

ESTRUTURA FORMAL DA INSTITUIÇÃO

PRESIDENTE DA MANTENEDORA: Antônio Roberto Beldi

REITORA: Camila Ribeiro Romeiro

PRÓ-REITORA ACADÊMICA: Patrícia da Silva Klahr

PROCURADORA INSTITUCIONAL: Gláucia Corrêa de Melo

SECRETÁRIA GERAL: Ana Paula Matias

COORDENAÇÃO DA ESCOLA DE DIREITO: Sabrina Torrês Lage Peixoto de Melo | Valéria Edith Carvalho de Oliveira

ISSN 1678-8729

R449

Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva
n.1 (jan./jun. 2003) – Belo Horizonte: Centro Universitário Newton
Paiva, 2003.

n.44, maio/ago.2021

ISSN 1678-8729

1. Direito. 2. Pesquisa. I. Centro Universitário Newton Paiva. III.
Título

CDU: 34

(Ficha catalográfica elaborada pelo Núcleo de Bibliotecas do Centro Universitário Newton)

CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA **ESCOLA DE DIREITO**

Av. Presidente Carlos Luz, 220 - Caiçara
Av. Barão Homem de Melo, 3322 - Buritis
Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil



Inovação é a nossa tradição.

SERVIÇO PÚBLICO, ATIVIDADE ECONÔMICA, OS REGIMES JURÍDICOS E AS FORMAS DE DELEGAÇÃO ESTATAL PREVISTAS NA LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES

PUBLIC SERVICE, ECONOMIC ACTIVITY, THE LEGAL REGIMES AND THE STATE-DELEGATION ESTABLISHED IN THE BRAZILIAN TELECOMMUNICATIONS LAW

Daniel Francisco Nagao Menezes¹
André Pessoa Ayres²

RESUMO: Os serviços públicos e as atividades econômicas (em sentido estrito) não estão sujeitos ao mesmo regime jurídico. No setor de telecomunicações não é diferente, uma vez que a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) prevê que os serviços de telecomunicações poderão ser explorados em regime público e em regime privado, a depender do tipo de serviço. Os serviços explorados pelo regime privado estão sujeitos aos princípios da atividade econômica e devem ser autorizados. A autorização administrativa envolve bastante polêmica, principalmente quanto ao fato de ser ou não discricionária. Essa polêmica ficou ainda mais em evidência com a edição da Lei n. 13.879/2019, que passou a permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização. Assim, utilizando-se o método dedutivo, chega-se à conclusão de que nem todos os serviços de telecomunicações devem se sujeitar ao regime jurídico público, próprio dos serviços públicos, bem como que o conceito de autorização administrativa vem evoluindo e que não mais deve-se ter a ideia que o instrumento é sempre discricionário e precário.

Palavras-chave: autorização; regime jurídico privado; telecomunicações.

ABSTRACT: The public services and the economic activities (in strict sense) are not subjected to the same legal regime. Things are not different in the telecommunications sector, as the Brazilian Telecommunications Law (Federal Law nº 9.472/97) foresees that the telecommunication services can be exploited through a public or a private legal regime, depending on the service's nature. The services exploited through the private legal regime are subjected to the economic activities principles and they must be authorized. The administrative authorization is very controversial, mainly because part of the doctrine states that it is always a discretionary act and part states that it could be a discretionary or a bounded act. This controversy got even bigger with the issuing of Federal Law n. 13.879/2019, especially because it allowed services subjected to the public regime, that were conceded (public service concession), to adapt to the authorizations regime. Therefore, by using the deductive method, it is possible to conclude that not all telecommunication services should be subjected to the public legal regime, and also that the concept of the administrative authorization is evolving, which is the reason why it is incorrect to assume that the authorization will always be a discretionary and precarious act.

Keywords: authorization; private legal regime; telecommunications.

¹ Pós-Doutor em Direito pela FADUSP. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

² Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

1 INTRODUÇÃO

O setor de telecomunicações é bastante sujeito às inovações tecnológicas, o que faz com que a legislação vigente tenha dificuldades para acompanhar todas as mudanças do setor. A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) é de 1997, ou seja, já é uma lei que tem mais de 20 anos.

Originalmente, a Constituição Federal de 1988 previa um tratamento às telecomunicações, dentro da lógica de um modelo de Estado burocrático, responsável direto pela prestação de serviços públicos, como estratégia para criação de Estado de Bem-estar no Brasil. A lógica do Estado burocrático, necessário para o contexto brasileiro, começa a ser demonstrando no governo de Fernando Collor e, o desmonte do Estado é radicalizado no governo de FHC com a “onda” de privatizações, acreditando que isto traria dinamismo para economias atrasadas como a brasileira.

Isto posto, buscará o artigo debater um dos pontos mais polêmicos da legislação, a fim de fomentar a discussão sobre uma possível necessidade de revisão dos tópicos explorados. Assim, utiliza-se o método dedutivo para buscar resposta para o principal problema da pesquisa: qual a real natureza da autorização administrativa, prevista na lei como vinculada, quando a doutrina clássica a classifica como discricionária?

Inicialmente, o artigo aborda a da diferenciação entre atividades econômicas e serviços públicos, importante porque cada qual possui um regime jurídico de exploração diferente. Discute-se se a Lei Geral de Telecomunicações faz essa diferenciação, ou se todos os serviços ali constantes são serviços públicos.

Na sequência, foca-se nos regimes jurídicos previstos na Lei Geral de Telecomunicações. A Lei divide os serviços em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito. Além disso, estabelece que os serviços podem ser explorados através de um regime público ou através de um regime privado. O regime público se aproxima do regime dos serviços públicos, ao passo que o regime privado se aproxima do regime das atividades econômicas (em sentido estrito). Parte da doutrina entende que o regime privado seria inconstitucional e outra parte defende sua aplicação. Defende-se, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações, que o regime privado é aplicável e necessário para o desenvolvimento econômico do país.

