

Licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública: evolução da dispensa e da inexigibilidade para a obrigatoriedade

Elmo Lamoia de Moraes*

Sumário: 1 Introdução. 2 Breve história do sistema de telefonia brasileiro. 2.1 A implantação das telecomunicações no Brasil. 2.2 O sistema de telefonia no Brasil e a Lei nº 4.117/62 - Lei Geral das Telecomunicações. 2.3 O sistema de telefonia no Brasil após a Emenda Constitucional nº 8/95 e a Lei nº 9.472/97. 2.4 O novo Plano Geral de Outorgas. 3 A obrigatoriedade de licitação na contratação dos serviços de telefonia pela Administração Pública. 3.1 A obrigatoriedade de licitação no direito positivo. 3.2 A licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública e o contexto histórico do sistema de telefonia do Brasil. 4 Considerações finais. 5 Referências.

1 Introdução

Os meios de telecomunicação, em especial os serviços telefônicos, constituem um dos pilares de funcionamento da economia e da sociedade modernas.

Introduzido no Brasil logo após sua invenção, o sistema de telefonia teve significativo avanço em seus primeiros anos de vida, com posterior período de estagnação e sucateamento por várias décadas, tendo sido reavivado no período pós-1964, dada sua importância estratégica para a economia nacional.

Expandido e consolidado sob a égide de empresas monopolistas estatais, o sistema de telefonia brasileiro foi finalmente privatizado em 1998 e atualmente é considerado um dos mais modernos, dinâmicos e competitivos do mundo, nele atuando diversas prestadoras de serviços.

Em meio a tantas transformações, o tema, objeto de estudo deste artigo, é de grande interesse do Direito Administrativo e diz respeito à obrigatoriedade de licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública para uso próprio.

Ao longo do texto, vamos demonstrar como uma série de mudanças legislativas e fáticas alterou a maneira pela qual a Administração Pública deve contratar os serviços de telefonia, para uso próprio, partindo do período anterior ao Decreto-lei nº 200/67, passando pelas diversas hipóteses de dispensa previstas neste diploma legal e também no já revogado Decreto-lei nº 2.300/86, bem como na Lei nº 8.666/93.

Além disso, será demonstrado como durante longo período houve inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição e como a mudança na situação

fática atual, com a chegada de novas empresas autorizadas de serviços telefônicos, está gradualmente extinguindo essa possibilidade de contratação direta, obrigando a Administração Pública a licitar os serviços de telefonia para uso próprio.

Por fim, vamos relacionar a licitação para contratação dos serviços de telefonia com princípios que regem a Administração Pública, em especial a economicidade e a eficiência.

O presente trabalho surgiu da observação de que vários órgãos públicos não atentaram para a mudança fática do mercado de telefonia que alterou a sistemática da licitação desses serviços. Esperamos que este texto sirva de subsídio e alerta para a observância da obrigatoriedade do certame, tendo em vista as vantagens que pode ocasionar.

2 Breve história do sistema de telefonia brasileiro

Sistema é um conjunto de elementos interconectados de modo a formar um todo organizado. Os elementos ou componentes do sistema agem de forma coordenada entre si, podendo formar até mesmo subsistemas, de modo que, quanto maior o grau de integração e perfeição no funcionamento, maior será sua sinergia.

Um sistema de telefonia é composto pelo conjunto de terminais telefônicos instalados nos locais de destino, além dos cabos que os interligam, das centrais telefônicas que os conectam, dos prédios onde estão situados e dos equipamentos que constituem sua infraestrutura. Atualmente, também integram um sistema de telefonia as antenas e satélites para transmissão de dados e voz, que operam com ondas de rádio e microondas.

Os sistemas de telefonia fixa estão cada vez mais complexos. Quando da invenção do telefone, as ligações eram feitas por meio de cabo que ligava o telefone de origem e o de destino, ponto a ponto. Com a multiplicação do número de terminais, esta prática tornou-se inviável, exigindo a adoção de uma central telefônica que recebia todas as ligações e conectava os dois terminais. Esta operação era, inicialmente, realizada de forma manual, pelas telefonistas e posteriormente se tornou automática. As centrais telefônicas, por sua vez, são interligadas a centrais ainda maiores, por meio de troncos terrestres e submarinos de longa distância.

Os sistemas de telefonia móvel, mais recentes, já surgiram com a utilização de central telefônica automática digital, mas com a utilização de antenas, em vez de cabos, e de satélites, em vez dos troncos de longa distância.

2.1 A implantação das telecomunicações no Brasil

* Assessor de Juiz na 24ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte-MG. Oficial de Apoio Judicial da Justiça de Primeira Instância do Estado de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Civil pela FIJ.

As telecomunicações foram implantadas no Brasil com a inauguração, em 11 de maio de 1857, por D. Pedro II, da primeira linha de telégrafo ligando as cidades do Rio de Janeiro e de Petrópolis.

Nos vinte anos seguintes, empresas norte-americanas foram autorizadas pelo Império a construir linhas telegráficas submarinas, ligando a então capital, Rio de Janeiro, ao norte e ao sul do país. Desde então, o telégrafo expandiu-se rapidamente e em 1886 já havia chegado às atuais cidades de Porto Alegre, Recife, São Luís e Belém. Na mesma época, decreto imperial autorizou o Barão de Mauá a explorar o cabo telegráfico submarino que ligava o Império do Brasil ao Reino de Portugal.

Neste ínterim, Graham Bell inventava, nos Estados Unidos, o telefone. Pioneiro e sempre interessado em novas tecnologias, o Imperador D. Pedro II mantinha correspondência com o inventor, de modo que, em janeiro de 1877, o Palácio de São Cristóvão, no Rio de Janeiro, dispunha do primeiro telefone instalado no Brasil. A exploração do serviço telefônico nacional e internacional fora autorizada à Western and Brazilian Telegraph Company, por meio do Decreto nº 5.498, de 10 de agosto de 1873.

