geral de Telecomunicações, por sua própria natureza, passou por uma revolução paradigmática tecnológica e, em razão disso, sua atuação enfrenta a necessidade de atualizar seu arcabouço jurídico-regulatório, para empreender medidas mais aderentes ao cenário atual de constante inovação tecnológica, criação de novos sistemas, serviços, processos e empresas.

Historicamente, o modelo de regulação predominante no Brasil e adotado inicialmente pela Anatel ancorava-se fortemente na abordagem de “comando e controle”, concentrando-se na promulgação de regras e na utilização de instrumentos sancionatórios para monitorar a conformidade com tais regras. Esse modelo, apoiado em administradora e incentivos extrínsecos, mostrou-se profícuo na geração de anacronismos regulatórios frente à rápida evolução tecnológica, como demonstrado em seu diagnóstico interno e nas avaliações de órgãos de controle, como a CGU e TCU.

A presente demonstração monográfica logrou sintetizar o percurso de mudanças da Anatel desde a constatação de uma crise de efetividade no modelo regulatório tradicional até então adotado pela agência, alicerçado no paradigma de “comando e controle”.

Conforme demonstrado no “Capítulo 1 – Crise do Paradigma de Comando e Controle”, a atuação histórica da Anatel, focada na aplicação reativa de sanções, revelou-se um instrumento de baixa eficácia, caracterizado por uma arrecadação ínfima das multas aplicadas, por uma litigiosidade crônica e por uma alocação de recursos fiscalizatórios que nem sempre priorizou as questões de maior impacto social. Com base nesse diagnóstico, percorreu-se uma trajetória argumentativa estruturada: iniciou-se com a delimitação do conceito de Direito Regulatória, passando para a apresentação do Estado Regulador e finalizando com a explanação da crise do paradigma de “comando e controle”.

No “Capítulo 2 – Evolução do Direito Regulatório no Brasil”, explanou-se sobre a transformação no arcabouço jurídico-regulatório, necessária à transição de um modelo de

---

<sup>39</sup> BALDWIN, R.; CAVE, M. **Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice**. New York: Oxford University Press, 1999.

atuação estatal tradicional de “comando e controle” para uma abordagem responsiva. Discorreu-se desde a falta de previsão regulatória, na redação originária da Constituição Federal de 1988, até as emendas constitucionais necessárias para autorizar a possibilidade de que os serviços de telecomunicações pudessem ser prestados pelo Estado e por entes privados. Na sequência, abordou-se a Lei 9.295/1996 (Lei Mínima), até chegar à Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), além do Decreto 2.534/1998 (Plano Geral de Outorgas), legislação que concretizou a transferência do controle societário da União para a iniciativa privada, finalizando com a Lei 13.848/2019 (Lei das Agências) e as modificações em resoluções internas da Anatel (RQUAL, RASA e RFR).

No “Capítulo 3 – Teoria da Regulação Responsiva”, apresentou-se o modelo responsivo como resposta à transição paradigmática, fez-se sua correlação com a Teoria dos Jogos, economia comportamental, pirâmides regulatórias, diamante regulatório até chegar no modelo de *compliance* da Anatel. O modelo pressupõe uma constante interação entre regulador e regulado, na qual primeiro busca compreender as razões do descumprimento do regulador e auxiliar na busca por soluções, antes de recorrer à força impositiva da sanção.

No “Capítulo 4 – Perspectiva Comparada da Regulação no setor de Telecomunicações e Iniciativas Responsivas da Anatel”, foram descritas, brevemente, experiências regulatórias setoriais de alguns países de forma comparativa, apresentando-se, ao final, experiências práticas responsivas como o Plano de Melhoria de Qualidade (PMQ) e Ranking Índice de Desempenho no Atendimento (IDA) da Anatel.

No “Capítulo 5 – Compatibilidade Constitucional do Modelo Responsivo e Desafios Jurídico-Institucionais à Consolidação na Anatel”, procurou-se mostrar a correlação entre as bases da regulação responsiva e princípios constitucionais da eficiência e discricionariedade administrativa, bem como os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na atividade sancionatória. Foram observados desafios e dificuldades a serem vencidos de modo geral e na Anatel, com referência ao processo de regulação responsiva da ANAC, a título de exemplo. Finalizou-se com a mudança de olhar sobre a temática dos órgãos de controle (CGU e TCU) como fator de impulso para a consolidação do modelo responsivo e a dificuldade de mudança na cultura institucional para enfrentar essa nova realidade.

