



Artigo recebido em 27.08.2018 / Aprovado em 16.10.2018

## **CONTROLE SOCIAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: O CASO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL.**

## **CONTROL OF REGULATORY AGENCIES: THE CASE OF THE NATIONAL TELECOMMUNICATIONS AGENCY – ANATEL.**

**Paulo Costa Gomes<sup>1</sup>**

**Aline Sueli de Salles Santos<sup>2</sup>**

### **RESUMO:**

Abordaremos as formas de controle social realizadas pelas agências reguladoras, no Brasil, com ênfase ao caso das telecomunicações, exercido através da denominada Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, abordando os aspectos jurídicos, dos mecanismos utilizados como meio de controle social para acompanhar o dinamismo da sociedade nesse setor, sendo que destacamos os pontos positivos e negativos dessa participação popular, para melhor adequação do sistema ao que estabelece a Constituição Federal de 1988, bem como, a legislação extravagante, sobre serviços públicos, após as reformas constitucionais e administrativas, o que culminou na descentralização, com as privatizações e, conseqüentemente, a necessidade de regulamentação da prestação desses serviços públicos e, com base nessas reflexões apresentadas, propusemos algumas ações que poderiam ser adotadas para promover uma melhor participação da sociedade no processo regulatório, dando mais credibilidade ao papel exercido pela Anatel e definindo qual é o papel do cidadão consumidor, frente às dificuldades apresentadas.

**Palavras-chave:** Agência reguladora. Anatel. Controle social. Poder de regulamentação.

<sup>1</sup> Bacharel em Direito, pela UFT, Especialista em Ciências Penais, pela Uni-Anhanguera. E-mail: paulo\_gomes10@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Direito (UnB) e professora adjunta da UFT. E-mail: alinesalles@uft.edu.br.

**ABSTRAT:**

We will cover the forms of social control carried out by regulatory agencies in Brazil, with emphasis on the case of telecommunications, exercised through the so-called National Telecommunications Agency (ANATEL), addressing the legal aspects of the mechanisms used as a means of social control to accompany the dynamism of in this sector, and we highlight the positive and negative aspects of this popular participation, in order to better adapt the system to the Federal Constitution of 1988, as well as the extravagant legislation on public services, after the constitutional and administrative reforms, which privatization and, consequently, the need to regulate the rendering of these public services and, based on these reflections, we proposed some actions that could be adopted to promote a better participation of society in the regulatory process, giving more cred role played by Anatel and defining the role of the consumer citizen, given the difficulties presented.

**Key words:** Regulatoryagency. Anatel. Social control. Power ofregulation.

**1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A Lei nº 9.472/1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, em seu art. 2º, inciso I, estabelece que o Poder Público tem o dever de garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis e em condições adequadas. Essa mesma Lei, no art. 8º e seguintes cria a Anatel e a atribui a função de órgão regulador, de forma a acompanhar as transformações tecnológicas e mercadológicas, visando atender às necessidades dos usuários, garantindo-lhes os seus direitos.

“O Estado Democrático de Direito estrutura um novo paradigma para a Administração Pública: a participação popular” (ALMEIDA, 2015, p. 20). Assim, considerando o controle social das agências reguladoras, com ênfase ao caso da Anatel, estabelecemos os seguintes objetivos a serem alcançados pelo presente estudo: analisar os mecanismos adotados, pela Anatel, para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, os quais são extremamente dinâmicos, e identificar se eles cumprem o seu papel de propiciar a participação da sociedade no processo



regulatório; avaliar o nível de participação da sociedade nos procedimentos de controle social da Anatel; e dissertar sobre a necessidade do fortalecimento da participação da sociedade e da promoção da defesa de seus interesses.

Quanto à metodologia empregada no presente artigo, essa será dissertativa de cunho meramente teórico. Nesse sentido, utilizou-se basicamente o método de pesquisa bibliográfica e documental, em fontes impressas e na internet.

## **2 SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL DE HOJE**

Abordaremos, a seguir, sobre os serviços públicos, no Brasil de hoje, os quais correspondem à organização jurídica da administração pública adotada pela legislação pátria. Vejamos a seguir:

### **2.1 Serviços Públicos na Constituição Federal de 1988**

Segundo Adrualdo de Lima Catão, no âmbito constitucional, a noção de serviço público, poder-dever do Estado, apresenta os seguintes caracteres:

[...] de aspecto material, ou seja, o serviço público se caracteriza como sendo uma atividade de prestação de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados que o Estado assume como próprias por se tratarem de atividades necessárias ao interesse social; e de aspecto formal, que diz respeito ao regime que incide sobre as atividades consideradas como serviço público, formado por princípios e regras de caráter público, segundo o regime jurídico de Direito Administrativo e Constitucional. (2017, p. 2).