Ato contínuo, trata-se dos instrumentos de delegação dos serviços de telecomunicações. Esclarece-se que os serviços sujeitos ao regime público só podem ser explorados por particulares através de contrato de concessão e, eventualmente, permissão de serviço público. Os serviços sujeitos ao regime privado serão autorizados. Destaca-se as polêmicas envolvendo a autorização administrativa, em especial quanto à afirmação da Lei Geral de Telecomunicações de que as autorizações seriam vinculadas. Esclarece-se que o conceito das autorizações administrativas evoluiu, não sendo mais correto afirmar que o instrumento sempre será discricionário.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS, ATIVIDADES ECONÔMICAS E OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. É uma questão histórica e cada Estado desenvolve um modelo particular. Logo, não é possível dizer que exista um serviço público por natureza ou por essência, idêntico em todas as nações.

Diversos motivos levam determinado Estado a considerar uma atividade como serviço público, entre os quais pode-se citar a necessidade de propiciar o serviço aos menos

favorecidos, suprir carência da iniciativa privada, ordenar o aproveitamento de recursos finitos e controlar a utilização de materiais perigosos³.

Assim, os serviços públicos não podem ser definidos *a priori*, pois emergem do estado natural das relações sociais e variam no decurso do tempo.

A maioria dos autores que se debruçaram sobre o desafio de criar um conceito de serviço público afirmava que o serviço público reunia três elementos: *a) subjetivo* – que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade, assim o serviço público seria aquele prestado pelo Estado; *b) material* – que considera a atividade exercida, assim o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas; e *c) formal* – que considera o regime jurídico, assim o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Uma simples leitura da Constituição Federal de 1988, permite concluir que esta não trouxe em seu texto, um conceito do que seria serviço público, mas forneceu algumas diretrizes, alguns referenciais que seriam próprios dos serviços públicos.

A doutrina, por sua vez, traz conceitos que merecem transcrição, como o de Ruy Cirne Lima⁴, que esclarece que serviço público é o:

(...) serviço existencial à Sociedade ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.

Eros Roberto Grau⁵ segue os ensinamentos de Ruy Cirne Lima, afirmando que:

(...) assume o caráter de serviço público qualquer atividade cuja consecução se torne indispensável à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, qualquer atividade que consubstancie serviço existencial relativamente à sociedade (Cirne Lima).

É importante estabelecer uma noção de serviço público, em especial para não confundir com as atividades econômicas, uma vez que os regimes jurídicos aplicáveis são distintos. A Lei Geral de Telecomunicações trabalha com essa diferenciação, prevendo serviços considerados públicos e serviços sujeitos aos princípios das atividades econômicas⁶.

Isto posto, convém esclarecer que a atividade econômica em sentido amplo é um gênero, do qual figuram como espécies o serviço público, a atividade econômica em sentido estrito e a atividade econômica ilícita. O serviço público ainda se divide em privativo e não privativo.

Atividade econômica, em sentido amplo, é algo que gera riqueza mediante a extração, transformação e distribuição de recursos naturais, bens e serviços, tendo como finalidade a satisfação de necessidades humanas, como educação, alimentação, segurança, entre outros.

A atividade econômica em sentido amplo vem prevista nos arts. 170 e 174 da Constituição Federal.

Atividades econômicas em sentido estrito são todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de especulação lucrativa. São de titularidade do setor privado, desenvolvidas no regime da livre iniciativa. As atividades econômicas em sentido estrito vêm previstas no art. 173 da Constituição Federal.

3 RIVERA, Luis José Béjar. *Uma Aproximação à Teoria dos Serviços Públicos*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

4 LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 82.

5 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 131.

6 KILMAR, Cibelle Mortari; NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p.30.

Convém destacar que apesar de atividades econômicas em sentido estrito serem de titularidade do setor privado, será possível a exploração direta pelo Estado quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou quando presente relevante interesse público (cláusula aberta). A exploração de atividades econômicas em sentido estrito pelo Estado deve acontecer através de Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista, nos termos do § 1º do art. 173 do texto constitucional.

As atividades ilícitas são atividades econômicas em sentido amplo, cujo exercício é vedado pela lei, como por exemplo a produção e o comércio de drogas para fins comerciais.

Sobre os serviços públicos devem ser feitas algumas observações. Os serviços públicos são um dever do Estado – o Estado é obrigado a prestar o serviço à população. A maioria dos serviços públicos é de titularidade privativa do Estado, ou seja, o Estado é o titular exclusivo e os particulares somente poderão explorar esse serviço através de um ato de delegação formal do Estado, como a concessão de serviços públicos (art. 175 da Constituição Federal).

Existem, todavia, serviços públicos que não são de titularidade privativa do Estado, como a educação e a saúde. Estes podem ser explorados pelo setor privado, independentemente de ato formal de delegação. Discute-se na doutrina se esses serviços serão sempre considerados serviços públicos ou se quando explorados por particulares seriam atividades econômicas em sentido estrito.

O quadro abaixo, de elaboração própria e baseado no trabalho de Eros Roberto Grau, permite melhor visualizar a classificação em questão:



Fonte: elaboração própria.

Quanto aos serviços de telecomunicações, estabelece a Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XI, que compete à União explorá-los diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Percebe-se, assim, que o legislador originário colocou os serviços de telecomunicações como sendo um serviço de titularidade da União, logo um serviço público. Portanto, para que os particulares explorem os serviços de telecomunicações será necessário um ato formal de delegação estatal, como a concessão, a permissão e a autorização.

É o que explica Celso Antônio Bandeira de Mello⁷:

Dentre os serviços apontados como da esfera da União – não dos particulares; não, portanto, como pertinentes à esfera de exploração de atividade econômica – estão os “serviços de telecomunicações”. Estes, pois, não apenas por sua índole (“existenciais à coletividade em um momento dado”), mas por uma decisão constitucional explícita (art. 21, XI) são incluídos no

7 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço público e telecomunicações*. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/view/725>. Acesso em: 31 maio 2020.

âmbito daquelas atividades que o Estado reputa de tal importância que ele mesmo pretendeu responsabilizar-se por elas e atribuir-lhes uma disciplina protetora de molde a resguardar os interesses dos usuários de tais serviços.

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), por sua vez, indica a existência de regimes público e privado para a exploração dos serviços de telecomunicações, esclarecendo que os serviços explorados no regime privado serão regidos pelos princípios das atividades econômicas. Isto leva a crer que foi feita uma divisão – parte dos serviços de telecomunicações são serviços públicos e parte são atividades econômicas em sentido estrito.