Posteriormente, em 1879, o Decreto nº 7.539 concedia à companhia Bell Telephone o direito de exploração dos serviços de telefonia por meio de cabo, que interligava as cidades do Rio de Janeiro e de Petrópolis. Dois anos depois, pelo Decreto nº 8.065 de 1881, foi criada a primeira empresa de telefonia brasileira, a Telephone Company of Brazil, para explorar os serviços de telefonia entre o Rio de Janeiro e Niterói, por meio de cabo submarino.

Em apenas 17 anos, o número de assinantes do serviço telefônico no Brasil saltou de 3 para mais de 5.000. Entretanto, a quantidade de assinantes foi considerada pelos norte-americanos insuficiente para a manutenção da exploração econômica do serviço. Afinal, nos Estados Unidos, na mesma época, já havia mais de 150.000 assinantes. Assim, devolveram a exploração do serviço telefônico ao Governo, que, em 1889, o repassou à *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft*, empresa alemã que o exploraria por 30 anos.

Nos anos que se seguiram, a empresa germânica foi sucessivamente comprada e revendida a várias outras, de capital norte-americano e canadense. Expandiu-se até a cidade de São Paulo, incorporando a empresa local, e, em 1916, passou a se chamar Rio de Janeiro and São Paulo Telephone Company. Após, incorporou as empresas que operavam no Distrito Federal e a Companhia Telefônica Bragantina, que servia a vários Municípios dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, tornando-se a *Brazilian Telephone Company*, precursora da CTB - Companhia Telefônica Brasileira.

Na década de 1930, a Companhia Telefônica Brasileira atendia razoavelmente à demanda, com 100.000 telefones instalados somente na cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, com a superveniência da Segunda Guerra Mundial, a importação de peças para manutenção do sistema de telefonia tornou-se mais difícil e o estoque de reposição ficou escasso. Como consequência, a qualidade dos serviços de telefonia piorou sensivelmente. Mas as tarifas cobradas dos usuários permaneceram extremamente altas, em especial pelas ligações interurbanas e internacionais.

A Constituição da República de 1946 estabeleceu a competência plural para exploração dos serviços de telefonia fixa. Cabia aos Municípios a exploração da telefonia local; aos Estados, a telefonia interurbana estadual; e à União, as ligações interestaduais e internacionais. Desse modo, o sistema nacional de telefonia na década de 1960 era oferecido por mais de 1.200 empresas de médio e pequeno porte, concentradas na região centro-leste, cada uma explorando sua área, com tecnologia própria, muitas vezes incompatíveis entre si, e cada qual cobrando as tarifas próprias dos usuários.

Foi nesse contexto que foi sancionada a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

2.2 O sistema de telefonia no Brasil e a Lei nº 4.117/62 - Lei Geral das Telecomunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações inovou ao instituir uma política nacional de diretrizes para unificação das telecomunicações, que ficou a cargo do Contel - Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado diretamente à Presidência da República.

Cabia ao Contel e ao Dentel - Departamento Nacional de Telecomunicações - elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações, que fixaria normas sobre a matéria e estabeleceria tarifas uniformes em todo o território nacional, regulamentando o art. 151 da Constituição de 1946.

Além disso, o art. 10 do Código Brasileiro de Telecomunicações atribuiu somente à União a competência para explorar os serviços, *verbis*:

Art. 10. Compete privativamente à União:

I - manter e explorar diretamente:

- a) os serviços dos troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais;
- b) os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de radiocomunicações, ressalvadas as exceções constantes desta lei, inclusive quanto aos de radiodifusão e ao serviço internacional.

A exploração das competências previstas no art. 10 do CBT ficou a cargo de empresa pública cuja autorização para criação foi dada pelo art. 42 do mesmo diploma legal, que teve como denominação Embratel

- Empresa Brasileira de Telecomunicações, criada em setembro de 1965.

Na mesma lei foi criado o Fundo Nacional de Telecomunicações - FNT, que visava captar recursos para expansão e modernização do setor, por meio de sobre-taxa de 30% nas tarifas cobradas dos usuários.

O resultado das mudanças foi uma crescente atuação da Embratel no território nacional, por meio da incorporação dos serviços então explorados mediante concessão ou autorização, bem como pela desapropriação dos serviços existentes, mediante autorização do art. 42 do CBT.

Contudo, apesar das inovações, o sistema continuava a ser um dos mais atrasados e precários do mundo. A linha telefônica tornou-se uma mercadoria de alto preço no país. Marcelo Monte de Oliveira, citado por Silveira (2002, p. 118), informa que a expansão das linhas telefônicas, financiada pela venda de ações da companhia exploradora, não acompanhava a demanda, de forma que havia listas de espera organizadas pelas companhias para se conseguir um terminal.

Disso decorreu a existência de um mercado paralelo, no qual as pessoas entravam na fila por uma linha telefônica somente para vendê-la a terceiros assim que a conseguisse. Além do lucro da venda do acesso, obtinha-se praticamente o mesmo valor com a venda das ações das companhias, que acompanhavam a linha. Tal distorção, segundo o autor,

gerou um segmento de empresas que trabalhavam com compra e venda de acessos e proporcionou uma fonte de renda para as pessoas físicas que utilizavam do telefone como forma de investimento. Infelizmente, grande parte da população que não podia comprar o telefone no mercado paralelo ficava cerceada do direito ao serviço.

Em 20 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-lei nº 200, foi criado o Ministério das Comunicações. Com isso, antes relegado a segundo plano, o setor passou a receber maiores investimentos do governo federal, que o considerava estratégico.

