



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Dagma Sebastiana Caixeta de Macedo

**O PODER LEGIFERANTE *VERSUS* O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS: uma análise do que os deputados federais propuseram para o setor de
telecomunicações durante os governos FHC e Lula**

Brasília
2018

Dagma Sebastiana Caixeta de Macedo

**O PODER LEGIFERANTE *VERSUS* O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS: uma análise do que os deputados federais propuseram para o setor de
telecomunicações durante os governos FHCe Lula**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília

2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Macedo, Dagma Sebastiana Caixeta de.

O poder legiferante versus o poder normativo das agências reguladoras [manuscrito] : uma análise do que os deputados federais propuseram para o setor de telecomunicações durante os governos FHC e Lula / Dagma Sebastiana Caixeta de Macedo. -- 2018.

111 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil) (Anatel). 2. Agência reguladora, Brasil. 3. Poder regulamentar, Brasil. 4. Telecomunicação, regulação, projeto de lei, Brasil, 1995-2011. 5. Conflito de competência, Brasil. I. Título.

CDU 35.078.2(81)

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: O PODER LEGIFERANTE VERSUS O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: UMA ANÁLISE DO QUE OS DEPUTADOS FEDERAIS PROPUSERAM PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA

Autor (a): Dagma Sebastiana Caixeta de Macedo

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 5 de novembro de 2018.

Prof. Dr^a. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Prof. Dr. Fabio de Barros Correia Gomes
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Prof. Dr. Bernardo Felipe Estellita Lins
Membro - Câmara dos Deputados

Dedico esse trabalho aos meus pais, José Pereira Caixeta (*in memoriam*) e Clarinda Marra Caixeta; ao meu marido, Norberto Garcia de Macedo; e, aos meus filhos, Yuri Caixeta Garcia de Macedo e Isabela Caixeta de Macedo, por terem dado um novo sentido a minha vida e por me fazerem lutar todos os dias para ser uma pessoa melhor.

Agradecimentos

Quaisquer palavras ditas ou escritas seriam poucas para expressar meu mais profundo agradecimento aos meus pais, José (*in memoriam*) & Clarinda, que deixaram para seus 12 filhos os melhores exemplos de retidão de caráter e perseverança, e não mediram esforços para nos proporcionar a melhor educação e o conhecimento a que eles mesmos não tiveram acesso. A eles, que foram minha primeira escola, minha eterna gratidão e reconhecimento por tudo o que me deram e ensinaram.

À Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) agradeço a confiança e a oportunidade de lá servir. Àqueles que atuam comigo na Assessoria de Relações Institucionais (ARI), fazendo o relacionamento da Agência com o Parlamento brasileiro, aos que ainda estão e aos com quem tive a oportunidade de dividir e somar experiências nesta área, meu muito, muito obrigada. Mais que colegas de trabalho, vocês se tornaram meus amigos.

Ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) e todo o seu corpo docente e administrativo. Aos mestres com quem tive a oportunidade do aprendizado, em especial ao professor Ricardo Martins, que me acolheu sob sua orientação, meu agradecimento pela partilha do conhecimento, pela paciência e pela dedicação.

Ao Norberto, grata pelo incentivo e pelo entendimento necessário quando das minhas ausências.

Aos colegas de turma, com quem dividi angústias, alegrias, risos, apreensões...obrigada por terem sido a melhor turma que eu poderia querer.

A todos os amigos, de pouca ou de longa data, de longe ou de perto, que sempre torceram e acreditaram no meu potencial, quando eu mesma já não acreditava, depois de quase 20 anos longe dos bancos da academia, obrigada! Não os nominarei para não correr o risco cometer injustiças. Se há sorte nesta vida, a minha é a de ter muitos a quem posso chamar de amigo.

Por fim, aos meus filhos, Yuri & Isabela, que trouxeram luz a esta minha existência terrena... também é por vocês que concluo mais esta etapa de estudos, que começou logo que vocês chegaram em minha vida. A minha menina, que tantas vezes se sentou ao meu lado para “fazer mestrado” junto comigo e em tão pouca idade não faz ideia do quanto este gesto representou durante esta minha caminhada... Amo vocês, incondicionalmente!

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito.
Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes”. (Martin Luther King)*

Resumo

Este estudo busca analisar se os projetos de lei apresentados pelos deputados federais em relação ao setor de telecomunicações, no período compreendido nos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva referem-se a assuntos que devam ser objeto de regulamentação pela Agência Nacional de Telecomunicações ou se as propostas têm aspecto de normatização geral e se os deputados, individualmente, competiram ou colaboram com a Anatel ao proporem normativos para o setor de telecomunicações. A pesquisa elenca, por meio de 20 categorias, os principais temas abordados pelos deputados no período, tendo como fonte a base de dados da Câmara dos Deputados, disponível na internet e é, em sua maior parte, de natureza qualitativa empregando-se o método exploratório. O trabalho utiliza-se dos pressupostos do método indutivo, da observação e do acompanhamento diário feito no Congresso Nacional pela autora para chegar a conclusões sobre como o Legislativo se comportou durante o período. O conteúdo dos 360 projetos de lei estudados, resultantes de recortes de um montante de 1.102 inicialmente elencados para o período de estudo, leva à conclusão de que o tema telecomunicações tem se mostrado campo fértil de atuação parlamentar desde a privatização do setor. Ademais, embora não se questione a função precípua do Legislativo de elaborar e aprovar leis, conclui-se que na maioria dos projetos os deputados propuseram matérias que estão na atribuição normativa da Anatel o que pode resultar em conflitos de competência ou tensionamentos institucionais entre o órgão regulador e o Parlamento, ou na mudança na percepção do Poder Legislativo sobre as atribuições da agência.

Palavras-Chave: Poder Legislativo, Teoria da Escolha Racional, Telecomunicações, Competição, Cooperação.

Abstract

This study seeks to analyze whether the bills presented by the federal deputies about the telecommunications sector in the period comprised by the governments Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva refer to matters that would better be ruled by regulations approved by the National Agency of Telecommunications or whether the proposals merely provide superficial sets of basic rules regarding the bills and whether the individual members have competed or collaborated with Anatel in proposing regulations for the telecommunications sector. Through 20 categories, this research covers the main topics addressed by the deputies in the period, based on the database of the Chamber of Deputies, which is available on the Internet and is, for the most part, of a qualitative nature, using the exploratory method. This work uses the assumptions of the inductive method, observation and daily monitoring done at the National Congress by the author to arrive at conclusions about how the Legislative behaved during the period. The content of the 360 bills studied, narrowed down from an amount of 1,102 initially listed for the period of study, leads to the conclusion that the telecommunications since the privatization of the sector, became a fertile field to parliamentary action. In addition, although the primary role of the legislature in drafting and approving laws is not questioned, it is concluded that in most of the projects the deputies proposed matters that are in the normative attribution of Anatel which can result in conflicts of competence or institutional tensions between the body regulator and Parliament, or in the change in the perception of the Legislative Power over the attributions of the agency.

Keywords: Legislative Power, Theory of Rational Choice, Telecommunications, Competition, Cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo legislativo como variável dependente	34
Figura 2 - Sistema eleitoral brasileiro X regras internas do Congresso Nacional.....	35
Figura 3 - Etapas de seleção – Governos FHC.....	55
Figura 4 - Quantitativos de projetos de lei sobre telecomunicações apresentados pelos deputados – Governos FHC.....	56
Figura 5 - Etapas de seleção – Governos Lula	66
Figura 6 - Quantitativos de projetos de lei sobre telecomunicações apresentados pelos deputados – Governos Lula	67
Figura 7 - Governos FHC – Competição X Cooperação.....	75
Figura 8 - Governos Lula – Competição X Cooperação	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Deliberações da CCTCI e CDC sobre PLs que tratem de telecomunicações	73
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBT - Código Brasileiro de Telecomunicações
CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDC - Comissão de Defesa do Consumidor
CDEICS - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
Ceterp - Centrais Telefônicas de Ribeirão Preto
Cindra - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CRT - Companhia Riograndense de Telecomunicações
CTB - Companhia Telefônica Brasileira
CTBC - Companhia de Telecomunicações do Brasil Central
EC - Emenda Constitucional
Embratel - Empresa Brasileira de Telecomunicações
ICC - Interstate Commerce Commission
LGT - Lei Geral de Telecomunicações
Mare - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
MSC - Mensagem
PCC - Primeiro Comando da Capital
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PFC - Proposta de Fiscalização e Controle
PGMU - Plano Geral de Metas de Universalização
PL - Projeto de Lei
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RNI - Radiação Não Ionizante
SMP - Serviço Móvel Pessoal
STFC - Serviço Telefônico Fixo Comutado
SVA - Serviço de Valor Adicionado
TCU - Tribunal de Contas da União
Telebras - Telecomunicações Brasileiras S/A
TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação
TUP - Telefone de Uso Público

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A GÊNESE DA REGULAÇÃO EM TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO	19
2 O OBJETO DE ESTUDO, O MÉTODO E O REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1. O objeto e o método	28
2.2 Revisitando a literatura – o papel das instituições	31
2.3 A controversa concepção de mercado regulado.....	39
2.4 De onde vem a competência normativa da Anatel?.....	45
3 SOBRE O QUE OS DEPUTADOS PRETENDERAM LEGISLAR – ANÁLISE DOS DADOS.....	54
3.1 Governos FHC – 1995 a 2002	54
3.2 Governos Lula – 2003 a 2010.....	65
3.3 Conclusões do capítulo	74
4 ESTUDO DE CASO	80
4.1 O detalhamento da fatura.....	81
4.2 Conclusões do capítulo	86
CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS.....	92
APÊNDICES	104

INTRODUÇÃO

As características peculiares do sistema político brasileiro – sistema eleitoral que adota o método proporcional¹ e o majoritário², multipartidarismo³, presidencialismo de coalizão⁴ (ABRANCHES, 1988), entre outras - têm levado a Ciência Política a uma série de estudos (LIMONGI, 2006; AMES, 2003; CARVALHO, 2003; MAINWARING, 1993) para tentar deslindar seu funcionamento e, em especial, o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas⁵ ao longo da história, seja por meio da proposição de novos regramentos, seja pela aprovação de iniciativas do Executivo, em diversas áreas cruciais, como educação, saúde, transportes, segurança, sem, no entanto, haver consenso a respeito.

Alguns destes achados (SANTOS, 1997) apontam que, dadas as características em que se assentam o nosso processo legiferante e a ampliação do poder de agenda do presidente da República e na capacidade de este intervir no processo legislativo - poder de editar medidas provisórias com força de lei, apresentar projetos de lei em regime de urgência e a existência de matérias previstas constitucionalmente como de competência exclusiva do presidente da República -, advindos da Constituição Federal de 1988, provocaram impactos significativos no comportamento dos partidos e dos deputados tomados individualmente, no sentido de aumentar o potencial de apoio legislativo ao Poder Executivo. Com essas mudanças, o Legislativo teria, portanto, passado a adotar uma atitude mais cooperativa com o Executivo.

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 38).

¹ Para eleições de vereadores, deputados estaduais e deputados federais.

² Para eleições de prefeitos, governadores, senadores e presidente da República.

³ Até 24 de janeiro de 2018, 35 partidos estavam registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outros 70 estavam em processo de formação.

⁴ Sistema de governança empregado no Brasil e que se expressa na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com vistas a garantir a governabilidade.

⁵ Conjunto de ações governamentais desencadeadas pelo Estado com vistas à resolução de problemas de interesse público ou ao atendimento de determinadas demandas da sociedade civil.

Noutra linha de pensamento, o processo eleitoral adotado no Brasil, com partidos fragmentados e pouco institucionalizados, daria o tom do comportamento do político uma vez que incentivaria os eleitores a votarem na pessoa (voto personalizado) e não na legenda partidária a que o político pertença. Esse sistema estimularia os parlamentares a, objetivando a reeleição, valorizar demandas de natureza local ou regional (paroquialismo) em detrimento daquelas de natureza mais universalista.

Nesse multifacetado sistema, os políticos que estão no poder utilizam-se do “presidencialismo de coalizão” para conduzir a política e as relações de forças entre os poderes Legislativo e Executivo, o que acaba por afetar o funcionamento das instituições políticas e o comportamento dos parlamentares.

Ames (2003), em um amplo estudo sobre o sistema eleitoral brasileiro, afirma que este tenderia a produzir políticos que se preocupam mais com seu eleitorado pessoal e com seus interesses particulares, do que com questões de âmbito nacional, levando a um sistema que produziria políticas clientelistas, em vez daquelas de âmbito nacional. Carvalho (2003), após uma longa pesquisa sobre a geografia política e o comportamento legislativo brasileiro, conclui que a diversificada conexão eleitoral brasileira produziria “sinais distintos e contraditórios, tanto na direção do universalismo como do paroquialismo”.

Mayhew (1974) em sua obra a respeito da conexão eleitoral no Congresso estadunidense, empregando um enfoque distributivista da teoria da escolha racional, calca seu estudo no pressuposto de que toda a atuação dos parlamentares tem como um único objetivo: a reeleição e, por consequência, sua permanência no poder. Para tanto, laçam mão de três artifícios que podem determinar o sucesso eleitoral do parlamentar: a publicidade (*advertising*)⁶, a busca de crédito (*credit claiming*)⁷ e a tomada de posição (*position taking*)⁸.

Nesse sentido, a privatização das telecomunicações brasileiras, ocorrida em julho de 1998, com a conseqüente ampliação do acesso da população aos mais diferentes serviços deste setor (telefonia fixa e móvel, internet em banda larga e televisão por assinatura), tornou-se campo

⁶ Trabalho feito por meio de discursos não-políticos, manifestações de pesar, de apreço, congratulações e presença em eventos sociais como forma de mostrar ao eleitor que o parlamentar faz parte de seu universo.

⁷ O ator político age de forma a gerar uma crença no eleitorado de que é o responsável direto por uma ação do governo como, por exemplo, a liberação de recursos que levam as melhorias necessárias à comunidade.

⁸ É a manifestação pública (discursos em plenário ou votações em comissões e no plenário) acerca de assuntos relevantes, em momentos determinados pelos interesses dos atores envolvidos, com o devido registro para que o eleitorado tome conhecimento seja por meio de impressos ou da mídia.

fecundo de discussão e deliberação no Congresso Nacional e viu-se emergir uma série de iniciativas legislativas que, de alguma forma, objetivam alterar ou aprimorar o marco regulatório implantado no país a partir da segunda metade da década de 90 do século XX.

Fora a apresentação de projetos de lei, os parlamentares utilizam-se de outros mecanismos constitucionais e regimentais, como a apresentação de requerimentos de informações e de audiências públicas, além de indicações ao Executivo, para tratar de temas afetos ao setor, altamente em voga no Brasil, tendo em vista seus mais de 330 milhões de assinantes (ANATEL, 2017a), contabilizando-se todos os serviços ofertados, e o crescente anseio da população por mais conectividade (cobertura) com qualidade, conforme apontaram os resultados da pesquisa sobre a satisfação e a qualidade percebida por consumidores promovida pela Agência em 2017 e cujos resultados foram divulgados em março do ano seguinte (ANATEL, 2018a). Todos estes componentes tornam as telecomunicações um excelente objeto de discussão no Parlamento. Sem jogo de palavras, o tema telecomunicações, para os parlamentares, parece ser uma importante via de comunicação e conexão com a população, com seu eleitorado.

Nos últimos anos, falar sobre telecomunicações e propor melhorias neste setor tornou-se a bandeira de atuação de diversos parlamentares brasileiros e uma forma de obter dividendos eleitorais junto às suas bases, principalmente devido ao grande alcance obtido pelos meios de comunicação social e da midiaticização da atuação parlamentar e da política, naquilo que Manin (1997) chama de “democracia de público”⁹.

Em primeiro lugar, os canais de comunicação política afetam a natureza da relação de representação: os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, burocratas de partido ou “chefes políticos” já acabou. Por outro lado, a televisão realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos. De certa maneira, ela faz recordar a natureza face a face da relação de representação que caracterizou a primeira forma de governo representativo. Os meios de comunicação de massa, no entanto, privilegiam determinadas qualidades pessoais: os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os “comunicadores”, pessoas que dominam as técnicas da mídia. O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do “comunicador”. (MANIN, 1997).

⁹ Os meios de comunicação de massa substituem os partidos na relação com o eleitorado, o que acaba por tornar o voto personalista, baseado na opinião pública.

Um exemplo prático dessa assertiva, foi a declaração do deputado Zé Geraldo (PT/PA), em audiência realizada na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra) da Câmara dos Deputados, em 4 de novembro de 2015, transmitida ao vivo pela internet, para debater a questão dos investimentos em telefonia móvel na Região Amazônica:

Eu gostaria que nós pudéssemos organizar uma proposta executiva para o estado do Pará. Nós temos hoje aproximadamente lá uns 80 distritos que gostariam de ter telefonia celular. Em alguns deles se você chegar lá e fizer uma pesquisa com a população, entre ter rede de esgoto, água tratada, um hospital e telefonia celular, quais que vocês preferem, mais de 50%, “nós queremos a telefonia celular”. Pode chegar em Castelo dos Sonhos, Moraes de Almeida, na Taboca, na Lindoeste e por aí fora. Então, veja bem, essa ampliação do raio da antena vai ser 30km do entorno da cidade? Porque hoje é o seguinte, você sai da cidade e você já não tem cobertura, mesmo Altamira, Itaituba, Santarém, Marabá. (GERALDO, 2015).

Uma pesquisa rápida pelos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dá a real dimensão dos vários projetos de lei em tramitação sobre assuntos que ou já estão regulamentados pelos órgãos reguladores, ou poderão ser objeto de regulamentação futura.

Pondere-se que o processo de elaboração e de modificação legislativa é infinitamente mais trabalhoso e demorado que as alterações feitas em resoluções. O “engessamento” em lei de determinado assunto, que poderia ser objeto de norma infralegal, principalmente para o setor de telecomunicações, pode ser extremamente temeroso devido à dinamicidade, à evolução e à convergência tecnológica, tão presentes neste ramo.

Essa premissa, inclusive, consta da Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1996a), quando enviada para análise no Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1996. Segundo esta, era necessário que o país adotasse uma regulamentação que permitisse às operadoras reagirem rapidamente aos imperativos do mercado e da evolução tecnológica, oferecendo à sociedade toda sorte de serviços de telecomunicações.

A questão essencial passa a ser, então, definir as atribuições e poderes desse órgão regulador, com o objetivo de torná-los claros para o mercado e para a sociedade em geral. Dado o extremo dinamismo do setor de telecomunicações, é fundamental que o órgão regulador disponha de poderes para estabelecer regulamentos de forma a maximizar os benefícios, para a sociedade, das modificações propiciadas especialmente pela modernização da tecnologia. Isso significa que o órgão regulador deve ter atribuições e poderes bastante amplos, para possibilitar que a lei não tenha de ser exageradamente detalhista – e conseqüentemente restritiva. (BRASIL, 1996a).

Acrescente-se que, para o caso de serviços públicos de telecomunicações concedidos pelo Estado, como a telefonia fixa, há que se levar em conta uma série de fatores ao se propor quaisquer mudanças legislativas ou regulatórias uma vez que estas podem provocar o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, acarretando, inevitavelmente, a revisão destes, podendo culminar em reajustes tarifários pelo Estado, conforme o artigo 108 da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997b).

Para os serviços autorizados, prestados em regime privado, como, por exemplo, a telefonia móvel e a TV por assinatura, é primordial ter em mente que para estes a liberdade é a regra e sua prestação é sempre baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica e da livre iniciativa. O artigo 128 da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997b) é cristalino ao estabelecer que “ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada”.

Nessa linha, o foco desta dissertação é analisar as propostas apresentadas pela Câmara dos Deputados, na realidade do Estado regulador presente no Brasil desde meados de 1990, numa tentativa de descortinar sobre o que os deputados federais pretenderam legislar quanto à formulação das políticas públicas de telecomunicações e de novos regramentos para o setor após a criação da Anatel.

O que se busca saber com este estudo é: Legislativo e a Anatel competem entre si na elaboração de novas regras para o setor de telecomunicações ou ambas as instituições têm atuado de forma colaborativa, ficando cada uma adstrita a seu campo normativo, ou seja, aquele legislando sobre questões gerais e esta com questões específicas?

Para tanto, foi feito um levantamento detalhado do que os deputados propuseram durante os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – 1995-1998 e 1999-2002 – e, 2003-2006 e 2007-2010, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (PT), referente ao setor de telecomunicações. No total são 16 anos de estudo, período que parece longo, mas necessário para tentarmos formar um quadro analítico quanto aos temas dos projetos de lei apresentados pelos deputados atinentes a este setor.

Em telecomunicações, a exemplo de outros setores regulados, as iniciativas de propostas legislativas têm caráter universalista e de abrangência geral, repercutindo interesses distribuídos por todo o país. Um exemplo são os projetos de lei que visam à ampliação da telefonia móvel para

distritos, localidades, assentamentos, regiões quilombolas e aldeias indígenas, que ainda não são atendidos pelo serviço. Ao apresentarem iniciativas nessa linha, os parlamentares não denominam que locais serão atendidos, mas propõem normas gerais, de abrangência nacional.

Para questões com objetivos paroquialistas e mais localizados, os parlamentares utilizam-se de outros recursos que têm à disposição, como indicações ao Executivo, com vistas a solicitar que nas próximas políticas públicas setoriais, determinadas localidades, aí, sim, com os devidos nomes, sejam atendidas com os serviços de telecomunicações; reuniões com a agência reguladora, para tentar viabilizar o atendimento de determinada demanda; requerimentos de informações; envio de ofícios, dentre outros.

A eventual apropriação de espaços específicos de regulamentação pela Anatel, feita pelos parlamentares, objetiva, principalmente, mostrar ao eleitorado (conexão eleitoral) que eles podem interferir no processo regulamentar do setor, seja propondo leis, ainda que de abrangência geral, seja no próprio processo de elaboração da regulamentação a ser expedida pela Agência encaminhando àquela instituição sugestões a respeito de determinado tema e com o qual pode garantir sua reputação pessoal perante os eleitores.

1 A GÊNESE DA REGULAÇÃO EM TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO

Nos anos 60, na vigência da Constituição de 1946, a União, os estados e os municípios, eram os responsáveis, de acordo com sua esfera de atuação, por explorar, diretamente ou mediante outorga, os serviços de telecomunicações.

Assim, àquela época, havia cerca de 1.200 empresas de telefonia no País, de médio e pequeno porte, sem qualquer tipo de coordenação ou regulação e sem compromissos com metas comuns, o que acarretava sérios obstáculos para o desenvolvimento do setor que era concentrado na região central e leste do Brasil e onde estavam instalados mais de 60% dos terminais explorados pela Companhia Telefônica Brasileira (CTB). Serviços de ligações interurbanas eram insuficientes, as comunicações telefônicas e ligações telegráficas já não atendiam às necessidades do País e eram explorados por empresas estrangeiras.

Diante de tamanha precariedade no setor, o governo e o Congresso editaram o Código Brasileiro de Telecomunicações - CBT - (BRASIL, 1962), ainda em vigor para o setor de radiodifusão, considerado um dos grandes marcos legais da história das telecomunicações brasileiras. Entre suas principais disposições estavam a criação de um sistema nacional, com vistas a assegurar, de forma integrada, a prestação de todos os serviços de telecomunicações e a colocação, sob a jurisdição da União, dos serviços de telégrafos, radiocomunicações e telefonia interestadual. As medidas advindas do CBT impulsionaram a melhoria dos serviços interurbanos e internacionais, mas não surtiram efeito para a prestação dos serviços locais, que ainda era acessível a uma baixa parcela da população.

Frente a essa situação, em 1972, nascia a Telebras (BRASIL, 1972), entidade pública responsável por planejar e executar a prestação dos serviços de telecomunicações de interesse nacional, bem como por obter recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações e controlar a aplicação de tais recursos mediante a participação acionária nas empresas encarregadas da operação desses sistemas e do serviço.

Desde então, até a realização do leilão de privatização¹⁰ (BNDES, 2009), os serviços públicos de telecomunicações no Brasil foram explorados pelo Sistema Telebras, que era composto

¹⁰ No dia 29 de julho de 1998 foram promovidos 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ), pela venda do controle das três *holdings* de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular. Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado.

pela *holding* (Telebras), por uma empresa responsável pelas ligações de longa distância de âmbito nacional e internacional, que também explorava os serviços de comunicações de dados e de telex (Embratel), por 27 empresas de âmbito estadual ou local e por quatro empresas independentes, sendo três estatais (a CRT, controlada pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul; a Sercomtel, pela Prefeitura de Londrina; e a Ceterp, pela Prefeitura de Ribeirão Preto) e uma privada (a Companhia de Telecomunicações do Brasil Central - CTBC, sediada em Uberlândia, com atuação na região do Triângulo Mineiro, nordeste de São Paulo, sul de Goiás e no sudeste do Mato Grosso do Sul).

O Sistema Telebras detinha cerca de 90% da planta de telecomunicações do País e atuava em uma área em que viviam mais de 90% da população brasileira, sendo que a União tinha o controle acionário da empresa, com pouco mais de 50% de suas ações ordinárias. Da totalidade do capital, a União detinha menos de 22%. A maior parte das ações era de propriedade particular (cerca de 25% em mãos de estrangeiros) e o restante pulverizado entre 5,8 milhões de acionistas. A despeito de ter desenvolvido um trabalho notável e reconhecido nacionalmente, a demanda por novas linhas e o aumento do tráfego mostraram que a procura por serviços cresceu bem mais do que a capacidade de atendimento da Telebras.

Feitos estes esclarecimentos, é preciso salientar que o Estado brasileiro, tradicionalmente, tornou-se, ao longo do tempo, provedor dos mais diversos tipos de serviços elementares à população, desde o atendimento à saúde, segurança, educação, saneamento básico, até aqueles considerados, por alguns, menos essenciais para serem prestados pelo Estado como, por exemplo, os relacionados à infraestrutura - telecomunicações, energia, rodovias, aviação civil, transportes entre outros.

Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 90 uma nova concepção passou a vigorar no Brasil introduzindo uma série de transformações nas relações de mercado, de consumo e na forma como o próprio Estado se relacionaria com os mais diversos agentes econômicos.

A estagnação econômica e a crise fiscal em que estavam mergulhados diversos países mundo afora tornaram consenso, inclusive no Brasil, a necessidade de redução da intervenção estatal na economia, bem como a de redefinição do papel do Estado e a liberalização dos mercados nacionais por meio das privatizações.

As mudanças ocorridas em todo o mundo nas duas últimas décadas do século XX levaram países, a começar pela Inglaterra e Estados Unidos, a delegarem à iniciativa privada as tarefas

relativas a diversos serviços públicos, de forma que o “Estado prestador” fosse substituído pelo “Estado regulador”.

Nesse sentido, um dos principais pilares da Reforma da gestão pública brasileira, iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) em 1995, baseou-se no fato de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação em algumas áreas, só deveria executar diretamente tarefas exclusivas, que envolvessem o emprego do poder público ou que aplicassem os recursos deste. Como consequência da Reforma, quadros funcionais foram reduzidos, houve enxugamento da máquina e a abertura da economia ao mercado internacional, com forte apoio à atração de investimentos estrangeiros.

Em linhas gerais, conforme Luiz Carlos Bresser Pereira (BRASIL, 1997d) o objetivo da Reforma foi, de um lado, permitir uma administração pública mais forte e eficiente, que oferecesse ao cidadão uma gama maior de serviços com mais qualidade e, de outro, assegurar a estabilidade do Plano Real, coibindo o desperdício e racionalizando o gasto público. A combinação e a complementariedade de atuação entre o Estado e o mercado seriam, portanto, o pressuposto básico para o bom funcionamento de todo o sistema econômico e do próprio regime democrático adotado no País.

A reforma do Estado passaria, nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira (BRASIL, 1997d), pela recuperação da poupança pública e a superação da crise fiscal; a redefinição das formas de intervenção nos campos econômico e social por meio da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e a reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. “Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (PEREIRA, 1998, p. 58).

Com base nesses princípios, em 15 agosto de 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 8 (BRASIL, 1988), que permitiu a privatização dos primeiros serviços anteriormente prestados pelo Estado: os de telecomunicações e previu, no inc. XI, do art. 21, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a criação de um órgão regulador específico para este setor, no caso, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que deveria pautar suas ações pelas políticas públicas emanadas pelo Poder Executivo. A EC 8/1995 teve como origem a Proposta de Emenda à

Constituição (PEC) nº 3/1995 (BRASIL, 1995a), oriunda da Mensagem (MSC) nº 191, apresentada pelo Executivo em fevereiro daquele ano.

Conforme leciona Luiz Carlos Bresser Pereira (BRASIL, 1997d), um dos pontos de destaque da Reforma foi o de fortalecer a capacidade regulatória do Estado, em particular sobre setores produtivos que seriam objeto de privatização de empresas estatais, como foi o caso de telecomunicações, por meio da criação de agências de regulação.

Necessário abrir um parêntese para pontuar que a regulação brasileira buscou inspiração no modelo americano, que teve sua primeira agência reguladora já no século XIX, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), criada pelo *Interstate Commerce Act*, em 1887, com o propósito de regular o sistema ferroviário dos Estados Unidos para garantir, entre outros aspectos, tarifas justas e razoáveis à população. A ICC foi extinta mais de cem anos depois, em 1995, e suas competências transferidas para a *Surface Transportation Board*¹¹ (STB, 2018).

Pontue-se que, embora tenha se inspirado no modelo americano, o formato de agência brasileiro, por meio de autarquia, que é um ente da Administração Indireta, acabou não sendo o mesmo adotado pelas agências independentes norte-americanas, que em sua maioria funcionam fora da estrutura do Poder Executivo (exceto as denominadas “agências executivas”).

A história aponta que modelos de regulações setoriais são arranjos político-institucionais que devem funcionar como estruturas de relacionamento que envolvam os interesses da sociedade, do Estado e dos agentes econômicos (EISNER, 1993), formando-se uma espécie de “triângulo equilátero”, em que cada um destes atores ocupe uma das pontas dos vértices, em perfeito equilíbrio, sem que nenhum desses seja mais beneficiado que os outros.

Com o crescimento populacional e diante de uma demanda reprimida em torno de 25 milhões de potenciais usuários, flexibilizar o modelo brasileiro de telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e introduzir o regime de competição na prestação desses serviços, visando ao benefício do usuário e ao aumento da produtividade da economia brasileira, foi o caminho encontrado pelo Executivo para sanar a questão.

Ao fim, o que se pretendeu com a abertura deste mercado, foi criar condições favoráveis para que o progresso das tecnologias da informação e das comunicações (TICs) pudesse melhorar

¹¹ Órgão independente do governo dos Estados Unidos que não faz parte do Departamento de Transporte daquele país.

a qualidade de vida dos cidadãos, tornando-os mais conectados e com uma maior possibilidade de serviços à disposição com foco na ampliação da telefonia fixa e móvel, em um primeiro momento.

Para tanto, era necessário um arcabouço regulatório para o setor de telecomunicações que garantisse a liberdade de escolha dos usuários, com serviços que deveriam ser ofertados com qualidade e a preços acessíveis, em um ambiente de competição e que assegurasse a efetiva separação entre o organismo regulador setorial e os prestadores.

O ambiente regulado deveria ter como premissa o estímulo à cooperação entre os operadores como forma de aumentar sua eficiência econômica e o bem-estar do consumidor, adotando-se as medidas necessárias para combater e prevenir comportamentos anticoncorrenciais e o abuso de poder pelas empresas dominantes no mercado.

A despeito de a competição entre os prestadores de serviços ser considerada o melhor regulador de qualquer mercado, é de conhecimento que na maior parte dos países que reestruturaram suas telecomunicações existe algum tipo de órgão regulador – a regulação pode ser exercida diretamente pelo governo, por agências semiautônomas ou por órgão regulador independente, como é o caso brasileiro, responsável por, entre outras funções, definir a regulamentação do setor, com autoridade suficiente para fazer cumprir as leis e os regulamentos que edita.

No Brasil, com o formato regulatório adotado a partir das primeiras privatizações, por meio de delegação legislativa, criou-se um novo modelo de relação e poder entre estas autarquias e os poderes já constituídos, especialmente com o Poder Legislativo, objeto de estudo deste trabalho, e com o próprio Poder Executivo, pois, no começo do primeiro governo do ex-presidente Lula, as agências reguladoras federais foram acusadas de estarem com suas atribuições distorcidas, o que culminou na elaboração e apresentação pela Presidência da República do Projeto de Lei nº 3.337/2004 (BRASIL, 2004), em cuja exposição de motivos tem-se o excerto abaixo:

Uma das principais distorções do papel das Agências detectadas foi o exercício de competências de governo pelas Agências Reguladoras, como a absorção da atividade de formulação de políticas públicas e do poder de outorgar e conceder serviços públicos... A absorção da atividade de formulação de políticas se deu, geralmente, por falta de estrutura dos Ministérios setoriais responsáveis pela formulação das políticas, no exercício de suas competências legais. Desse modo, em alguns casos, as Agências não só regulavam e fiscalizavam o setor como atuavam de forma ampla na formulação de políticas setoriais. (BRASIL, 2004).

E ainda:

Nesse sentido, são propostos importantes aperfeiçoamentos no modelo adotado, instituindo-se maior rigor na delimitação de seus poderes; controle mais eficaz de suas atuações pelos órgãos especializados do Congresso; e, por fim, ampliando-se a legitimidade do exercício da função regulatória pelas Agências Reguladoras, de sorte a evitar que elas, pelo excessivo grau de insulamento, possam tornar-se facilmente capturáveis, ou que se distanciem do objetivo maior de atender ao interesse público e dos consumidores e usuários. (BRASIL, 2004).

O projeto não chegou a ser votado pela Câmara dos Deputados por não haver acordo em torno da proposta. Em 14 de março de 2013, já no governo Dilma Rousseff (PT), a Presidência da República encaminhou à Câmara dos Deputados a Mensagem nº 90/2013 (BRASIL, 2013a), em que solicitou a retirada de tramitação do PL 3.337/2004 (BRASIL, 2004).

Se por um lado os órgãos pioneiros foram criados já nos primeiros anos de governo FHC e empoderados para regular mercados imperfeitos e monopolistas, por outro, o governo Lula começou a enxergar essas autarquias como instituições que estariam usurpando suas atividades e, portanto, deveriam ser devolvidas ao poder central, no caso os ministérios supervisores, as funções que lhe teriam sido “retiradas” pelas agências, idealizadas e implantadas no governo anterior. Ou seja, com a mudança de governo, houve também uma transformação do que pensava o Poder Executivo central com relação às agências reguladoras.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva atacou as agências reguladoras criadas no governo FHC e prometeu mudar o papel dos órgãos. “O Brasil foi terceirizado. As agências mandam no país”, disse ontem, em almoço com líderes congressuais na Granja do Torto, segundo relato dos presentes. Lula criticou as agências ao dizer aos líderes que fica sabendo dos aumentos decididos por elas pelos jornais. “As decisões que afetam o dia-a-dia da população não passam pelo governo.” O presidente afirmou que “tudo isso [as decisões tomadas pelas agências sem interferência do governo] vai ser mudado, mas que é preciso tempo para mudar”. Ou seja: no entendimento dos líderes que narraram a intervenção de Lula à Folha, ele sinalizou que desmontará ou, no mínimo, alterará o papel de órgãos criados por Fernando Henrique Cardoso. (ALENCAR, 2003).

Essa mudança na forma de enxergar as agências pelo próprio Poder Executivo pode, de certa forma, ter tido reflexos também no Legislativo que, dadas as características típicas destes órgãos, em especial o poder de expedir normas sobre determinados setores, em certa medida, pode

ser encarada, pelos parlamentares, como uma ameaça ao poder legiferante, inerente ao próprio Legislativo.

Em síntese, no Estado regulador há uma desconcentração da produção e execução de normas regulamentares dos setores econômicos nos poderes Legislativo e Executivo, com a transferência para órgãos dotados de características próprias, como o cunho técnico, que permeia as decisões e normatizações setoriais, além de autonomia financeira e administrativa e mandatos fixos daqueles que compõem suas instâncias máximas de decisão.

De acordo com a organização normativa adotada no País, os atos editados por estes órgãos estão na base da chamada Pirâmide de Kelsen¹², e não são submetidos ao crivo do Congresso Nacional para que tenham eficácia jurídica, mas são passíveis de sustação, conforme preconiza o art. 49 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), caso o Parlamento entenda que exorbitaram do seu poder regulamentar.

Entretanto, apesar de passados vários anos desde a introdução desse novo modelo de Estado, mais regulador que provedor de serviços, o que se percebe empiricamente é que várias propostas de lei, dispendo sobre assuntos que já estão ou deveriam estar regulamentados, serem objetos de regulamentação setorial ou mesmo serem autorregulados pelo mercado, vêm sendo apresentadas em ambas as casas do Parlamento. As razões para tanto podem ser as mais diversas e vão desde a possível inércia dos órgãos reguladores para regulamentar certos temas, até a busca por crédito (*credit claiming*) dos parlamentares perante os eleitores, conforme já apontado nos estudos de Mayhew (1974), de forma que não restem dúvidas de que certa ação foi fruto exclusivo do trabalho de determinado parlamentar, para que o eleitorado o recompense com a reeleição. Conforme já dito, no caso específico das telecomunicações, o tema ganhou grande espaço de deliberação no Parlamento desde a privatização do setor.

Dito isso, tome-se como exemplo o Projeto de Lei nº 3.213/2000 (BRASIL, 2000b), apensado ao PL 6.042/2013, em 28/01/2013 (BRASIL, 2013b), que trata do fornecimento de extrato detalhado das contas de telefonia, assunto já regulamentado na telefonia móvel desde 2000 (ANATEL, 2000c) e na telefonia fixa desde 2005 (ANATEL, 2005e). A este projeto, ainda em tramitação, estão apensadas mais de 40 propostas que tratam de temas correlatos.

¹² Forma gráfica globalmente utilizada e que representa um sistema em que há normas de hierarquias diversas. Esse esquema piramidal e hierarquizado tem o escopo de garantir a unidade do texto constitucional, a supremacia da constituição e a materialização das normas. Seu criador, Hans Kelsen, foi um jurista e filósofo austríaco, considerado um dos mais importantes e influentes estudiosos do Direito.

É importante ressaltar que este estudo não intenta questionar uma das funções precípua do Legislativo que é, juntamente com a de representar a sociedade e fiscalizar os atos do Executivo, a de elaborar leis. Entretanto, em estados que adotam a regulação de determinados setores da economia, conhecer e entender os limites do poder legiferante, definidos pela legislação anteriormente aprovada pelo Parlamento e que conferiu atribuições normativas à Agência, e os do poder regulamentar, é questão fundamental para o bom desempenho de ambas as funções. Os limites aqui mencionados devem ser entendidos no sentido de se evitar excessos com o objetivo de garantir o devido ordenamento jurídico¹³. Assim, aquilo que é objeto de lei, ou seja, as normas gerais, não deve ser confundido com o que é objeto de regulamentação infralegal, dadas as especificidades técnicas setoriais, como o avanço tecnológico e a convergência de plataformas digitais, no caso específico de telecomunicações, e vice-versa.

É relevante considerar que o espírito descentralizador de uma lei, formulado ao longo de uma ou várias legislaturas, em articulação com o Poder Executivo, pode ser, e frequentemente é, contestado, por outras iniciativas legislativas, em legislaturas seguintes. Trata-se de tentativa parlamentar de fazer retornar para a esfera do Legislativo decisões sobre matérias que, em lei aprovada no passado, foram atribuídas a outros órgãos, como as agências reguladoras. Veja, por exemplo, na área de educação, a atribuição conferida ao MEC e ao Conselho Nacional de Educação para deliberar sobre as diretrizes curriculares nacionais, desde 1995/1996, e a repetida apresentação de projetos de lei para inclusão de novas disciplinas no currículo escolar (MARTINS, 2011).

Há, portanto, uma história de tensões que requerem a permanente reafirmação dos papéis de cada ator institucional ou, se for o caso, uma redefinição desses papéis. Essa é uma dimensão que o presente estudo pretende destacar.

Observe-se que não é porque determinada imposição está em lei que ela terá maior efetividade do que aquilo que está regulamentado por um órgão regulador ou pelo próprio Poder Executivo, na medida em que a regulamentação deriva das próprias leis. O que garante sua efetividade é o poder fiscalizador do Estado, que poderá impor sanções em caso de infração a este ou àquele dispositivo, seja ele legal ou infralegal.

Temos para nós que, se o ente regulador foi criado por lei e se esta delegou formalmente os poderes de regulamentação de um dado setor da economia (saúde, energia, telecomunicações etc.) ou de um determinado subsistema jurídico

¹³ Sistema normativo por meio do qual é estabelecida a disposição hierárquica das normas jurídicas.

(proteção à ordem econômica, consumidor etc.), inexistirá invasão de competência legislativa no exercício pelo órgão regulador da sua competência para editar normas e regulamentos que deem contextura jurídica aos princípios contidos na respectiva lei. Aliás no nosso ordenamento jurídico o controle desse exercício deve ser, preferencialmente exercido pelo Poder Legislativo, como prescreve o art. 49, V da Constituição. (MARQUES NETO, 2000, p. 93).

2 O OBJETO DE ESTUDO, O MÉTODO E O REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O objeto e o método

Este estudo versa sobre o que pretenderam os deputados federais legislar ao longo de 16 anos em relação ao setor de telecomunicações, no período compreendido nos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, já durante a vigência da LGT e da existência da Anatel.

O foco da pesquisa é levantar as iniciativas de leis neste campo da economia, os principais temas abordados pelos deputados e se estes referem-se a assuntos que devam ser objeto de regulamentação infralegal pela Agência Nacional de Telecomunicações, conforme delegação legislativa conferida pela Lei Geral de Telecomunicações, ou se as propostas têm aspecto de normatização geral, como prevê nosso ordenamento jurídico. A pesquisa contempla quatro períodos de governo: 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006 e 2007-2010.

O longo período de análise é fundamental para se compreender o comportamento e a agenda dos deputados federais sobre este assunto, neste espaço de tempo, por dois motivos: o primeiro foi a profunda reorganização do setor de telecomunicações, que teve seu marco inicial com a aprovação da Emenda Constitucional nº 8/1995 e que abriu o caminho legal para a privatização do setor, concretizada no último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A segunda razão é a mudança no comando da Presidência da República, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao mais alto cargo do Executivo brasileiro, com posicionamento diverso de seu antecessor com relação ao modelo de regulação econômica adotado no País e, até mesmo, ao formato de gestão administrativa dos órgãos reguladores ora implementado.

Nesse sentido, a organização das telecomunicações no Brasil envolveu, sobretudo, a criação de um órgão regulador específico, visto que a Anatel, tem entre suas funções principais a de elaborar regimentos, fiscalizar, mediar conflitos entre prestadores, sancionar os administrados, dentre outras.

Di Pietro (2009) sintetiza que as agências reguladoras, por delegação do poder normativo previsto constitucionalmente, são dotadas de funções “quase judiciais”, porque cabe a elas decidirem, como última instância administrativa, os conflitos que lhe são apresentados (função judicante das agências); funções “quase executivas”, porque a elas compete implementar e dar concretude às políticas públicas formuladas para o setor; e funções “quase legislativas” (decorrente

do princípio da delegação legislativa), devido à necessidade de regulamentar questões específicas e complexas, próprias da regulação.

A pesquisa feita para a consecução deste trabalho tem como fonte a base de dados da Câmara dos Deputados, disponível na internet, e é fundamentada apenas naquelas propostas apresentadas por deputados e comissões, excluindo-se as matérias em revisão naquela casa, ou seja, as oriundas do Senado Federal, e aquelas com origem no Executivo. Não fazem parte da pesquisa, também, os projetos atinentes à radiodifusão, visto que a outorga e a normatização destes serviços ficam excluídas da jurisdição da Anatel nos termos do artigo 211 da LGT (BRASIL, 1997b) e estes não são considerados, pela legislação vigente, serviços de telecomunicações.

Tendo em vista o assunto objeto deste estudo, a maior parte da pesquisa é de caráter qualitativo, aplicando-se, também, métodos e técnicas estatísticas. O trabalho foi realizado utilizando-se o método exploratório - empregado nos casos em que é difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis - e intenta proporcionar uma visão geral sobre determinado fato, que poderá ser objeto de investigação mais aprofundada no futuro.

Os achados baseiam-se em pesquisa bibliográfica e documental dos projetos de lei relativos a telecomunicações em período determinado, apresentados exclusivamente na Câmara dos Deputados, que ainda tramitam ou já tramitaram no Congresso Nacional. O objetivo é identificar sobre quais temas específicos, dentro do setor de telecomunicações, os deputados dispenderam esforços para legislar nesse setor e se, ao pretenderem baixar leis sobre telecomunicações, adentraram na competência regulamentar da agência reguladora.

Frise-se que, em tese, não há limites ao poder de legislar, mas, na medida em que o Legislativo delegou à Agência o poder de normatizar determinados assuntos, ele atribuiu a outro órgão essa responsabilidade. Ademais, a Agência só regulamenta porque recebeu este poder do Legislativo. De outra forma, se o Legislativo entender que a Agência não deve mais regulamentar este setor, ele pode retirar dela essa competência pela via da alteração legal.

Para chegarmos a qualquer conclusão a esse respeito, dois métodos de pesquisa seriam possíveis: a dedução ou a indução. A dedução parte de questões gerais e vai ao particular, ou seja, parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis para se chegar a conclusões puramente lógicas. (GIL, 2008).

Este método foi proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz que preconizavam que somente pela razão o ser humano pode chegar a conhecimentos verdadeiros. “O

protótipo do raciocínio dedutivo é o silogismo, que consiste numa construção lógica que, a partir de duas preposições chamadas premissas, retira uma terceira, nelas logicamente implicadas, denominada conclusão”. (GIL, 2008, p. 11).

O método dedutivo é largamente empregado nas Ciências Exatas, em especial na Física e na Matemática, sendo pouco utilizado nas Ciências Sociais, uma vez que, nesta área, é difícil ter argumentos gerais cuja verdade possa ser colocada em dúvida. Inversamente a este, temos a indução que parte do particular para a generalidade. Por meio deste sistema, a generalização deve ser constatada a partir da observação de casos concretos e que sejam suficientemente confirmadores dessa realidade.

Para Bacon, Hobbes, Locke e Hume, o conhecimento deve ser fundamentado exclusivamente na experiência, sem tomar por base princípios preestabelecidos. Ou seja, apenas pela observação dos fatos e fenômenos é possível conhecer suas causas. Nessa linha, o empirismo é que domina este tipo de método e por ele procura-se comparar fenômenos com vistas a descobrir as relações entre eles. “Assim, se por meio da dedução chega-se a conclusões verdadeiras, já que baseadas em premissas igualmente verdadeiras, por meio da indução chega-se a conclusões que são apenas prováveis”. (GIL, 2008, p. 11).

Marconi e Lakatos (2003) elencam três elementos fundamentais (fases) para toda indução:

- a) a observação e análise dos fenômenos, com a finalidade de descobrir as causas de sua manifestação;
- b) a descoberta da relação entre estes por meio da comparação, aproximando-se fatos e fenômenos; e,
- c) a generalização da relação encontrada entre fenômenos e fatos semelhantes, muitos dos quais ainda não observados ou inobserváveis.

Desta forma, partindo dos pressupostos do método indutivo, da observação e do acompanhamento diário feito no Congresso Nacional, ou seja, do estudo de situações particulares até alcançar aquelas de máxima generalidade, este estudo intenta chegar a conclusões sobre como os deputados individualmente se comportaram durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e os de Luiz Inácio Lula da Silva quanto ao setor de telecomunicações, no que tange à apresentação de projetos de lei.

A opção por esta metodologia decorre do fato de a autora fazer o acompanhamento do Congresso Nacional pela Anatel desde 2004, estando lotada na Assessoria de Relações

Institucionais (ARI), onde já ocupou a gerência do órgão, e observando os fatos que ocorrem em ambas as casas legislativas cotidianamente.

Durante a pesquisa, para a identificação das referidas propostas, foram utilizadas as três palavras-chave - telecomunicações, telefonia e celular - que, empiricamente percebe-se, são as mais empregadas nas ementas e nas indexações dos projetos de lei atinentes a este setor regulado. Como já explicado, foram utilizadas fontes secundárias, constantes do banco de dados da Câmara dos Deputados disponível na internet e, em complementação, recursos básicos do programa Excel para a organização dos dados e formatação de tabelas e gráficos.

Importante informar os motivos da não inclusão dos projetos apresentados por senadores: primeiro porque o volume de propostas de lei apresentadas na Câmara e pesquisadas para este trabalho já é considerável (360 propostas, no total); e, segundo, porque a base de dados da Câmara dos Deputados é bastante estruturada, com informações catalogadas e pesquisas possíveis a partir de 1946, incluindo o inteiro teor das propostas legislativas.

A pesquisa feita teve características quantitativa e qualitativa, bem como foi realizado o estudo de caso de um dos temas de grande demanda no Congresso Nacional que teve a regulamentação levada a cabo pela Agência reguladora: o detalhamento das faturas de telefonia, em especial, as da telefonia fixa.

Ao desenvolver estudos de caso intenta-se retratar um determinado fenômeno, no caso, o interesse do Parlamento em legislar sobre temas que devam ser objeto de regulamentação infralegal para o setor de telecomunicações.

2.2 Revisitando a literatura – o papel das instituições

O papel das instituições e os resultados sociais e políticos de suas decisões têm, desde muito tempo, tomado amplo espaço nos estudos da Ciência Política e o neo-institucionalismo, ou novo institucionalismo, longe de ser uma corrente de pensamento consensual e unificada, vem suscitando grandes debates nesta área. Essa teoria abarca, basicamente, três escolas de pensamento, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (que não é abordado nesta pesquisa).

Importante esclarecer que o institucionalismo foi uma reação às perspectivas behavioristas, ou comportamentalistas, nos anos de 1960 e 1970, que, em linhas gerais, limitavam suas análises ao comportamento observável dos seres humanos (HALL; TAYLOR, 2003).

Nesse sentido, o que se busca compreender com a análise institucional é a maneira como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, tendo em vista que é por meio das ações destes que aquelas exercem influência sobre as ações políticas e sociais (HALL; TAYLOR, 2003).

Em outras palavras, significa dizer que a instituição na qual o sujeito está inserido é a grande condicionante de determinado comportamento e, em um enfoque mais estruturo-funcionalista, tem-se a ideia de que a comunidade política é um sistema global, composto de partes que interagem entre si.

O institucionalismo em sua vertente histórica busca valorizar a construção, a manutenção e a adaptação das instituições e baseia-se na descrição empírica e densa e no raciocínio indutivo, empregando a narrativa ao expor cadeias causais. Essa corrente enfoca os grupos por meio da ideia de que o conflito entre aqueles rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política.

No geral, o institucionalismo histórico é associado à ideia de *path dependency*, ou dependência de trajetória (FERNANDES, 2002) que vê que um efeito criado por causas, em algum período prévio, torna-se causa deste mesmo efeito em períodos subsequentes. Assim, a *path dependency* enxerga em choques externos ou tensões institucionais as razões para a transformação e a criação das instituições.

Desta forma, um dos principais problemas do institucionalismo histórico está em explicar o que provoca situações críticas que levam a estas transformações; geralmente, os teóricos tendem a insistir no impacto de crises econômicas e conflitos militares para dar conta dessas explicações. “Mesmo quando as instituições produzem resultados muito diferentes das intenções dos seus criadores, a mudança é lenta. As instituições dependem de sua trajetória histórica, ou seja, são *path dependent*” (AMES, 2003, p. 23).