Dessa forma, as atividades que a constituição trata como serviços públicos não podem ser caracterizadas de outra forma. Tal natureza deve ser buscada no conceito de interesse público e social, implícito na constituição.

### **2.2 Reforma administrativa e reforma constitucional**



A Emenda Constitucional nº 19/1998 ficou conhecida como a Reforma Administrativa, que tem como inúmeros aspectos, segundo Lamêgo Bulos:

[...] a implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de Resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, que vem definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Neste último aspecto, tem-se em vista o equilíbrio da receita e da despesa. (1998, p. 71)

Essa reforma representa um significativo avanço para disciplinar a atividade do Estado, com base na qualidade do serviço prestado e com uma efetiva participação do usuário, como forma de controle, no intuito de gerar resultados gerenciando recursos públicos para atender materialmente o cidadão brasileiro em áreas essenciais e, dessa forma, cumprindo os princípios constitucionais da economicidade e legitimidade e, ainda, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último também resultado da mesma mudança na Constituição

### **2.3 Descentralização, privatização e regulação – reforma na administração pública, na década de 1990**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em sua reunião de 21 de setembro de 1995, fora a base da reforma administrativa sofrida pelo Estado Brasileiro, tendo como principal objetivo a participação da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas.

Ao dissertar sobre o PDRE, Augusto Sussumu Katagiri escreveu o seguinte:

[...] esse projeto começou a se concretizar quando a CF de 1988, que recebeu as alterações das Emendas Constitucionais 05 à 09. A partir das alterações constitucionais, pode-se fazer com que o Estado deixasse de ser eminentemente prestador de serviços para se dedicar prioritariamente ao seu



papel regulador e promotor de serviços públicos. Conforme previu o PDRE, nasciam as agências reguladoras, como importantes agentes na implantação de uma administração pública gerencial, com foco em resultados. (2011, p. 12)

Essas agências reguladoras foram dotadas de diversas atribuições, dentre elas o poder de regulamentar seus respectivos setores, visando permitir a participação da população na formulação das regras que nortearão a prestação dos serviços.

### 3 AGÊNCIAS REGULADORAS E CONTROLE SOCIAL

As agências reguladoras possuem certa autonomia, no exercício da atividade da regulação, ficando sujeitas à fiscalização, inclusive pela sociedade, sendo esse controle social exercido por diversos meios, em vários países, conforme constatado ao longo da história, assunto esse que será abordado no presente tópico:

#### 3.1 Esboço histórico das Agências Reguladoras

Dissertou a Professora Dinorá Adelaide Musetti Grotti que de forma precursora, na Inglaterra, “a partir de 1834, surgiram entes autônomos, criados pelo parlamento para concretizar medidas criadas em lei e para decidir controvérsias resultantes desses textos; a cada lei que disciplinasse um assunto relevante, criava-se um ente para disciplinar essa lei.” (2006, p. 3)

Já nos Estados Unidos, sob a influência inglesa, a partir de 1887, surgem as primeiras agências reguladoras, sendo a primeira com o propósito de regular as atividades relacionadas ao setor de transporte ferroviário, conforme afirmou o Professor Gustavo Binenbojm:

Na verdade, embora a Interstate Commerce Commission (ICC) – normalmente apresentada como a primeira agência reguladora independente norte-americana – a Federal Trade Commission (FTC) e a Federal Radio Commission (FRC) havia sido criadas, respectivamente, em 1887, 1914 e 1926, foi somente com o New Deal que a moderna agência reguladora se tornou um elemento característico da Administração Pública norte-americana. É neste período que toma corpo, quantitativa e qualitativamente, a idéia de uma Administração



policêntrica e insulada de influências políticas, caracterizada por sua expertise e pela sua capacidade de resolver pronta e eficientemente às demandas crescentes de uma sociedade cada vez mais complexa. Este é o principal legado institucional do New Deal. (2005, p. 2)

Passadas as fases iniciais do processo de regulação norte-americano, a partir do final do século XX, em um processo que continua até os dias de hoje, o modelo começou a se redefinir para que se consolidasse o modelo regulatório independente atual.

No Brasil, sob a influência norte-americana, “a reforma do Estado, ocorrida na década de 90 trouxe reflexos no cenário jurídico pátrio com a criação das agências reguladoras” (MENEZELLO, 2002, p. 20), com poder de regulação, dotadas de autonomia e especialização, com a natureza de autarquias em regime especial. E essa evolução dos procedimentos de regulação dessas agências continua avançando hodiernamente.