Sendo assim, o particular estará diante de situações jurídicas distintas, a depender do tipo de serviço de telecomunicações a ser explorado. A tabela abaixo elucida bem as diferenças a serem enfrentadas:

Aspecto do Regime Jurídico	Particular que explora serviço público	Particular que explora atividade econômica
<i>Necessidade de outorga do Estado</i>	Sim (arts. 21, XI e XII, e 175 da CF)	Não (art. 170, parágrafo único, da CF)
<i>Ato do Estado de que depende o início da atividade</i>	Concessão, permissão ou autorização (arts. 21, XI e XII, e 175 da CF)	Licença ou autorização, se exigida em lei (art. 170, parágrafo único, da CF)
<i>Direito à atuação no setor</i>	Não tem. O direito nasce com a outorga, que o Estado não é obrigado a dar.	Tem, desde que atenda aos requisitos eventualmente impostos pela lei
<i>Condição do exercício da atividade</i>	Licitação (art. 175 da CF)	O preenchimento das condições legais
<i>Prazo de exploração</i>	Limitado. É aquele previsto no ato de outorga (art. 23 da Lei de Concessões)	Permanente
<i>Obrigação de prestar o serviço continuamente</i>	Tem, inclusive quando o Estado não cumpre suas obrigações, até o trânsito em julgado de decisão judicial que o libere (art. 23 do CC)	Não tem
<i>Direito de determinar a extensão da atividade</i>	Não tem. O particular adere às condições fixadas pelo Estado (art. 18, I, da Lei de Concessões)	Tem, respeitadas eventuais proibições legais
<i>Contraprestação</i>	Tarifa (art. 9º da Lei de Concessões)	Preço privado
<i>Liberdade na cobrança da contraprestação</i>	Variável de acordo com a política adotada pela Administração (art. 175, parágrafo único, III, da CF)	Total, proibido, porém, o abuso do poder econômico (art. 173, § 4º, da CF)
<i>Direito à exclusividade na exploração do serviço</i>	É possível (art. 16 da Lei de Concessões)	Não há (art. 170, IV, da CF)
<i>Propriedade dos bens empregados no serviço</i>	É do Estado, se o bem for reversível (art. 18, X, da Lei de Concessões)	Do particular
<i>Possibilidade de transferência do controle da empresa</i>	Depende da concordância do Estado (art. 27 da Lei de Concessões)	É livre, mas o CADE pode agir para evitar a formação de cartéis
<i>Fiscalização do Estado</i>	Muito intensa, quase sem restrições (art. 30 da Lei de Concessões)	Restrita
<i>Obrigação de prestar contas ao Estado</i>	Há (art. 23, XIII, da Lei de Concessões)	Não existe esta obrigação
<i>Condições para subcontratar</i>	A Lei hoje admite (art. 25, § 1º, da Lei de Concessões)	Não se põe o problema
<i>Responsabilidade perante terceiros</i>	Regida pelo art. 37, § 6º, da CF	Regida pelo Código Civil
<i>Oferecimento dos direitos sobre o 'negócio' em garantia de financiamento</i>	Limitado, deve corresponder a montante que não comprometa a operacionalização e continuidade do serviço (art. 28 da Lei de Concessões)	Livre
<i>Possibilidade de intervenção do Estado da administração da empresa</i>	Existe (arts. 29, III, e 32 a 34 da Lei de Concessões)	Não existe (salvo casos excepcionais, como bancos e hospitais)

<i>Perda do direito à exploração da atividade por inobservância de seus deveres quanto ao serviço</i>	Medida normal (caducidade, art. 38 da Lei de Concessões)	Excepcional
<i>Possibilidade de ser beneficiário de desapropriação ou servidão administrativa</i>	Sim (art. 29, VIII e IX, da Lei de Concessões)	Não (entendimento adotado pelo STF)
<i>Direito de discriminar consumidor</i>	Não tem	Não tem

Fonte: Informativo Licitações e Contratos – ILC, Suplemento Especial n. 1 – abril 1997

Contudo, a existência do regime privado para serviços de telecomunicações envolve bastante polêmica, inclusive quanto ao ato formal de delegação para a exploração destes serviços – a autorização.

3 DOS REGIMES JURÍDICOS PREVISTOS PARA A EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

A Lei Geral de Telecomunicações trata de atividades econômicas em sentido estrito e de serviços públicos. Prevê que determinadas atividades estarão vinculadas a um regime público e que outras estarão vinculadas a um regime privado.

Assim, nem todo serviço de telecomunicações está sujeito a um regime jurídico de direito público, inerente aos serviços públicos.

Isto posto, cumpre entender como a Lei Geral de Telecomunicações estruturou o setor, verificando quais os critérios utilizados para considerar uma atividade serviço público e outra não.

Inicialmente, é importante destacar que a Lei previu, em seu artigo 62, que os serviços de telecomunicações se classificam em *serviços de interesse coletivo* e em *serviços de interesse restrito*.

Art. 62. Quanto à abrangência dos interesses a que atendem, os serviços de telecomunicações classificam-se em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito.

Parágrafo único. Os serviços de interesse restrito estarão sujeitos aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique o interesse coletivo.

A Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, regulamentou os serviços de telecomunicações e esclareceu o que significaria cada uma das classificações, conforme abaixo transcrito:

Art. 17. Serviço de telecomunicações de *interesse coletivo* é aquele cuja prestação deve ser proporcionada pela prestadora a qualquer interessado na sua fruição, em condições não discriminatórias, observados os requisitos da regulamentação.

Parágrafo único. Os serviços de *interesse coletivo* estarão sujeitos aos condicionamentos necessários para que sua exploração atenda aos interesses da coletividade.

Art. 18. Serviço de telecomunicações de *interesse restrito* é aquele destinado ao uso do próprio executante ou prestado a determinados grupos de usuários, selecionados pela prestadora mediante critérios por ela estabelecidos, observados os requisitos da regulamentação.

Parágrafo único. Os serviços de *interesse restrito* só estarão sujeitos aos condicionamentos necessários para que sua exploração não prejudique os interesses da coletividade.