O institucionalismo histórico caracteriza-se por ser uma tentativa de agregar a análise a uma dimensão temporal, interpretando como o passado incide sobre o presente e o futuro, sem perder de vista que os indivíduos fazem escolhas.

Segundo Hall e Taylor (2003), ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos, o institucionalismo histórico prefere modelar um mundo em que as instituições

conferem a certos grupos um acesso desproporcional sobre o processo de decisão. Sua principal preocupação é a história das instituições sob uma conjuntura histórica específica. Assim, os adeptos desta teoria deixam de verificar em que medida uma decisão ou uma determinada situação beneficia a todos para se dedicar ao fato de que certos grupos sociais seriam perdedores ao passo em que outros seriam ganhadores.

Já a teoria da escolha racional (FEREJOHN; PASQUINO, 2001; AMES, 2003) surgida no contexto dos estudos de comportamentos no interior do Congresso estadunidense, enfatiza a importância das instituições no cálculo estratégico para as escolhas feitas pelos indivíduos. Nela, as instituições são vistas em termos materialistas como as regras que governam o jogo político, sendo capazes tanto de oferecer oportunidades, como de impor restrições aos agentes.

A mudança institucional, nessa perspectiva, ocorre quando as instituições deixam de ser funcionais e não produzem bons resultados, levando seus atores a querer remodelá-las, diferentemente do institucionalismo histórico que vê em fatores externos as razões da mudança de trajetória das instituições.

Por meio dessa teoria, o indivíduo estrategicamente busca maximizar seu bem-estar individual, reduzindo custos de transação e aumentando seus ganhos, sejam eles políticos ou sociais, uma vez que o ser humano é tido como alguém que tem objetivos e crenças e escolheria suas ações tendo esses por base. A perspectiva da escolha racional, portanto, preocupa-se com o poder e com a capacidade de uma pessoa ou grupo de controlar as ações dos outros.

Nessa linha, as instituições cumprem um papel determinante, pois elas tornam as coisas mais fáceis para uns e mais difíceis para outros. Sua abordagem explica as instituições de forma que estas se interessam pelas funções que cumprem e pelas vantagens que elas propiciam aos atores e é ideal para explicar a permanência das instituições, visto que sua durabilidade depende das próprias vantagens que ela oferece.

Essa corrente considera as instituições como sistemas de regras e procedimentos a partir dos quais os indivíduos, sempre com base em cálculos estratégicos a respeito de suas conveniências, definem suas preferências e tentam maximizar seus interesses, sempre tendo em vista a obtenção de ganhos. Importante destacar que a teoria da escolha racional engloba três diferentes linhas de estudo: a distributivista, a informacional e a partidária.

O modelo distributivista (CARVALHO, 2003) tem um enfoque externo ao Congresso e à produção legislativa, sendo que os comportamentos dos representantes e das lideranças só

poderiam ser compreendidos a partir da conexão eleitoral. Citando David Mayhew, Carvalho (2003) aponta duas tendências que explicariam os pressupostos básicos deste modelo: o enfraquecimento dos partidos e a profissionalização da carreira legislativa. A ação dos parlamentares visaria a um único objetivo: a reeleição.

Ao citar os trabalhos de Limongi, Carvalho (2003) sustenta que o apelo do distributivismo estaria na sua “simplicidade” uma vez que os congressistas precisam, para se reeleger, agradar suas clientelas e a principal forma de fazerem isso, com um menor custo de transação, seria nas comissões permanentes, que teriam monopólio de jurisdição sobre suas respectivas áreas políticas.

Ainda nesta corrente, as comissões seriam “artifícios institucionais desenhados com o fim de se reduzirem os custos de transação que incidiriam sobre um mercado de votos em plenário que porventura viesse a se assemelhar ao mercado econômico”. (CARVALHO, 2003)

Santos (1997) apresentou graficamente um encadeamento causal típico do modelo distributivista.

Figura 1 - Processo legislativo como variável dependente



Fonte: (SANTOS, 1997, p. 67)

Neste modelo, a estrutura institucional do Congresso produz efeitos sobre o processo decisório de forma indireta, ou seja, essa estrutura é efeito de uma causa de primeira instância que são os incentivos eleitorais, como a forma de governo e as leis eleitorais que gerariam incentivos para que os políticos estruturassem suas carreiras privilegiando laços pessoais, e não os partidários, com seus eleitores.

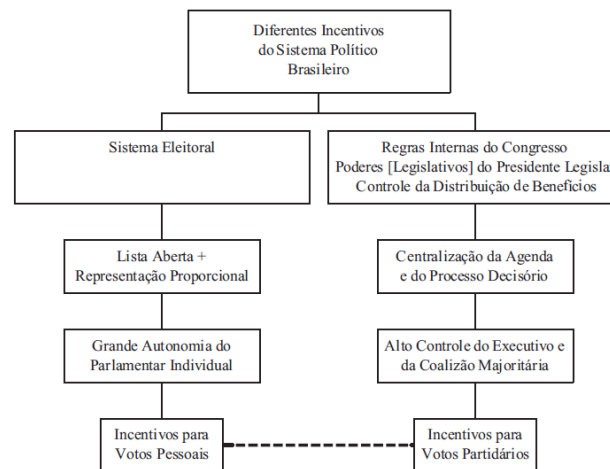
Para Figueiredo e Limongi (2002), independentemente do que se passa na arena eleitoral, mesmo que se assuma como verdade que as leis eleitorais tornem atrativa a opção do voto pessoal, não se pode desconsiderar o peso das normas constitucionais e regimentais que regulam o processo decisório.

Pereira e Mueller (2003) defendem que o sistema político praticado no Brasil é híbrido, não devendo ser considerado nem puramente descentralizado e nem puramente centralizado. Ou seja, para os autores, as regras eleitorais favoreceriam o comportamento individual dos parlamentares, ao passo que as regras internas do Congresso Nacional e os poderes conferidos ao presidente da República tornariam o comportamento dos parlamentares altamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes dentro do Congresso. Desta forma, ter-se-ia partidos fracos na arena eleitoral, quando a personalização das relações ganharia força, mas fortes na arena legislativa, onde o processo decisório acontece.

Portanto, a chave para o entendimento da simultaneidade de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no espaço congressual e de governo no sistema político brasileiro é a combinação, aparentemente contraditória, de incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo. Na realidade, o comportamento partidário (não o comportamento individual, como preconiza o “*two-arena model*”) na arena legislativa visa a que os membros desse partido extraíam benefícios individuais controlados pelos líderes partidários e pelo Executivo a serem utilizados na esfera eleitoral. Daí os partidos políticos serem tão importantes e fundamentais na arena legislativa brasileira. (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 738-739).

Os autores sintetizam graficamente tal explicação por meio da figura abaixo:

Figura 2 - Sistema eleitoral brasileiro X regras internas do Congresso Nacional



Fonte: (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 739)

O modelo informacional (KREHBIEL, 1991) tem as comissões como ponto focal de atuação, uma vez que estas aparecem como órgãos especializados de atuação legislativa, ou seja, elas seriam compostas por parlamentares especializados nas temáticas nelas discutidas.

Nessa teoria, Carvalho (2003) destaca que o ponto ótimo organizacional objetiva garantir que as decisões sejam tomadas com base no maior volume de informação possível, de forma que haja ganhos em virtude da maior especialização de seus membros. Em resumo:

As duas teorias focalizam, como ponto de partida, os legisladores individuais e seus objetivos e, ao fim, as comissões como artefatos institucionais capazes – graças ao seu poder de agenda – de maximizar os ganhos de troca e informacionais e de induzirem ao equilíbrio as decisões tomadas pela assembleia, impedindo a ocorrência de maiorias cíclicas. (CARVALHO, 2003, p. 41).

Na corrente partidária (COX; MCCUBBINS, 1993), o partido majoritário, tendo como exemplo o caso americano, tem preponderância nas principais posições de determinação da agenda (direção das comissões e presidência da casa legislativa) o que acabaria por levar a legislação a uma tendência partidária.

Mais recentemente, conforme afirma Carvalho (2003), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2002) observaram a existência, no caso brasileiro, de cartéis legislativos, de forma que um ou mais partidos usurpam o poder de agenda concentrado na estrutura da casa e determinam o *timing* e o conteúdo da agenda do Legislativo. Entretanto, destaca, o fato de o presidente da República também deter poderes legislativos funcionaria como uma “trava” à formação desses cartéis.

Ora, diante de uma estrutura decisória centralizada em algumas poucas instâncias – como a presidência da Mesa da Câmara e o colégio de líderes – o Congresso brasileiro, mais do que o norte-americano, seria palco inevitável de cartéis daquela natureza, não fosse um dado de extremo significado: a existência de um presidente revestido de vasto poder de agenda legislativa, capaz, portanto de vetar a formação de cartéis legislativos, tais como observados no Congresso norte-americano. (CARVALHO, 2003, p. 50).

Nesse modelo aparece também um novo ator, o *speaker*, no caso norte-americano, que tem poder de veto e controla o regime de tramitação dos projetos em plenário. Como os legisladores têm poucas chances de obter ganhos particularizados para seus distritos eleitorais que sejam frutos da legislação, que no plano federal é mais universalista, eles se veem obrigados a cooperar na aprovação das propostas e o partido ao qual pertencem acaba por fornecer os meios necessários para isso. (CARVALHO, 2003).

Figueiredo e Limongi (1998) em suas obras seminais, apontam que as bases institucionais do sistema político brasileiro foram alteradas substancialmente pela Constituição de 1988, com a manutenção de amplos poderes legislativos do presidente da República e, a seguir, ampliação dos recursos disponíveis para os líderes partidários comandar suas bancadas, pelos regimentos internos das duas casas legislativas, o que reforça a importância da teoria partidária para o funcionamento do Parlamento brasileiro.

A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares... Pode ser verdade que a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do voto partidário. Nestes termos, os parlamentares brasileiros, no que tange ao tipo de conexão eleitoral a ser perseguido, estariam muito próximos dos parlamentares norte-americanos (Carey e Shugart 1995b). No entanto, a existência dos incentivos derivados da arena eleitoral não garantem que estes venham a se tornar efetivos. Na literatura norte-americana sobre o tema, o argumento a respeito da prevalência do voto pessoal como estratégia eleitoral requer como complemento um padrão peculiar de organização dos trabalhos legislativos. Como se sabe, o legislativo norte-americano é altamente descentralizado, uma vez que seus trabalhos são estruturados a partir das comissões, no interior das quais os partidos têm pequeno poder. O padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 84-85).

Para Braga e Miranda (2013) a teoria partidária mostra-se semelhante à distributivista na simplificação que faz do indivíduo e da organização, uma vez que o parlamentar do modelo partidário não tem dúvidas sobre como decidir qualquer coisa, pois a agenda partidária está clara e definida para todas as situações, sem custo, não havendo a necessidade de coletar ou processar informações.

Tsebelis (1998) avalia que a racionalidade, portanto, seria um comportamento ótimo, em que o ator potencializa os ganhos de sua escolha uma vez que, se assim não fosse, a escolha não poderia ser tida como racional. Assim, a racionalidade “nada mais é que uma correspondência ótima entre fins e meios”.

Como forma de elucidar o que não se enquadra na teoria da escolha racional, Tsebelis enumera duas categorias que não têm correspondência entre meios e fins: uma que não se preocupa com os atores como unidades de análise¹⁴ e a outra que estuda os atores não-rationais¹⁵.

No lugar do conceito de racionalidade como um modelo de comportamento humano, proponho o conceito de racionalidade como um subconjunto de comportamento humano. A mudança de perspectiva é importante: não afirmo que a escolha racional pode explicar qualquer fenômeno e que não há lugar para outras explicações, mas sustento que a escolha racional é uma abordagem melhor para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação...Admito que os jogos políticos (ou a maioria deles) estruturam igualmente a situação, e que o estudo dos atores políticos sob o pressuposto da racionalidade é uma aproximação legítima de situações, motivações, cálculos e comportamentos reais. (TSEBELIS,1998, p. 45).

Para explicar como os atores tentam, mediante cálculos e do uso da racionalidade, chegar ou ao menos aproximar-se de um determinado resultado agregado das ações individuais, Tsebelis apresenta cinco argumentos: a relevância das questões e da informação, o aprendizado, a heterogeneidade dos indivíduos, a seleção natural e a estatística. Para ele, entretanto, a teoria da escolha racional, por si, não seria capaz de explicar todos os fenômenos, mas é, todavia, a melhor perspectiva para as situações em que se conhecem os objetivos dos atores e as regras de interação.

Desta maneira, os teóricos da escolha racional consideram as instituições como objetos da atividade racional humana e não apenas coerções recebidas de gerações anteriores. Assim, é importante entender que a produção legislativa brasileira segue regras institucionais que estabelecem, dentre outros, limites e possibilidades de atuação dos atores passíveis de produzirem leis (chefes do Executivo e parlamentares, por exemplo) com vistas a atingirem seus objetivos e gerando incentivos para que o representante eleito aja de acordo com os interesses de seus redutos eleitorais e não tenha ameaçadas as suas chances de ser reeleito na próxima eleição, garantindo, assim, a conexão com seu eleitorado.

Com efeito, políticas distributivas caracterizam-se pelo provisionamento de benefícios factíveis e facilmente identificáveis a determinado grupo populacional de forma que este saiba reconhecer, de maneira indubitável, o responsável por aquela política.

¹⁴ “Análises sistêmicas” (Easton), “estruturalismo” (Holt), “funcionalismo da direita” (Parsons) ou “da esquerda” (Holloway e Picciotto) e “teorias da modernização” (Apter).

¹⁵ “Instinto de imitação” (Gabriel Tarde), “falsa consciência” (Friedrich Engels), as “pulsões inconscientes” (Sigmund Freud), o “hábitus” (Pierre Bourdieu), a “cultura nacional” (Gabriel Almond e Sidney Verba) ou forças como “resistência à mudança” ou “inércia”.

Ainda que o setor de telecomunicações tenha políticas públicas elaboradas e fomentadas em âmbito nacional, conforme o comando constitucional, percebe-se que o parlamentar, ao propor medidas legais ou sugerir ao governo ou à agência reguladora do setor melhorias para determinado nicho eleitoral, ele acaba por utilizar-se de recursos distributivistas.

Por meio de diversos mecanismos - ofícios, requerimentos de informações, indicações para atendimento com telefonia ou internet a determinada localidade -, bem como ao propor projetos de lei mais abrangentes, como aqueles que determinam a ampliação dos serviços de telefonia para que pequenas localidades em todo o país sejam atendidas pelos serviços de telecomunicações, ou aqueles que objetivem mais transparência nas relações de consumo e ampliem direitos dos consumidores, acabam por ter um viés distributivista, visto que, se de alguma forma o pleito do parlamentar for atendido, o eleitorado conseguirá identificá-lo como patrocinador daquela benesse (*credit claiming*) e o recompensará com o voto na reeleição.

Dito isso, dentro da perspectiva do neoinstitucionalismo, com foco na teoria da escolha racional, que busca analisar e explicar o comportamento político tendo como ponto central a ideia de que o indivíduo age de forma racional com vistas a atingir ao máximo seus objetivos e de que os atores políticos não seriam diferentes e aceitam e respeitam este tipo de comportamento, este trabalho busca entender sobre o que o Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados, tem despendido esforços com vistas à formulação de políticas públicas de telecomunicações, em um determinado período da história, marcado por governos com posições ideológicas, ao menos na teoria, bastante opostas e com posicionamentos divergentes quanto ao papel das agências reguladoras: os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

2.3 A controversa concepção de mercado regulado

O papel dos órgãos reguladores setoriais e a opção por este modelo sempre levantaram fortes discussões no Parlamento brasileiro, dentro do próprio Poder Executivo, em diversos outros fóruns e ainda divide opiniões. Há quem, dentro do Parlamento, julgue que às agências reguladoras deve ser relegado o papel meramente fiscalizador dos setores regulados, deixando a cargo do Executivo, por meio de portarias ou decretos, e do Legislativo, responsável pela elaboração de leis, o papel normativo.

As agências reguladoras, concebidas no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, têm sua origem em uma posição política majoritária de então que considerava essencial que o papel regulador do Estado fosse fortalecido, deixando que os mercados se desenvolvessem e, muitas vezes se autorregulassem. Di Pietro (1999) defende que, em princípio, as únicas agências que poderiam exercer função regulamentar no Brasil seriam aquelas que têm previsão constitucional, ou seja, a Anatel, conforme o art. 21, inciso XI (BRASIL, 1988), e a Agência Nacional do Petróleo e Biocombustíveis (ANP), de acordo com o art. 177, § 2º (BRASIL, 1988).

Essas agências, portanto, dotadas de características próprias, seriam as responsáveis pelo monitoramento dos setores regulados, garantindo-se a perenidade dos negócios e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, para os serviços públicos, e a liberdade de atuação das empresas prestadoras em regime privado. A criação de todos esses órgãos reguladores foi debatida e aprovada, por meio de leis específicas, pelas duas casas do Congresso Nacional.

Importa destacar que os modelos regulatórios, na maior parte dos países que os adotam, conjugam três atividades básicas: a normatização/regulamentação, a fiscalização e o sancionamento.

Neste ponto, listam-se, para um melhor entendimento, algumas diferenças entre a Anatel, que tem competência para expedir regulamentação específica para o setor de telecomunicações, e o Legislativo, dotado de poderes para propor leis e alterações legais sobre os mais diversos temas:

1. O poder normativo da Anatel está restrito aos termos da Lei 9.472/1997 (BRASIL, 1997b); o Legislativo tem maior liberdade de atuação, pois pode alterar a legislação, inclusive aquela que conferiu poderes à Anatel, desde que dentro dos limites constitucionais;
2. A Agência tem uma tramitação mais célere de suas decisões, que não podem ser revistas no âmbito administrativo; o Legislativo deve obedecer aos comandos constitucionais e aos trâmites regimentais previstos para cada tipo de proposição legislativa;
3. A Anatel é vinculada ao ministério supervisor (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, atualmente), que não tem poder de veto sobre suas decisões; o Legislativo, por sua vez, possui liberdade legislativa, mas está sujeito ao veto do presidente da República (que poderá ser derrubado, posteriormente, pelo próprio Congresso Nacional). O Poder Legislativo tem, ainda a competência

constitucional para sustar os atos da Agência, caso entenda que esta extrapolou seu poder regulamentar.

Vários estudiosos já se debruçaram sobre o tema regulação pública como se verá a seguir, mas não se tem conhecimento de que pesquisa semelhante à deste estudo tenha sido realizada até o presente momento. Assim, a contribuição desta pesquisa é mostrar se ao apresentar projetos de lei sobre telecomunicações, em um determinado período da história, os deputados federais competiram ou não com a agência reguladora setorial de telecomunicações ao pretender baixar, pela via legislativa, normativos que estão sob a competência desta, ou se essas iniciativas conformam reposicionamento do Poder Legislativo em relação às atribuições conferidas à Agência na LGT.

Savonitti (2005) elucida que o Poder Legislativo é instituição estatal que tem por finalidade elaborar as leis que irão regular as condutas intersubjetivas, direcionando-as ao alcance do bem comum. Esclarece, ainda, que existem duas espécies normativas prestigiadas no direito positivo brasileiro: os *instrumentos primários*, que inovam a ordem jurídica e estabelecem novas permissões, obrigações ou proibições; e, os chamados *secundários*, que têm natureza regulamentar com a finalidade de possibilitar a aplicação das normas primárias, estando as normas infralegais inseridas nesse caso.

Marques Neto (2005) afirma que nesta nova realidade que se apresenta, um dos problemas que tem merecido tratamento especial é o do relacionamento entre a regulação setorial e a regulação geral da economia, e que a articulação entre estas duas esferas de regulação envolve as relações entre uma e outra, bem como o problema federativo, uma vez que no Brasil a regulação geral dos serviços é feita pela própria União.

Na mesma obra, Marques Neto (2005) agrega que outro problema já estudado pelo direito europeu diz respeito ao poder normativo ou “quase-legislativo”, de composição de conflitos ou “quase-judicial”, pelas agências reguladoras. Os limites dessas atribuições, na opinião do citado administrativista, devem ser estudados à luz de sua relação com o sistema constitucional de tripartição de poderes de maneira a evitar abusos no manejo dessas funções (normativa e de composição de conflitos).

Grotti (2006) esclarece que a atuação das agências reguladoras envolve o exercício de um amplo poder normativo, assegurado pelos diversos diplomas legais que as instituíram, em conjunto

com o poder fiscalizatório, sancionatório, entre outros. O objetivo, segundo Grotti, é assegurar uma regulação imparcial, técnica e livre de ingerências políticas.

A autora destaca (GROTTI, 2006) que as agências reguladoras gozam de amplo poder normativo, que envolve a regulamentação das leis que regem o campo de atividades a elas atribuído e a edição de normas independentes, sobre matérias não disciplinadas em lei. “Isto implica indagar se a lei que delegou-lhes função legislativa, assim como o que e até onde podem regular algo, sem estar, com isto, violando o princípio da separação dos poderes e invadindo competência legislativa”. Grotti ainda afirma que as leis que instituíram as agências dão a estes órgãos o poder de regulamentar a própria lei.

Sundfeld (2002) assinala que o Poder Legislativo edita leis, quase sempre com alto grau de abstração e generalidade, sendo que, com os novos padrões sociais, estas normas não seriam mais suficientes tornando-se necessárias regras para tratar das especificidades, entrando aqui o papel fundamental dos órgãos reguladores setoriais.

Segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. (SUNDFELD, 2002, p. 27).

Afirma, por fim, que o poder normativo conferido às agências representa o aprofundamento da atuação normativa do Estado e que não se constitui de mera produção de regulamentos autônomos ou coisa parecida, “pois todas as competências devem ter base legal – mesmo porque só a lei pode criá-las, conferindo-lhes (ou não) poderes normativos”. (SUNDFELD, 2002, p. 27).

No entendimento de Carvalho Filho (2006), a atividade regulatória não significa nenhuma revolução no sistema tradicional, mas representa o resultado de uma evolução natural pela qual o Estado passou, relacionada à gestão dos interesses coletivos. Afirma, ainda, que as leis, em seu sentido clássico, não mais acompanham a celeridade em que ocorrem as mudanças nos campos social, político e econômico.

Herrera (1998) assegura que deve ser muito clara a delimitação das funções do ente regulador, não lhe atribuindo competências relativas à definição de política setorial, especialmente no que se refere ao conteúdo da informação.

En todo caso, la definición de estas políticas requiere de un previo y amplio debate nacional, que preceda a la delimitación, en este terreno, de las competencias de los poderes ejecutivo y legislativo, así como a la creación de mecanismos que permitan la intervención directa y continua de distintos sectores sociales en estas definiciones. (HERRERA, 1998, p. 9).

Barroso (2005) esclarece que a grande dificuldade quanto à discussão sobre o poder normativo das agências reguladoras diz respeito ao seu convívio com o princípio da legalidade.

É preciso determinar os limites dentro dos quais é legítima a sua flexibilização, sem que se perca sua identidade como uma norma válida e eficaz. É neste território que se opera a complexa interação – ainda não totalmente equacionada – entre a reserva legal, de um lado, e fenômenos afetos à normatização de condutas, como o poder regulamentar, a delegação legislativa e a polêmica figura da deslegalização, entendida como a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina das agências. (BARROSO, 2005, p. 16).

Saravia (2005) assevera que a função reguladora é uma atividade essencial do governo, incluindo-se aí a função de regulamentar, qual seja a de estabelecer normas destinadas a organizar a convivência social em função dos objetivos traçados pelo Estado. Em sentido mais estrito, essa função seria atribuída a um órgão especial de forma que cada agência reguladora tivesse a capacidade normativa necessária para fazer cumprir os fins estabelecidos em suas leis de criação.

Saravia (2010) admite que o processo de regulação no Brasil é incipiente, ainda está em fase de implementação e que muito há que ser feito para que o brasileiro incorpore a cultura da regulação como, por exemplo, a articulação de comitês legislativos, órgãos de formulação de políticas públicas, empresas de serviços públicos e os consumidores.

Araújo (2018) discute, em trabalho recente, a participação do Poder Legislativo no processo de criação das agências reguladoras, bem como seu papel na estruturação e na movimentação de mecanismos de controle das atividades desses entes. “A efetividade do exercício da fiscalização depende essencialmente da postura adotada pelos parlamentares” (ARAÚJO, 2018, p. 212). Para o

autor, o parlamento dá pouca atenção à atuação dos órgãos reguladores, além de focar sua atenção em questões meramente pontuais ou de viés midiático.

Nesse sentido, o crescimento exponencial de telecomunicações, advindo das privatizações ocorridas na década de 90 do Século XX, aliado à necessidade premente da população por novos serviços, especialmente os de conectividade e de inclusão digital - o mercado de telecomunicações representa 4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (ANATEL, 2016a) -, tem levado o Parlamento brasileiro, em suas duas casas, a apresentar um sem número de proposições com vistas a alterar tanto a lei-base que rege o setor (LGT), bem como a propor normas esparsas que impactam diretamente neste ramo da economia.

Fato ilustrativo atual foi a apresentação de mais de 20 projetos de lei com a intenção de proibir a limitação do uso de dados na banda larga fixa, após a Anatel anunciar, em 2016, que poderia permitir que as prestadoras desse serviço adotassem essa regra quando o usuário atingisse o limite da franquia contratada.