Grande passo foi dado pela criação da Telebrás pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, holding¹ que compreendia todo o sistema de telefonia nacional. Cada Estado e Território passaram a dispor de única "Tele", que representava o sistema em âmbito local, sendo que à Embratel coube a exploração dos serviços de longa distância nacional e internacional, telex, dados, áudio e serviços marítimos.

Sob a égide do sistema Telebrás, a população viu crescer, a olhos vistos, a qualidade e a quantidade de serviços oferecidos. Segundo dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações, de 1974 a dezembro de 1977

dos 2,5 milhões de telefones em serviço, inicialmente, atingiu-se 4,5 milhões. O número de telefones públicos era de apenas 13.000 em serviço, e, ao final de 1977, ultrapassou os 31.000 em funcionamento, correspondendo a um crescimento superior ao dobro. Em 1974, o Brasil dispunha de 39.000 canais de voz instalados, esse número, ao final de 1977, chegou a cerca de 115.000, que corresponde a um crescimento de quase três vezes. O sistema DDD - Discagem Direta a Distância, que dispensa o auxílio da telefonia em 1974, atendia a 156 localidades e, no final de 1977, esse número cresceu para 533 cidades. Quanto aos troncos-trânsito interurbanos, ou seja, a possibilidade de execução do DDD, estes totalizavam 51.000 em 1974, atingindo 216.000 ao final de 1977, apresentando, portanto, um crescimento de 4 vezes mais ao valor inicial.

Produtos antes somente presentes em países mais avançados, como a Discagem Direta Internacional (DDI) e o telefone instalado em automóveis passaram a ser disponibilizados também no Brasil. Entretanto, a custo alto, o governo praticamente não investiu dinheiro próprio no setor. Todas as modernizações e expansões foram realizadas com recursos provenientes exclusivamente das altas tarifas de sobretaxas cobradas dos usuários, por meio do Fundo Nacional de Telecomunicações.

2.3 O sistema de telefonia no Brasil após a Emenda Constitucional nº 8/95 e a Lei nº 9.472/97

Com o relativo sucesso da política implementada na década anterior, o Constituinte de 1988 resolveu mantê-la. Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe a seguinte redação sobre o tema:

Art. 21. Compete à União:
[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

Consolidou-se o modelo de *holding* estatal, composto por uma empresa para conexões nacionais e vinte e cinco empresas de base territorial estadual. Vedou-se, por completo, a exploração de serviços públicos de telecomunicações por empresas privadas.

Cabe conceituar, aqui, que essa classificação é feita pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, em seu art. 6º. Segundo o dispositivo, serviço público é aquele

¹ *Holding* é conceituado na economia como empresa de administração que coordena diversas outras empresas do grupo, por deter parte do capital social destas. Tem previsão legal na Lei nº 6.404/76, art. 2º, § 3º.

“destinado ao uso do público em geral”. Não veda a lei a exploração por particulares dos serviços de radioamador² e os serviços limitados³, “executados por estações não abertas à correspondência pública e destinados ao uso de pessoas físicas ou jurídicas nacionais”, ou seja, redes internas de telefonia, que não se comunicam com telefones externos, sem fins de exploração comercial.

Raquel Dias da Silveira elenca várias razões para o posterior abandono da política monopolista de exploração dos serviços telefônicos. Alguns são de ordem técnica, como o incremento das tecnologias e aumento da gama de serviços disponíveis, além da superação de entraves para a competição, como a ampliação do espectro de frequência⁴. Outros, de ordem social, como a baixa inserção do serviço nas camadas populares e no interior do País, seja pela prática de preços proibitivos, seja pela ausência de investimentos na ampliação do âmbito territorial servido. Por fim, razões de ordem político-econômica, pois, com a globalização e abertura dos mercados em outros países, surgiram várias grandes multinacionais das telecomunicações, que demonstravam tal competência na exploração de seus mercados que fizeram a população brasileira pressionar o governo por mudanças. Afinal, todos queriam a melhor tecnologia pelo menor preço possível. Por outro lado, as empresas estrangeiras estavam interessadas no enorme potencial de mercado brasileiro.

Para superar a vedação constitucional, veio à luz a Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Passou a vigorar, assim, o texto da Carta:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

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

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; [...].

Continuou a existir o monopólio da União da exploração dos serviços de telecomunicações, nos moldes anteriores. Entretanto, a União pôde autorizar a exploração do serviço por empresas privadas, por meio da concessão, autorização ou permissão.

O dispositivo constitucional, entretanto, é de eficácia limitada, consoante a classificação concebida por José Afonso da Silva. Só tem aplicabilidade total após a existência de norma ulterior, à qual remete que disporá sobre sua aplicabilidade. Além disso, não se limitou o legislador a relegar tão importante tarefa a qualquer lei. Delimitou, também, qual seria o conteúdo da nova lei regulamentadora, ao dizer que disporá sobre a organização dos serviços, criará um órgão regulamentador do setor e determinará seus aspectos institucionais.

O primeiro setor a receber regulamentação foi o da telefonia móvel, com a promulgação da chamada Lei Mínima, Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, que permitiu a licitação de concessões de telefonia celular das bandas B, C, D e E, sendo que a banda A era a explorada pelas empresas do sistema Telebrás. Em 16 de julho de 1997, foi promulgada a Lei nº 9.472, a Lei Geral de Telecomunicações, que, finalmente, atendeu a todos os requisitos previstos no art. 21, XI, da Constituição Federal.

A Lei nº 9.472 reorganizou os serviços de telefonia fixa, classificando-os conforme o regime jurídico de exploração, em públicos, parcialmente públicos e privados. Os serviços públicos, considerados essenciais, que devem ser ininterruptos, são explorados pelas concessionárias, com metas de universalização e controles de qualidade.