A pergunta central respondida por esta investigação monográfica é: como a Anatel tem implementado os princípios da regulação responsiva para aprimorar a fiscalização e a conformidade no setor de telecomunicações? Logo, a monografia demonstra as iniciativas e melhorias no arcabouço jurídico-regulatórias necessárias para a efetiva implementação da Regulação Responsiva na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A experiência da Anatel, aqui descrita brevemente, transcende as fronteiras do setor de telecomunicações, configurando-se como um laboratório para o futuro do Direito Regulatório e da Administração Pública no Brasil. A jornada dessa agência, em busca de maior eficiência e efetividade, oferece lições importantes sobre a necessidade de se questionarem dogmas, de se adotar uma postura pragmática e focada em resultados e de se reconhecer que a complexidade da sociedade contemporânea exige do Estado um repertório de possibilidades de atuação.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 00496/2020/PFE-ANATEL/ PGF/AGU** (SEI 5768545, Processo nº 53500.205186/2015-10).

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Anatel e UnB firmam parceria sobre modelo regulatório por incentivos**. 2019. Disponível em: [https:// www. gov.br/](https://www.gov.br/) Acesso em: 05 mar. 2025

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos**. Meta 5. 2019. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre Regulação por Incentivos e Abordagem Comando-Controlle**. Meta 6. 2019. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/>. Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre correspondência entre modelos regulatórios apoiados em incentivos, em especial a regulação responsiva, e os princípios constitucionais e a fiscalização regulatória da ANATEL**. Meta 7. 2019. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/>. Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Revisão da literatura empírica sobre regulação por incentivos à ampliação do acesso**. Meta 8. 2019. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre Mecanismos de Incentivos à ampliação do acesso**. Meta 9. 2020. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre Mecanismos de Incentivos à Garantia dos Direitos dos Consumidores**. Meta 10. 2020. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em:

<https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre metodologia das compensações**. Meta 11. 2020. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre Metodologia de Pirâmide de Compliance**. Meta 12. 2020. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Estudo sobre conformação regulamentar apoiada em modelagem regulatória por incentivos**. Meta 13. 2020. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/>. Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações. **Relatório Final Compreensivo**. Meta 14. 2021. Processo nº 53500.031122/2018-19. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/>. Acesso em: 01 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Anatel determina que teles criem lista nacional de “não perturbe” em 30 dias**. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Anatel recebe código de conduta das prestadoras para reduzir ligações de televendas**. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/i> Acesso em: 14 abr. 2025

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Execução do projeto piloto de implantação do macroprocesso de Fiscalização Regulatória**. Acesso em: 16 jan. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES/. **IDA - Índice de Desempenho no Atendimento Móvel Pessoal – SMP**. Agosto/2015. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/> Acesso em: 13 fev. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Processo nº 53500.205186/2015-10: Proposta de Consulta Pública do Regulamento de Fiscalização Regulatória**. Brasília, 2015. Acesso em: 20 dez. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Plano de Fiscalização Regulatória 2023-2024**. 2022. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/> Acesso em: 30 dez. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Plano Estratégico ANATEL 2015/2024**. Processo 53500.001469/2015-86.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES **Projeto “Evolução do modelo de acompanhamento, fiscalização e controle”**. Processo nº 53500.205186/2015-10.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES **Relatório Anual de Gestão – 2023**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br>

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES **Plano de Gestão Tático 2025-2026**. 2024. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/>

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES **Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL**, Resolução Anatel 717. Fonte: <https://www.anatel.gov.br/>

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA)**, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021**. Aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória. 2021. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/>

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES.. **Resolução Interna nº 114, de 28 de junho de 2022**. Aprova a Metodologia de Priorização para Fiscalização Regulatória e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/>

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Projeto de Atuação Responsiva (PAR). ANTT. Brasília. 2019.

ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2024.

ARANHA, Márcio Iorio. **Direito das Telecomunicações e da Radiodifusão: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais**. 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2014.

ARANHA, Márcio Iorio. **Telecommunications Regulatory Design in Brazil: Networking around Stat Capacity Deficits**. *Economia Publica*, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016.

ARANHA, I.; LOPES, O. A. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos**. Brasília. 2019.

AUSTRALIA. **Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act de 1999**. Government of Australia. [S.l.]. 1999.

FREITAS, L; MOURA FILHO, R. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, Issue 4, p. 160–191, 2024.

AYRES, Ian. Playing Games with the Law. **Stanford Law Review** 42(5), May 1990.

- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. (org.). **The Oxford Handbook of Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BALDWIN, R.; CAVE, M. **Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice**. New York: Oxford University Press, 1999.
- BALDWIN, Robert; CAVE. **Taming the Corporation: How to Regulate for Success**. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- BALDWIN, R.; BLACK, J. Really Responsive Regulation. **The modern law review**, v. 71, n. 1, p. 59-94, 2008.
- BARAK-CORREN, Netta; KARIV-TEITELBAUM, Yael. **Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy**. *Regulation & Governance*, vol. 15, no. Special Issue, Nov. 2021, p. 163-182.
- BARROSO, Luís Roberto. **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.
- BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição e transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 285-311, Jul./Set. 2002.
- BARTLE, I.; VASS, P. Self-Regulation Within the Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm? **Public Administration**, Oxford, v. 85, n. 4, p. 885- 905, 2007.
- BLACK, Julia; BALDWIN, Robert. Really responsive risk-based regulation. **Law & Policy**. v. 32, n. 2, pp. 181-213, abr. 2010.
- BRAITHWAITE, John. **To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety**. Albany: State University of New York Press, 1985.
- BRAITHWAITE, John. The nursing home industry. In *Beyond the Law: Crime in Complex Organizations*. **Crime and Justice: A Review of Research**, ed. M. Tonny and A. J. Reiss. p. 11–54. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice & Responsive Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BRAITHWAITE, John. **Rewards and Regulation**. *Journal of Law and Society*, v. 29, n. 1, p. 12- 26, March 2002.
- \_\_\_\_\_. **Markets in Vice Markets in Virtue**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Responsive Regulation and Developing Economies**. *World Development*,

v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Regulatory State**. In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 407-430. Oxford: Oxford University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

\_\_\_\_\_. **The Essence of Responsive Regulation**. *University of British Columbia Law Review*, v. 44, p. 475-520, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relational Republican Regulation**. *Regulation & Governance*, v. 7, p. 124-144, 2013.

\_\_\_\_\_. **Types of Responsiveness**. In: DRAHOS, Peter (org.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications*. Acton: Australian National University Press, 2017, p. 117-132.

\_\_\_\_\_; BRAITHWAITE, Valerie; MAKKAI, Toni. **Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid**. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

CADE. **Mercados de Telecomunicações**. Cadernos do Cade. Brasília, 2023. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/>

CARMO, A. L. D. **Análise do princípio constitucional da legalidade na adoção do modelo de fiscalização regulatória pela Anatel**. Brasília: Universidade de Brasília, Monografia de Graduação orientada pelo Prof. Alexandre Kehrig Veronese, 2019

CENTRO DE POLÍTICAS, DIREITO, ECONOMIA E TECNOLOGIA DAS COMUNICAÇÕES. UnB. **Estudo sobre modelo regulatório pró inovação. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Novos Desafios Regulatórios do Ecossistema Digital – Meta 5**. Brasília: UnB, 2024a.

\_\_\_\_\_. **Estudo sobre Cenários de Conformação Institucional Regulatória do Ecossistema Digital. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Novos Desafios Regulatórios do Ecossistema Digital – Meta 9**. Brasília: UnB, 2024b.

CGU. **Relatório de Avaliação - Processo Sancionatório da Anatel**. Brasília, p. 64. 2020.

CGU. **Relatório de Avaliação: Processo Sancionatório da Anatel (Projeto e-aud nº 817782)**. Brasília. 2020.

COUTINHO, P. C.; OLIVEIRA, A. L. R. D. **Revisão da literatura empírica sobre regulação por incentivos à ampliação do acesso**. ANATEL. Brasília. 2019.

COUTINHO, P. C.; OLIVEIRA, A. L. R. D.; FERREIRA, H. **Estudo sobre Regulação por Incentivos e Abordagem Comando-Controle**. ANATEL. Brasília. 2019.

COUTO, J. A. **Concorrência nas Telecomunicações: estratégias regulatórias para o compliance com regras de acesso a redes**. São Paulo: Singular, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Forense, 2019.

FCC. (19 de Junho de 1934). **Communications Act**. Fonte: Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives.

FRAZÃO, A.; GALVÃO, J. O. L. **Estudo sobre correspondência entre modelos regulatórios apoiados em incentivos, em especial a regulação responsiva, e os princípios jurídico-constitucionais e a fiscalização regulatória da Anatel**. Brasília. 2019.

FREITAS, L. C. D. et al. Obrigação de fazer em sanções regulatórias no Brasil: aplicação ao setor de telecomunicações. **Revista Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, p. 71-86, out. 2019.

GIBBONS, R. (1992). **Game Theory for Applied Economists**. 1ª. ed. New Jersey: Princeton University Press

GOMES, Paulo C.; SANTOS, Aline Sueli de Salles. Controle Social das Agências Reguladoras: o Caso da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. **Vertentes do Direito** 5(2), 2018.