### 3.2 Agências Reguladoras

Leila Cuéllar citada por Maria D’Assunção Costa Menezello assim define as Agências Reguladoras:

São pessoas jurídicas de direito público, criadas por Lei e que somente por Lei podem ser extintas. Exercem atividades e serviços administrativos (regulação e fiscalização da atividade econômica em sentido amplo), possuem capacidade administrativa, autonomia patrimonial, mas permanecem sob o controle e tutela do Estado quanto a sua organização, administração e fiscalização financeira. (2002, p. 65)

Esses entes são criados com a finalidade de regular e/ou fiscalizar a atividade de determinado setor da economia de um país, passando o Estado da função de provedor para a de regulador desses serviços, a exemplo das telecomunicações, cujo controle é exercido através da Anatel.



A Anatel é a última instância administrativa e as suas decisões, devidamente fundamentadas, fazem coisa julgada administrativa, e só podem ser contestadas judicialmente.

#### 4 CONTROLE SOCIAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

A primeira consagração da participação popular na CF de 1988 está no art. 1º, ao dispor que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Já o art. 37, da Carta Magna, dentro do espírito de incentivo à criação de mecanismos de democracia direta, estabeleceu a possibilidade de se ter uma gestão pública participativa ao admitir regra que permite a participação do usuário na administração direta e indireta.

Sendo assim, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o Processo Administrativo, no âmbito da administração pública federal e, portanto, de aplicação às agências reguladoras federais, no art. 31<sup>3</sup>, faz menção direta e específica aos mecanismos de Audiência Pública e Consulta Pública,

A referida Lei, ainda, estabelece que os órgãos da administração pública federal direta e indireta podem estabelecer, além da Consulta e da Audiência Pública, outros meios de participação dos administrados<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

<sup>4</sup> Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.



O Brasil não se preocupou em detalhar o procedimento de participação no processo de elaboração das normas, ficando a cargo de cada Agência Reguladora estabelecer seus mecanismos.

Assim, Maria Sylvia Zanella di Pietro citada por Maria Helena Serra disserta sobre controle social das agências reguladoras da seguinte forma:

[...] não obstante tratem-se de órgãos técnicos, a democracia participativa deve estar presente, seja para a proposição de políticas relacionadas à temática da competência do órgão, seja para decidir normativamente sobre questões em que a participação da população se faça imprescindível, à luz da Constituição Federal, sob pena destas decisões normativas serem inválidas. (SERRA, 2004, p. 571).

Resta claro, portanto, que as competências técnicas das Agências Reguladoras não são suficientes para legitimar sua produção normativa, devendo as implicações sociais, políticas e econômicas serem submetidas à análise da sociedade, valor esse inerente ao regime democrático.

No âmbito da Anatel, como forma de se garantir a participação da sociedade na elaboração das normas, dentro de um processo decisório democrático, que atende ao princípio da dignidade da pessoa humana, foram criados os seguintes instrumentos: Conselho Consultivo; Conselho de Usuários; Ouvidoria; Canais de Atendimento; Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); Comitê de Defesa dos Usuários de Telecomunicações (CDUST); Audiências Públicas; e Consultas Públicas, os quais serão todos tratados nos subtópicos a seguir:

#### 4.1 Conselho Consultivo

Tendo como base legal a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a denominada Lei Geral das Telecomunicações, bem como, o Decreto nº 2.338, de 1997, que aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e, ainda, o seu Regimento Interno, o Conselho Consultivo é órgão de participação institucionalizada da sociedade





nas atividades e nas decisões da Anatel, o qual possui as seguintes atribuições, conforme preceitua o art. 35, da LGT: opinar, antes do encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o Plano Geral de Outorgas, o Plano Geral de Metas de Universalização de serviços prestados em regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações; apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; requerer informações e fazer proposições a respeito das ações de competência do Conselho Diretor.

Este Conselho é integrado por 12 membros, os quais não são remunerados e têm mandato de três anos, sendo vedada a recondução. Anualmente, o Conselho é renovado em um terço. Esses membros são designados por decreto do presidente da República, mediante indicações de representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Poder Executivo, que devem ser encaminhadas ao presidente da República 30 dias antes do vencimento dos mandatos; e livre indicação - no prazo de 30 dias contados da publicação do edital convocatório no Diário Oficial da União - de representantes de entidades de defesa dos direitos dos usuários, de entidades da sociedade civil e de entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações que pretendam fazer parte da composição do Conselho Consultivo, as quais devem remeter ao Ministério das Comunicações lista de três nomes para cada vaga, acompanhada de demonstração das características da entidade e da qualificação dos indicados.