Verifica-se, deste modo, que os serviços de interesse coletivo são aqueles abertos a todos, sem discriminações, ao passo que os serviços de interesse restrito são aqueles que não são disponibilizados ao público em geral. Assim, os serviços de interesse coletivo necessitam observar condicionamentos na sua exploração, já os serviços de interesse restrito são de livre exploração, devendo apenas não prejudicar os serviços de interesse coletivo.

Os serviços de interesse restrito são explorados em regime de livre concorrência, sem controle de preços e sujeitando apenas a autorizações, que ainda podem ser dispensadas. Já os serviços de interesse coletivo sofrem regramentos mais intensos.

O Anexo ao Ato nº 3.807/99 da ANATEL discriminou quais serviços correspondem a cada uma das categorias:

i - São classificados, quanto aos interesses a que atendem, como *coletivo* os seguintes serviços:

Telefônico Fixo Comutado, destinado ao uso do público em geral
De TV a Cabo
De Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal
De Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite
Especial de Televisão por Assinatura
Especial de Radiochamada
Avançado de Mensagem
Especial de Radiorecado
Especial de Frequência Padrão
Especial de Boletim Meteorológico
Especial de Sinais Horários
Móvel Global por Satélite
Radiocomunicação Aeronáutica
Móvel Celular
Rede de Transporte de Telecomunicações
Móvel Especializado
Rádio Taxi Especializado
Telestrada

ii - São classificados, quanto aos interesses a que atendem, como *restrito* os seguintes serviços:

Especial para Fins Científicos e Experimentais
Especial de Radioautocine
Limitado Privado
Limitado de Radioestrada
Limitado Estações Itinerantes
Móvel Privado
Rádio Taxi Privado
Radiochamada Privado
Rede Privado
Móvel Aeronáutico
Rádio do Cidadão
Radioamador

As classificações dos serviços de telecomunicações não se limitam apenas ao interesse envolvido. A Lei Geral de Telecomunicações, em seus artigos 63 e 64, também determinou que os serviços de telecomunicações estarão sujeitos a *regime jurídico público* ou a *regime jurídico privado*, de diferente nível de regulação estatal.

Art. 63. Quanto ao regime jurídico de sua prestação, os serviços de telecomunicações classificam-se em *públicos e privados*.

Parágrafo único. Serviço de telecomunicações em *regime público* é

o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade.

Art. 64. Comportarão prestação no *regime público* as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar.

Pela leitura dos artigos acima transcritos é possível perceber a similaridade e a vinculação entre os serviços de interesse coletivo e os serviços a serem explorados no regime jurídico público, tendo em vista que devem ser disponibilizados a qualquer interessado, garantindo-se a universalização e a sua continuidade.

Neste sentido, cumpre citar o disposto no artigo 65 da Lei Geral de Telecomunicações:

Art. 65. Cada modalidade de serviço será destinada à prestação:

I - exclusivamente no regime público;

II - exclusivamente no regime privado; ou

III - concomitantemente nos regimes público e privado.

§ 1º Poderão ser deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, mesmo sendo essenciais, não estejam sujeitas a deveres de universalização (Redação dada pela Lei nº 13.879, de 2019).

§ 2º A exclusividade ou concomitância a que se refere o caput poderá ocorrer em âmbito nacional, regional, local ou em áreas determinadas.

Observa-se, portanto, que os serviços de interesse coletivo e os serviços de interesse privado podem ser explorados exclusivamente no regime público, exclusivamente no regime privado ou até mesmo concomitantemente nos dois regimes.

Contudo, há de se observar que o § 1º trazia a observação de que a depender da essencialidade do serviço de interesse coletivo, este deveria, sem falta, ser explorado no regime público, ainda que não exclusivamente. A exigência se justificava pela necessidade de se garantir a universalização e a continuidade do serviço considerado essencial.

Com a edição da Lei n. 13.879/2019, a redação foi alterada e passou a prever que as modalidades de serviço de interesse coletivo, ainda que essenciais, podem ser deixadas para a exploração no regime privado (exclusivamente), desde que não estejam sujeitas a deveres de universalização. Percebe-se, portanto, que nem toda atividade classificada como de interesse coletivo está sujeita a deveres de universalização, muito em função da evolução do mercado, da sociedade e dos serviços. Uma universalização que antes era fundamental pode deixar de ser, de acordo com as necessidades da sociedade.

A essencialidade do serviço a justificar a exploração através do regime jurídico público será definida pelo Poder Executivo, nos termos do artigo 18 da Lei Geral de Telecomunicações:

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

I - instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado;

II - aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público;

III - aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público;

IV - autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. O Poder Executivo, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações.

O Plano Geral de Outorgas, citado no inciso II do artigo acima transcrito, foi instrumentalizado através do Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008, e teve como objetivo estabelecer que o *serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral* seria prestado nos regimes público e privado (art. 1º), bem como que aos demais serviços se aplicaria apenas o regime privado (art. 3º).

Sobre a questão explica Dinorá Grotti⁸:

Não se trata de reservar algumas atividades ao Estado. A lei prevê claramente que o serviço coletivo pode ser prestado exclusivamente no regime público, exclusivamente no regime privado ou concomitantemente nos regimes públicos e privado (art. 65), cabendo ao Presidente da República definir as modalidades de serviço que serão exploradas no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado (art. 18, I e II da L.G.T), definindo de antemão que o serviço de telefonia fixa comutada (L.G.T., art. 64, parágrafo único) seria, desde logo, explorado por alguma prestadora em regime público, o que daria uma certa maleabilidade ao modelo.

(...)

Ficou definido que somente o “serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral” será prestado no regime público, mesmo assim, admitindo-se sua exploração concomitantemente no regime privado, sendo os demais serviços e prestadores sujeitos a autorizações, em regime privado (arts. 1º, 3º e 9º).

Diante do acima exposto, é forçoso concluir que, por uma decisão de política pública, ficou estabelecido que apenas o serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral seria prestado em regime público e que os demais serviços seriam explorados no regime privado.