Outro fato marcante sobre a reação do Parlamento a assuntos que têm, especialmente, grande repercussão midiática, ocorreu em maio 2006, quando uma onda de atos de violência contra forças de segurança pública e alguns alvos civis - orquestrada pela facção Primeiro Comando da Capital (PCC), inicialmente em São Paulo - levou as duas casas do Congresso Nacional a proporem uma série de projetos de lei determinando a instalação de bloqueadores de sinais de celulares em presídios de todo o Brasil a serem custeados pelas operadoras de telefonia móvel, em alguns casos, sob a coordenação da Anatel, bem como alterações no Código Penal Brasileiro, com vistas a aumentar a pena para aqueles que fossem pegos usando os aparelhos dentro dos estabelecimentos penitenciários.

Araújo (2018) destaca que o fato de haver uma incapacidade do Poder Legislativo de editar normas sobre setores da economia abertos à iniciativa privada, que têm uma dinâmica acelerada e diferente daqueles serviços prestados diretamente pelo Estado, favoreceu a adoção do modelo de agências em diversos países pelo mundo, inclusive no Brasil. Assim, adiciona, para que esses órgãos reguladores possam exercer esse papel de direção das atividades econômicas, torna-se necessário o exercício do poder normativo legalmente atribuído, com a agilidade que os respectivos setores requerem, com vistas, inclusive, ao equilíbrio da concorrência.

Para Nunes et al. (2007), a existência das agências reguladoras no quadro regulatório brasileiro acaba por criar um “poder entre os poderes” que apontaria para a existência de um

“Estado dentro do Estado”, questão que ainda demandará grandes ajustes, uma vez que, ao delegar-lhes funções complexas, o Legislativo deu-lhes obrigações com contornos imprecisos, “tendo em vista a complexidade das atividades que regulam”.

Sua existência, como entidades independentes, traz consigo um punhado de problemas relevantes, tais como o da delegação legislativa e o da invasão de territorialidades institucionais, além de várias questões ligadas à legitimidade substantiva, no que se refere a seus procedimentos internos, principalmente aqueles de natureza quase-judiciária. (NUNES et al., 2007, p. 19).

A respeito dos mecanismos de controle institucionais das agências reguladoras brasileiras a serem feitos pelo Legislativo (MEIRELLES; OLIVA, 2006) é fundamental ressaltar que este dispõe de ferramentas que, entre outras, podem sustar as normas editadas por aquelas. Esta seria uma forma de controle por meio da legislação direta, embora de difícil implementação, e constituir-se em uma ferramenta à disposição do Congresso Nacional, visto que uma de suas funções constitucionais é a de órgão legiferante.

Ou seja, uma vez editada uma política ou regulamentação em desconformidade com os interesses dos políticos, estes simplesmente legislam diretamente sobre a matéria, revogando o ato normativo anterior (*overruling*). De fato, trata-se de uma medida possível, mas difícil de ser implementada. Essa dificuldade depreende-se das circunstâncias que levaram à própria delegação. (MEIRELLES; OLIVA, 2006, p. 555).

Um outro recurso à disposição do Parlamento brasileiro para a prestação de contas das agências são as audiências públicas sobre assuntos em discussão nestes órgãos ou sobre normas já editadas. Além desses, os parlamentares também podem lançar mão de Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), sobre os atos das agências, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional para o controle externo da administração pública.

2.4 De onde vem a competência normativa da Anatel?

O artigo 19 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (BRASIL, 1997b) – que trata especificamente das competências da Anatel, estabelece

textualmente em seis, de seus 31 incisos, a função normativa da agência para expedir regramentos diversos atinentes ao setor de telecomunicações. Além desse, há dispersas, ao longo da lei, diversas outras atribuições regulamentares conferidas à Agência.

Outros dispositivos deste diploma legal dão à Agência poderes de elaborar, rever e propor planos a serem submetidos ao Poder Executivo para a consecução de um de seus importantes papéis enquanto regulador, que é o de implementar a política nacional de telecomunicações no Brasil, conforme segue (BRASIL, 1997b):

Art. 19. À Agência compete **adotar as medidas necessárias** para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

...

III - **elaborar e propor** ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III;

IV - **expedir normas** quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

...

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, **expedindo** as respectivas **normas**;

...

X - **expedir normas** sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

...

XII - **expedir normas e padrões** a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

XIII - **expedir** ou reconhecer a certificação de produtos, observados os **padrões e normas** por ela estabelecidos;

XIV - **expedir normas e padrões** que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;

...

XXX - **rever**, periodicamente, **os planos** enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;

...

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre

feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na **regulamentação**, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

§ 1º Conforme dispuser a Agência, o pagamento devido pela concessionária, permissionária ou autorizada poderá ser feito na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, sendo seu valor, alternativamente:

I - determinado pela **regulamentação**;

...

Art. 52. Os valores das taxas de fiscalização de instalação e de funcionamento, constantes do Anexo I da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passam a ser os da Tabela do Anexo III desta Lei.

Parágrafo único. A nomenclatura dos serviços relacionados na Tabela vigorará até que nova **regulamentação** seja editada, com base nesta Lei.

...

Art. 83. A exploração do serviço no regime público dependerá de prévia outorga, pela Agência, mediante concessão, implicando esta o direito de uso das radiofrequências necessárias, conforme **regulamentação**.

...

Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente serviços de telecomunicações. (Redação dada pela Lei nº 12.485, de 2011)

Parágrafo único. Os critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária obedecerão, entre outros, aos seguintes princípios, de acordo com **regulamentação** da Anatel: (Redação dada pela Lei nº 12.485, de 2011)

...

Art. 130. A prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela **regulamentação**.

Parágrafo único. As **normas** concederão prazos suficientes para adaptação aos novos condicionamentos.

...

Art. 135. A Agência poderá, excepcionalmente, em face de relevantes razões de caráter coletivo, condicionar a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade.

Parágrafo único. Os compromissos a que se refere o caput serão objeto de **regulamentação**, pela Agência, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade.

...

Art. 145. A implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações destinadas a dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo, no regime público ou privado, observarão o disposto neste Título.

Parágrafo único. As redes de telecomunicações destinadas à prestação de serviço em regime privado poderão ser dispensadas do disposto no caput, no todo ou em parte, na forma da **regulamentação** expedida pela Agência.

Art. 146. As redes serão organizadas como vias integradas de livre circulação, nos termos seguintes:

I - é obrigatória a interconexão entre as redes, na forma da **regulamentação**;

Art. 147. É obrigatória a interconexão às redes de telecomunicações a que se refere o art. 145 desta Lei, solicitada por prestadora de serviço no regime privado, nos termos da **regulamentação**.

...

Art. 149. A **regulamentação** estabelecerá as hipóteses e condições de interconexão a redes internacionais.

Art. 150. A implantação, o funcionamento e a interconexão das redes obedecerão à **regulamentação** editada pela Agência, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional.

Art. 151. A Agência **disporá** sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.

Art. 153. As condições para a interconexão de redes serão objeto de livre negociação entre os interessados, mediante acordo, observado o disposto nesta Lei e nos termos da **regulamentação**.

...

Art. 162. A operação de estação transmissora de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da **regulamentação**.

Art. 163. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da **regulamentação**.

...

Art. 172. O direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de telecomunicações assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoração do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até quinze anos, podendo esse prazo ser prorrogado, uma única vez, nos termos da **regulamentação**.

§ 1º Imediatamente após um pedido para exploração de satélite que implique utilização de novos recursos de órbita ou espectro, a Agência avaliará as informações e, considerando-as em conformidade com a **regulamentação**, encaminhará à União Internacional de Telecomunicações a correspondente notificação, sem que isso caracterize compromisso de outorga ao requerente.

...

§ 4º O direito será conferido a título oneroso, podendo o pagamento, conforme dispuser a Agência, fazer-se na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, bem como de parcelas anuais ou, complementarmente, de cessão de capacidade, conforme dispuser a **regulamentação**.

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais **normas** aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (**grifos meus**)

A LGT teve como origem o Projeto de Lei nº 821, de autoria do ex-deputado Renato Johnsson (PP/PR), apresentado em 17 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995b). Contendo 23 artigos, a este PL foi apensado o Projeto de Lei nº 2.648, apresentado pelo Poder Executivo mais de um ano depois, em 11 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a). O texto do PL 2.648/1996 acabou capitaneando toda a discussão do tema e, após cerca de dois anos de tramitação no Congresso, o Projeto de Lei foi transformado em norma jurídica em 16 de julho de 1997.

Assim, por meio do artigo 8º da Lei nº 9.472/1997 (BRASIL, 1997b) foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações, com a função de órgão regulador setorial de telecomunicações, sendo esta uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao, então, Ministério das Comunicações.

Coube ao Poder Executivo, segundo o comando do artigo 10º da Lei, instalar a Agência e fixar, por meio de regulamento próprio, a estrutura organizacional do órgão. A edição do Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997a), marcou a instalação da Anatel, que começou efetivamente suas atividades de regulação em 5 de novembro daquele ano, com a posse dos primeiros cinco membros de seu Conselho Diretor, escolhidos pelo presidente da República e por ele nomeados, após sabatina e aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal. A Anatel foi a primeira agência reguladora federal a ser instalada no Brasil, embora sua lei de criação seja posterior à da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (BRASIL, 1996b).¹⁶

Portanto, em adição à Lei Geral de Telecomunicações, o Decreto 2.338/1997 (BRASIL, 1997a), esmiúça em seu Capítulo II as competências regulamentares da Anatel, conforme se segue:

¹⁶ A Anatel foi instalada em 05/11/1997 e a Aneel em 05/12/1997.

Art. 17. No exercício de seu poder normativo relativamente às telecomunicações, caberá à Agência disciplinar, entre outros aspectos, a outorga, prestação, a comercialização e o uso dos serviços, a implantação e o funcionamento das redes, a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências, bem como:

I - **definir** as modalidades de serviço;

II - **determinar** as condições em que a telecomunicação restrita aos limites de uma mesma edificação ou propriedade independará de concessão, permissão ou autorização;

III - **estabelecer**, visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações;

IV - **expedir** regras quanto à outorga e extinção de direito de exploração de serviços no regime público, inclusive as relativas à licitação, observada a política nacional de telecomunicações a que se refere o inciso I do art. 16;

V - **disciplinar** o cumprimento das obrigações de universalização e de continuidade atribuídas aos prestadores de serviço no regime público;

VI - **regular** a utilização de bens ou serviços de terceiros no cumprimento do contrato de concessão;

VII - **estabelecer** a estrutura tarifária de cada modalidade de serviço;

VIII - **disciplinar** o regime da liberdade tarifária;

IX - **definir** os termos em que serão compartilhados com os usuários os ganhos econômicos do concessionário decorrentes da modernização, expansão ou racionalização dos serviços, bem como de novas receitas alternativas;

X - **definir** a forma em que serão transferidos aos usuários os ganhos econômicos do concessionário que não decorram diretamente da eficiência empresarial;

XI - **estabelecer** os mecanismos para acompanhamento das tarifas e para garantir sua publicidade, bem como os casos de serviço gratuito;

XII - **disciplinar** os casos e condições em que poderá ser suspensa a prestação, ao usuário, de serviço em regime público;

XIII - **disciplinar** o regime da permissão;

XIV - **expedir** regras quanto à prestação dos serviços no regime privado, incluindo a definição dos condicionamentos a que estão sujeitos os prestadores em geral e em especial os de serviço de interesse coletivo;

XV - **editar** o plano geral de autorizações de serviço prestado no regime privado, quando for o caso;

XVI - **definir** os casos em que a exploração de serviço independará de autorização e aqueles em que o prestador será dispensado da comunicação de início das atividades;

XVII - **determinar** as condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse restrito;

XVIII - **regulamentar** os compromissos exigíveis dos interessados na obtenção de autorização de serviço, em proveito da coletividade;

XIX - **determinar**, relativamente aos serviços prestados exclusivamente em regime privado, os casos em que haverá limite ao número de autorizações de serviço, bem como as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação;

XX - **dispor** sobre a fixação, revisão e reajustamento do preço de serviços autorizados, quando a autorização decorrer de procedimento licitatório cujo julgamento o tenha considerado;

XXI - **fixar** prazo para os prestadores de serviço adaptarem-se a novas condições impostas pela regulamentação;

XXII - **aprovar** os planos estruturais das redes de telecomunicações, bem assim as normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo os equipamentos terminais, quando for o caso;

XXIII - **dispor** sobre os planos de numeração;

XXIV - **determinar** os casos e condições em que as redes destinadas à prestação de serviço em regime privado serão dispensadas das normas gerais sobre implantação e funcionamento de redes de telecomunicações;

XXV - **regulamentar** a interconexão entre as redes;

XXVI - **fixar** os casos e condições em que, para desenvolver a competição, um prestador de serviço de telecomunicações de interesse coletivo deverá disponibilizar sua rede a outro prestador;

XXVII - **estabelecer** os condicionamentos do direito de uso das redes de serviços de telecomunicações pelos exploradores de serviço de valor adicionado, disciplinando seu relacionamento com as empresas prestadoras daqueles serviços;

XXVIII - **definir** as circunstâncias e condições em que o prestador do serviço deverá interceptar ligações destinadas a ex-assinantes, para informar seu novo código de acesso;

XXIX - **expedir** normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

XXX - **definir** as condições para a utilização, por prestador de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, dos postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por outro prestador de serviço de telecomunicações;

XXXI - **regulamentar** o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis solicitadas às empresas prestadoras dos serviços de telecomunicações;

XXXII - **disciplinar** a cobrança de preço público pela atribuição do direito de explorar serviço de telecomunicações, bem como de uso de radiofrequência e de órbita;

XXXIII - **editar** tabela de adaptação do Anexo III da Lei nº 9.472, de 1997, à nomenclatura dos serviços a ser estabelecida pela nova regulamentação;

XXXIV - **aprovar** o plano de atribuição, distribuição e destinação de faixas de radiofrequência e de ocupação de órbitas e as demais normas sobre seu uso;

XXXV - **elaborar** e manter os planos de distribuição de canais dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como dos serviços ancilares e correlatos, cuja outorga cabe ao Poder Executivo;

XXXVI - **regulamentar** a autorização para uso de radiofrequência, com a determinação dos casos em que será dispensável;

XXXVII - **disciplinar** a exigência de licenças de instalação e funcionamento para operação de estação transmissora de radiocomunicação, bem como sua fiscalização;

XXXVIII - **disciplinar** a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das estações utilizadas nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como nos serviços ancilares e correlatos;

XXXIX - **definir** os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de telecomunicações que utilize satélite;

XL - **disciplinar** a utilização de satélite para transporte de sinais de telecomunicações, inclusive o procedimento de outorga para satélite brasileiro;

XLI - **editar** tabela de emolumentos, preços e multas a serem cobrados;

XLII - **elaborar e editar** todas as normas e regulamentações sobre o serviço de TV a Cabo, nos termos da Lei nº 8.977, de 1995, e do art. 212 da Lei nº 9.472, de 1997;

XLIII - **regulamentar** o dever de fornecimento gratuito de listas telefônicas aos assinantes do serviço telefônico fixo comutado.

...

Art. 19. A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações, observado o disposto nas Leis nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nº 9.472, de 1997.

Parágrafo único. A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. (**grifos meus**)

Desde então, a Agência editou 696¹⁷ (ANATEL, 2018c) atos normativos sobre os mais diversos temas de sua competência legal, que vão desde regramentos quanto a seu próprio funcionamento (ANATEL, 2013), àqueles acerca da normatização setorial como, por exemplo, sobre os direitos dos usuários de telecomunicações (ANATEL, 2014), até questões atinentes à limitação da exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos (ANATEL, 2002a), recursos de numeração (ANATEL, 1998b), dentre outros.

¹⁷ Levantamento feito em 13 de agosto de 2018.

Imperioso informar que o artigo 214 da Lei nº 9.472/1997 (BRASIL, 1997b) ainda estabelece em seu inciso I que os regulamentos, normas e demais regras em vigor seriam gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, “em cumprimento a esta Lei”. Significa dizer que, ao longo do tempo e por força de lei, a Anatel também se tornou a responsável por propor a revisão e reedição de todos os regulamentos remanescentes relativos ao setor de telecomunicações existentes antes de sua criação.

3 SOBRE O QUE OS DEPUTADOS PRETENDERAM LEGISLAR – ANÁLISE DOS DADOS

Tendo por base as premissas que nortearam a abertura do setor de telecomunicações à iniciativa privada, a Anatel, desde a sua criação e conforme preconiza a LGT, vem editando normas, como forma de cumprir sua missão legal e institucional, quanto a temas que estão dentro de suas atribuições legais, conferidas por lei, de acordo com o mencionado no **item 2.4** deste trabalho.

O Legislativo, por sua vez, ao longo dos últimos 20 anos, busca aprimorar o marco regulatório setorial de telecomunicações utilizando-se de todas as ferramentas constitucionais, legais e regimentais disponíveis, seja por meio da promoção de audiências públicas para debater o setor, indicações, requerimentos de informações ou da apresentação de propostas de alterações legislativas, sendo que estas últimas acabam, por vezes, por adentrar em questões específicas, que estão sob o arcabouço regulamentar a ser expedido pela agência reguladora.

Uma pesquisa em projetos de lei, somente, feita para este trabalho acadêmico, realizada no banco de dados da Câmara dos Deputados disponível na internet - www.camara.leg.br - (BRASIL, 2016) para os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, utilizando-se as palavras-chaves “telecomunicações”, “telefonia” e “celular”, retornou, em um primeiro momento, um total de 1.102 propostas, sendo 421 apresentadas entre 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002 (governos FHC) e 681, com as mesmas palavras, para o período de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010 (governos Lula). É com este quantitativo de projetos de lei que teve início esta pesquisa, que será detalhada por governo na sequência.

3.1 Governos FHC – 1995 a 2002

Na busca das iniciativas legislativas apresentadas nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso optou-se por trabalhar apenas com projetos de lei, visto que a Lei Geral de Telecomunicações não pode ser alterada por medidas provisórias¹⁸ e não há previsão constitucional

¹⁸ “Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995 - Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.

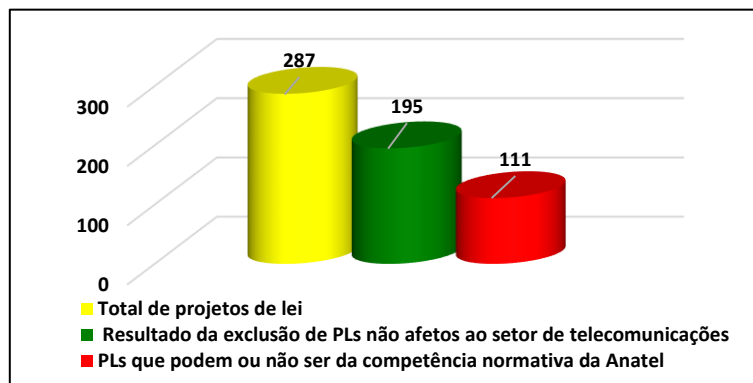
...
Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional.” (BRASIL, 1988)

para que assuntos afetos a telecomunicações sejam tratados por lei complementar. As pesquisas foram feitas com cada palavra-chave e para cada período de governo, resultando, após a remoção da duplicação de proposições observada nos primeiros levantamentos, em um total de 287 projetos de lei.

Seguindo a metodologia proposta para a verificação do que os deputados pretenderam legislar neste período para o setor, foram excluídos aqueles PLs que não são afetos a telecomunicações como, por exemplo, os que objetivam alterar o CBT (BRASIL, 1962), que atualmente rege apenas os serviços de radiodifusão, sobraram 195 PLs.

Por fim, foi feito novo recorte, com a exclusão de matérias apresentadas pelo Poder Executivo e as protocoladas antes da edição da LGT, para verificar se, no governo FHC, os deputados federais apresentaram ou não projetos de lei que, se aprovados pelo Legislativo, adentrariam ou não na competência normativa da Anatel. Assim, chegou-se a 111 projetos de lei, conforme gráfico a seguir, os quais comporão a base de análise deste estudo no que diz respeito aos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Figura 3 - Etapas de seleção – Governos FHC



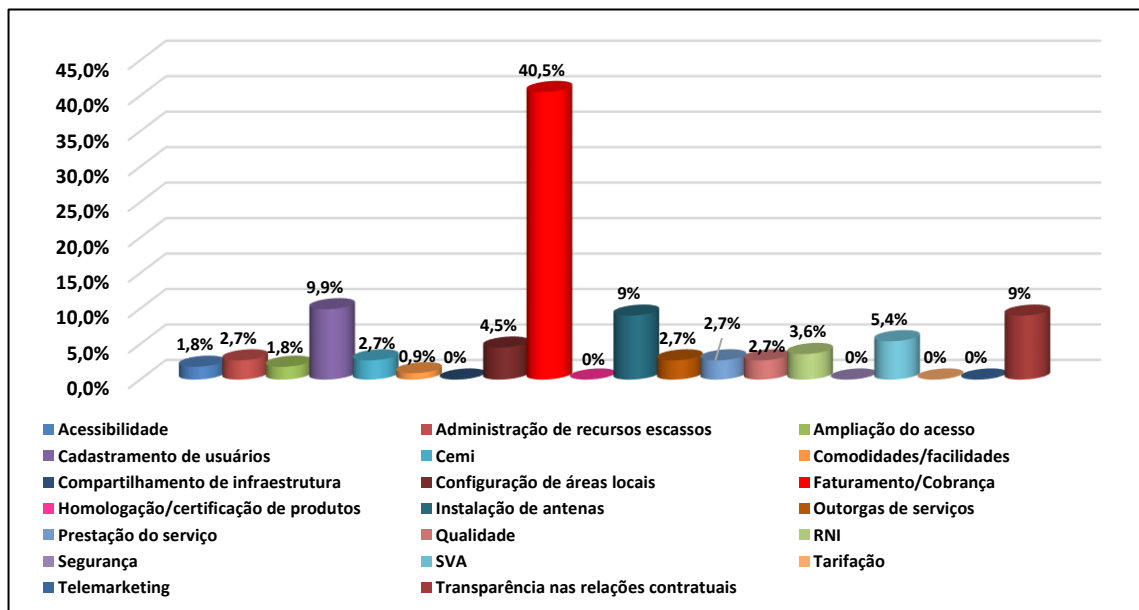
Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

Para uma melhor compreensão do material estudado, tanto para os governos FHC, quanto para os governos Lula foi feito o agrupamento dos projetos de lei em 20 categorias¹⁹, a saber: acessibilidade, administração de recursos escassos, ampliação do acesso, cadastramento de

¹⁹ Para mais informações sobre os temas abordados nas categorias, ver Apêndice A.

usuários, Cadastro de Estações Móveis Impedidas, identificado na pesquisa como Cemi²⁰, comodidades/facilidades, compartilhamento de infraestrutura, configuração de áreas locais, faturamento/cobrança, homologação/certificação de produtos, instalação de antenas, outorgas de serviços, prestação do serviço, qualidade, RNI (Radiação Não Ionizante)²¹, segurança, SVA (Serviço de Valor Adicionado)²², tarifação, telemarketing e transparência nas relações contratuais.

Figura 4 - Quantitativos de projetos de lei sobre telecomunicações apresentados pelos deputados – Governos FHC



Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

A respeito dos temas mais abordados pelos deputados no período por meio de projetos de lei, há uma comprovada preocupação do legislador com questões relacionadas a faturamento e cobrança, com foco em uma maior transparência nas relações de consumo entre prestador e usuário: foram 45 projetos de lei a respeito do assunto, o que representa 40,5% das propostas.

Nessa categoria, a intenção legislativa dos deputados se voltou para assuntos que, de acordo com a LGT, se inserem na competência normativa da Anatel²³. Aqui merecem destaque os projetos

²⁰ Base de dados mundial em que são registrados todos os aparelhos que tenham sido objeto de furto, roubo ou extravio.

²¹ Radiação Não Ionizante é aquela cuja energia não é suficiente para ionizar átomos ou moléculas.

²² Trata-se do Serviço de Valor Adicionado que, ao contrário das chamadas telefônicas ou da conexão de dados, não são considerados serviços de telecomunicações, conforme o artigo 61 da LGT.

²³ Incisos IV e X do art. 19 da Lei nº 9.472/1997.

de lei voltados para a obrigação de fornecimento de faturas detalhadas de todas as ligações efetuadas. A pesquisa detectou que a primeira proposta de lei nesse sentido foi apresentada em 1999 (BRASIL, 1999), sendo que um terço de todos os projetos categorizados como “faturamento/cobrança” referem-se à obrigação de detalhamento das contas de telefone. O crescimento exponencial do setor de telecomunicações pós-privatização, o aumento no número de prestadores de serviços de telefonia e a possível desconfiança de que o serviço cobrado na fatura poderia não ser aquele efetivamente prestado, estão entre as justificativas para a apresentação das matérias relacionadas a este tema. A normatização do detalhamento de faturas será objeto de estudo de caso nesta pesquisa, como se verá mais à frente, em capítulo específico.

Na sequência, o assunto mais demandado foi o cadastramento de usuários junto às prestadoras, notadamente aqueles que utilizam o serviço pré-pago: foram 11 ocorrências (9,9%). Este tema foi transformado em lei (BRASIL, 2003d), que teve origem no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 105/2002 - PL 7.131/2002, em revisão na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2002), de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública, com posterior regulamentação pela Anatel (ANATEL, 2007) durante a revisão do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, que culminou com a revogação da Resolução nº 316/2002 (ANATEL, 2002c), vigente à época da aprovação do referido diploma legal.

No caso em questão, não é possível falar em concorrência dos deputados com o papel regulamentador da Anatel, uma vez que não havendo contrato de adesão ao serviço e nem contas a serem enviadas aos assinantes, o fornecimento de dados cadastrais pelos usuários não era considerado necessário pela normatização infralegal. A lei, por sua vez, obrigou que os usuários atendessem à convocação das empresas das quais eram clientes para procederem ao cadastramento. Destaque-se que o inciso II, do artigo 5º da Constituição Federal é taxativo ao estabelecer que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto, normatização da Anatel no sentido de determinar o cadastramento dos usuários da modalidade pré-paga sem uma lei que a amparasse poderia ser inócua.