O Plano Geral de Outorgas - PGO, Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, dividiu o país em 3 regiões, 34 setores e uma região nacional para a prestação do STFC e serviu de base para a outorga das concessões. Seguindo suas diretrizes, foram realizados, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, em 29 de julho de 1998, doze leilões para a venda do controle das três *holdings* de telefonia fixa existentes à época (Telesp, Tele Centro Sul e Tele Norte Leste), além de uma de longa distância (Embratel) e oito de telefonia celular (Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Telemig Celular, Tele Celular Sul, Tele Nordeste Celular, Tele Leste Celular, Tele Centro-Oeste Celular e Tele Norte Celular). Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado. As empresas de telefonia, antes estatais, tornaram-se empresas privadas, concessionárias de serviço público em sua localidade.

Os serviços privados são explorados, desde 1999, por empresas-espelho⁵, autorizadas que visam a estabelecer o regime de competição com as concessionárias,

² O Serviço de Radioamador, segundo a Norma nº 31/94, do Ministério das Comunicações, “é modalidade de serviço de radiocomunicações destinada ao treinamento próprio, à intercomunicação e a investigações técnicas, levadas a efeito por amadores devidamente autorizados, interessados na radiotécnica a título pessoal, que não visam a qualquer objetivo pecuniário ou comercial ligado à exploração do serviço, inclusive utilizando estações espaciais situadas em satélites da Terra”.

³ Os Serviços Limitados, em suas várias modalidades, são definidos pela Norma nº 13/97, do Ministério das Comunicações, como “serviço de telecomunicações destinado ao uso próprio do executante ou à prestação a terceiros, desde que sejam estes uma mesma pessoa, ou grupo de pessoas naturais ou jurídicas, caracterizado pela realização de atividade específica”.

⁴ Cada operadora de telefonia utiliza uma faixa do espectro de frequência, medido em Hertz, para ofertar seus serviços, também chamadas de “bandas”, definidas pela Anatel por meio do PDFF - Plano de Destinação de Faixas de Frequência. A telefonia fixa opera entre 30 MHz e 74,8 MHz, por exemplo.

remunerados por meio de preços fixados em contrato, e não por tarifas. Essa inovação foi possível com a introdução do art. 84 na Lei 9.472/97:

Art. 84. As concessões não terão caráter de exclusividade, devendo obedecer ao plano geral de outorgas, com definição quanto à divisão do País em número de prestadoras para cada uma delas, seus prazos de vigência e os prazos para admissão de novas prestadoras.

O dispositivo trouxe o regime de competição para o setor. Sobre o assunto, Raquel Dias da Silveira (2002, p. 198) diz que

O novo modelo de competição instituído, a partir de 1998, por meio das 'empresas-espelho'⁶ (como a Vésper SP, a Vésper S.A., a GVT e a Intelig S.A.) - que são empresas autorizadas a realizar a prestação do STFC, em regime privado, a fim de promoverem a competição com as concessionárias, prestadoras de serviço no regime público - e mediante as 'empresas-espelinho' - novas empresas que vêm recebendo a autorização da Agência para atuar em áreas de desinteresse pelas autorizatárias-espelhos -, tem representado papel relevantíssimo.

Em parte do território nacional, ainda temos o regime monopolista das empresas concessionárias na prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC -, pois nele as empresas-espelho ou empresas-espelinho não atuam. Mas a parcela de locais atendidos vem aumentando, pois, ainda segundo Silveira (2002, p. 199),

Verifica-se que, no Estado de São Paulo, por exemplo, [...] até o ano de 2000, apenas 52% da população desfrutava da possibilidade de escolher entre os serviços prestados pela Telefônica S.A. e pela Vésper-SP.

Hoje a abrangência já é bem maior. A partir de 2000, as empresas-espelinho receberam autorização para atuar nas pequenas cidades onde as concessionárias escolheram não atender. E, desde 31 de dezembro de 2001, não há mais limite de quantidade de empresas atuantes numa mesma região. Tanto as empresas-espelho e espelinho podem conseguir novas autorizações, quanto as próprias concessionárias podem ser autorizadas a atuar fora de sua área de concessão, nos termos do Regulamento para Expedição de Autorização para Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso Público em Geral, Resolução nº 283, de 29 de novembro de 2001, da Anatel.

Em dezembro de 2008, havia no Brasil um total de 90 empresas-espelho e espelinho prestadoras de serviços de telefonia, e, em março de 2012, esse número

já havia subido para 155. Dessas, 25 estão efetivamente atuando e apresentando seus indicadores de qualidade.

Em Minas Gerais, por exemplo, onde até pouco tempo só podíamos contar com a presença da concessionária Telemar (atual Oi), hoje podemos escolher entre os serviços de nove empresas autorizatárias. O mesmo ocorre em outros Estados. Em nenhum deles a concessionária atua sozinha, salvo em certas localidades do interior, onde não há empresas autorizatárias atuantes, ou onde ocorre o contrário, isto é, apenas uma empresa autorizatária atua, e a empresa concessionária escolheu não ofertar seus serviços.

Assim, atualmente, grande parte dos brasileiros e também a Administração Pública, tanto direta quanto indireta, da maior parte do país, pode optar pela prestadora de serviços telefônicos que melhor lhe aprouver. A Administração, nesse caso, por meio de licitação, como melhor se exporá adiante.

2.4 O novo Plano Geral de Outorgas

O Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008, aprovou o novo Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado no regime público, com alterações significativas quanto à concessão dos serviços às empresas privadas. A divisão do território nacional em regiões e setores permaneceu praticamente a mesma, com pequenas alterações. A grande mudança ocorreu com o fim da proibição de transferências de concessão ou de controle que levassem um mesmo grupo a conter concessionárias em setores de mais de uma região. Agora, por força do art. 6º, § 1º, do referido decreto, o grupo que se enquadrar nessa hipótese será obrigado a atuar em todas as três regiões e também na modalidade de longa distância nacional.