O parágrafo único do art. 64 da Lei Geral de Telecomunicações corroborava a assertiva, uma vez que previa que as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral, seriam prestadas no regime público. Contudo, com a edição da Lei n. 13.879/2019, o dispositivo foi revogado, de modo que nem mesmo este tipo de serviço está vinculado, exclusivamente, ao regime público.

Resta, agora, compreender quais as características inerentes a cada um dos regimes.

O regime jurídico público vem previsto nos supracitados artigos 63 e 64, onde foi estabelecido que o serviço (de interesse coletivo) prestado neste regime será explorado mediante concessão ou permissão e, ainda, que existirá a obrigação de universalização e continuidade. Para o serviço explorado no regime público é um dever da União garantir a sua universalização e continuidade.

Assim, nas palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto e Milene Coscione⁹, “há, portanto, correspondência entre o perfil conferido pela LGT aos serviços de telecomunicações prestados em regime público e o perfil associado aos tradicionais serviços públicos, especialmente no que tange à sua essencialidade traduzida no dever de o Poder Público garantir a todos o acesso contínuo a esses serviços”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰ também traz importante observação sobre a vinculação do regime público e dos serviços públicos:

8 GROTTI, Dinorá Musetti. *Regime jurídico das telecomunicações: autorização, permissão e concessão*. R. Dir. Adm., 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47764>. Acesso em: 18 maio 2020.

9 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, COSCIONE, Milene Louise Renée. *Telecomunicações: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 143.

Em nenhum momento o legislador se refere ao serviço de telecomunicações como serviço público; no entanto, quando fala que o serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, está fazendo uma afirmação que implica necessariamente reconhecimento de que se trata de serviço público, já que a concessão e a permissão têm por objeto a delegação da execução de um serviço público; onde não existe serviço público próprio do Estado, não cabe falar em concessão e permissão de serviço público.

(...)

O que realmente o legislador quis fazer, repita-se, foi considerar como serviço público apenas uma parte do serviço de telecomunicações, deixando a outra parte livre à iniciativa privada, que ficará sujeita tão somente à autorização (entenda-se licença) do Poder Público, como tantas outras atividades privadas submetidas ao poder de polícia do Estado.

Deste modo, considerando que o serviço de telecomunicações a ser explorado no regime público é um serviço público, ou seja, de titularidade estatal, só poderá ser prestado por particulares caso haja um ato formal de delegação estatal, no caso a concessão de serviço público, nos termos do artigo 83 da Lei Geral de Telecomunicações:

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

Parágrafo único. *Concessão de serviço de telecomunicações* é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

Já os serviços a serem explorados no regime privado não dependem de uma relação contratual a ser firmada através de um contrato de concessão. A exploração destes serviços é pautada nos princípios constitucionais da atividade econômica, conforme previsto no artigo 126 da Lei Geral de Telecomunicações¹¹, o que leva à conclusão de que estes serviços são atividades econômicas em sentido estrito. Sendo assim, não há que se falar em concessão de serviço público para a exploração dos serviços vinculados a esse regime, de modo que serão explorados através de autorizações administrativas, nos termos do artigo 131 da Lei Geral de Telecomunicações:

Art. 131. A exploração de serviço no *regime privado* dependerá de prévia *autorização* da Agência, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º *Autorização de serviço de telecomunicações* é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

§ 2º A Agência definirá os casos que independem de autorização.

§ 3º A prestadora de serviço que independa de autorização comunicará previamente à Agência o início de suas atividades, salvo nos casos previstos nas normas correspondentes.

§ 4º A eficácia da autorização dependerá da publicação de extrato no Diário Oficial da União.

¹¹ Art. 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.³¹ Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>. Acesso em: 30 out. 2019.

Ante o acima exposto, cumpre novamente citar Dinorá Grotti¹², que traz relevante explicação sobre as diferenças entre os regimes público e privado:

O que muda substancialmente nos serviços públicos em regime público e privado é a relação da prestadora com o Poder Público, principalmente nos seguintes aspectos: a) não há contrato com o poder público, mas sim o estabelecimento de uma relação jurídica não contratual, advinda de uma autorização; b) não há dever de continuidade na prestação dos serviços; c) não há dever de universalização de serviços; d) não há direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; e) o direito de exploração dos serviços é por prazo indeterminado; f) os preços são livres, inexistindo, portanto, controle estatal a respeito.

Contudo, há quem entenda que o regime privado citado na Lei não teria razão de existir, pois se confundiria com o regime público e seria, assim, inconstitucional. Neste sentido, cita-se Celso Antônio Bandeira de Mello¹³:

Eis, pois, que ao lume dos dispositivos mencionados, é desnecessário discutir ou por reparos em quaisquer tolices ou contradições até infantis da Lei nº 9.472, as quais, de resto, não passariam de meras tolices se não fossem grosseiramente inconstitucionais, como o tal suposto “regime de direito privado” para a prestação de certos serviços.

Deveras, é visível que o conjunto de preceptivos citados, tanto como o fato das autorizações serem a título oneroso (art. 48, § 1º, da Lei nº 9.472) e eventualmente pendente de licitação (art. 136, § 2º) torna óbvio que dito regime não é de direito privado e nada tem a ver com aquele previsto no artigo 170 da Constituição.

Com efeito, em regime de direito privado, alguém já ouviu falar da necessidade de pagar ao Estado para exercer atividade livre à iniciativa privada, como, por exemplo, para instalar uma indústria, uma fábrica de bicicletas ou para abrir um armazém de secos e molhados? Ou de licitar para abrir uma farmácia, uma papelaria? Ou de alguma autarquia expedir normas e padrões para os equipamentos que prestadores de serviços, como os barbeiros ou os tradutores irão utilizar (art. 19, XVII)? Ou a expedição de regras para determinar a maneira como os encanadores ou prestadores de serviços de informática deverão agir na prestação dos sobreditos serviços (art. 19, inciso X)? Ou “compor administrativamente conflitos entre empresas privadas” (art. 19, XVII)?