Em dez ocorrências (9%) há os projetos que dizem respeito à “transparência nas relações contratuais” nos quais se enquadram questões como a divulgação das tarifas praticadas e o acesso dos assinantes aos contratos de prestação de serviço – para todos estes temas há previsão legal de regulamentação pela Anatel.

Também com dez ocorrências (9%) têm-se projetos de lei que tratam da instalação de torres de telefonia, categorizados nesta pesquisa como “instalação de antenas” apontando que havia a preocupação dos deputados com relação à existência desses equipamentos próximos a escolas, creches e hospitais. Sobre este assunto não há que se falar em interseção, visto que o art. 74 da LGT, com nova redação dada pela Lei nº 13.116 (BRASIL, 2015b), estabelece que “a concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou distritais relativas à construção civil”.

Isso significa dizer que não compete à Agência estabelecer se convém ou não aos prestadores de serviços instalar suas torres de transmissão de sinais em determinada área, mas, tão somente, estabelecer os padrões de qualidade a serem seguidos pelos operadores, bem como aprovar regramentos sobre os limites de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Entre as funções normativas da Anatel está a de disciplinar a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, o que inclui a necessidade de estabelecer parâmetros e definir métodos de avaliação e procedimentos a serem observados quando do licenciamento de estações de radiocomunicação.

Lei no sentido de delimitar os locais de instalação das estações radiobase (ERBs)²⁴ foi sancionada em 2009 (BRASIL, 2009), originária do PL 2.576/2000 (BRASIL, 2000a), de autoria do ex-deputado Fernando Gabeira (PV/RJ), e posteriores alterações trazidas pela Lei nº 13.116/2015 (BRASIL, 2015b). Nesse caso, houve uma complementariedade entre as normas gerais expedidas e a regulamentação existente desde 2002 (ANATEL, 2002a).

Ressalte-se o crescimento experimentado na telefonia móvel a partir do ano 2000, quando o PL que deu origem à lei foi protocolado. Mais acessos em serviço significam a necessidade de mais “antenas” para a transmissão dos sinais. “A proliferação indiscriminada de antenas transmissoras de sinais para a telefonia celular” e eventuais prejuízos que as ondas eletromagnéticas possam causar à saúde humana e ao meio ambiente foram destaque na justificativa para a apresentação do PL 2.576/2000 (BRASIL, 2000a),

A título de ilustração, cite-se que em 1998, ano da privatização das telecomunicações, o país contava com uma densidade de 4,5 acessos móveis para cada grupo de 100 habitantes (ANATEL, 2018b). No ano seguinte este número passou para 9,1. Em 2000 subiu para 14 e, em

²⁴ Nome dado à estação fixa (“antena”) dos serviços de telefonia com que os terminais móveis se comunicam.

2009, ano em que a lei foi sancionada, 90,5 pessoas para cada grupo de 100 tinham acesso à telefonia móvel.

Com seis projetos (5,4%), questões relacionadas ao Serviço de Valor Adicionado (SVA) que, nos termos atuais do art. 61²⁵ da LGT, não se constitui serviço de telecomunicações, tiveram espaço no debate legislativo. Neste caso, em específico, também não se fala em competição normativa entre o ente regulador e o que pretenderam os deputados, visto que, não sendo serviço de telecomunicações, o SVA não está sob o poder regulamentar da Agência, conforme estabelece, hoje, o citado artigo da lei que rege o setor.

Assuntos referentes à “configuração de áreas locais” foram objeto de cinco projetos de lei (4,5%) no período analisado. Em 1998, norma (ANATEL, 1998c) editada pela Anatel regulamentou o assunto, em atendimento ao que dispõe o inciso I do Art. 214 da Lei 9.472/1997 (BRASIL, 1997b) que estabelece que cabe à Anatel expedir normas em substituição aos regulamentos e demais regras em vigor naquele momento e editadas pelo Ministério das Comunicações. Assim, para este caso também, os deputados apresentaram propostas sobre tema da alçada da Anatel, qual seja a definição de áreas locais para a telefonia.

“Radiação não ionizante” (RNI)²⁶ teve quatro ocorrências (3,6%) que visavam a obrigar que os aparelhos celulares contivessem dispositivo para absorver ondas eletromagnéticas, bem como informar sobre níveis de radiação emitidos pelos equipamentos de telefonia móvel, de forma a alterar o art. 78, da LGT que trata do estímulo à fabricação e ao desenvolvimento no Brasil de produtos de telecomunicações “mediante adoção de instrumentos de política creditícia, fiscal e aduaneira”. A respeito dos limites de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos a Anatel editou norma em 2002 (ANATEL, 2002a).

²⁵ “Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição. **(grifo meu)**

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.” (BRASIL, 1997b).

²⁶ Inclui todas as radiações do espectro eletromagnético, que não têm energia suficiente para ionizar a matéria e caracterizam-se por apresentarem energia, por fóton, inferior a cerca de 12 eV (doze elétron-volt), comprimentos de onda maiores do que 100 (cem) nanômetros e frequências inferiores a 3x10¹⁵ Hz.

Administração de recursos escassos (numeração, no caso específico), a criação de um cadastro de celulares roubados, aqui categorizado como “Cemi”²⁷, outorgas de serviços, prestação de serviços e qualidade foram objeto de três projetos de lei em cada categoria (2,7%).

No primeiro caso (“administração de recursos escassos”) os deputados queriam estabelecer códigos de acesso para entidades específicas e uniformizar números de órgãos de segurança pública nacionais, bem como criar um número de emergência único no Brasil, a exemplo do “911”, existente nos Estados Unidos, inclusive com o mesmo número utilizado por aquele país, concorrendo com as atribuições normativas da Agência reguladora, conforme estabelecido no art. 151²⁸ da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997b).

Quanto à criação de uma base de dados de celulares roubados/furtados, há que se destacar que a Anatel coordena, desde 2000 juntamente com todas as operadoras de telefonia móvel, o Cadastro de Estações Móveis Impedidas (Cemi), uma base de dados compartilhada mundialmente que impede o funcionamento do aparelho ali cadastrado, tanto no Brasil quanto nos demais países que partilham esse banco de informações.

A primeira versão do referido cadastro, que já passou por diversos aperfeiçoamentos, começou a vigorar em 13 de novembro de 2000. O PL 3.594/2000 (BRASIL, 2000c), de autoria do então deputado Ricardo Ferraço (ES), foi apresentado quarenta dias antes da implantação do sistema pelas operadoras de telefonia móvel.

O art. 69. da Resolução nº 245/2000 (ANATEL, 2000b), que aprovou o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, já estabelecia que a prestadora deveria “dispor de meios para identificar a existência de fraudes, em especial aquelas consistentes na utilização de Estação Móvel sem a regular ativação utilizando Código de Acesso associado a outra Estação Móvel”. O mesmo dispositivo foi mantido na Resolução nº 316/2002 (ANATEL, 2002c), que revogou o normativo anterior (Resolução nº 245/2000).

Já a Resolução nº 477/2007 (ANATEL, 2007), que atualizou o Regulamento do SMP, em seu art. 77, parágrafo único, determina que “a prestadora deve participar, juntamente com as demais

²⁷ O Cadastro de Estações Móveis Impedidas (Cemi) é um sistema coordenado pela Anatel e administrado pelas prestadoras de serviços móveis onde podem ser cadastrados todos os celulares roubados, furtados, perdidos ou extraviados, bastando que o usuário solicite à operadora que faça o bloqueio do aparelho para impedir sua utilização na rede nacional de telecomunicações, de forma indevida, por qualquer outro usuário. O Cemi está integrado, desde dezembro de 2014, à base mundial de celulares administrada pela *GSM Association* (GSMA).

²⁸ “Art. 151. A Agência disporá sobre os planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição, garantindo o atendimento aos compromissos internacionais.” (BRASIL, 1997b). (**grifo meu**)

prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, de um sistema de prevenção de fraudes, partilhando os custos e benefícios advindos dessa prevenção”.

Em decorrência deste dispositivo, foi estabelecido o Grupo Executivo Antifraude de Telecomunicações (Geaft), que tem como objetivo prevenir e controlar fraudes envolvendo os serviços de telecomunicações e é, hoje, o responsável pela implementação do Cemi. Dentro do contexto da regulamentação setorial, a existência de mecanismos de combate a fraudes na prestação do serviço é tratada nas “características operacionais do SMP”. Portanto, ao pretender legislar sobre o tema, os parlamentares propuseram projetos cuja temática está inserida na competência normativa da Anatel e que já estava regulamentada.

A respeito da outorga de serviços um dos projetos (BRASIL, 1997c) objetivava permitir o uso de central privativa de comunicação telefônica com fins cooperativos por usuários de baixo poder aquisitivo; outro dispensava de concessão, permissão ou autorização, o serviço que possibilitasse ao usuário instalar ramal telefônico ligado a uma central privativa, que seria conectado à rede de telecomunicações da operadora do serviço de telefonia. Para este tema, percebe-se que os assuntos sobre os quais se pretendeu legislar, estão dentro das competências legais conferidas à Anatel, uma vez que entre suas atribuições está a de “expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público” (art. 19, inc. IV).

Outro projeto nesta categoria tinha como pretensão estabelecer que a transferência de controle ou concessão, ou fusão de concessionárias do serviço de telecomunicações atuantes em áreas distintas do plano geral de outorgas, somente pudessem ser efetuadas se autorizadas por lei. Pelo inc. V do art. 22 da LGT, compete ao Conselho Diretor, instância máxima de deliberação da Anatel, “aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência, intervenção e extinção, em relação às outorgas para prestação de serviço no regime público, obedecendo ao plano aprovado pelo Poder Executivo” (BRASIL, 1997b). Mais uma vez os deputados entraram em tema de competência normativa da agência reguladora.

Sobre a prestação de serviços, os deputados novamente adentraram na área regulamentar da Anatel ao pretenderem criar legislações para determinar que as linhas telefônicas fossem habilitadas apenas para ligações nacionais e estabelecer o direito do assinante à transferência do telefone, nos lugares onde o serviço fosse explorado por mais de uma empresa, temas então

disciplinados pela Resolução nº 85/1998²⁹ (ANATEL, 1998c). Na telefonia móvel, os parlamentares propuseram disciplinar a venda ou transferência de aparelhos celulares, assunto que também já era objeto de regulamentação³⁰, por meio da Resolução nº 245/2000 (ANATEL, 2000b).

Quanto à “qualidade”, os projetos versavam sobre a disponibilização de postos de atendimento e atendimento em balcão aos usuários dos serviços, obrigações previstas no primeiro Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução nº 30, de 29 de junho de 1998 (ANATEL, 1998a).

“Ampliação do acesso” e “acessibilidade” foram objeto de 2 projetos de lei cada um (1,8% do total analisado no período). No primeiro caso, há que se lembrar que este trata de política pública de telecomunicação, a ser estabelecida pelo Executivo, nos termos do art. 18 da LGT³¹ (BRASIL, 1997b). Os projetos de lei relacionados a esta temática envolviam o acesso da população de baixa renda à telefonia fixa e a obrigatoriedade de instalação de telefones públicos nas proximidades de igrejas, associações beneficentes e casas de recuperação e de atendimento a carentes.

As duas propostas relacionadas à “acessibilidade” traziam a determinação de que as empresas de telefonia assegurassem ao portador de necessidades visuais telefones de uso público (TUPs ou “orelhões”) com teclados no Sistema Braille, além da instalação de TUPs adaptados para pessoas com deficiência e em locais de grande fluxo como igrejas, casas de recuperação e de atendimento a pessoas carentes.

A respeito dos dois assuntos, é importante pontuar que o primeiro Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) para a telefonia fixa, proposto pela Anatel e aprovado pelo Executivo por meio do Decreto 2.592/1998 (BRASIL, 1998), previa metas graduais a serem atendidas pelas

²⁹ “Art. 79. Observadas as disposições do artigo 77 e seu Parágrafo único, o Assinante pode requerer à Prestadora de qualquer modalidade de STFC a suspensão do provimento do serviço.

Art. 80. Após a ativação do terminal do Assinante, a mudança de endereço de instalação, por ele solicitada, dentro da mesma localidade, fica condicionada ao pagamento de tarifa ou preço devido, se existente, observado o disposto no art. 13 do Plano Geral de Metas de Qualidade para o STFC.

Art. 81. O Assinante manterá o seu Código de Acesso na mudança do endereço de instalação do seu terminal, quando este contar com a facilidade de Portabilidade do Código de Acesso na forma da regulamentação ou, ainda, se o novo endereço puder ser atendido pela mesma central de comutação.” (ANATEL, 1998c).

³⁰ “Art. 6º Respeitadas as disposições constantes deste Regulamento bem como as disposições constantes do Termo de Autorização, os Usuários do SMP têm direito a:

....

XXII - transferência de titularidade de seu Contrato de Prestação do SMP.” (ANATEL, 2000b).

³¹ “Art. 18. Cabe ao Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei, por meio de decreto:

...

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público;” (BRASIL, 1997b).

concessionárias, empresas que prestam o serviço no regime público; em 2003 foi publicado o segundo Plano, aprovado pelo Decreto nº 4.769/2003 (BRASIL, 2003c), alterado pelo Decreto nº 6.424/2008 (BRASIL, 2008). O último PGMU foi aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011 (BRASIL, 2011), com metas para o período de 2011 a 2015. As metas estabelecidas nestes planos envolvem, dentre outras, o atendimento com telefones individuais e coletivos (“orelhões”), além de garantir a disponibilidade de telefones de uso público adaptados para cada tipo de deficiência, seja auditiva, da fala, da visão e de locomoção, mediante solicitação dos interessados, nos termos da regulamentação a ser estabelecida pela Anatel.

Atualmente, todas as localidades com mais de cem habitantes, ainda não atendidas com linhas telefônicas individuais, devem dispor de pelo menos um telefone público instalado em local acessível 24 horas por dia, com capacidade para originar e receber chamadas de longa distância nacionais e internacionais. Já para as localidades com mais de 300 habitantes, as concessionárias da modalidade local devem oferecer linhas telefônicas individuais cujas solicitações de instalação devem ser atendidas pela concessionária em, no máximo, sete dias.

A respeito do atendimento de demandas específicas para portadores de deficiência, destaca-se que o primeiro Plano Geral de Metas de Universalização - PGMU I - (BRASIL, 1998), proposto pela Anatel e aprovado pelo Poder Executivo, trouxe algumas obrigações para as operadoras de telefonia fixa como assegurar que, nas localidades onde o serviço estiver disponível, pelo menos dois por cento dos TUPs (“orelhões”) fossem adaptados para uso por deficientes auditivos e da fala e para os que utilizam cadeira de rodas, mediante solicitação dos interessados, observados os critérios estabelecidos na regulamentação, inclusive quanto à sua localização e destinação.

As solicitações para instalação destes equipamentos tinham metas progressivas a serem cumpridas, de forma que a partir de 31 de dezembro de 2003 fossem atendidas em, no máximo, uma semana. Ademais, pelo mesmo Plano, desde 31 de dezembro de 1999, em todas as localidades que dispusessem de acessos individuais, as concessionárias deveriam assegurar condições de acesso ao serviço para deficientes auditivos e da fala, que disponham da aparelhagem adequada à sua utilização, além de tornarem disponível centro de atendimento para intermediação da comunicação.

Os PGMUs (BRASIL, 2003c; 2011) que se seguiram, aprimoraram tais metas de atendimento à pessoa portadora de deficiência e, em 2016, a Anatel publicou o Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo (ANATEL, 2016b;

2017b), que traz uma série de determinações às prestadoras de serviços de telecomunicações, em todas as suas modalidades, referente à ampliação da acessibilidade³².

Em ambos os casos (“ampliação do acesso” e “acessibilidade”), nota-se que houve competição entre o que propuseram os deputados e as competências legais do órgão regulador, uma vez que o assunto está inserido no campo normativo da Anatel, conforme o art. 19, inc. III da LGT.

Com um projeto de lei (0,9%), categorizado nesta pesquisa como “comodidades/facilidades”, intentou-se estabelecer que o serviço de mensagem eletrônica fosse cobrado do assinante que o acessasse para receber a mensagem a ele destinada, sendo gratuito para quem a enviasse através de ligação telefônica.

Para a telefonia móvel, o objeto do PL estava regulamentado por meio do art. 29³³, da Resolução nº 245/2000 (ANATEL, 2000b). Na telefonia fixa o tema também já havia sido regulamentado em 1998, pela Resolução nº 85/1998³⁴ (ANATEL, 1998c).

Apenas a título de esclarecimento, o serviço de correio de voz, também chamado de “caixa de mensagens”, é caracterizado pela Anatel como Prestação, Utilidade ou Comodidade (PUC), vinculada à utilização da rede, e deve ser ofertado a todos os assinantes de forma indiscriminada. A prestadora pode, devidamente autorizada, comercializar essas facilidades, mediante remuneração pela prestação do serviço, desde que o assinante possa obtê-la individualmente.

³² Acessibilidade é definida, conforme a Resolução 667/2016, como: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

³³ “Art. 29. Deve ser oferecida pela prestadora ao Usuário a possibilidade de reencaminhamento das chamadas para correio de voz.

§1º A cobrança da chamada reencaminhada só pode ser iniciada após o sinal de encaminhamento para o correio de voz.

§2º O sinal de encaminhamento para o correio de voz é composto por:

a) mensagem padrão gravada: "Sua chamada está sendo encaminhada para a caixa de mensagens e estará sujeita à cobrança após o sinal"; e

b) sinal audível no final da mensagem padrão gravada.

§3º Deve ser concedido um período de no mínimo 3 (três) segundos após o envio do sinal de encaminhamento para o correio de voz, para que o Usuário chamador, não desejando que sua chamada seja encaminhada para a caixa postal, desligue e fique isento de pagamento.” (ANATEL, 2000b).

³⁴ “Art. 89. Além da tarifa relativa ao STFC efetivamente prestado, a Concessionária pode auferir receitas alternativas, complementares ou acessórias por meio de prestações, utilidades ou comodidades, inerentes à plataforma do serviço, sem caracterizar nova modalidade de serviço.

Art. 90. A Concessionária, para que possa implantar novas prestações, utilidades ou comodidades relacionadas ao serviço prestado, deve submeter previamente sua pretensão à aprovação da Agência, sem a qual não poderá ser cobrado qualquer tarifa ou preço.

Parágrafo único. Transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias da solicitação de aprovação referida neste artigo, sem manifestação da Agência, considerar-se-á autorizada a implantação requerida.” (ANATEL, 1998c).

Por ser uma facilidade adicional, o armazenamento e recuperação de informações não se definem como serviço de telecomunicação, e, por isso, não estão contemplados na estrutura de custos do plano de serviços contratado com a operadora, fixa ou móvel. O usuário é quem decide se utiliza a comodidade ofertada, quando desejar ouvir o conteúdo da caixa postal ou quando, no caso de ser o consumidor que originou a chamada, deixar uma mensagem após o aviso de que esta será cobrada.

Assuntos relacionados às categorias: compartilhamento de infraestrutura, homologação/certificação de produtos, segurança, tarifação e telemarketing não tiveram ocorrências nos governos Fernando Henrique Cardoso.

Como conclusão da era FHC, tem-se que havia uma preocupação premente dos deputados em legislar sobre questões que ampliassem os direitos dos usuários e garantissem mais transparência nas relações de consumo, em especial no que se refere a faturamento e cobrança dos serviços, com o detalhamento dos dados que deveriam constar das contas de telefonia. Juntas, as duas categorias (“transparência nas relações contratuais” e “faturamento e cobrança”) representam quase 50% de todos os projetos de lei apresentados no período.

Merecem destaque, também, os projetos de lei voltados ao cadastramento de usuários pré-pagos, uma vez que o fornecimento de dados pessoais não era obrigatório perante as operadoras, nesta modalidade de serviço, a instalação de antenas de telefonia móvel e os relacionados à emissão de radiação não ionizante pelos aparelhos celulares.

O *boom* na apresentação de projetos de lei nestas categorias pode ser atribuído ao rápido crescimento da telefonia móvel após a privatização dos serviços, conforme já demonstrando, com a maior oferta de prestadores no mercado e a conseqüente ampliação da concorrência, além da preocupação do legislador quanto a eventuais efeitos maléficos provocados pela radiação emitida pelas antenas e pelos aparelhos de telefonia móvel.

3.2 Governos Lula – 2003 a 2010

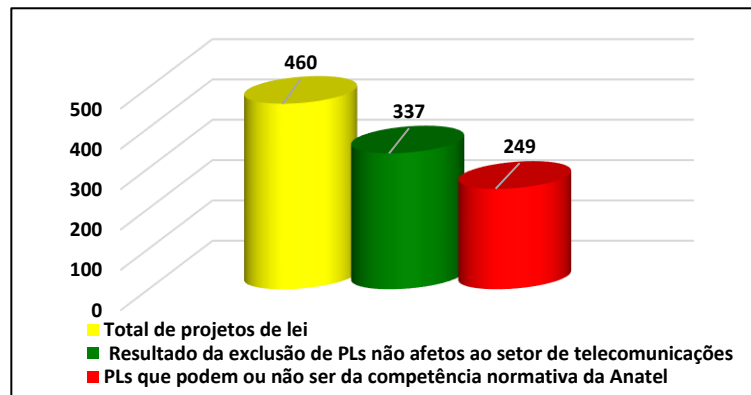
Tanto na busca de iniciativas legislativas apresentadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso quanto para nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva foram utilizados os mesmos critérios de pesquisa já listados nos **itens 3 e 3.1**, optando-se por estudar apenas projetos de lei

apresentados por deputados e comissões, excluindo-se aqueles com origem no Executivo e em revisão na Câmara dos Deputados.

Dentro dessa perspectiva, a pesquisa relacionada ao período de 2003 a 2010, durante os dois governos do ex-presidente Lula, iniciou-se com um número total de 460 propostas, já retiradas as duplicações de projetos observadas nos primeiros levantamentos.

Com a exclusão dos projetos de lei não relacionados a telecomunicações, obtiveram-se 337 matérias legislativas. Por fim, no último corte, para manter como foco da pesquisa apenas propostas que estão dentro ou não da competência normativa da Anatel, chegou-se ao número final de 249 projetos de lei, que serão objeto desta parte do estudo, conforme a figura abaixo.

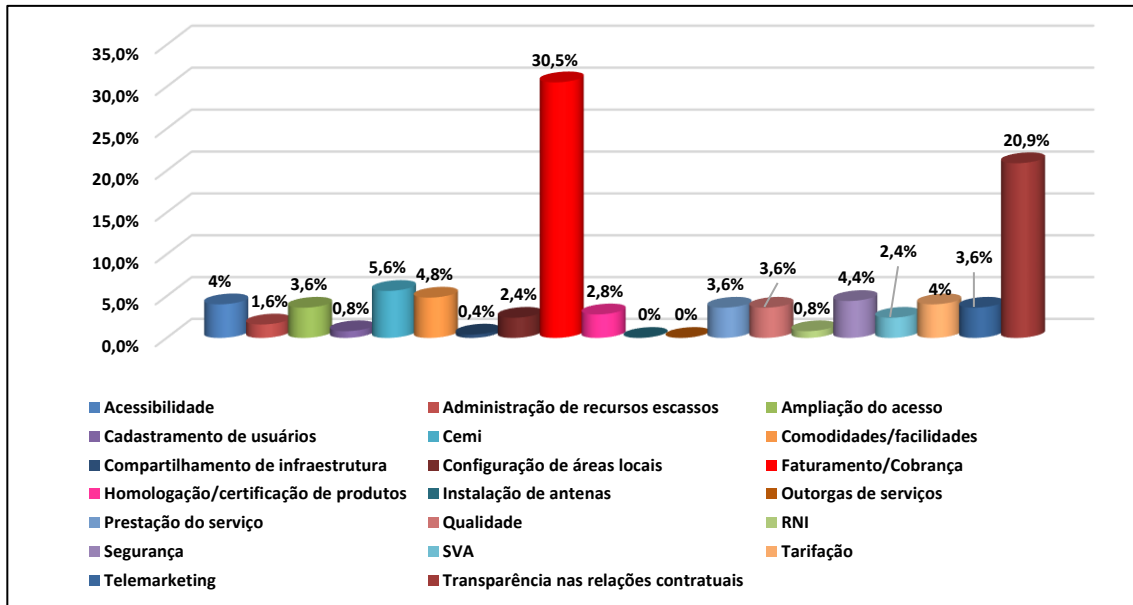
Figura 5 - Etapas de seleção – Governos Lula



Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

Seguindo-se o critério da classificação dos projetos de lei por categorias, como forma de organizar a pesquisa, e tendo em vista que a maior parte destas teve ocorrências nos governos de FHC e foram estudadas detidamente no **item 3.1** - administração de recursos escassos, ampliação do acesso, acessibilidade, cadastramento de usuários, Cemi, comodidades/facilidades, configuração de áreas locais, faturamento/cobrança, instalação de antenas, outorgas de serviços, prestação do serviço, qualidade, RNI, SVA e transparência nas relações contratuais -, esta parte do estudo centrar-se-á detalhadamente somente naquelas que não tiveram ocorrência nos governos Fernando Henrique Cardoso.

Figura 6 - Quantitativos de projetos de lei sobre telecomunicações apresentados pelos deputados – Governos Lula



Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

Entretanto, faz-se necessário informar o quantitativo das ocorrências nos dois governos Lula das categorias já pormenorizadas anteriormente: faturamento/cobrança foi objeto de 76 projetos, o que corresponde a 30,5% do total; transparência nas relações contratuais foi objeto de 52 ocorrências (20,9%), mais que o dobro daquelas apresentadas nos governos FHC; 14 propostas (5,6%) tratavam do Cemi; na categoria comodidades/facilidades foram apresentados 12 PLs (4,8%); acessibilidade foi objeto de 10 ocorrências (4%); ampliação do acesso, prestação do serviço e qualidade foram objeto de 9 propostas cada (3,6%); configuração de áreas locais e SVA foram 6 cada (2,4%); 4 projetos (1,6%) tratavam de administração de recursos escassos; RNI e cadastramento de usuários empatam com 2 ocorrências (0,8%); e assuntos relacionados à categoria outorgas de serviços, que apresentou 3 ocorrências nos governos FHC, e instalação de antenas, que nos governos anteriores foram objeto de 10 propostas, não apareceram nos projetos de lei apresentados durante os dois governos Lula.