Como resultados das reuniões do Conselho Consultivo são elaboradas recomendações ao Presidente Executivo da Anatel, conforme o art. 16, inciso XXIX, do Decreto nº 2.338/1997 – Regulamento da Anatel, devendo tais recomendações serem cumpridas e, caso contrário, que sejam feitas as devidas justificativas.

O Conselho Consultivo da Anatel tem que refletir a voz da sociedade como forma adequada de controle social e, de acordo com artigo publicado no site do Instituto Telecom, algumas mudanças devem acontecer. Vejamos:



O Conselho Consultivo da Anatel deve atuar de maneira independente dos setores empresariais. Embora seja legítimo que o representante do empresariado concorra à Presidência do Conselho, a possibilidade de uma vitória cria, no mínimo, uma incoerência com a principal função da Anatel, que é justamente a de fiscalizar as empresas de telecomunicações. É preciso que a sociedade esteja sempre atenta para que essa função não desapareça sem que ninguém perceba. O Conselho Consultivo é um espaço da sociedade e sua presidência deve refletir isso. (2013, p. 1)

Além disso, enfatizamos a importância do Conselho Consultivo como órgão composto por diversos setores da sociedade, modelo que deve servir de referência no debate das políticas públicas. Por isso, defendemos mudanças no processo de escolha do Conselho Consultivo, de maneira a aprofundar a participação da sociedade, com cada setor elegendo os seus representantes.

#### 4.2 Conselhos de Usuários

De acordo com a Resolução nº 623/2013, da Anatel, os Conselhos de Usuários serão compostos por até 12 conselheiros, sendo que seis vagas são destinadas a órgãos e entidades que atuam na defesa do consumidor e outras seis aos usuários dos serviços, cabendo às prestadoras dos serviços de telefonia fixa, telefonia celular, rádio (*trucking*), banda larga fixa e televisão por assinatura que possuam mais de um milhão de usuários em território nacional, sob a supervisão da Anatel, a viabilização e a manutenção desses conselhos, o que inclui a realização de eleições dos representantes, a organização das reuniões e o custeio das ações necessárias para tanto.

Tais prestadoras deverão manter conselhos em todas as regiões geográficas em que tenham pelo menos 50 mil acessos em serviço. Assim, todos os grupos de telecomunicações que cumpram os requisitos acima mencionados, deverão ter, ao menos, um conselho por região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste).



Os Conselhos de Usuários têm caráter opinativo, com função de avaliar os serviços e a qualidade de atendimento das prestadoras, apresentar propostas e sugestões para a melhoria dos serviços, bem como, disseminar ações orientativas sobre direitos e deveres dos usuários. As ações desempenhadas pelos Conselhos servem como subsídio e insumo para o trabalho desenvolvido pelo Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST).

Conforme site da Anatel, após as primeiras eleições ocorridas no primeiro semestre de 2014, 35 Conselhos de Usuários foram implantados. O total de candidatos empossados, considerando entidades e usuários, foi de 384 membros, sendo que 316 são membros da categoria usuários e 68 da categoria entidades. Algumas prestadoras não conseguiram implantar Conselhos em determinadas regiões, conforme estabelecido no Regulamento, por falta de quórum mínimo para implantação.

A composição da maior parte dos conselhos foi renovada em 2016 e 2017. Em setembro de 2017, 313 conselheiros tinham mandatos vigentes.

Ao tratar desse assunto, Elvira Lobato ao criticar os Conselhos de Usuários disserta da seguinte forma:

Desde a implementação dos Conselhos de Usuários, até o presente momento, eles se mostraram inúteis. Um fato bastante grave é que eles possuem função apenas consultiva, e as empresas de telecomunicações não são obrigadas a acatar suas recomendações.

Além disso, o setor é campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor e nos juizados especiais, nos últimos anos, e as empresas de telecomunicações não querem que os conselhos sejam um canal de recepção de queixas. O resultado é uma insatisfação crescente nos conselhos, que se vêem como apêndices das operadoras, apenas para cumprir uma obrigação legal.