De toda sorte, se se quiser – ainda que quase inocuamente – chamar de regime de direito privado o que está previsto na lei nº 9.472 para as atividades em questão, nem por isto ficará despido da pleora de imposições aludidas, as quais também a ele expressamente se reportam e colocam o Estado na obrigação de adotar zelosas providências assecuratórias da melhor qualidade e generalização do serviço, como de resto ocorre em relação aos serviços públicos em geral.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴ também considera que a Lei Geral de Telecomunicações é inconstitucional por conta do regime privado previsto, conforme abaixo explicado:

12 GROTTI, Dinorá Musetti. Regime jurídico das telecomunicações: autorização, permissão e concessão. *R. Dir. Adm.*, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47764>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e telecomunicações. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP*, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/view/725>. Acesso em: 31 maio 2020.

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 143 e 144.

Essa conclusão é reforçada pela norma do art. 126 da Lei nº 9.472, em cujos termos “a exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica”. Vale dizer que submeteu a atividade aos princípios do art. 170, em especial o da livre iniciativa, consagrado no caput do dispositivo. E também ao art. 173, segundo o qual, ressalvados os casos previstos na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Com isso, a Lei nº 9.472 inverteu o sentido da norma do art. 21, XI, com relação a uma parte dos serviços de telecomunicações; esse serviço, cuja titularidade foi atribuída em sua totalidade à União, que tem a possibilidade de delegar a execução ao particular, passou a ser considerado atividade privada, que a União só pode executar por motivo de segurança nacional ou interesse coletivo relevante, conforme definido em lei. Com a agravante de que a lei não definiu as hipóteses em que o serviço é considerado de interesse restrito e, portanto, passível de prestação em regime privado; deixou à Anatel a incumbência de fazê-lo, em amis uma ofensa ao princípio da legalidade.

É evidente que a sistemática adotada na lei, nessa parte, afronta o art. 21, XI, da Constituição, que não permite essa distinção entre os dois tipos de serviço de telecomunicações. O que a lei fez foi privatizar (não a execução do serviço, como ocorre na autorização, permissão ou concessão) mas a própria atividade ou, pelo menos, uma parte dela, o que não encontra fundamento na Constituição.

(...)

A sistemática adotada na Lei nº 9.472, se considerada vantajosa em relação a anterior, dependeria, para ter validade, de alteração da Constituição. Sua adoção por lei que se revela, sob muitos aspectos, inconstitucional constitui apenas um dos exemplos dos avanços do direito administrativo em relação ao constitucional, em franco desprestígio à nossa Constituição e ao princípio da segurança jurídica, que fica seriamente abalado por normais legais de duvidosa ou, às vezes, flagrante inconstitucionalidade, e, portanto, de incontestável fragilidade, porque passíveis de impugnação perante o Poder Judiciário.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Milene Coscione¹⁵, todavia, discordam das posições acima transcritas, uma vez que admitem a existência do regime privado para as atividades econômicas em sentido estrito:

O STFC apresenta-se hoje como o único serviço de telecomunicações prestado em regime público (art. 64, parágrafo único).

(...)

Tal escolha legislativa deve-se ao caráter de essencialidade que impeliu o Poder Público, repise-se à época de edição da LGT, a assegurar o acesso contínuo e universal dos administrados especificamente a esse serviço de telecomunicações.

Todas as demais espécies de serviços de telecomunicações compreenderiam atividades econômicas (em sentido estrito) passíveis de exploração tão somente por particulares, exceto quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173 caput, da CF).

15 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; COSCIONE, Milene Louise Renée. *Telecomunicações: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

No que tange aos serviços de telecomunicações explorados sob o regime privado, é importante destacar que este se baseia nos princípios constitucionais da atividade econômica (art. 126 da LGT).

Tende-se a seguir a posição que admite a existência do regime privado, considerando ser inviável considerar que todo e qualquer serviço de telecomunicações deva seguir ao regime jurídico público, dos serviços públicos. Os serviços de telecomunicações são alvo de constantes inovações tecnológicas e a legislação vigente deve acompanhar as mudanças, sob pena de prejudicar a população que faz uso dos serviços.

A questão vem sendo alvo de discussão no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1.668/DF proposta pelo Partido Comunista do Brasil, pelo Partido dos Trabalhadores, pelo Partido Democrático Trabalhista e pelo Partido Socialista Brasileiro. A decisão final ainda não foi proferida, mas já foi analisado pedido em sede cautelar, sendo este parcialmente deferido. É objeto de análise a constitucionalidade da Lei Geral de Telecomunicações, sob vários aspectos, mas destacando-se a coexistência do regime público com o regime privado. Sobre esse aspecto, cumpre transcrever parte dos votos proferidos que indeferiram o pedido cautelar:

Sr. Presidente, não vejo inconstitucionalidade alguma no fato de cada modalidade de serviço estar destinada à prestação exclusivamente do regime público, do regime privado, ou, concomitantemente, a ambos os regimes, sem qualquer exclusão. A Agência poderá definir, e, em alguns casos concretos, há o interesse público no sentido de que um serviço possa ser, ao mesmo tempo, privado – forma pela qual poderá ser financiado - e aberto ao público.

Em países como o nosso, com imensa dimensão territorial, podemos citar como exemplo o sistema de comunicação usado nos rios da Amazônia. Há um sistema de comunicação usado pela Polícia Federal, no Alto Juruá, no Amazonas, ao qual tem acesso público. Então, temos que a Agência poderá estabelecer essa forma de comunicação.

Não vejo inconstitucionalidade alguma em relação à concomitância, razão pela qual dirijo do emitente Ministro-Relator, e, no que diz respeito ao inciso III do art. 65, peço vênia para inferi-lo (Ministro Nelson Jobim).

Sr. Presidente, peço vênia ao Ministro-Relator para acompanhar o Ministro Nelson Jobim.

Não me parece, à vista da alteração constitucional do inciso XI do art. 21 da Constituição, que haja a impossibilidade essencial de que o serviço, por ser de interesse coletivo, seja prestado em regime público, como está na lei, e, concomitantemente, em regime privado. É esta, má ou boa, a inspiração da revisão constitucional (Ministro Sepúlveda Pertence).

Verifica-se, assim, que a questão é bastante polêmica, dando margem a diversas interpretações. Mas, por ora, há de se concluir que os dois regimes existem, são vigentes e constitucionais.