Feitos estes esclarecimentos, os projetos de lei analisados neste item ficarão adstritos às seguintes categorias, em ordem decrescente em número de propostas apresentadas: compartilhamento, homologação/certificação de produtos, segurança, tarifação e telemarketing.

Nesse contexto, “segurança” foi objeto de 11 ocorrências (4,4%), no período ora analisado, sendo que destes a maioria deles (10) dispunham sobre a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicação (BSRs - “bloqueadores de celulares”) em estabelecimentos prisionais.

O primeiro projeto a tratar do assunto apresentado por deputados foi em 2003 (BRASIL, 2003a), sendo que os demais foram protocolados após uma série de ataques iniciada em 12 de maio de 2006, na cidade de São Paulo. A onda de violência seguiu por meses e incluiu atentados contra forças policiais e alguns alvos civis, rebeliões em presídios e centros de detenção provisória da capital paulista, incêndios a ônibus do transporte público e até o sequestro de dois funcionários da Rede Globo de Televisão – o repórter Guilherme Portanova e um auxiliar técnico.

O planejamento e a execução dos ataques foram atribuídos ao PCC e as investigações da época apontaram que a ordem para os atentados teria partido de ligações telefônicas feitas de dentro dos presídios existentes no estado, em retaliação à decisão do governo de isolar os líderes da facção.

A onda de violência é considerada uma resposta do PCC (Primeiro Comando da Capital) à decisão do governo do Estado de isolar líderes da facção criminosa. As ações deixaram, no total, 30 mortos.... Somente na cidade de São Paulo, os criminosos promoveram 31 ataques: cinco no centro, três na zona norte, dois na zona oeste, oito na zona sul e 13 na zona leste. (MARRA, 2006).

Miguel (2014) aponta que a concepção ampliada da representação política concede centralidade aos meios de comunicação de massa e ressalta a influência destes na definição da agenda política.

A pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação. Dito de outra maneira, a mídia possui a capacidade de formular preocupações públicas. O impacto da definição de agenda pelos meios de comunicação é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a compreender as questões destacadas por eles como mais importantes, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos que se veem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões. (MIGUEL, 2014, p. 142).

Na ocasião dos ataques arquitetados e promovidos pelo PCC, diversos parlamentares ocuparam a tribuna para falar sobre as medidas necessárias para coibir o uso de celulares dentro de estabelecimentos penais, assunto que teve grande repercussão midiática no Brasil e no mundo.

É difícil entender, Srs. Deputados, o fato de criminosos continuarem usando, livremente, telefones celulares para comandar, de dentro dos presídios, onde são

mantidos à custa do dinheiro do contribuinte, ações criminosas em todo o País. Que mistério é esse? Se as autoridades sabem quem comanda tudo isso, por que não tomam as decisões necessárias a não permitir que isso continue a acontecer? (VICENTE, 2006).

E ainda:

E estamos fazendo, Sr. Presidente, o nosso dever de casa. Juntamente com o Senado Federal, uma série de proposições sobre o combate à violência está ganhando mais celeridade nas Comissões... Aqui na Câmara, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática está promovendo audiências públicas com o mesmo propósito, sobretudo sobre qual será o papel das operadoras de telefonia nesta cruzada nacional de desmantelamento das associações para o crime. Nobres colegas, quero prestar minha colaboração para este esforço, propondo 3 medidas de caráter emergencial. A primeira delas, a mais urgente de todas, é o bloqueio dos sinais de celular para os prisioneiros, ou até mesmo a proibição do uso dos aparelhos. Mais de 70% dos sequestros que ocorrem no Brasil são planejados dentro dos presídios. Em todos os países que controlaram satisfatoriamente as redes criminosas, essas medidas já estão perfeitamente absorvidas pelo sistema carcerário. (MARTINS, 2006).

No caso da instalação do bloqueio de celulares, à Anatel não cabe determinar de quem é a obrigação para tal procedimento ou onde cabe fazê-lo e a Lei nº 10.792/2003 (BRASIL, 2003e) - oriunda do PL 5.073/2001 (BRASIL, 2001), de autoria do Poder Executivo - já determina em seu art. 4º, que os estabelecimentos penitenciários, especialmente os destinados ao regime disciplinar diferenciado, deverão dispor, dentre outros equipamentos de segurança, “de bloqueadores de telecomunicação para telefones celulares, radiotransmissores e outros meios, definidos no art. 60, § 1º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997”. Assim, e tendo em vista que o aparelho que bloqueia os sinais é um equipamento de telecomunicações, a Agência regulamentou o seu uso por meio de norma (ANATEL, 2002b).

Ainda dentro do tema “segurança” o outro projeto tratava da gratuidade dos custos da interceptação de comunicações telefônicas, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal relacionadas às organizações criminosas e aos crimes tipificados como hediondos.

A este respeito, cumpre esclarecer que a Agência estabeleceu por meio dos regulamentos da telefonia fixa e da móvel que as prestadoras “devem tornar disponíveis os recursos tecnológicos e facilidades necessários à suspensão de sigilo de telecomunicações, determinada por autoridade judiciária ou legalmente investida desses poderes”, mantendo estas o controle permanente de todos os casos, acompanhando a efetivação das determinações, e zelando para que elas sejam cumpridas, dentro dos estritos limites autorizados.

Todavia, a regulamentação estabelece que estes recursos tecnológicos, destinados a atender à determinação judicial, têm caráter oneroso. Significa dizer que a prestadora não cobra pela quebra em si, mas não tem a obrigação de arcar com os custos advindos da infraestrutura necessária a ser utilizada pela autoridade que deseja a quebra. Para ficar mais claro, tome-se como exemplo deste tipo de recurso a contratação de um *link* com acesso à internet, que disponha de um canal de áudio para receber os dados da interceptação ou os dados telemáticos de determinada suspensão de sigilo.

No tema categorizado como “tarifação” foram dez projetos de lei (4%) quando os parlamentares pretenderam, entre outras demandas, redefinir as unidades de medida de tarifação dos serviços de telefonia, bem como determinar idêntica tarifa para serviços similares prestados por meio de telefonia fixa e telefonia móvel. Neste caso, o inciso VII, da LGT, estabelece como competência da Agência “controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes” (BRASIL, 1997b).

Telemarketing vem na sequência com nove projetos de lei (3,6%). Essas matérias, em geral objetivam criar um cadastro nacional de assinantes que não desejam receber ofertas de produtos ou serviços por meio deste tipo de abordagem. Outras proíbem as empresas de telefonia móvel de enviar mensagens curtas de cunho promocional aos clientes.

Sobre esta temática e tendo em vista que telemarketing é considerado um SVA e sua prática, atualmente, não se confunde com serviços de telecomunicações, como já explicado neste estudo, não cabe à Anatel regulamentá-la para todo e qualquer tipo de mercado, mas, tão somente para o de telecomunicações e assim o fez ao estabelecer na Resolução nº 477/2007 (ANATEL, 2007) que as prestadoras são proibidas de enviar mensagens publicitárias dela própria, a menos que o assinante tenha consentido previamente.

Para outros setores da economia, não compete à Anatel qualquer tipo de ação visto que estes não estão sob sua competência regulamentar e, assim, neste caso, não haveria competição do Legislativo com a Agência. Entretanto, para o primeiro (envio de mensagem de cunho publicitário da própria prestadora e não de terceiros), entende-se que haveria uma concorrência com o poder normatizador da Anatel, tanto que a Agência tratou de regulamentar o assunto como um direito do usuário da telefonia móvel.

Homologação e certificação de produtos de telecomunicações aparecem nos governos Lula com 7 projetos de lei (2,8%) que tratavam, entre outros assuntos, da adoção de carregadores de

aparelhos de telefonia móvel com interfaces e propriedades elétricas padronizadas ou universais, outros objetivavam excetar os equipamentos de radioamador e radiocidadão da necessidade de homologação pela Anatel, bem como a obrigatoriedade de avaliação da conformidade para aparelhos que emitam radiação eletromagnética.

Conforme já dito anteriormente, está entre as competências legalmente atribuídas à Anatel a de “expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos” (BRASIL, 1997b), nos termos do inc. XIII, do artigo 19 da LGT. Portanto, os deputados competiram com a Agência ao proporem legislação para estes casos.

Por fim, relativamente a compartilhamento de infraestrutura, que teve apenas uma ocorrência (0,4% do total analisado), o projeto visava a dispor sobre a autorização para as Polícias Federal, Civil e Militar utilizarem as torres de telefonia celular para instalação de sistemas de rádio comunicação. A esse respeito, a LGT atribui como competência da Anatel a adoção das medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, bem como a expedição de normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado.

Nesse sentido, a Anatel editou, já em 2001, o Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura entre as Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações (ANATEL, 2001), aprovado pela Resolução nº 274, em que estabelece as condições necessárias a este compartilhamento, em que observa os princípios constitucionais da soberania nacional, a função social da propriedade, a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais, a repressão ao abuso do poder econômico e a continuidade do serviço prestado no regime público.

Para a edição deste normativo, a Anatel considerou que o direito de propriedade das torres de telefonia celular é das prestadoras de SMP e a sua função social consiste na prestação de serviços de telecomunicações. Ao celebrar com a Anatel o Termo de Autorização para a exploração do SMP, a Agência lhes assegura direitos, bem como impõe condicionamentos que devem ser observados na prestação do serviço. Dessa forma, qualquer mudança nas condições de prestação do serviço deve ser cuidadosamente analisada pela Agência, para que os usuários não sejam em nenhuma hipótese afetados em seu direito de receber o serviço em condições adequadas.

Como conclusão desta temática, tem-se que ao propor que as polícias poderiam utilizar a infraestrutura de suporte das operadoras de telefonia móvel para instalação de sistemas de rádio comunicação, os deputados entraram na seara regulamentar da Anatel e, portanto, competiram com a Agência.

No período dos dois governos Lula, continuam em destaque, a exemplo do que foi proposto pelos deputados individualmente durante os governos FHC, os projetos de lei relacionados a faturamento e cobrança e à transparência nas relações contratuais, temas que têm forte conexão com o eleitorado, uma vez que objetivam assegurar ou ampliar os direitos dos usuários. Aqui, também, mais de 50% dos projetos de lei abordam as duas temáticas com o decréscimo de 10% na categoria faturamento e cobrança e o acréscimo de quase 12% para transparência nas relações contratuais.

Uma observação se faz necessária quanto à especialização das comissões nos assuntos que lhes são afetos: a teoria informacional defende esses colegiados como órgãos fundamentais destinados a funcionar como unidade especializada do Poder Legislativo, em que se promove a produção e a disseminação de informações que qualificam as decisões políticas, reduzindo as incertezas.

Desta maneira, ao analisar as deliberações dos projetos objeto deste estudo, verificou-se que a especialização da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) em assuntos relacionados à ciência, tecnologia e comunicações, aparentemente, tem servido de “freio” na tramitação das matérias relacionadas ao setor de telecomunicações.

Note-se que três dos quatro projetos principais³⁵, ainda em tramitação e oriundos das legislaturas dos dois governos FHC distribuídos à CCTCI foram rejeitados pelo colegiado. Ressalte-se que a CCTCI é a comissão de mérito mais especializada, entre outros, em assuntos atinentes ao setor de telecomunicações. Apenas um dos projetos apresentados nos governos de Fernando Henrique Cardoso não passou pelo crivo da CCTCI e aguarda instalação de comissão especial quer irá analisá-lo. Dos 17 PLs principais oriundos dos governos Lula ainda em trâmite na

³⁵ Em geral são os projetos de lei mais antigos aos quais são apensados projetos de temas correlatos. Pelas regras regimentais da Câmara dos Deputados (art. 143), na tramitação em conjunto ou por dependência, ao processo da proposição que deva ter precedência serão apensos, sem incorporação, os demais; e, terá precedência: a) a proposição do Senado sobre a da Câmara; b) a mais antiga sobre as mais recentes proposições. (BRASIL, 2018)

Câmara dos Deputados, houve distribuição de 16 destes para análise da CCTCI, tendo sido sete rejeitados e nove aprovados nesta comissão³⁶.

Se a CCTCI funcionaria como um anteparo à tramitação das matérias sobre telecomunicações, não é possível perceber o mesmo com relação à atuação da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), até pelas atribuições que lhe são conferidas regimentalmente (artigo 32, inciso V do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) que abrangem essencialmente questões como relações de consumo e medidas de defesa do consumidor, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços – estes temas, em boa parte, são também tratados na regulamentação específica editada pela Anatel. Três, dos quatro projetos de lei em trâmite apresentados durante os governos FHC, foram distribuídos e aprovados por este colegiado. Dos apresentados nos governos Lula, 13 foram analisados e aprovados pela CDC; um foi rejeitado e os outros três não foram despachados para este colegiado, conforme ilustra o quadro abaixo.

Quadro 1

Deliberações da CCTCI e CDC sobre PLs que tratem de telecomunicações

Deliberações	Governos FHC	Governos Lula
Rejeitados na CCTCI	3	7
Aprovados na CCTCI	0	9
Não distribuídos à CCTCI	1	1
Aprovados na CDC	4	13
Rejeitados na CDC	0	1
Não distribuídos à CDC	0	3
Total de PLs em tramitação	4	17

Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

³⁶ Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

3.3 Conclusões do capítulo

Os dados aqui avaliados mostram que o setor de telecomunicações é campo de interesse de atuação dos deputados, desde a privatização do setor de telecomunicações, ocorrida em 1998, e a criação do órgão regulador, um ano antes.

Percebe-se que nos dois governos houve a predominância na apresentação de propostas de lei que estão dentro da competência normatizadora da Anatel. As razões para tanto não foram aqui avaliadas, uma vez o objetivo deste estudo foi evidenciar a existência ou não de interseção entre as propostas legislativas apresentadas pelos deputados, individualmente, e a regulamentação a cargo da Anatel. Uma investigação quanto à motivação para a apresentação de projetos relacionados a telecomunicações demandaria, além da análise detida das justificativas de todos os projetos estudados, eventuais entrevistas com seus proponentes. As razões que levam os deputados a proporem projetos cuja temática está dentro da competência normativa da Anatel, podem e devem ser objeto de estudos subsequentes.

As iniciativas parlamentares aqui analisadas, demonstram que os deputados brasileiros teriam mais incentivos a investir em políticas universalistas com benefícios difusos para o setor de telecomunicações, do que em políticas paroquiais, cujos benefícios são concentrados localmente.

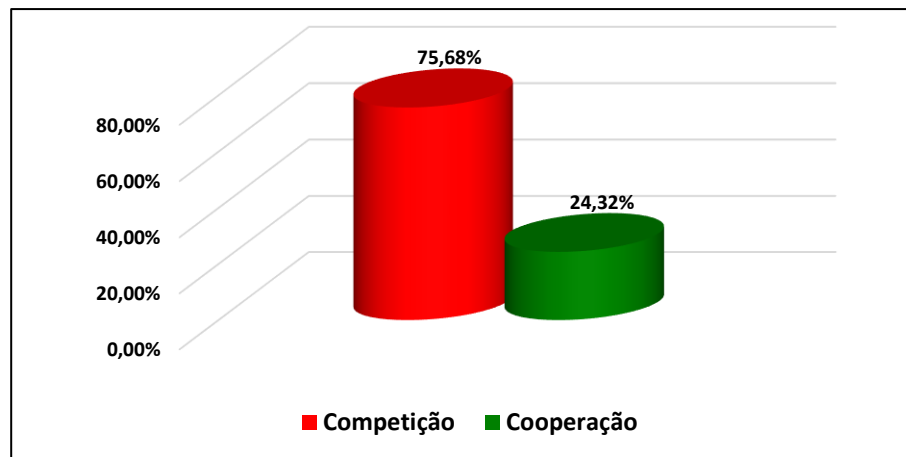
Tome-se como exemplo os projetos de lei que objetivam ampliar o acesso aos serviços de telefonia a toda a população, em especial a móvel, para distritos e localidades não atendidas: como a legislação e regulamentação de telecomunicações no Brasil é de âmbito federal, não seria possível aos parlamentares apresentarem propostas de lei com benefícios localizados. Este tipo de ação eles fazem por outras vias, como pela apresentação de ofícios enviados à Agência ou indicações ao Executivo federal, sugerindo que determinadas regiões, geralmente seus redutos eleitorais, sejam atendidas com o serviço. Deputados com uma base eleitoral bem definida ao longo das eleições e com votação dominante desempenham o papel de *casework*, ou seja, atuam como despachantes para a resolução de problemas individuais das suas bases eleitorais junto à burocracia governamental, resolvendo assim pendências de seus eleitores e das lideranças locais.

Realizada a análise das propostas apresentadas individualmente pelos deputados federais durante o período dos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tem-se que houve interseção com a Agência reguladora no que tange ao seu poder regulamentar.

Dos 111 projetos de lei analisados nos governos FHC, em 84 deles, ou seja 75,68%, os deputados apresentaram propostas que estão no âmbito do poder normativo da Anatel, o que comprova a hipótese testada ao longo deste estudo de que os parlamentares mais competiram do que cooperaram com a Agência reguladora ao tentarem impor, por meio de lei, aquilo que deve ser objeto de regulamentação infralegal.

Nos outros 27 projetos de lei (24,32%) houve uma complementariedade de atuação do que foi apresentado com a competência normativa atribuída à Agência, ou seja, os deputados pretenderam legislar quanto a temas sobre os quais o órgão regulador não tem poderes para regulamentar como as questões referentes à determinação de locais para a instalação de Estações Radiobase (“antenas”), Serviço de Valor Adicionado (SVA) e cadastramento de usuários da telefonia móvel na modalidade pré-paga.

Figura 7 - Governos FHC – Competição X Cooperação

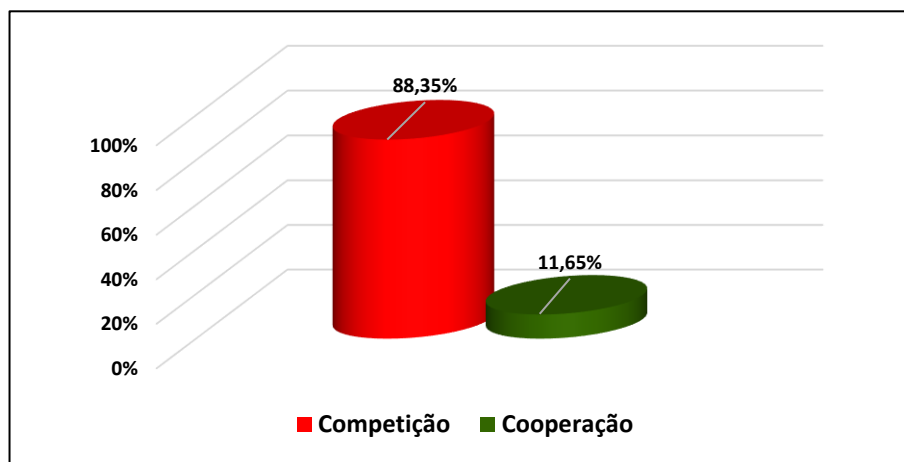


Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

Nos governos Lula os dados mostram que, ao proporem projetos de lei para o setor de telecomunicações, novamente os deputados adentraram na seara normativa da Anatel. O universo de matérias analisadas (249 PLs), de 2003 a 2010, comparativamente aos governos FHC (111 PLs), é 124% maior, mas as análises das categorias elencadas apontam similaridade no comportamento dos deputados na apresentação de propostas legislativas relacionadas a telecomunicações.

Esta pesquisa mostra que também durante os dois governos Lula, houve um forte tensionamento do que os deputados pretendiam legislar com a função normativa da agência reguladora em 88,35% dos PLs apresentados, o que corresponde a 220 matérias. Nos demais (11,65%, ou 29 projetos de lei), entende-se que os deputados propuseram legislações que aprimoravam o marco regulatório e não entraram em questões que devam ficar sob a regulamentação infralegal a ser expedida pela Agência.

Figura 8 - Governos Lula – Competição X Cooperação



Elaboração própria, com base nos dados obtidos no site www.camara.leg.br (BRASIL, 2016) e análise posterior

O que se observou durante a execução desta pesquisa é que, se por um lado os deputados individualmente propõem projetos de lei cuja temática está dentro da competência normativa legal conferida à Anatel, o que se verifica, por outro, é que as próprias regras institucionais da Câmara impedem ou dificultam que eles avancem.

Neste ponto, merece relacionar, por exemplo, o processo legislativo que ocorre no âmbito das comissões, que são colegiados menores especializados e dotados de competências preestabelecidas e têm, em boa parte das vezes, poder para decidir conclusivamente sobre as matérias de sua competência. Este tipo de tramitação visa a deliberar propostas que gerem menos conflitos, é mais lenta, mas amplia sobremaneira as chances de sucesso da atuação parlamentar, uma vez que a especialização das comissões e os ganhos informacionais advindos desse conhecimento acabam por reduzir os custos de transação.

Para Gomes (2011), o baixo interesse dos parlamentares em seguir carreira no legislativo está justamente na dificuldade de se influir individualmente na produção de políticas públicas, visto que são poucas as oportunidades de se conseguir resultados com impacto no curto prazo, fora a dificuldade de atribuírem para si a responsabilidade por um produto que, em geral, é resultado do esforço coletivo. “Enfim, cedo ou tarde os parlamentares percebem que o sucesso de propostas individuais demanda apoio coletivo, incluindo o dos partidos políticos, de membros de comissões temáticas, de frentes parlamentares específicas, e, se for o caso, da coalizão de governo”. (GOMES, 2011, p. 53).

Parece claro que o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro está longe de se caracterizar apenas pela ação individual dos parlamentares, embora suas iniciativas particulares cumpram determinadas funções que importa desvelar. Ademais, a própria organização da Câmara dos Deputados compõe uma estrutura que favorece a especialização e dá às comissões (permanentes ou temporárias) um peso específico que precisa ser adequadamente considerado, em contraponto a uma excessiva sobrevalorização do que acontece no Plenário, mesmo no caso de proposições que obrigatoriamente devam ser a este submetidas, como as Medidas Provisórias e as Propostas de Emenda à Constituição. (MARTINS, 2011, p. 31).

Nesse contexto, nos governos FHC, dos projetos aqui analisados, apenas um (BRASIL, 2000a), com origem na Câmara dos Deputados e proposto pelo ex-deputado Fernando Gabeira, foi convertido em norma jurídica (BRASIL, 2009), 88 foram arquivados e 22 ainda tramitam, sendo que 18 destes estão apensados a outras matérias. Quanto aos outros quatro, que tramitam como principais, um deles aguarda designação de relatoria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), um espera pela constituição de comissão temporária e os demais estão prontos para pauta no Plenário da Câmara, tendo em vista terem recebido pareceres divergentes nas comissões de mérito. Para mais informações a respeito, ver Apêndice B.

Já dos 249 projetos de lei apresentados de 2003 a 2010, 110 foram arquivados na Câmara, dois no Senado Federal (arquivamento ao fim da legislatura) e outro foi rejeitado quando em revisão nesta casa. Outros 136 ainda tramitam, sendo que três ainda estão na casa revisora e um retornou à casa de origem após aprovação, com emendas, no Senado Federal. Os em revisão no Senado Federal e os 17 que tramitam como principais na Câmara estão no Apêndice C³⁷.

³⁷ Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

Diferentemente do que prevê o Regimento Interno do Senado Federal, em que a decisão terminativa sobre determinada proposição recai em apenas uma comissão (geralmente a última por onde tramita), ainda que tenha sido deliberada por várias, na Câmara a decisão conclusiva cabe a todas elas, havendo, entretanto, dispositivos regimentais que alteram este rito e acabam por levar as propostas à apreciação do Plenário (pareceres divergentes nas comissões de mérito ou recurso de, no mínimo, 10% da composição da casa contra a decisão dos colegiados, por exemplo).

Por fim, conclui-se que tendo em vista o sistema de representação proporcional adotado para a Câmara, com distritos eleitorais de magnitude média elevada, como é o caso do Brasil, os políticos tendem a apresentar propostas no setor de telecomunicações que podem se reverter em benefícios difusos para a sociedade, reforçando o que estudos anteriores (RICCI, 2003) já demonstraram.

Desta forma, a iniciativa legislativa individual neste setor da economia, ainda que não se transforme em lei, pode contribuir para as estratégias dos deputados para formarem reputação pessoal e uma boa imagem junto aos seus eleitores uma vez que, como dito ao longo deste estudo, a busca por mais conectividade, cobertura e a garantia e a ampliação dos direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações, são as demandas mais prementes nos últimos tempos, independente da camada social.

Fato exemplificativo desta afirmação, foi o lançamento, em outubro de 2017, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) de consulta pública, e posterior edição de decreto presidencial, sobre as novas políticas públicas de telecomunicações. Dentre os objetivos do documento submetido aos comentários da sociedade em geral, estão o de facilitar o acesso da população aos serviços de telecomunicações, promover a inclusão digital, aumentar a competitividade das empresas locais, incentivar o uso e criação de serviços inovadores e estimular pesquisa em tecnologia. De forma simplificada, o decreto pretende aumentar a infraestrutura de banda larga fixa e móvel no país, chegando a áreas que ainda não são atendidas, feito de maneira a garantir a “proteção dos direitos dos usuários de telecomunicações, como a privacidade, a transparência nas relações de consumo, entre outras” (BRASIL, 2017).