Outra reclamação é com relação à falta de apoio financeiro para as atividades propostas. Pela resolução 490/2008, da Anatel, que regulamenta os conselhos, as empresas de telecomunicações devem arcar com todas as despesas para realização das reuniões, inclusive despesas de transporte, alimentação e hospedagem dos membros. Os conselhos têm orçamentos anuais predefinidos, mas cada despesa só é liberada com autorização da diretoria da empresa de telecomunicação, que dificulta a liberação dessas verbas. (2009, p 1)



Em síntese, os Conselhos de Usuários não têm poder, são desconhecidos pelos usuários e ficam dependentes das empresas de telecomunicações.

### 4.3 Ouvidoria

A Ouvidoria da Anatel, conforme o art. 45, da Lei nº 9.472/97, tem como atribuição principal realizar as apreciações críticas sobre a atuação da Agência, não se confundindo com os canais de atendimento da Anatel. A Ouvidoria, portanto, não é uma instância recursal e não possui relação hierárquica com qualquer setor da Agência.

Ressaltamos que é missão da Ouvidoria da Anatel buscar acolher o cidadão segundo o princípio da eficiência, atuando como promotora e agente de mudanças em prol do aprofundamento de uma gestão pública democrática, transparente, eficaz, participativa e ética.

Nilberto Miranda, ex-ouvidor da Anatel, em 2010, durante reunião do Conselho Consultivo, fez duras críticas aos problemas recorrentes na agência e, mais especificamente na ouvidoria, os quais serão relacionados a seguir:

[...] a falta de transparência, com poucas informações à sociedade quanto ao andamento das ações na Anatel; a proximidade maior com o setor regulado do que com a sociedade e, ainda, a despadronização dos processos sancionatórios adotados nos Processos de Apuração de Descumprimento de Obrigações. (MIRANDA, 2010, p 1).

Isso demonstra que a própria Anatel reconhece as fragilidades do setor, apontadas anteriormente, apesar desses problemas persistirem até os dias atuais.

### 4.4 Canais de Atendimento

Os Canais de Atendimento da Anatel funcionam via: internet; telefone 1331 ou 1332, sendo esse último para pessoas portadoras de deficiência auditiva; presencial, mediante preenchimento de formulários, nas salas dos cidadãos disponibilizadas pela



Anatel, em capitais brasileiras; e pelo aplicativo “Anatel Consumidor”. Essas ferramentas servem para registrar e acompanhar reclamações, denúncias, pedidos de informações e sugestões em relação às operadoras de telecomunicação e a própria Anatel.

É necessário que o consumidor tenha o prévio protocolo de atendimento da empresa de telecomunicação

Quando uma reclamação é feita, a Anatel entra em contato com a empresa de telecomunicação para que tal reclamação seja resolvida dentro do prazo de cinco dias úteis e caso isso não aconteça, a Anatel autua a empresa que não respeita as normas. Normalmente, depois que o consumidor entra em contato com a Anatel, as operadoras demonstram claramente interesse em resolver o resolver o problema rapidamente.

A agência não trata individualmente das reclamações, mas cobra os prazos de resposta das prestadoras.

É exigindo nossos direitos, de forma correta, que contribuímos para que a prestação do serviço melhore cada vez mais para todos os consumidores.

#### **4.5 Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)**

Os pedidos de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, devem ser encaminhados à Anatel, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O e-SIC permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe os pedidos, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação feita à Agência e também a outros órgãos ou entidades dos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Também é possível encaminhar os pedidos, pessoalmente, nas Salas do Cidadão, disponíveis na sede da Anatel, em Brasília, e em suas representações



estaduais. Nesse caso, é necessário preencher o Formulário de Solicitação, o qual não precisa dizer por que e para que deseja a informação. O fornecimento dos dados solicitados deve ser gratuito, cobrando-se apenas por eventuais custos com serviços ou materiais utilizados na reprodução ou envio de documentos.

O ouvidor-geral da União, Gilberto Waller Júnior, aponta que “os últimos anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, no país, foram marcados por uma ampliação na oferta de informações públicas, ocasionando uma abertura cada vez maior do Estado diante da sociedade” (2017, p 1).

A proposta central da Lei de Acesso à Informação é que acesso é regra e sigilo é exceção. Vale ressaltar, que órgãos e entidades públicos têm de promover a transparência ativa e divulgar dados por iniciativa própria. Ou seja, tornar públicas informações, independentemente de requerimento, usando como canal para isso, em especial, a internet. A Anatel desenvolve tal trabalho, por meio do Portal do Consumidor da Agência e das outras vertentes do portal (Dados, Institucional e Regulado). Por isso, antes de apresentar um pedido de acesso à informação, é importante que o usuário verifique se a informação desejada já está disponível.