Logo, considerando as classificações de serviços públicos, atividades econômicas em sentido estrito, serviços de interesse coletivo, serviços de interesse restrito, serviços sujeitos ao regime jurídico público e dos serviços sujeitos ao regime jurídico privado, pode-se concluir que: a) o serviço de interesse restrito não comporta a prestação em regime público¹⁶;

16 Art. 67. Não comportarão prestação no regime público os serviços de telecomunicações de interesse restrito.

b) dos serviços de telecomunicação existentes, apenas o serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral está sujeito ao regime jurídico público; c) tendo o Poder Executivo decidido por vincular a exploração deste serviço a regime jurídico público, há de se considerar que se trata de um serviço público; d) sendo um serviço público, será o serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral outorgado à iniciativa privada apenas através de concessão de serviço público (art. 83 - polêmica); e) os demais serviços de telecomunicações não foram vinculados ao regime jurídico público, de modo que não existe o dever de universalização e continuidade, o que os afasta do regime dos serviços públicos; f) não sendo serviços públicos, estarão os serviços sujeitos ao regime privado, inerente às atividades econômicas em sentido estrito; e que g) os serviços sujeitos ao regime privado serão autorizados.

Ademais, cumpre agora desvendar como funcionam os instrumentos de delegação mencionados, em especial a concessão e a autorização. Faz-se o alerta de que, nos termos do art. 210 da Lei Geral de Telecomunicações, as concessões, permissões e autorizações de serviço de telecomunicações e de uso de radiofrequência e as respectivas licitações regem-se exclusivamente pela Lei Geral de Telecomunicações, a elas não se aplicando as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e suas alterações.

4 DOS INSTRUMENTOS DE DELEGAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

A Lei Geral de Telecomunicações estabelece que os serviços de telecomunicações de regime público serão explorados mediante *concessão* ou *permissão*, ao passo que os serviços de regime privado serão explorados mediante prévia *autorização* da ANATEL. Destacam-se, abaixo, os textos legais que trazem essas previsões:

Parágrafo único. Serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante *concessão* ou *permissão*, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade (art. 63).

(...)

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

(...)

Art. 118. Será outorgada *permissão*, pela Agência, para prestação de serviço de telecomunicações em face de situação excepcional comprometedora do funcionamento do serviço que, em virtude de suas peculiaridades, não possa ser atendida, de forma conveniente ou em prazo adequado, mediante intervenção na empresa concessionária ou mediante outorga de nova concessão.

Parágrafo único. *Permissão de serviço de telecomunicações* é o ato administrativo pelo qual se atribui a alguém o dever de prestar serviço de telecomunicações no regime público e em caráter transitório, até que seja normalizada a situação excepcional que a tenha ensejado.

(...)

Art. 131. A exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia *autorização* da Agência, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º *Autorização de serviço de telecomunicações* é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

Conforme antes já exposto, o Poder Executivo definiu que apenas o serviço telefônico fixo comutado se sujeitará ao regime público, sendo, portanto, a única hipótese sujeita ao contrato de concessão de serviço público. O Poder Executivo poderá estabelecer que outros serviços também se sujeitem ao mesmo regime, mas isto até agora não foi feito.

Outrossim, considerando que as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995, não se aplicam à Lei Geral de Telecomunicações, há de se concluir que a mencionada concessão de serviço público será regida por um regime especial.

Quanto às permissões, destaca-se que a Lei Geral de Telecomunicações seguiu a doutrina clássica administrativista ao determinar que servirá apenas para suprir situação excepcional comprometedora do funcionamento do serviço, possuindo caráter transitório até que seja normalizada a situação excepcional, o que reforça a característica da precariedade do instrumento.

Assim, nas palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁷, “a permissão é ato unilateral, discricionário e precário, não envolvendo, por isso mesmo, qualquer direito do particular contra a Administração Pública”. O artigo 123 e seu § 1º, da Lei Geral de Telecomunicações, corroboram a assertiva: “Art. 123. A revogação deverá basear-se em razões de conveniência e oportunidade relevantes e supervenientes à permissão. § 1º A revogação, que poderá ser feita a qualquer momento, não dará direito a indenização”.

A concessão e a permissão previstas na Lei Geral de Telecomunicações não possuem grandes questões polêmicas. Contudo, o mesmo não pode ser dito quanto à autorização.

A autorização prevista na Lei Geral de Telecomunicações gerou bastante controvérsia, principalmente porque a Lei trouxe ao instrumento características que não lhe eram inerentes de acordo com a doutrina administrativista majoritária.

Previu o § 1º do art. 131 que a autorização seria um *ato vinculado* a ser concedido quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias. Contudo, a autorização administrativa sempre foi conhecida por ser um *ato discricionário e precário*.

Neste sentido, cumpre trazer alguns conceitos do instrumento. Cid Tomanik Pompeu¹⁸ define a autorização administrativa como:

Ato administrativo discricionário, pelo qual se faculta a prática de ato jurídico ou de atividade material, objetivando atender diretamente a interesse público ou privado, respectivamente, de entidade estatal ou de particular, que sem tal outorga seria proibida.

(...)

A definição de autorização administrativa apresentada identifica o instituto de acordo com as formas em que é predominantemente utilizado no direito brasileiro, que o entende como ato discricionário que faculta a prática de ato jurídico, administrativo ou não, e o exercício de atividade material, na qual pode estar incluído, também, o uso privativo de bem público, desde que vise atender interesse imediato do autorizado e não a interesse geral, pois, então, estar-se-ia diante de outros institutos: da permissão, se a outorga fosse mediante ato e da concessão, se por meio de contrato. A predominância foi salientada porque, como observado, as leis federais sobre radiodifusão, telecomunicações e águas, inovando o direito objetivo pátrio, a instituem sob a forma de ato vinculado.

17 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 133.

18 POMPEU, Cid Tomanik. *Autorização administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.199- 200.

Deve-se ter presente que, em alguns casos, os textos legais, jurisprudenciais ou doutrinários estão utilizando o termo no sentido comum e não no de instituto do direito. Em outras ocasiões, o instituto da autorização administrativa pode estar sendo aplicado de forma incorreta, uma vez que, mais apropriado ao caso, seria outro tipo de ato.