No capítulo seguinte, é feito o estudo de caso a respeito da normatização, pela Anatel, do detalhamento das faturas de telefonia, fixa e móvel, tema objeto de 32 projetos de lei apresentados por deputados durante os governos FHC e Lula. O assunto, como se verá, teve o primeiro projeto apresentado em 1999 e era uma antiga demanda da sociedade e do próprio Parlamento. Os motivos

que levaram a Agência a editar regulamentação a respeito, são apresentados ao longo da próxima seção.

4 ESTUDO DE CASO

O direito de obter informações detalhadas nas faturas de consumo de telefonia, ao longo do tempo, tornou-se uma das principais demandas dos usuários destes serviços. Relativamente ao que se vê na atualidade e, portanto, incipientes até a metade da década de 90 do século passado, os serviços de telefonia fixa e móvel experimentaram um notável crescimento a partir da privatização da Telebras e da criação da Anatel e, assim, consumir e saber o que estava sendo consumido passou a ser o principal clamor da população, que, após a edição do Código de Defesa do Consumidor, aprovado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), tornou-se mais consciente quanto aos seus próprios direitos. Desta forma, tendo em vista a apresentação de 32 projetos de lei na Câmara dos Deputados com esta temática, optou-se por fazer este estudo de caso, visto que é, no período estudado, aquela com o maior número de matérias a respeito.

Para a realização do estudo, foram analisados documentos públicos disponibilizados pela Anatel e que originaram as primeiras regulamentações editadas pela Agência sobre o detalhamento da fatura.

Para Coutinho e Chaves (2002) a característica que melhor identifica e distingue o estudo de caso de outras abordagens metodológicas é o fato de este se tratar de um plano de investigação profundo que envolve o estudo intensivo e detalhado de uma entidade bem definida que é o “caso” ou os “casos”.

Os autores apontam que “quase tudo” pode ser um “caso”: um indivíduo, um personagem, um pequeno grupo, uma organização, uma comunidade ou mesmo uma nação, uma decisão, uma política, um processo, um incidente ou acontecimento imprevisto, ou seja, um sem número de possibilidades.

Coutinho e Chaves (2002) ainda elencam as características básicas dessa metodologia: a) é um sistema limitado, com fronteiras em termos de tempo, eventos ou processos; b) é um caso sobre algo, que necessita ser identificado para conferir foco e direção à investigação; c) é preciso preservar o caráter único, específico, diferente e complexo do caso; d) a investigação decorre em ambiente natural; e) o investigador recorre a fontes múltiplas de dados e a métodos de coleta diversificados.

Para a presente dissertação, optou-se pelo estudo de apenas um caso como forma de ilustrar como os deputados muitas vezes, ao proporem projetos de lei, acabam por adentrar na competência

normativa da Anatel em temas que lhe foram delegados, por meio de lei, regulamentar pela via infralegal.

O caso escolhido trata dos projetos de lei que propunham estabelecer o detalhamento das faturas de telefonia. A razão para a escolha decorre do fato de este ser um dos temas com o maior número de projetos de lei apresentados no período estudado: no total, foram 32 propostas.

4.1 O detalhamento da fatura

O detalhamento das faturas de telefonia, com todas as informações inerentes à prestação dos serviços, vem sendo objeto da apresentação de projetos de lei desde 1999. A primeira proposta neste sentido foi protocolada pelo deputado Ronaldo Vasconcelos (PL/MG) em 2 de junho daquele ano e recebeu o número 1.078/1999 (BRASIL, 1999). Por meio de alteração no inc. XIII do art. 3º da LGT, o projeto propôs que todas as chamadas fossem discriminadas nas contas telefônicas.

Para o autor da matéria, a então recente privatização do Sistema Telebras levou o setor a adquirir um grau de complexidade nunca antes experimentado, quando se tinha apenas uma empresa prestadora de serviço estatizada que privilegiaria a prestação em detrimento do lucro, razão que justificou a apresentação da proposta.

Agora o quadro é outro. Dezenas de empresas competem na telefonia, fixa ou móvel, cada um adotando políticas diferentes de relacionamentos com o consumidor. Este, por sua vez, se encontra receoso, pois sabe que estas empresas, hoje privadas, privilegiam o lucro. Assim, desconfia sempre que os serviços cobrados não são claramente especificados. Tal é o caso das ligações locais que normalmente constam na conta mensal apenas pela quantidade de minutos (serviço móvel) ou pulsos (serviço fixo) não sendo discriminados os telefones chamados. Algumas companhias, raras, emitem a conta detalhada e outras oferecem esta opção ao cliente, desde que ele pague uma taxa, que normalmente tem valor entre R\$ 2,50 e R\$ 5,00. Entendemos que oferecer a conta detalhada é obrigação do prestador de serviços. (BRASIL, 1999).

Durante os governos FHC foram apresentados 15 projetos de lei a respeito do tema. No período governado por Lula foram 17.

Para a telefonia móvel, a Anatel normatizou o detalhamento em dezembro de 2000, por meio da Resolução nº 245/2000 (ANATEL, 2000b), que aprovou o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal. De acordo com a norma, aos usuários, em todos os planos de serviço oferecidos pela

prestadora, era garantido o direito ao recebimento, sem ônus, de relatório detalhado dos serviços dele cobrados incluindo, no mínimo, para cada chamada, informações como:

- a) Área de Registro de origem e Área de Registro ou localidade de destino da chamada;
- b) Código de Acesso chamado;
- c) data e horário (hora, minuto e segundo) do início da chamada;
- d) duração da chamada (hora, minuto e segundo);
- e) valor da chamada, explicitando os casos de variação horária.

Os usuários também podiam exigir da prestadora o relatório detalhado relativo aos 90 dias imediatamente anteriores a seu pedido. Assinantes de planos pós-pagos tinham o direito de requerer o envio periódico de relatório detalhado com frequência igual ou superior a um mês, ficando a operadora obrigada a disponibilizá-lo em até 48 horas. À prestadora, de comum acordo com o detentor da linha, ficou facultado fornecer a conta de serviços ou o relatório detalhado através da internet ou de outro meio eletrônico. Usuários pré-pagos também podiam solicitar o referido documento, desde que estivessem cadastrados junto à prestadora. Lembre-se que lei que determinou o cadastramento dos usuários atendidos nesta modalidade, conforme já citado neste trabalho, foi sancionada em 2003.

De acordo com o Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), da Anatel, disponível na internet, na Consulta Pública nº 253/2000, que submeteu o texto da nova norma às contribuições da população em geral, no período de 4 de outubro a 12 de novembro de 2000, apenas uma contribuição tratou do detalhamento das faturas, e foi feita por Gilberto Saramago Gatti (ANATEL, 2000a), em 27 de outubro de 2000. Ele apresentou os comentários em nome da Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (CTBC Telecom).

Para ele, era necessário que ficasse claro no texto da resolução que caberia ao assinante solicitar o relatório detalhado perante a operadora. A contribuição não foi acatada e a Anatel limitou-se a informar que “a redação foi alterada para relatório detalhado dos serviços”, ou seja, houve mera alteração redacional e a operadora deveria enviar o documento com todas as informações das chamadas, independentemente de solicitação do assinante. A referida consulta pública recebeu 1.494 visitas e 1.226 contribuições, conforme o SACP.

Para a telefonia fixa, o fornecimento de conta contendo o detalhamento de todas as ligações demorou um pouco mais e só ocorreu em 2005, após a edição da Resolução nº 426/2005 (ANATEL, 2005e), que aprovou o novo Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

A Resolução nº 85/1998 (ANATEL, 1998c), que regulamentava o STFC antes da Resolução nº 426/2005 (ANATEL, 2005e), previa, de forma vaga, em seu art. 54, que o documento de cobrança apresentado pela prestadora ao assinante deveria “discriminar, de maneira detalhada, clara e explicativa, todo e qualquer registro relacionado à prestação do serviço no período, os descontos concedidos, impostos e eventuais encargos, conforme regulamentação específica”. No entanto, o detalhamento efetivo de todas as chamadas, com tempo de duração, código de acesso de destino das ligações, e outras informações, só ocorreu mesmo com a revogação da Resolução nº 85/1998 (ANATEL, 1998c) e a edição do novo regramento.

De acordo com os documentos oficiais da Anatel a que a autora teve acesso por meio do processo 53500014499/2005, a necessidade de compatibilizar as regras do STFC com os novos contratos de concessão, que passariam a vigorar em 1º de janeiro de 2006, “ajustando-os ainda à situação atual do mercado e às políticas públicas definidas no Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003” (BRASIL, 2003b), que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências, foi um dos motivos que levaram a Anatel a editar o novo normativo.

O referido decreto estabelecia em seu art. 7º que a regulação dos serviços de telefonia fixa comutada e a definição das cláusulas dos novos contratos de concessão, garantiriam, entre outras diretrizes, que a fatura das chamadas locais deveria, com ônus e a pedido do assinante, ser detalhada quanto ao número chamado, duração, valor, data e hora de cada chamada. Para as chamadas de longa distância nacional e internacional não haveria custos.

A Agência ainda cita que “no que tange à oferta e comercialização do STFC, vem acumulando conhecimento sobre o comportamento do mercado, especialmente acerca da reação positiva ou negativa de usuários e órgãos interessados na defesa de direitos difusos, tais como o Ministério Público Federal e Procon”. Não há nos documentos analisados quaisquer referências a eventuais interações ou contribuições do Congresso Nacional às discussões e decisões regulatórias adotadas pela Anatel naquele momento.

Especificamente a respeito do detalhamento da fatura na telefonia fixa, a Agência promoveu entre 17 e 27 de maio de 2005 consulta interna, junto aos servidores, para colher

sugestões quanto ao novo texto que substituiria a Resolução nº 85/1998 (ANATEL, 1998c). No total, foram 201 contribuições dos servidores da Anatel. Em seguida, submeteu a proposta aos comentários da população em geral, por meio da Consulta Pública nº 641/2005 (ANATEL, 2005b), que ficou disponível para comentários gerais entre 09 de setembro e 10 de outubro de 2005, tendo recebido, conforme o SACP, 5.500 visitas e um total de 844 contribuições por meio do sistema.

O art. 86 da proposta submetida à consulta pública trazia a obrigação de fornecimento do relatório detalhado das ligações, facultando à prestadora sua cobrança, nos seguintes termos:

Art. 86. A prestadora na modalidade local deve fornecer, mediante solicitação do assinante, documento de cobrança com nível de detalhamento que permita identificar, para cada chamada local realizada entre telefones fixos, o número do telefone chamado, a data e horário de realização, a duração e o seu respectivo valor.

§ 1º É facultada à prestadora a cobrança pelo fornecimento do documento a que se refere o *caput*.

§ 2º A Agência pode definir o valor máximo da cobrança a que se refere o § 1º.

§ 3º É facultado à prestadora o não fornecimento do detalhamento a que se refere o *caput*, sendo, neste caso, devido somente tarifa ou preço de assinatura.

§ 4º A oferta do detalhamento em uma área local obriga a prestadora a estender a oferta às demais áreas locais de sua área de prestação com número igual ou superior de terminais em serviço.

§ 5º Para a solicitação do detalhamento de documento de cobrança já emitido, o assinante tem o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de seu vencimento, ressalvados os casos de contestação de débito.

§ 6º O disposto no *caput* somente se aplica a chamadas realizadas após o início da vigência deste Regulamento. (ANATEL, 2005b).

O Ministério Público Federal (MP), por meio do Grupo de Trabalho da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, no Ofício AR/SPGRN/Nº 664, de 6 de julho de 2005, endereçado à Anatel, já pedia a supressão do parágrafo que autorizava a cobrança pelo detalhamento da fatura. Assim se manifestou o MPF:

Não se pode transferir ao consumidor o ônus das operadoras – que, ressalve-se, não é significativo, pois estas têm afirmado, de forma recorrente, nas ações civis públicas em que são réis, que o percentual de usuários consumidores que solicitam tal detalhamento é ínfimo. Tome-se como exemplo, ademais, a fatura do cartão de crédito, que ninguém em sã consciência admitiria que não trouxesse o detalhamento das compras realizadas pelo consumidor/usuário nomes a que se refere, sendo que nenhum ônus lhe é por isso repassado pela administradora. (ANATEL, 2005b).

Na resposta da Anatel ao MPF, por meio do encaminhamento do Informe 152/PBOAS/PBOA/SPB, datado de 15 de julho de 2005, esta informou que o inciso X do art. 7º do Decreto 4.733/2003 (BRASIL, 2003b) é que permitia a cobrança pelo detalhamento da conta, deixando a entender que manteria o dispositivo que facultava à operadora cobrar ou não pelo documento. Entretanto, após a consulta pública, a possibilidade de cobrança foi suprimida. No total, cerca de 50 contribuições ao texto trataram do detalhamento da fatura, sendo que a boa parte delas questionava a mencionada cobrança.

Por fim, a Resolução nº 426/2005 (ANATEL, 2005e) foi editada determinando o fornecimento da conta detalhada contendo informações quanto às chamadas locais entre telefones fixos que permitissem identificar, para cada uma, o número do telefone chamado, a data e horário de realização, a duração e o seu respectivo valor.

A norma ainda estabeleceu os dois únicos casos em que seria permitida a cobrança: 1) quando houvesse a solicitação da segunda via da fatura, desde que comprovada a entrega da primeira via ao assinante; e, 2) quando houvesse o fornecimento de detalhamento de chamadas contido em documento de cobrança emitido, cujo vencimento ocorreu há mais de 120 dias da solicitação. A Agência, de acordo com o novo regramento, poderia definir o valor máximo da cobrança nestes dois casos. Nas áreas locais em que não houvesse o fornecimento do detalhamento da fatura, ficou vedado à prestadora a cobrança da tarifa ou preço de utilização do STFC, excedente à franquia mensal.

Por fim, cumpre informar que a Resolução nº 423/2005 (ANATEL, 2005c), que aprovou a “Norma para alteração da tarifação do plano básico do serviço telefônico fixo comutado na modalidade local prestado em regime público” mudou o método de tarifação da telefonia fixa, que anteriormente era feita multimedição, com a aplicação do método Karlsson Acrescido (KA-240), ou “pulsos”, passando para um sistema que utiliza o tempo de utilização (minuto e suas frações) e de chamadas atendidas como forma de cobrança pelas ligações.

Essa alteração na forma de tarifar as chamadas foi possível com a digitalização das redes do STFC, que atingiu um índice de digitalização de 99,9% no final de 2005, conforme o relatório anual da Anatel daquele ano (ANATEL, 2005a), permitindo o detalhamento das faturas a partir de 1º de março de 2006. Em complementação a Agência aprovou a Resolução nº 424, de 6 de dezembro de 2005 (ANATEL, 2005d), que trata do “Regulamento de tarifação do serviço

telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral – STFC prestado no regime público”. O mencionado normativo estabeleceu os critérios tarifários utilizados nos planos básicos do STFC nas modalidades local, longa distância nacional e longa distância internacional, todas prestadas no regime público.

4.2 Conclusões do capítulo

Da análise do caso concreto, depreende-se que a Anatel seguiu um prazo estabelecido por meio do Decreto nº 4.733/2003 (BRASIL, 2003b) que, entre outras providências, dispunha sobre as políticas públicas de telecomunicações, quanto à definição das questões relacionadas ao detalhamento da fatura, especificamente, na telefonia fixa, qual foi a renovação dos contratos de concessão, que trouxe consigo novas regras para a prestação desse serviço.

A mudança na forma de tarifar as ligações, que passou a ser por bilhetagem no lugar dos “pulsos” e a modernização das redes, foram fatores preponderantes para levar a Anatel a estabelecer o fornecimento de relatório com todas as chamadas. Ademais, conforme demonstrado por meio da análise da consulta pública que originou a Resolução nº 426/2005 (ANATEL, 2005e), este era um clamor da população, visto o grande número de visitas e de contribuições que a referida consulta recebeu.

Entretanto, mesmo após regulamentação do detalhamento da fatura pela Anatel, para a telefonia móvel em 2000, no segundo mandato de FHC, e para a telefonia fixa, ainda no primeiro mandato do ex-presidente Lula, os parlamentares continuaram a apresentar projetos de lei com esta temática. Dentre as principais justificativas para a apresentação das propostas, está a de que faltaria transparência na apresentação dos dados relacionados às ligações nas faturas telefônicas.

De acordo com o art. 6º, item III, da Lei nº 8.078/90, é direito básico do consumidor a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço. No entanto, esse direito básico do consumidor vem sendo cada vez mais desrespeitado, especialmente no que se refere aos serviços públicos. Não nos referimos aqui à qualidade, à universalidade ou à modicidade de tarifas, que, apesar de serem atributos desejáveis e inerentes à prestação de qualquer serviço público, são difíceis de alcançar. Referimo-nos a algo mais singelo: às informações constantes nas faturas de serviço apresentadas ao consumidor. Via de regra, essas faturas são de difícil compreensão e, por vezes, podemos notar que

são complicadas, de modo a tornar difícil e demorado, ou até mesmo impossível, seu perfeito entendimento pelo consumidor, dificultando sobremaneira qualquer tentativa de contestação da fatura. Esse quadro tende a agravar-se graças à crescente complexidade dos serviços públicos oferecidos. Atualmente, pelo telefone, podemos conversar com alguém, enviar uma foto, uma mensagem escrita, um e-mail, acessar a internet, pagar uma conta, transferir numerário entre contas correntes. Essa multiplicidade de serviços gera múltiplas tarifas que tendem a tornar mais complexas as faturas referentes a esses serviços. Se já não é fácil bem compreender uma simples fatura de fornecimento de energia elétrica, o que dizer de uma fatura de serviços telefônicos em toda sua complexidade. Daí, a necessidade de uma regulamentação do direito básico do consumidor à informação, previsto no art. 6º da Lei nº 8.078/90. Recentemente, tornou-se disponível um serviço em que se fala ao telefone utilizando a rede de conexão da TV a cabo, mais conhecido como VOIP, ou voz sobre IP. Naturalmente esse serviço concorrerá com aquele oferecido pelas operadoras de telefonia tradicional, mas como o consumidor poderá decidir sobre o que mais lhe convém se não puder comparar os preços que paga pelos serviços em cada uma das modalidades à sua disposição? Para que o consumidor possa exercer seu direito de escolha é fundamental que primeiramente tenha sido respeitado seu direito à informação, pois sem acesso a informação adequada é impossível comparar, por exemplo, o preço cobrado por uma ligação local, interurbana ou internacional. Para que o consumidor faça uma escolha consciente é imprescindível que esteja bem esclarecido sobre os vários detalhes envolvidos na prestação do serviço, inclusive os critérios utilizados para a cobrança do serviço. Por exemplo, algumas operadoras de telefonia tarifam as ligações por segundo, enquanto outras as tarifam por intervalos de 30 segundos. Esses critérios devem estar claros para o consumidor, caso contrário lhe estará sendo negado o direito à informação e conseqüentemente, o direito à livre escolha entre fornecedores, com imenso prejuízo para a livre concorrência. Esta proposição busca tornar as faturas de serviços públicos inteligíveis e comparáveis entre si, de modo a fazer respeitar alguns direitos básicos do consumidor, como o direito à informação adequada, o direito à livre escolha do fornecedor, o direito à facilitação da defesa de seus direitos, o direito à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos, bem como promover a concorrência entre os fornecedores. (BRASIL, 2007).

O que se depreende da leitura de tal argumento exemplificativo é que, ou o parlamentar desconhece a regulamentação setorial levada a cabo pela Anatel, ou ele a conhece, mas pretende mostrar ao seu eleitorado que está atento as suas demandas tentando dar vazão a elas por meio da apresentação de projetos de lei, pois, de outra forma, dificilmente conseguiria fazer-se aparecer perante eles, embora haja outros mecanismos de fazê-lo que não aquele.

No geral, os projetos de lei apresentados a respeito do detalhamento das faturas apenas repetem o que a Anatel já estabeleceu por meio de regulamentação e propõem que aos consumidores sejam informados dados como: data, horário, duração e valores das ligações, além dos números dos terminais chamados.

CONCLUSÃO

Como afirmado no início deste trabalho, falar de telecomunicações e propor melhorias para o setor, tornou-se a bandeira de atuação de diversos parlamentares desde que a Anatel foi criada em 1997 e as empresas que compunham a *holding* Telebras foram vendidas ao capital privado em 1998.

Ao Congresso Nacional, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 8/95 (BRASIL, 1988), que autorizou a privatização dos serviços de telefonia no país, coube o papel de estabelecer as regras gerais que viriam a nortear todo o papel regulador da Anatel que, a longo dos anos, vêm editando normas com vistas a regulamentar a prestação dos serviços de telecomunicações como um todo.

Entretanto, como demonstrado ao longo desta pesquisa, mesmo após mais de 20 anos da criação da agência reguladora de telecomunicações, os deputados federais vêm ano a ano buscando regular, por meio de leis, assuntos que estão dentro do campo normativo da Anatel.

Esta pesquisa atestou que em 304 (84,44%) projetos de lei sobre telecomunicações apresentados durante os dois mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e os de Luiz Inácio Lula da Silva, de um universo de 360 analisados, que os deputados federais, por meio de iniciativas individuais, propuseram matérias que adentravam a competência regulamentar da Anatel, a despeito de, na maioria das vezes, os assuntos já estarem normatizados pela Agência. Desta maneira, restou comprovado que, para o período estudado, na larga maioria das vezes, os deputados acabaram por competir com a Anatel em seu papel regulador.

As razões para a apresentação de projetos de lei com temática já regulamentada por meio de normas infralegais não foram objeto de estudo desta pesquisa, uma vez que demandaria um tempo maior de estudo, incluindo-se entrevistas com os autores das proposições com vistas a levantar, para além das justificativas que compõem os textos das propostas, os motivos que os levaram a apresentá-las.

O presente trabalho ainda evidenciou que o Congresso Nacional, enquanto instituição, preserva a Lei Geral de Telecomunicações aprovada em 1997 ao não permitir que tais projetos avancem. Dos 111 projetos de lei sobre telecomunicações protocolados pelos deputados nos

governos FHC, em 84 deles os parlamentares adentraram na esfera normativa da Anatel. Do total analisado, 88 foram arquivados sem ter a tramitação finalizada, 22 ainda tramitam, em situação verificada em 23 de janeiro de 2018, e apenas um foi transformado lei (BRASIL, 2009), sendo que este, não tratava de assuntos que estão entre as competências regulamentares da Agência.

Durante os mandatos de Lula, o número de matérias legislativas analisadas foi mais que o dobro que aquelas estudadas para os períodos de governo de FHC. A explicação está no fato de que grande parte do primeiro governo de FHC, relativamente a telecomunicações, foi dedicada à reforma do setor, com a aprovação da EC 8/95 e da Lei Geral de Telecomunicações. Além disso, a pesquisa, embora abarque os 8 anos dos governos FHC, elencou os projetos de lei apresentados somente após a sanção da LGT, tendo em vista que foi ela que delegou à Anatel poderes para regular o mercado de telecomunicações no Brasil. No período Lula, com o setor já organizado, os deputados apresentaram projetos de lei que, em sua maioria (88,35%), acabaram por entrar nas competências da Anatel.

Diferentemente do que ocorreu nos governos FHC, menos da metade dos projetos de lei apresentados nos governos Lula foram arquivados ou rejeitados (112 arquivados e um rejeitado no Senado Federal). Os demais (136) ainda tramitam, seja na Câmara ou em revisão no Senado³⁸. Muitos dos autores dos projetos, ainda em plena atividade parlamentar, acabam se reelegendo e solicitando o desarquivamento das matérias.

Assim, tem-se que o setor de telecomunicações é fonte de interesse para o Parlamento, ainda que as iniciativas individuais dos deputados não sejam aprovadas e transformadas em lei. O simples fato de aparecer na mídia, ou mais atualmente, nas redes sociais, que o parlamentar é autor de determinada iniciativa legislativa que objetiva propor melhorias neste setor, pode representar ganhos eleitorais perante sua base.

A despeito de o parlamentar dispor de outros mecanismos para melhorar a regulação setorial como, por exemplo, o envio de indicações ao Executivo, ofícios direcionados à Agência com sugestões de aprimoramento da regulamentação ou mesmo a atuação ativa nos mecanismos de participação social disponíveis, como as consultas e audiências públicas promovidas pela

³⁸ Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

Agência acerca dos atos normativos que edita, os deputados ainda preferem apresentar projetos de lei, mesmo que não sejam transformados em norma jurídica.

Sobre o poder normativo, em particular, entendo, as agências reguladoras devem ser permeáveis às demandas e aos questionamentos do Legislativo uma vez que este é considerado o legítimo representante das mais variadas matizes sociais. Assim, torna-se imperioso que estes entes da Administração Pública estejam constantemente abertos ao diálogo com o Legislativo, seja para acatar as sugestões por ele ofertadas, seja para contrapô-las, com as devidas justificativas técnico-normativas.

Entretanto, observou-se, nos documentos oficiais da Anatel relativos ao caso estudado nesta dissertação, que não há menções sobre as contribuições do Parlamento – nem Câmara dos Deputados e nem Senado Federal - relacionadas à consulta pública que tratou do detalhamento da fatura, apesar de o tema ter sido objeto de 32 projetos de lei no período analisado, somente na Câmara.

Conforme atestou Oliveira (2015), em estudo sobre os mecanismos de participação social disponibilizados pelas agências reguladoras federais, que o relacionamento institucional entre o legislador, o cidadão e o regulador ainda é incipiente, o que acaba por gerar conflitos de interesses e choques de normas, uma vez que o Parlamento repete o conteúdo da regulação das agências, ao produzir projetos de lei ou questionar, por meio de Projetos de Decreto Legislativo, as decisões desses órgãos. Para além, afirma, há pouca interface dos parlamentares no processo regulatório.