De acordo com o site da Anatel, por exemplo, essa agência respondeu cerca de 850 pedidos eletrônicos de acesso à informação, até meados de novembro de 2017. São demandas relativas, principalmente, a atendimento ao consumidor, mas que também se estendem a temas como certificação de aparelhos, regulamentação, espectro, radiodifusão, outorga, universalização e ampliação do acesso aos serviços, entre outros.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece quais são os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no governo federal.

Esses procedimentos, normalmente, estão atendendo às necessidades dos usuários, na via administrativa e, caso os pedidos de informações não sejam atendidos, os consumidores podem litigar judicialmente, através do remédio constitucional



denominado Habeas Data, conforme Lei nº 9.507/1997, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data.

#### **4.6 Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST)**

O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST) tem por objetivo assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel, em assuntos relacionados à defesa e à proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações. Ele é formado por 16 membros efetivos, distribuídos entre representantes da Anatel (quatro membros), representantes convidados de instituições públicas e privadas (cinco membros) e representantes de usuários de telecomunicações ou entidades de defesa do consumidor, públicas ou privadas, sem fins lucrativos (sete membros).

A composição e funcionamento do Comitê, bem como as atividades de seus membros são regulamentados por meio de seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 650/2015.

É papel do CDUST propor melhorias para as atividades regulatórias da Agência. Já foram apresentadas propostas relacionadas a temas como: controle de franquia da internet fixa, desbloqueio de aparelho celular, revisão de regulamentação sobre a gestão de qualidade do serviço de celular, entre outros.

A título de exemplo, no caso da polêmica do controle de franquia da internet fixa, dissertou Rafael Zanatta, advogado e pesquisador em telecomunicações do Idec:

O episódio das franquias, no entanto, mostrou a força de um pequeno comitê dentro da agência, chamado de CDUST (Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações).

Poucos sabem da história, mas, enquanto o Brasil inteiro bradava contra as franquias nas redes sociais, o Comitê liderou uma série de iniciativas práticas, influenciando na mediação do conflito entre consumidores e empresas.

Primeiro, o CDUST exigiu a suspensão dos contratos com franquias por tempo indeterminado. Segundo, pediu a reavaliação da resolução da Anatel que permite franquias diante da edição do Marco Civil da Internet. Terceiro, exigiu consultas públicas com especialistas e com todos os setores da sociedade.



Quarto pediu a elaboração de uma análise de impacto regulatório (AIR) pelo corpo técnico da agência.

Todas as recomendações do comitê foram acatadas pelo Conselho Diretor. Tanto a realização de consulta pública quanto a elaboração de AIR de forma participativa foram vitórias deste comitê – o que acabou por recuperar, em parte, a legitimidade democrática da agência. (2017, p. 1)

Em momentos de tensão como o citado anteriormente, as decisões da Anatel podem ser influenciadas por uma perspectiva baseada na defesa dos direitos dos usuários. Para isso, a existência do CDUST é fundamental.

#### 4.7 Audiências Públicas

A audiência pública é um instrumento de participação social, aberta à sociedade e, durante sua realização, os interessados podem se manifestar, através de comentários e sugestões em relação ao assunto discutido.

As informações sobre a realização das audiências – como data, hora, local e tema – são divulgadas, com pelo menos cinco dias de antecedência, no Diário Oficial da União, na Biblioteca da Anatel – localizada na Sede, em Brasília – e na página da Agência na Internet. Também há divulgação em veículos de comunicação de circulação nacional, como jornais.

Sempre que possível, as audiências públicas são transmitidas, ao vivo, pelo portal da Anatel, na internet e, ainda, podem ser acompanhadas as notícias no portal e no perfil oficial de divulgação da Anatel, no facebook, para que ele saiba se há audiências previstas.

As Audiências Públicas estarão relacionadas, conforme o tema debatido, a uma Consulta Pública. Por exemplo: Audiência Pública de Proposta de Regulamento de Avaliação da Conformidade e Homologação de Produtos para Telecomunicações, com documentos relacionados ao tema disponível por meio da Consulta Pública nº 033/2017, sendo constatada a baixa participação dos usuários e, principalmente, de





órgãos de defesa do consumidor e, além disso, chamamos atenção, conforme se manifestou Augusto Sussumu Katagiri:

Enquanto as prestadoras de serviços, apoiadas na experiência do setor e na capacidade de contratação de renomados consultores, trazem fortes argumentações, no sentido de defender seus interesses, os usuários de serviços possuem poucos recursos para expor suas contribuições. (2011, p. 21)

É preciso ressaltar que quanto mais técnica a discussão, menor é a participação da sociedade, conforme veremos no subtópico a seguir.