Essa medida, tomada pelo governo, em função de pressão pela aprovação da compra da Brasil Telecom pela Oi, acaba por ampliar a competição no setor, uma vez que as concessionárias impedidas de atuar em mais de uma região passaram a atuar em todo o país.

3 A obrigatoriedade de licitação na contratação dos serviços de telefonia pela Administração Pública

3.1 A obrigatoriedade de licitação no direito positivo

O instituto da licitação foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriores leis e decretos de

⁵ Empresa-espelho é o nome pelo qual são tratadas as empresas que receberam autorização para explorar o Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas áreas definidas pelo Plano Geral de Outorgas e que concorrem com as concessionárias de telefonia fixa oriundas da privatização da Telebrás.

⁶ Empresa-espelinho é nome pelo qual são tratadas as empresas que receberam autorização, no ano 2000, para explorar o STFC em âmbito municipal, nos 1.908 municípios de desinteresse das concessionárias e empresas-espelho, por meio das licitações 001/SPB/2000 e 009/SPB/2000. Todas utilizam o código de operadora 39.

1909, 1917, 1918 e 1920 também trataram de regulamentar as concorrências públicas, sendo a matéria melhor regulada no Código de Contabilidade da União, Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que dispunha sobre a concorrência pública, a concorrência administrativa e a coleta de preços.

O conceito foi evoluindo, culminando na edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Pública Federal. Em seus arts. 125 a 144, o decreto dispunha sobre obrigatoriedade, procedimento, princípios e dispensa de licitação. À época, apenas estavam obrigadas a licitar a administração direta e as autarquias, não havendo menção aos demais entes da administração indireta. Além disso, não havia distinção legal entre dispensa e inexigibilidade, embora a doutrina já a fizesse.

Posteriormente, a Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, estendeu os princípios e normas gerais contidos no Decreto-lei nº 200 às administrações dos Estados e Municípios, cabendo a estes legislar em caráter suplementar às normas federais.

Na década de 70, o Tribunal de Contas da União passou a orientar a adoção de procedimentos licitatórios também para entidades da administração indireta, sem vedar, entretanto, que estas criassem normas flexíveis em função de suas peculiaridades administrativas, para não obstar o funcionamento de cada entidade.

A regulamentação da licitação amadureceu até a edição do Decreto-lei nº 2.300, de 28 de novembro de 1986. Atualizado em 1987 pelos Decretos-lei nº 2.348 e 2.360, instituiu o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. Reunia normas gerais, de aplicação a toda a Administração Pública brasileira, e normas específicas, aplicáveis somente à Administração Pública federal. Não possuía boa técnica legislativa, entretanto, pois os dispositivos eram confusos e mal distribuídos no texto legal. Essa situação levava Estados e Municípios a divergirem quanto à interpretação de suas normas.

Em seus noventa artigos, o Decreto-lei nº 2.300 já havia evoluído em relação ao direito anterior, obrigando também a administração indireta a licitar. Do mesmo modo, já distinguia os casos de dispensa, previstos nos arts. 22 e 15, § 1º, dos casos de inexigibilidade previstos no art. 23.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a licitação foi elevada à categoria de princípio constitucional, prevista nos arts. 22, XXVII, e 37, XXI. O histórico das licitações no Brasil culminou com a edição da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Atualmente, nenhuma pessoa da administração pública direta e indireta pode, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, contratar compras, obras ou serviços sem realizar licitação prévia que obedeça a todos os princípios instituídos em lei, bem como os decorrentes do regime jurídico-administrativo.

3.2 A licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública e o contexto histórico do sistema de telefonia do Brasil

Fazendo um paralelo entre a história do sistema de telefonia do Brasil e o histórico da licitação no direito positivo, podemos perceber a existência de nove momentos:

1º Momento - Antes de 1967 - a inexistência de regulamentação sobre licitação.

Discorreremos sobre o tema a partir da edição do Decreto-lei nº 200, de 1967. Escolhemos este marco por dois motivos. Até este diploma o tema da licitação (que, à época, recebia o nome de concorrência) era parca-mente regulado no Código de Contabilidade da União, e a prática da licitação era pouco usual.

2º Momento - De 1967 a 1972 - licitação dispensada pelo art. 126, § 2º, f, do Decreto-lei nº 200/67 e inexigível por inviabilidade de competição.

A partir do Decreto-lei nº 200/67, a licitação ganhou força e virou regra. A licitação dos serviços de telefonia pela Administração, entretanto, tem caráter peculiar, pois o Decreto-lei nº 200/67 a dispensava, confira-se:

Art. 126. As compras, obras e serviços efetuar-se-ão com estrita observância do princípio da licitação.

[...]

§ 2º É dispensável a licitação:

[...]

f) quando a operação envolver concessionário de serviço público ou, exclusivamente, pessoas de direito público interno ou entidades sujeitas ao seu controle majoritário; [...].

Conforme já explanado, antes da Lei nº 5.792/72, os serviços de telefonia eram explorados por mais de 1.200 pequenas empresas, concessionárias de serviços públicos, muitas vezes também detentoras da qualidade de pessoa jurídica de direito público ou sujeitas ao controle majoritário estatal.

Não bastasse, a maioria das empresas prestadoras de serviços telefônicos tinha âmbito de atuação municipal, pois, como visto, nessa época, cabia aos municípios explorar o sistema de telefonia local. Atuavam em apenas uma localidade e havia poucos casos de superposição da área de abrangência dos serviços de telecomunicação prestados por duas empresas. Logo, conclui-se que, nesse momento histórico, também se pode dizer que havia inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, via de regra.