IVEC, M.; BRAITHWAITE, V. **Applications of Responsive Regulatory Theory in Australia and Overseas: Update**. Canberra: Regulatory Institutions Network, Australian National University, 2015.

KOLIEB, J. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. **Monash University Law Review**, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

LINS, Bernardo Felipe Estellita. **Histórico da Legislação de Telecomunicações no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, outubro 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>

LEVINER, S. A new era of tax enforcement: From big stick to responsive regulation. **University of Michigan Journal of Law Reform**, v. 42, p. 381- 429, 2009.

LOPES, O. D. A. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

MAJONE, G. **From the positive to the regulatory state**. *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-67. 1997.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Mariana Fontão. **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.

MARQUES NETO, F. D. A. et al. Reputação institucional e o controle das agências reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, 278, n. 2, maio/ago. 2019. 37-70.

MARTINS, Humberto. Regulação de telecomunicações e a construção do direito dos consumidores em contraposição ao conceito de usuários. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Direito regulatório: desafios e perspectivas para a**

**Administração Pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 71-73.

MELLO, R. M. D. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador:** as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.  
MELLO DA SILVA, J. M. A. M. A Regulação Responsiva das Telecomunicações: Novos horizontes para o controle de obrigações pela Anatel. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 255-280, maio de 2017.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Governance Manual for Regulatory Impact Analysis.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/>

NIELSEN, Vibeke L. **Testing responsive regulation in regulatory enforcement.** Wiley Online Library, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1748-5991.2009.01064.x>

NIELSEN, V. L.; PARKER, C. Testing Responsive Regulation in Regulatory Enforcement. **Regulation & Governance**, v. 3, p. 376-399, 2009. Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, 2014.

OCDE. **OECD Regulatory Impact Assessment. In: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.** Paris: OECD publishing, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/>

OLIVEIRA, Arthur. **A Anatel como ferramenta republicana na internalização de normas internacionais.** Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, v.4, n. 1, p. 83-136, 2012.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

PALMA, J. B. Processo regulatório sancionador e consensualidade: análise do acordo substitutivo no âmbito da Anatel. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, v. 5, n. 8, 2010.

POSNER, Eric A. **Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a positive political theory perspective.** The University of Chicago Law Review, v. 68, n. 4, Fall 2001.

POWER, M. **The audit society: Rituals of verification.** Oxford: Oxford University Press. 1999.

SILVA, Alexandre Almeida da. **Uma Análise Breve da Atuação da Anatel sob a Perspectiva da Regulação Responsiva.** São Paulo, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Acesso> em: 26 fev. 2025.

SEIXAS, L. F. M; SACCARO JUNIOR, N. L. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal (Publicação Expressa).** Brasília, DF: Ipea, out. 2024. 34 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3046). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/-port>.

SCHMIDT, S. R.; JULL, K. Encouraging Dialogue with a Telecommunications Regulator When Penalties Are at Risk: East is East, and West Is West, and Never the Two Shall Meet. **SSRN Electronic Journal**, 2016. Disponível em: . Acesso em: 12 jul. 2020.

SCOTT, C. **Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-Regulatory State.** In J. Jordana, & D. Levi-Faur (Eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. 2004.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 9, n. 34, p. 133-151, 2011.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness.** [s.l.]: penguin, 2009.

TELECO. (25 de 01 de 2017). **Carga Tributária no Setor Telecom Brasileiro.** Fonte: <https://www.teleco.com.br/>

TOYOSHIMA, Silvia H.; TEIXEIRA, R. A. Evolução das Telecomunicações no Brasil, 1950–2001: o caso da telefonia. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 34, nº 1, pp 150- 178, jan-mar. 2003.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório Final Compreensivo (Meta 14).** Brasília, DF: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações/UnB, 2021. (Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações).

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Estudo sobre conformação regulamentar apoiada em modelagem regulatória por incentivos (Meta 13).** Brasília, DF: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações/UnB, 2021. (Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações).

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Estudo sobre Metodologia de Pirâmide de Compliance (Meta 12).** Brasília, DF: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações/UnB, 2021. (Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações).

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Estudo sobre Mecanismos de Incentivos à Garantia dos Direitos dos Consumidores (Meta 10).** Brasília, DF: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações/UnB, 2019. (Projeto de Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação apoiada em Incentivos na Fiscalização Regulatória de Telecomunicações).

VERONESE, A. K. et al. **Estudo sobre Mecanismos de Incentivos à Garantia dos Direitos dos Consumidores.** Brasília. 2020.