#### 4.8 Consultas Públicas

Todos os regulamentos elaborados pela Anatel, bem como, matérias ou documentos de interesse relevante, são submetidos à consulta pública para que recebam críticas e sugestões antes de terem suas versões definitivas publicadas, no Diário Oficial da União, podendo qualquer cidadão brasileiro contribuir nas consultas públicas.

Quando lança uma consulta pública, a Anatel disponibiliza aos cidadãos uma série de documentos relacionados ao tema em debate, além de texto resumido que explique sobre o objeto da consulta. As Críticas e sugestões colhidas durante o processo são consolidadas em um documento e analisadas pela área competente. Todas as contribuições da sociedade receberão respostas da Anatel, que justificará a razão delas terem ou não sido acolhidas.

Ao acessar o SACP, é possível saber quais consultas estão em andamento, para que a sociedade possa contribuir para a produção de instrumentos legais que norteiam as ações governamentais.

Agora analisaremos a Consulta Pública nº 07/2018, realizada pela Anatel, que tem como assunto: proposta de alteração regulamentar feita pela área técnica, avaliada pela Procuradoria Federal Especializada, junto à Anatel, cujas contribuições foram



analisadas e posteriormente enviadas para o Conselho Diretor da Agência. Este aprovou a Consulta Pública e deliberou que o processo receba contribuições da sociedade. A consulta pública ficará disponível para envio de contribuições, até 08 de abril de 2018. Essa proposta de revisão do “Regulamento da Metodologia de Estimativa do Custo Médio Ponderado de Capital – CMPC” fora aprovado pela Resolução nº 630, da Anatel, de 10 de fevereiro de 2014. Anteriormente à realização da Audiência Pública, fora feita a Análise do Impacto Regulatório, que é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentais nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel. Anteriormente, divulgado no Diário Oficial da União – DOU e no site oficial da Anatel o dia e o horário da realização da reunião, a Audiência Pública nº 07/2018 ocorreu no dia 08 de março de 2018, estabelecendo que as contribuições e sugestões fundamentadas e devidamente identificadas devem ser encaminhadas, preferencialmente, por meio do formulário eletrônico do Sistema Interativo de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), sendo também consideradas as manifestações encaminhadas por carta, fax ou correspondência eletrônica no prazo máximo de 30 (trinta) dias no Setor das Autarquias Sul – SAUS – Quadra 6, Bloco F, Térreo – Biblioteca, Brasília – DF.

Conforme Análise Técnica nº 43/2018/SEI/LM das contribuições recebidas: foram registradas 14 contribuições, de 03 participantes, todos representantes de empresas de Telecomunicações - foram feitas 06 apresentações da Telefônica Brasil S.A; 05 da empresa Claro; e 03 da Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT.

A seguir, passaremos a análise da eficácia social dessa Consulta Pública: no que tange ao aspecto quantitativo houve baixa eficácia, pois se constata que foram apenas 03 participantes que contribuíram, todos representantes de empresas de telecomunicações e que nenhum cidadão do povo participou, fato esse atribuído ao



modo de divulgação pela Anatel, citado anteriormente, que não está alcançando a população, para que desperte o interesse de participar, caracterizando aqui a principal problemática da eficácia da participação popular. Também devemos registrar a baixa participação das empresas de telecomunicações, sendo que apenas 03 enviaram representantes para participarem e as demais não tiveram interesse em participar. Quanto ao aspecto qualitativo, o resultado foi positivo, pois todas as participações foram muito bem fundamentadas e aceitas pela Anatel.

Essa problemática vem sendo identificada na maioria das Consultas públicas realizadas pela Administração Pública e, como alternativas para melhoria da eficácia social na participação popular, Natália Silva Mazzutti Almeida apresenta o seguinte:

Para tanto, se faz a abordagem com a adoção de duas perspectivas, uma na esfera da Administração Pública, outra no âmbito da iniciativa de participação dos cidadãos. Na primeira esfera, a alternativa apresentada se concentrou na deficiência da publicidade das audiências públicas, visto que uma vez que cidadãos não têm conhecimento, não há como participar. Na segunda, se apresentou alternativa no campo da educação com a inserção do Direito, como disciplina obrigatória no Ensino Fundamental e no Ensino Média, na tentativa de trabalhar na formação do estudante cidadão. (2015, p. 194)

Na esfera da Administração Pública, deve haver melhora na divulgação das Consultas Públicas, através da utilização, além dos meios de comunicação oficiais do Anatel, a utilização, também, de meios de comunicação de massa, como, por exemplo: televisão, rádio, internet e etc.