3º Momento - De 1972 a 1986 - licitação dispensada pelo art. 126, § 2º, f, do Decreto-lei nº 200/67 e inexigível por inviabilidade de competição.

Após a Lei nº 5.792/72, com a criação do sistema Telebrás e das “Teles” estaduais, a licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública continuou a ser

dispensada, conforme dispunha o supracitado art. 126, § 2º, do Decreto-lei nº 200/67.

Isso porque as empresas de telefonia da época eram empresas públicas, sujeitas a controle majoritário do Estado, ou empresas privadas concessionárias de serviço público, cada uma em sua área de atuação. Não concorriam entre si. Desse modo, dispensada era a licitação, com base no art. 126, § 2º, f, do Decreto-lei nº 200/67, também podendo se falar em sua inexigibilidade.

4º Momento - De 1986 a 1988 - licitação dispensada pelo art. 22, VII, do Decreto-lei nº 2.300/86 e inexigível por inviabilidade de competição, conforme art. 23, IV, do Decreto-lei nº 2.300/86.

Com a edição do Decreto-lei nº 2.300/86, ainda assim permaneceu a dispensa de licitação dos serviços de telefonia para uso próprio pela Administração. A matéria era tratada pelo art. 22, VII:

Art. 22. É dispensável a licitação:

[...]

VII - quando a operação envolver concessionário de serviço público e o objeto do contrato for pertinente ao da concessão.

Hely Lopes Meirelles (1990, p. 249) nos ensina que dois eram os requisitos para que fosse realmente justificada a dispensa: o objeto do contrato devia ser pertinente ao da concessão e só deveria haver um concessionário interessado. A dispensa abrangia tanto contratos entre o ente concedente e o concessionário quanto contratos entre o concessionário e outros entes ou pessoas da administração indireta. Se houvesse mais de um concessionário interessado ou existissem outras empresas, concorrentes do concessionário, a licitação era obrigatória.

Não era o caso dos serviços de telefonia. Como se pode inferir da leitura do histórico das telecomunicações no Brasil, feita de maneira sucinta nos tópicos anteriores, na década de 80, os serviços de telefonia eram explorados por uma “Tele” em cada Estado da Federação, de modo que só havia um concessionário de serviços de telefonia para contratação.

Nesse contexto, pode-se dizer, ainda, que a licitação também era, em última análise, inexigível, por inviabilidade de competição, consoante dispunha o art. 23, IV, do Decreto-lei nº 2.300/67, em sua redação original:

Art. 23. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade jurídica de competição, em especial:

[...]

IV - quando a operação envolver exclusivamente pessoas jurídicas de direito público interno, ou entidades paraestatais ou, ainda, aquelas sujeitas ao seu controle majoritário, exceto se houver empresas privadas que possam prestar ou fornecer os mesmos bens ou serviços, hipótese em que todas ficarão sujeitas à licitação.

Ainda quando o Decreto-lei nº 2.348/87 alterou o inciso IV do art. 23 do Decreto-lei nº 2.300/87, permaneceu a inexigibilidade da licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública, com fundamento no caput do mesmo artigo, visto que a situação fática permaneceu a mesma, com a prestação dos serviços somente por entidades controladas majoritariamente pelo Poder Público, atuantes somente em sua área específica.

neceu a inexigibilidade da licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública, com fundamento no caput do mesmo artigo, visto que a situação fática permaneceu a mesma, com a prestação dos serviços somente por entidades controladas majoritariamente pelo Poder Público, atuantes somente em sua área específica.

5º Momento - De 1988 a 1993 - licitação dispensada pelo art. 22, VII, do Decreto-lei nº 2.300/86 e inexigível por inviabilidade de competição, conforme art. 23, caput, do Decreto-lei nº 2.300/86, alterado pelo Decreto-lei nº 2.348/87.

A superveniência da Constituição Federal de 1988 pouco ou nada mudou em relação à dispensa de licitação dos serviços de telefonia pela Administração. Apesar de a licitação ter sido alçada ao caráter de princípio constitucional, permaneceu a previsão de casos de dispensa na legislação infraconstitucional, dentre eles, a de contratação com concessionário de serviços públicos, com fundamento no art. 22, VII, do Decreto-lei nº 2.300/86.

Além disso, com a situação fática inalterada, permaneceu a inexigibilidade de licitação, com fundamento no caput do art. 23 do mesmo diploma legal.

6º Momento - De 1993 a junho de 1994 - licitação dispensada pelo art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93 e inexigível por inviabilidade de competição, conforme o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93.

Em 1993, com a entrada em vigor da Lei nº 8.666, a justificativa para dispensa de licitação dos serviços de telefonia pela Administração foi alterada. Em sua redação original, a lei dispunha:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - quando a operação envolver exclusivamente pessoas jurídicas de direito público interno, exceto se houver empresas privadas ou de economia mista que possam prestar ou fornecer os mesmos bens ou serviços, hipóteses em que ficarão sujeitas a licitação.

No caso da telefonia, como não havia pessoa jurídica privada para concorrer com a “Tele” estadual, a licitação era dispensada, com base nesse inciso. Também pelo mesmo fundamento, a licitação era inexigível, por inviabilidade de competição, conforme o art. 25, caput, do mesmo diploma legal.

7º Momento - De junho de 1994 a julho de 1998 - licitação dispensada pelo art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, alterado pela Lei nº 8.883/94, e inexigível por inviabilidade de competição, conforme art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93.

A Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994, alterou o art. 24 da Lei nº 8.666/93, dando-lhe a redação atual:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - para a aquisição, por pessoas jurídicas de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Essa alteração, num primeiro momento, não modificou a sistemática da licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública, que permaneceu sendo dispensada pela legislação. Isso porque as “Teles” estaduais, integrantes do Sistema Telebrás, e também a Embratel, se enquadravam no conceito de “órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta lei”, bem como porque o preço contratado era compatível com o praticado no mercado, por se tratar de tarifa igual para todos os usuários.

Ainda que assim não fosse, antes da Lei nº 9.472, os serviços telefônicos ainda eram explorados de forma monopolística pelas empresas controladas pelo Estado, integrantes do Sistema Telebrás, sejam elas de direito público ou privado, mediante concessão. Desse modo, permaneciam presentes os requisitos legais para inexigibilidade da licitação, conforme o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93: “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição [...]”.

Assim, no período entre junho de 1994 e julho de 1998, verifica-se que a licitação dos serviços de telefonia, para uso da Administração Pública, era dispensada, por força do art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94; ou até mesmo era inexigível, dada a situação fática de monopólio dos serviços pelas subsidiárias do sistema Telebrás.

A edição da Lei nº 9.472/97 em nada mudou o regime licitatório dos serviços de telefonia pela Administração Pública, o qual permaneceu dispensado ou inexigível, conforme exposto no parágrafo anterior.

Há, entretanto, opiniões dissonantes. Alguns autores sustentam que, apesar do monopólio da União para exploração dos serviços de telefonia, havia viabilidade de competição, devido à atuação de particulares que prestavam diretamente o serviço. No caso da telefonia, essa situação era possível, pois, nos planos de expansão, os particulares adquiriam a linha telefônica, podendo vendê-la ou alugá-la. Sobre o assunto, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1997, p. 301) diz que essa

situação desconcertante poderá ocorrer, pois, na prática, permitindo à iniciativa privada essa parceria, a Administração restringiu por sua conta a atividade de monopólio - medida de constitucionalidade duvidosa - permitindo a viabilidade da competição entre os possíveis contratados diretos. Ocorre tal fato com os serviços de Correios e Telefonia, entre outros, na medida em que [...] foi autorizada a venda/aluguel de linhas telefônicas por pessoas da iniciativa privada. Logo, se o órgão integrante da Administração Pública, necessitar [...] adquirir telefones onde existam operadores privados, a licitação será obrigatória, porque há viabilidade de competição.

De qualquer sorte, a Administração não licitava, pois adquiria as linhas diretamente da empresa prestadora atuante em sua área geográfica, com fundamento no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93. Geralmente, não contratava linhas de particulares, nem realizava licitação para que estes tivessem chance de contratação. Nos pequenos municípios, era prática comum, entre as prefeituras, adquirir linhas telefônicas, cedendo-as a outros órgãos da Administração Pública federal e estadual, sediados em seu território, sem qualquer tipo de certame.

8º Momento - De julho de 1998 a meados de 1999 - licitação exigível, via de regra, porém inexigível por inviabilidade de competição, conforme o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93.

A privatização do sistema Telebrás, ocorrida em julho de 1998, modificou profundamente a questão da licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública. A alteração da situação fática, caracterizada pela mudança no controle acionário das subsidiárias da Telebrás, que passaram a ser controladas pela iniciativa privada, afastou a hipótese de dispensa prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, impedindo a contratação direta do concessionário de serviço público, pois as empresas prestadoras de serviços telefônicos não mais se enquadravam na redação deste inciso, dada pela Lei 8.883/94, pois deixaram de integrar a administração pública indireta.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 42/2003/Plenário:

Os contratos celebrados por dispensa de licitação com a Telebrás Celular S.A., em 1998 e 1999 (f. 162/163), fundamentaram-se no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93 (‘para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado’). A empresa foi, porém, privatizada em julho de 1998 (f. 164); o que torna a contratação realizada em 1999, sob tal fundamento, irregular.

A licitação deixou de ser dispensada pela lei, mas permanecia inexigível, na prática. Isso porque, ainda que as concessionárias de serviços públicos tivessem sido privatizadas, permanecia a sua atuação única em seu território, inexistindo competição.

9º Momento - a partir de 1999 - licitação exigível, via de regra, e somente inexigível por inviabilidade de competição em determinadas localidades, conforme art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93.

Essa situação somente começou a se alterar com o início das autorizações de funcionamento das empresas-espelho e espelhinho, com personalidade jurídica própria, sendo criadas com capital privado e com o

propósito de competir com as concessionárias na prestação dos serviços de telefonia.

Assim, no período entre a privatização da estatal telefônica e o início de operação de uma empresa-espelho, ainda havia inexigibilidade de licitação para contratação da concessionária de serviços telefônicos, ainda que se tratasse de empresa privada.

Entretanto, após o início da operação da empresa-espelho em determinado território, competindo com a concessionária de serviços telefônicos, cessa a hipótese de inexigibilidade, tornando-se obrigatória a licitação dos serviços de telefonia pela Administração Pública, em obediência ao art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988. Inexistindo ressalva na legislação - e, no caso específico dos serviços de telefonia, esta não existe - deve-se licitar.

Assim, resta claro que, nos locais onde atuem empresa concessionária de serviços telefônicos e uma ou mais empresas-espelho, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve licitar na contratação dos serviços de telefonia para uso próprio, sejam eles de telefonia fixa, móvel e ligações de longa distância nacionais e internacionais.

E, conforme já exposto, a competição é cada vez mais presente, em especial após a edição do Novo Plano Geral de Outorgas, que obriga as próprias concessionárias de serviços públicos telefônicos a atuar nas demais regiões em que não tenham concessão.

4 Considerações finais

Como visto, a licitação dos serviços de telefonia para uso próprio da Administração Pública era, num primeiro momento, dispensada, por força legal, e inexigível, pela ausência de concorrência no setor.