No caso das consultas e audiências, verifica-se ausência quase total. No desempenho da função legislativa que lhes é própria, a interferência dos deputados e senadores na agenda regulatória brasileira tem se limitado a pronunciamentos nas comissões ou no plenário ou na elaboração de projetos de lei; vários projetos versam sobre temas já disciplinados pelos entes reguladores, o que desgasta a relação institucional, já fragilizada, entre as duas esferas públicas. (OLIVEIRA, 2015, p. 73).

Por fim, restou claro nos estudos feitos nesta dissertação que, apesar da ação concorrente dos deputados com a função normatizadora da Anatel, desde a sua criação como órgão regulador do setor de telecomunicações no Brasil, o Legislativo, enquanto instituição, não tem demonstrado ânimo para alterar a principal norma que rege o setor, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Mesmo com relação às iniciativas mais recentes, tome-se, por exemplo, o Projeto de Lei da Câmara

nº 79/2016, PL 3.453/2015 (BRASIL, 2015a), na origem, que faz uma profunda reformulação no formato de prestação dos serviços de telecomunicações, o que se vê é que o Legislativo ainda resiste em alterar o modelo votado e aprovado pelo Congresso Nacional na segunda metade da década de 90 do século passado.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALENCAR, K. Lula vê país “terceirizado” e ataca agências da era FHC. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 fev. 2003. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200302.htm>> Acesso em 21 ago. 2017.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 412p.

AMORIM NETO, O.; COX, G.W.; MCCUBBINS, M. D. **Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989 to 1999**. Fundação Getúlio Vargas, 2002. Disponível em:
<<http://epge.fgv.br/files/1099.pdf>> Acesso em: 26 ago. 2017.

ANATEL. Consumidor: Agência Nacional de Telecomunicações. **Portal do Consumidor**, 2018a. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/consumidor/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade/2017>> Acesso em: 23 set. 2018.

_____. **Dados**. Agência Nacional de Telecomunicações, 2017a. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/dados/>> Acesso em: 03 nov. 2017.

_____. **Dados**. Agência Nacional de Telecomunicações, 2018b. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/dados/2015-02-04-18-43-59>> Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. **Legislação**. Agência Nacional de Telecomunicações, 2018c. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes>> Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. **Relatório Anual da Anatel, de 2005a**. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/institucional/institucional-menu/relatorio-institucional>> Acesso em: 09 ago. 2018.

_____. **Relatório Anual da Anatel, de 2016a**. Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=34717>>

5&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=347175.pdf> Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. **Relatório de Contribuições, de 2000a.** Disponível em:
<<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Relatorios/RelatorioDadosBd.asp?pCodProcesso=CP253&pCodTipoProcesso=1&pTipoRelatorio=1>> Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. **Relatório de Contribuições, de 2005b.** Disponível em: <
<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C735&Tipo=1&Opcao=finalizadas>> Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. **Resolução nº 30, de 1998a.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/647-resolucao-30>> Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. **Resolução nº 83, de 1998b.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/330-resolucao-83>> Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Resolução nº 85, de 1998c.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/534-resolucao-85>> Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Resolução nº 245, de 2000b.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2000/566-resolucao-245>> Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. **Resolução nº 274, de 2001.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/16-2001/351-resolucao-274>> Acesso em: 24 jul. 2018.

_____. **Resolução nº 303, de 2002a.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/17-2002/128-resolucao-303>> Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Resolução nº 308, de 2002b.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2002/257-resolucao-308>> Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Resolução nº 316, de 2002c.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2002/546-resolucao-316>> Acesso em: 30 mar. 2017

_____. **Resolução nº 423, de 2005c.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/96-resolucao-423>> Acesso em: 05 mai. 2018.

_____. **Resolução nº 424, de 2005d.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/16-2001/403-resolucao-424>> Acesso em: 05 mai. 2018.

_____. **Resolução nº 426, de 2005e.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/7-resolucao-426>> Acesso em: 05 mai. 2018.

_____. **Resolução nº 477, de 2007.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477>> Acesso em: 05 mai. 2018.

_____. **Resolução nº 612, de 2013.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>> Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Resolução nº 632, de 2014.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>> Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. **Resolução nº 667, de 2016b.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2016/905-resolucao-n-667>> Acesso em: 25 set. 2017.

_____. **Resolução nº 677, de 2017b.** Disponível em:
<<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2017/933-resolucao-n-677>> Acesso em: 25 set. 2017.

ARAÚJO, L. E. D. O controle das agências reguladoras pelo Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa.** v. 55, n. 217, p. 203-221, jan/mar. 2018. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p203.pdf> Acesso em: 10 ago. 2018.

BARROSO, L. R. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 1, Salvador, fev/mar/abr 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-ROBERTO-BARROSO.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento: **Privatização - Federais – Telecomunicações**, 2009. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-Telecomunicacoes>>. Acesso em: 18 fev. 2017

BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo. **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. 23p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pesquisa de Proposições, 2016**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>> Acesso em: 26 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 3, de 1995a**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=24955>> Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 821, de 1995b**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=182956>> Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.648, de 1996a**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=205443>> Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.589, de 1997c**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=19888>> Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.078, de 1999**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=16228>> Acesso em: 06 ago. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.576, de 2000a**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=18333>> Acesso
em: 15 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.213, de 2000b**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=19287>> Acesso
em: 15 mar. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.594, de 2000c**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=19899>> Acesso
em: 15 mar. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.073, de 2001**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=31767>> Acesso
em: 27 jun. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7.133, de 2002**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=66170>> Acesso
em: 27 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.705, de 2003a**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=128289>> Acesso
em: 15 mar. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.337, de 2004**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=248978>> Acesso
em: 16 jun. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.339, de 2007**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=355750>> Acesso
em: 06 ago. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6.042, de 2013b**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=586076>> Acesso
em: 16 jun. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.453, de 2015a**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025543>> Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Atualizada até a Resolução nº 20, de 2018. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018a.pdf>> Acesso em 08 nov. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 95/2016. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 2.338, de 1997a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2338.htm> Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Decreto nº 2.592, de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2592.htm> Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 4.733, de 2003b**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4733.htm> Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Decreto nº 4.769, de 2003c**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4769.htm> Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 6.424, de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6424.htm> Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 7.512, de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7512.htm> Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. **Lei nº 4.117, de 1962**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Lei nº 5.792, de 11 de 1972.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5792.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. **Lei nº 8.078, de 1990.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm> Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Lei nº 9.427, de 1996b.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm> Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. **Lei nº 9.472, de 1997b.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm> Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. **Lei nº 10.703, de 2003d.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.703.htm> Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. **Lei nº 10.792, de 2003e.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.792.htm> Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Lei nº 11.934, de 2009.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm> Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.116, de 2015b.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13116.htm> Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais:** síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997d. 24 p.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Consultas Públicas de Telecomunicações – MCTIC.** Brasília, 2017. Disponível em:
<https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/2802_Question%C3%A1rio-consulta+p%C3%BAblica+Proposta+de+Decreto+Presidencial_Telecom+vs+17.10.17.pdf/80288255-a935-4c5b-a01f-d8820f63eb7a?version=2.0> Acesso em: 28 de ago. 2018.

_____. Presidente (2011-2014: Dilma Rousseff). **Mensagem 90, de 2013a**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=567906>> Acesso em: 15 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. As Agências Reguladoras e Poder Normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 7, Salvador, set/out/nov 2006, 13p. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 222p.

COUTINHO, C.; CHAVES, J. O estudo de caso na investigação em tecnologia educativa em Portugal. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho, Braga, p. 221-243, 2002. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/492/1/ClaraCoutinho.pdf>> Acesso em: 31 jul. 2018.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. **Legislative leviathan**: party government in the House. Londres: University of California Press, 1993. 289p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EISNER, M. A. **Regulatory politics in transition**. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1993.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**. vol.16, n.45, p.05-24, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100001&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 13 dez. 2017

FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB**. São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**. São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232p.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.303-344, 2002.

GERALDO, Z. [Fala proferida durante audiência pública na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra), da Câmara dos Deputados, em 4/11/2015, para debater sobre os investimentos em Telefonia Móvel na Amazônia. Em atendimento ao requerimento nº 50/2015 de autoria da Deputada Julia Marinho, subscrito pelos Deputados Alan Rick e Zé Geraldo]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/reunioes/videoArquivo?codSessao=54810&codReuniao=41625#videoTitulo>> Acesso em: 5 set. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas. 2008. 200p.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. 338p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

GROTTI, D. A. M. As Agências Reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 6, 30p., mai/jun/jul 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. n.58, p.193-223, 2003.

HERRERA, A. **Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría Regulatoria, Competencia Y Universalización de los Servicios**. Buenos Aires: Instituto Nacional de La Administración Pública, 1998, 47p.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. 315p.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 28/29, p.21-74, mai./jun. 1993.

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Disponível em:
<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01> Acesso em: 15 dez. 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2003. 310 p.

MARQUES NETO, F. P. A. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000. 406p.

_____. A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 1, fev. 2005. Disponível na internet:
<<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

MARRA, L. Série de ataques causa 30 mortes em SP; polícia prende 16 suspeitos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2006. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121428.shtml>> Acesso em: 30 jan. 2018.

MARTINS, J. [Discurso proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Plenária do dia 17/05/2006, durante discussão sobre ataques promovidos pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em:
<[http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=jaim&txPartido=&txUF=&dtInicio=17%2F05%2F2006&dtFim=17%2F05%2F2006&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar#](http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=jaim&txPartido=&txUF=&dtInicio=17%2F05%2F2006&dtFim=17%2F05%2F2006&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar#>)> Acesso em: 31 jan. 2018.

MARTINS, R. C. R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 2011. 223p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974. 194p.

MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, p.545-565, jul/ago 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31595.pdf>> Acesso em: 9 mar. 2017.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 334p.

NUNES, E. O. et al. **Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2007. 336p.

OLIVEIRA, R. L. **Regulação Participativa: Interação do Parlamento e da sociedade civil no processo decisório e normativo das agências reguladoras brasileiras**. 2015. 94p. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 15 mai. 2017.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 nov. 2017.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 24 mar. 2018.

SARAVIA, E. J. **A inserção das agências reguladoras nos sistemas de decisão e controle.** In: Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública. 10. Santiago, Chile, 2005. 10p.

_____. Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR. In: PROENÇA, Jadir Dias (org.). **PRO-REG: Contribuições para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil.** v 1. Brasília: Semear Editora/Presidência da República, 2010. 253p.

SAVONITTI, H. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. Revista e atualizada até a EC 48/05. Brasília: Editora Senado Federal, 2005. 725p.

STB. **Overview of the STB,** 2018. Disponível em:
<<https://www.stb.gov/stb/about/overview.html>> Acesso em: 25 jan. 2018.

SUNDFELD, C. A. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Direito Administrativo Econômico.** São Paulo: Ed. Malheiros, 2002. 406 p.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos:** escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 256p.

VICENTE, M. [Discurso proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, em Breves Comunicações da Sessão Plenária do dia 18/05/2006 durante discussão sobre ataques promovidos pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em:
<<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=marcus+vicente&txPartido=&txUF=&dtInicio=18%2F05%2F2006&dtFim=18%2F05%2F2006&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar>> Acesso em: 31 jan. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Sintetização dos temas agrupados nas categorias analisadas

Categoria	A que se referem os projetos de lei?
Acessibilidade	Relacionam-se ao acesso de pessoas com necessidades especiais aos serviços de telefonia.
Administração de recursos escassos	Questões relacionadas à administração de bens limitados como o espectro de radiofrequências e os recursos de numeração.
Ampliação do acesso	Levar o acesso aos serviços de telecomunicações, no geral, telefonia fixa e móvel, a toda a população. Basicamente a cobertura de 100% do território nacional com os serviços de telefonia, incluindo-se distritos, vilas, povoados, rodovias etc.
Cadastramento de usuários	Formação de uma base cadastral com os dados de todos os usuários de telefonia, em especial os da modalidade móvel pré-paga, cujo fornecimento de informações pessoais (documentos e endereço) não era obrigatório até 2003.
Cemi	Criação de cadastro nacional de telefones celulares roubados, furtados, extraviados ou perdidos com vistas a evitar a habilitação destes aparelhos.
Comodidades/facilidades	Fornecimento de atividades intrínsecas aos serviços de telefonia, vinculadas à utilização das redes, que possibilitam adequar, ampliar, melhorar ou restringir o uso destes (ex.: identificador de chamadas, <i>roaming</i> , bloqueio de chamadas sem identificação do usuário chamador etc.).
Compartilhamento de infraestrutura	Compartilhamento da infraestrutura das redes de telecomunicações (estruturas que sustentam as estações rádio base, dutos e condutos, postes etc.).
Configuração de áreas locais	Estabelecimento de critérios para a cobrança de tarifa local em ligações telefônicas realizadas dentro do mesmo município ou municípios adjacentes, regiões metropolitanas.

Faturamento/Cobrança	Questões relacionadas à fatura apresentada ao consumidor e à cobrança dos serviços. PLs que tratam da presunção da inexistência de débitos, proibição de imposição de prazo para os créditos pré-pagos, estabelecimento de prazo para cobrança das ligações efetuadas, discriminação de todas as chamadas efetuadas, dentre outros, foram enquadrados nesta categoria.
Homologação/certificação de produtos	Obrigatoriedade de avaliação da conformidade para aparelhos que emitam radiação eletromagnética, dispensa de certificação e homologação de equipamentos destinados ao radioamadorismo e ao radiocidadão, adoção de carregador padrão para telefonia celular etc.
Instalação de antenas	Estabelece regras para a instalação de estações rádio base (“antenas”) de telefonia móvel.
Outorgas de serviços	Questões inerentes à outorga dos serviços (transferência de controle da outorga, permissão do uso de central privativa de comunicação telefônica com fins cooperativos por usuários de baixa renda etc.).
Prestação do serviço	Propostas que objetivam estabelecer critérios sobre a prestação dos serviços de telecomunicações como, por exemplo, a transferência de titularidade de linhas telefônicas etc.
Qualidade	A maioria trata da obrigatoriedade de atendimento presencial em postos de atendimento pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.
RNI	Obrigatoriedade de inclusão de equipamentos que neutralizem a radiação emitida e de avisos de advertência quanto ao uso contínuo dos aparelhos de telefonia móvel.
Segurança	Estabelecem a obrigatoriedade de instalação de aparelhos bloqueadores de sinais de celulares em estabelecimentos prisionais.
SVA	Dispõem sobre o bloqueio a serviços que utilizassem os prefixos 0900 ou 900, os de telessexo, ou sobre a possibilidade de empresa que presta serviço de conexão à internet em alta velocidade, com tecnologia ADSL, a fornecer

	gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à rede mundial de computadores etc.
Tarifação	Redefinição dos critérios e unidades de tarifação na telefonia, cobrança de preços/tarifas iguais para a telefonia fixa e móvel, condicionamento de concessão de reajustes nas tarifas ou preços pelas empresas prestadoras dos serviços públicos à prévia realização de audiência pública etc.
Telemarketing	Cria o cadastro nacional de recebimento de ligações de telemarketing, estabelece critérios de envio de mensagens publicitárias para celulares etc.
Transparência nas relações contratuais	Abrange projetos que tratam dos mais diversos direitos dos usuários de telecomunicações como, por exemplo: critérios para cancelamento de contratos, obrigatoriedade de fornecimento de números de protocolo de atendimento, fidelização do cliente junto à prestadora etc.

APÊNDICE B

Projetos de lei principais ainda em tramitação apresentados durante os governos FHC

Câmara dos Deputados		
Projeto	Ementa	Situação ³⁹
PL 4588/2001	Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, proibindo a cobrança de ligação telefônica interrompida por problemas técnicos e determinando a prévia anuência da Agência Nacional de Telecomunicações sobre as mensagens disponibilizadas aos usuários pelos prestadores de serviço de telecomunicações.	11/11/2004 - aprovado na CDC 04/08/2005 - rejeitado na CCTCI 23/01/2018 - aguarda designação de relator na CCJC (devido ao parecer divergente nas comissões de mérito, a proposta irá a Plenário.)
PL 5476/2001	Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, determinando que a estrutura tarifária dos serviços de telefonia fixa comutada, prestados em regime público, seja formada apenas pela remuneração das ligações efetuadas.	12/05/2004 - aprovado na CDC 23/01/2018 - aguardando constituição de comissão temporária

³⁹ Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

PL 6711/2002	Dispõe sobre a obrigatoriedade de cobrança de tarifa local em ligações telefônicas realizadas dentro de um único município.	14/05/2005 - rejeitado na CCTCI 08/11/2006 - aprovado na CCJC. 23/01/2018 - está pronto para pauta no PLEN ⁴⁰
PL 7415/2002	Veda às empresas operadoras de Telefonia Celular, impor aos usuários de telefones celulares pré-pagos, limite de tempo para a utilização de créditos ativados.	14/04/2005 - aprovado na CDC 20/08/2009 - rejeitado na CCTCI 03/07/2015 - aprovado na CCJC 23/01/2018 - está pronto para pauta no PLEN.

APÊNDICE C

Projetos de lei principais ainda em tramitação apresentados durante os governos Lula

Casa atual - Senado Federal		
Projeto	Ementa	Situação ⁴¹
PL 3076/2004 (PLC 116/2017)	Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, determinando que as empresas que prestam o serviço de conexão à Internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à Internet.	Este PL tinha como principal o PL 6382/2009. Na CCTCI recebeu parecer pela aprovação do PL 3076/2004 e rejeição do principal e demais apensados que acabou aprovado pelo colegiado. 05/10/2017 - Recebimento pelo Senado Federal 24/10/2017 - aguarda designação de relatoria na CCT
PL 6562/2006 (PLC 106/2007)	Obriga as empresas prestadoras de serviços públicos a fornecerem a seus usuários certidão de quitação anual de débitos.	22/11/2006 - aprovado na CDC 23/08/2007 - aprovado na CCJC 20/11/2007 - remetido ao Senado Federal 26/12/2014 - arquivado ao final da legislatura
PL 218/2007 (PLC 188/2009)	Condiciona a concessão de reajustes nas tarifas ou preços praticados pelas empresas prestadoras dos serviços públicos que especifica à prévia realização de audiência pública.	21/11/2007 - aprovado na CDC, com emendas 01/04/2009 aprovado na CTASP, com substitutivo 12/08/2009 - aprovado na CCJC, na forma do substitutivo da CTASP

⁴⁰ A tramitação não aponta porque a matéria não foi levada ao arquivo, tendo em vista ter sido rejeitada na única comissão de mérito a que foi distribuída, e também não informa se houve quaisquer recursos contra a apreciação conclusiva da CCTCI (art. 24, II).

⁴¹ Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

		13/11/2013 - aprovado na CCJ 26/12/2014 - arquivado ao final da legislatura
PL 1608/2007 (PLC 123/2011)	Proíbe a prática estabelecida por empresas de telefonia de bloquearem aparelhos celulares para o uso de chips de outras operadoras.	28/05/2008 - aprovado na CDC, com substitutivo 3/12/2008 - aprovado na CCTCI 24/08/2011 - aprovado na CCJC 30/11/2011 - remetido ao Senado Federal 17/11/2015 - aprovado na CCT, com substitutivo 13/12/2017 - pronto para pauta na CTFC, com parecer pela prejudicialidade oferecido pela senadora Gleisi Hoffmann (terminativo)
PL 5050/2009 (PLC 166/2017)	Torna obrigatório a divulgação de tabela de preços dos seus serviços, pelas prestadoras de serviços de telefonia, de fornecimento de água, gás e energia elétrica, e dá outras providências.	19/08/2009 - aprovado na CDC 19/08/2015 - aprovado na CTASP, com substitutivo 26/09/2017 - aprovado na CCJC 05/12/2017 - remetido ao Senado Federal 19/12/2017 - aguardando designação de relator na CTFC
Casa atual - Câmara dos Deputados		
Projeto	Ementa	Situação ⁴²
PL 447/2003	Veda a cobrança de débitos anteriores, não lançados nas faturas telefônicas no prazo que especifica, e dá outras providências.	07/08/2003 - aprovado na CDC 08/11/2007 - aprovado na CCTCI, com substitutivo 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 581/2003	Acrescenta o parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, prevendo o direito do assinante do serviço de telefonia fixa à instalação de um medidor do consumo dos pulsos ou minutos locais junto ao seu telefone.	08/12/2004 - aprovado na CDC, com substitutivo 31/10/2007 - rejeitado na CCTCI 02/07/2013 - aprovado na CCJC 23/01/2018 - pronto para pauta no Plenário (pareceres divergentes)
PL 757/2003	Proíbe as prestadoras dos serviços móvel celular e móvel pessoal de utilizarem o serviço de mensagem para a veiculação de propaganda comercial.	20/05/2010 - aprovado na CDC, com substitutivo 02/11/2012 - aprovado na CCTCI, com substitutivo

⁴² Situação verificada em 23 de janeiro de 2018.

		19/08/2015 - pronta para pauta na CCJC, com parecer favorável
PL 768/2003 (PLC 70/2009)	Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), obrigando as operadoras de telefonia fixa comutada a divulgar a legislação de defesa do consumidor nas listas telefônicas de distribuição obrigatória.	16/06/2004 - aprovado na CDC 05/09/2007 - aprovado na CCTCI 12/03/2009 - aprovado na CCJC, com emenda 15/05/2009 - remetido ao Senado Federal 31/03/2010 - aprovado na CCT, com emendas 29/09/2011 - aprovado na CMA (terminativo), com as emendas da CCT 03/11/2011 - remetido à Câmara dos Deputados 21/11/2012 - aprovadas na CDC as emendas do Senado Federal 19/06/2013 - aprovadas na CCTCI as emendas do Senado Federal 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 923/2003	Estabelece a obrigatoriedade de avaliação da conformidade para aparelhos que emitam radiação eletromagnética.	01/12/2004 - aprovado na CSSF, com emenda 09/06/2005 - aprovado na CDEIC, com substitutivo 21/06/2006 - aprovado na CCJC, na forma do substitutivo da CDEIC 23/06/2015 - aprovado o Recurso 300/2006 23/12/2018 - pronto para pauta no Plenário
PL 3288/2004	Altera o inciso VI, do art. 3º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que 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.	08/03/2006 - aprovado na CDC 30/11/2006 - rejeitado na CCTCI 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC OBS.: a matéria irá ao PLEN em virtude dos pareceres divergentes nas comissões de mérito
PL 4260/2004	Dispõe sobre as garantias aos usuários de sistemas eletrônicos e de telecomunicações das práticas de falsificação de dispositivos.	18/03/2005 - aprovado na CDC, com emendas 15/05/2008 - aprovado na CCTCI, com as emendas da CDC 12/12/2017 - pronto para pauta na

		CCJC, com parecer favorável, com emendas da CDC, CCTCI e CCJC
PL 4677/2004	Dispõe sobre autorização para as Polícias Federal, Civil e Militar utilizarem as torres de telefonia celular para instalação de sistemas de rádio comunicação e dá outras providências.	20/04/2005 - aprovado na CSPCCO 01/11/2007 - aprovado na CCTCI, com substitutivo 23/01/2018 - pronto para pauta na CCJC, com parecer favorável ao PL e ao substitutivo da CCTCI
PL 7055/2006	Acrescenta o inciso XIII ao art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral das Telecomunicações, estabelecendo a obrigatoriedade do registro do número de série dos aparelhos com as linhas.	23/08/2007 - rejeitado na CDC 22/05/2008 - rejeitado na CCTCI 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC (art. 24, II, G) OBS.: a matéria é sujeita à apreciação do PLEN
PL 7536/2006	Altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 e 9.472, de 16 de julho 1997.	27/09/2007 - aprovado na CDC, com substitutivo 26/11/2008 - aprovado na CCTCI, com substitutivo 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 91/2007	Altera os arts. 79, 109 e 163 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que "dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações", e dá outras providências.	22/11/2007 - aprovado na CDC 15/09/2011 - rejeitado na CCTCI 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 191/2007	Determina o lançamento obrigatório de dados nas faturas dos serviços de telefonia.	12/07/2007 - aprovado na CDC, com substitutivo 10/04/2008 - aprovado na CCTCI, na forma do substitutivo da CDC 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 618/2007	Dispõe sobre prazo de validade do crédito do telefone celular habilitado no Plano de Serviço Pré-Pago.	13/12/2007 - aprovado na CDC, com substitutivo 24/09/2015 - rejeitado na CCTCI (a matéria irá ao PLEN em virtude dos pareceres divergentes nas comissões de mérito) 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 1619/2007	Dispõe sobre a obrigação das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal de enviar mensagem aos seus	11/09/2009 - aprovado na CSSF, com substitutivo 07/06/2013 - rejeitado na CCTCI (a matéria irá ao PLEN em virtude dos

	assinantes quando da realização de campanhas de vacinação.	pareceres divergentes nas comissões de mérito) 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 2166/2007	PL 2166/2007 Dispõe sobre pedido de suspensão ou rescisão de contrato de prestação de serviço de telecomunicações.	22/10/2009 - aprovado na CCTCI, com substitutivo 09/04/2011 - aprovado na CDC, com substitutivo 22/11/2017 - parecer favorável, com substitutivo
PL 2722/2007	Dispõe sobre a possibilidade de acúmulo das franquias de minutos mensais ofertados pelas operadoras de telefonia.	29/05/2008- aprovado na CDC, com emenda 12/06/2015 - aprovado na CCTCI, com substitutivo 17/08/2017 - aprovado na CCJC, com a emenda da CDC, do substitutivo da CCTCI e subemenda OBS.: em 23/01/2018 não constavam informações de remessa da matéria ao Senado Federal
PL 2809/2008	Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, para incluir, como direito do usuário de telecomunicações o questionamento de débitos lançados em conta telefônica.	15/05/2009 - rejeitado na CCTCI 13/08/2009 - aprovado na CDC, com substitutivo 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC
PL 5397/2009	Dispõe sobre a necessidade de anuência prévia dos clientes para o provimento de serviços adicionais pelas prestadoras de serviço telefônico fixo comutado.	17/12/2009 - aprovado na CCTCI 13/05/2010 - aprovado na CDC, com emenda 23/01/2018 - aguardando designação de relator na CCJC