Ressaltamos que deve ser utilizada a educação como instrumento de conscientização da cidadania e democracia, conforme a Constituição Federal, em prol da participação popular, visando preparar o cidadão para que ele exerça o seu direito de cidadania com eficácia social. Nesse diapasão, pode-se afirmar que “aqueles que voluntariamente participam nas audiências em sentido estrito são merecedores de um tratamento jurídico coerente com a importante função cívica que concretizam” (SANTOS, 2015, p. 131).



Logo, constata-se que as Consultas Públicas realizadas pela Anatel têm reduzida visibilidade pela sociedade e que é necessário o aprimoramento da participação da sociedade para garantir o aspecto democrático e participativo inerente a esse instrumento.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho, analisamos o controle social das agências reguladoras, com ênfase ao caso da Anatel, considerando aspectos teóricos e práticos pertinentes a essa agência.

Inicialmente, fizemos um breve esboço histórico, desde o surgimento desses entes, de forma precursora, desses entes, na Inglaterra, que, posteriormente, influenciaram os Estados Unidos das Américas, chegando ao Brasil e continua evoluindo hodiernamente.

A seguir, tratamos sobre os serviços públicos, destacando o interesse público implícito na Constituição Federal de 1998, bem como, a reforma administrativa da década de 1990, com suas descentralizações, privatizações e a regulamentação atribuída às Agências Reguladoras que foram dotadas de diversas funções, dentre elas o poder de regulamentar seus respectivos setores, visando permitir a participação da população na formulação das regras que nortearão a prestação dos serviços.

Quanto ao controle social da Anatel, apesar da existência dos procedimentos do Conselho Consultivo, do Conselho de Usuários, da Ouvidoria, dos Canais de Atendimento, dos Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST), das Audiências Públicas e das Consultas Públicas, ainda assim é baixa ou, em muitos casos nenhuma, a participação da sociedade nos procedimentos de controle social adotados por essa agência e que as contribuições mais relevantes partem das empresas reguladas e não do cidadão ou de órgãos representativos.



Assim, em relação às ações que visem uma participação mais efetiva da sociedade no controle social das agências reguladoras, cabe à Anatel, no caso das telecomunicações, o papel de facilitadora, por meio da disponibilização das informações necessárias para a compreensão do tema.

Por fim, concluímos sugerindo o aprofundamento da análise qualitativa da participação da sociedade nesse controle regulador, através de estímulo educacional dos direitos e deveres que a sociedade possui e, ainda, oferecendo base teórica e prática sobre as atividades do setor regulado pela Anatel; e, no que diz respeito à análise quantitativa, o poder público deve conscientizar o povo sobre a necessidade de participação contínua da sociedade na gestão pública, que é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente da prestação desses serviços.

## REFERÊNCIA

ALMEIDA, Natália Silva Mazzutti, **Audiência Pública no Processo Administrativo Federal**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015, p. 20 e 194.

ANATEL. **Decreto nº 2.338, de 07 de julho de 1997**. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 out. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm)>. Acesso em: 20nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013**. Aprova o Regimento Interno da Anatel. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de mai. 2013, retificado em 16 mai. 2013.

BINENBOJM, Prof. Gustavo. **Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, n. 3, p. 01-20, ago./set./out. 2005.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14nov. 2017.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**, Revista de Direito Administrativo, v. 214, out/dez. 1998, p. 71.

CATÃO, Adrualdo de Lima. **O Serviço Público no Direito Brasileiro**. Jus. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2606/o-servico-publico-no-direito-brasileiro>> Acessado em: 20 mai. 2017.

GROTTI, Profa. Dinorá Adelaide Musetti. **As Agências Reguladoras**. Salvador. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico. 2006. p. 3-4.

KATAGIRI, Augusto Sussumu. **Mecanismos de Participação da Sociedade na Atividade de Regulamentação da Anatel**. 1. ed. Brasília: ANATEL, 2011. p. 12 e 21.

LOBATO, Elvira. **Teles Ignoram Conselhos de Usuários**. Folha de São Paulo - Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2009200918.htm>>. Acessado em: 11 mai. 2018.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 65.

MIRANDA, Nalberto. **Tele Síntese**. Portal de Telecomunicações, Internet e TIC's. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=24165>> Acessado em: 12 de mai. 2018.

SANTOS, Fábio Gomes dos, **Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 131.

SERRA, Sílvia Helena, **A Participação Democrática nos Órgãos Administrativos com Poderes Normativos**. In DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. 2 ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 571.