Contudo, a dispensa e a inexigibilidade foram gradativamente afastadas, não por alterações legislativas, mas sim por alterações na situação fática do mercado de telefonia.

Em julho de 1998, com a privatização das subsidiárias da Telebrás, cessou a hipótese de dispensa, então prevista no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei 8.883/94, visto que as empresas passaram a ser exploradas por capital privado. Todavia permaneceu o monopólio e, conseqüentemente, a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição.

A partir de 1999, com a autorização de funcionamento das primeiras empresas-espelho e espelhinho e com o início da competição no mercado de telefonia, gradativamente está sendo extinta a inexigibilidade de licitação dos serviços de telefonia para uso próprio da Administração Pública, na medida em que a competição se inviabiliza no território nacional.

Essa mudança na situação fática, que gerou profundos reflexos na situação jurídica da matéria, fomentou, principalmente, a observância dos princípios da economicidade e da eficiência.

Os princípios da economicidade e da eficiência são complementares e interligados. O princípio da economicidade está presente no *caput* do art. 70 do texto constitucional e diz respeito à fiscalização das despesas realizadas pela Administração Pública. Consiste em “não comprometer recursos inúteis ou supérfluos para alcançar os objetivos fixados” (MOREIRA NETO, 1990, p. 519). Ou seja, na obrigação do agente estatal de empregar os recursos disponíveis sempre da melhor maneira possível, vedado o desperdício. Paulo Bugarin (2004, p. 107) afirma que

a inserção do princípio da economicidade no plano positivo exprime e consagra uma nítida opção dos constituintes de 1988 por uma radical e estrutural mudança na esfera de legitimação do espaço público na sua missão de ponto de recepção e reflexão concreta e construtiva dos enormes e urgentes anseios individuais e coletivos presentes em nossa perversa realidade socioeconômica [...] constitui-se em importante elemento de valorização da gestão pública séria, competente e comprometida como o amplo conjunto de legítimas demandas sociais.

Por força deste princípio, a contratação dos serviços de telefonia, por exemplo, deve ocorrer após opção pela proposta mais vantajosa, de melhor custo-benefício, que gaste a menor quantia de dinheiro público em troca do melhor serviço que possa ser oferecido, e que atenda às necessidades da Administração.

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/98. Mas, desde antes, já era reconhecido implicitamente por vários autores e também pela jurisprudência. Segundo Alexandre de Moraes (2008, p. 326), o princípio da eficiência

é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O autor vai além, citando oito características do princípio, dentre as quais as mais importantes e aplicáveis a nosso estudo são o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, a transparência, a participação e aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 98),

o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Observa-se, portanto, que o princípio da economicidade analisa os atos administrativos sob o ponto de vista econômico e quantitativo - quanto menos se despende de recursos, melhor -, enquanto o princípio da eficiência analisa os atos administrativos sob o ponto de vista qualitativo - não basta ao ato ser de baixo custo, deve ser garantida a qualidade.

Uma licitação e uma contratação bem feitas, como a ocorrida no Edital nº 01/2008, do Estado do Rio de Janeiro, para contratação dos serviços de telefonia fixa e móvel do Poder Executivo estadual, nos 92 municípios do Estado, que resultou em redução dos custos da ordem de 88% (Convergência Digital, 2012), garantem o atendimento pleno a todos os requisitos impostos por estes princípios: a organização e a estrutura da Administração serão eficientes, pois contará com uma rede integrada de telefonia fixa e móvel em todo o Estado, a custo reduzido e falando com tarifa zero entre si; em sua atuação, o agente público poderá oferecer o melhor desempenho possível de suas atribuições, pois terá em mãos ferramentas que possibilitam comunicação ágil com outros órgãos e com a comunidade em geral; e o erário terá despendido apenas o valor estritamente necessário para a contratação do serviço, sem gastos inúteis ou supérfluos.

Assim, percebe-se que, devido a todas as mudanças normativas e fáticas apresentadas, caminhou-se para um momento de grande importância na Administração Pública, no qual os administradores públicos têm a possibilidade de, de uma só vez, obedecer à lei, reduzir custos, garantir a publicidade e a moralidade e aumentar a eficiência, pelo simples ato de licitar os serviços de telefonia que a Administração necessita utilizar.

5 Referências

- BRASIL. Ministério da Cultura. *História da telefonia*. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/o-ministerio/historico/historia-da-telefonia>>. Acesso em: mar. 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 042/2003-TCU-Plenário. Relator: Ministro Adylson Mota. Brasília, 29 de janeiro de 2003. *Diário Oficial da União*, 10 de fevereiro de 2003.
- BUGARIN, Paulo. O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DIGITAL, CONVERGÊNCIA. Oi/Telemar derrota Embratel/Claro e fica com telefonia no RJ. Disponível em: <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=13027&sid=8>>. Acesso em: mar. 2012.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado da Casa Civil. Disponível em: <<http://www.casacivil.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=33>>. Acesso em: mar. 2012.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. (edição antiga)
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1991. (edição antiga)
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Raul Armando. *Comentários ao estatuto das licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990. (edição antiga)
- RIBEIRO, Ana Paula de Carvalho. *Da Anatel e sua função de promover o desenvolvimento das telecomunicações*. 2003. Monografia - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- SERVÍDIO, Américo. *Dispensa de licitação pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- SILVEIRA, Raquel Dias da. *O regime jurídico dos serviços de telefonia fixa no Brasil, após a Lei nº 9.472/97*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- TELECO. Operadoras com autorização em operação. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/opfixaloc.asp>>. Acesso em: março de 2012.
- TOLEDO, Alexandre Gonçalves de. *Telecomunicações: regulação e bem-estar social*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

...