Diógenes Gasparini¹⁹, por sua vez, assim define a autorização:

É o ato administrativo discricionário mediante o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada. Por ser discricionária, não está o Poder Público obrigado a agir conforme a solicitação que lhe fora feita, ainda que o interessado tenha atendido a todos os requisitos legais. São dessa natureza os atos que autorizam a captação de água de rio público. Os direitos outorgados por essa espécie de ato são, em tese, precários. Em face dessa característica, a ninguém é dado exigi-la da Administração Pública, conforme decisão do STJ, proferida por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança n. 72-DF (DJU, 7 ago. 1989), ou impedir sua revogação (RT, 655:176). A expressão, anote-se, é muitas vezes utilizada com o sentido e o regime da permissão, conforme se vê no § 3º do art. 100 da Lei Orgânica do Município de Cubatão, em São Paulo.

A Constituição Federal, por sua vez, usa esse vocábulo no inciso XII do art. 21 como uma das modalidades de que se pode valer a União para transferir a exploração de serviços de sua competência. Assim, mediante autorização, a União pode trespassar a exploração, por exemplo, dos serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações ou os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Lúcia Valle Figueiredo²⁰ também segue a mesma linha, definindo a autorização conforme abaixo transcrito:

A autorização, sim, é ato administrativo, unilateral e precário, que se presta para serviços públicos emergenciais, não constantes.

De conseguinte, a autorização conserva suas características de ato (e não de contrato), de conteúdo parcialmente discricionário, unilateral e precário, porque passível de ser revogado, quando necessário ao interesse público.

Sirva de exemplo a autorização que vier a ser dada para, durante greves, empresas de turismo prestarem serviços de transporte à população. Ou, em determinados acontecimentos relevantes, qualquer serviço, sem natureza constante, cuja necessidade seja absolutamente aleatória ou passageira.

Está prevista não apenas no texto constitucional, como também na Lei 8.987/1995.

De acordo com os conceitos expostos pode-se perceber que a doutrina classifica a autorização de maneira diversa da que foi estabelecida na Lei Geral de Telecomunicações, uma vez que enquanto a Lei considera que a autorização é um ato vinculado a ser concedido quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias, a doutrina entende que a autorização é um ato discricionário e precário. Assim, considerando a divergência apontada, se faz necessário compreender qual o sentido correto para a expressão 'autorização' utilizada.

Parte dos doutrinadores que já se debruçaram sobre o tema entende que a Lei Geral de Telecomunicações utilizou indevidamente o termo autorização, e que o correto seria ter utilizado *licença*. A doutrina administrativista sempre diferenciou licenças e autorizações justamente por aquela ser vinculada e essa discricionária.

19 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 136.

20 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p.123

Seguindo essa linha de pensamento, explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹:

Na realidade, a doutrina do direito administrativo brasileiro é praticamente unânime em distinguir autorização e licença pela discricionariedade da primeira e pela vinculação da segunda. No caso de que se trata, tem-se que entender que o vocábulo autorização, na Lei nº 9.472, foi utilizado indevidamente, no lugar de licença.

Fácil é intuir a razão dessa confusão terminológica, em nada benéfica para os estudiosos do direito administrativo e constitucional. O legislador precisava dar uma aparência de constitucionalidade ao tratamento imprimido à matéria de serviço de telecomunicações. Como a Constituição fala em autorização, permissão e concessão, era necessário manter essa terminologia, ainda que de autorização não se trate.

(...)

Também não tem sentido a utilização indevida do instituto da autorização, quando outro existe no direito brasileiro, inteiramente aplicável à situação descrita na lei.

Dinorá Grotti²² compartilha do entendimento acima:

Sendo a atividade livre à iniciativa privada, sua execução constitui direito subjetivo do particular que preencha os requisitos legais; à Administração Pública incumbe apenas verificar se os requisitos estão presentes e, em caso afirmativo, conferir a licença, como ato vinculado, e não a autorização, que deve ser reservada aos atos discricionários.

Outra parte da doutrina entende que o conceito de autorização teria evoluído, de modo que não seria mais correto o conceito tradicional de autorização acima exposto. É o que explica Alexandre Wagner Nester²³:

A noção tradicional de autorização atendia às necessidades da época anterior à realidade vivenciada a partir da Constituição de 1988. A evolução do conceito veio a reboque da evolução dos fatos e da necessidade de o direito dar conta a cenários cada vez mais complexos, com a ampliação das situações concretas a serem atendidas e conformadas pelos instrumentos jurídicos.

Logo, se outrora a noção de autorização como ato unilateral, precário e discricionário – que habilita o favorecido ao exercício de uma atividade privada em princípio vedada pela lei, ou faculta o uso de um bem público – era suficiente, isso não mais ocorre.

A figura da autorização pode se prestar a diversos usos, sem prejuízo da concessão e da permissão. É o que se tem visto nos diferentes setores em que ela tem sido empregada, mesmo a contragosto da doutrina.

É preciso saber aproveitar a elasticidade do conceito de autorização para aplicá-lo onde puder ser utilizado de forma eficiente e eficaz. Essa tarefa cabe ao direito positivo, conforme a realidade o exigir. À doutrina cabe o papel de interpretar o direito positivo, sem engessamento que prejudique o manejo adequado dos instrumentos postos à disposição.

Almiro do Couto e Silva²⁴ foi outro autor a estudar a questão das autorizações e o

21 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.142;144.

22 GROTTI, Dinorá Musetti. Regime jurídico das telecomunicações: autorização, permissão e concessão. *R. Dir. Adm.*, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47764>. Acesso em: 18 maio 2020.

23 WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (Orgs.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017, p.125-126.

24 SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público 'à brasileira'? RDA 230/59, Rio de Janeiro, Renovar, out.-dez. 2002.

conflito existente entre a sua definição clássica e a trazida pela Lei Geral de Telecomunicações, chegando à conclusão de que as autorizações vinculadas estariam em harmonia com a Constituição Federal, conforme abaixo transcrito:

Em lugar de lapso, uma impropriedade ou um “cochilo” do legislador constituinte, isto parece ser, antes, um forte indício de que sua intenção – que, no caso, se confunde com própria ratio legis – foi a de possibilitar maior flexibilidade à atuação da União em face de certas atividades econômicas de interesse coletivo. A ela será dado escolher entre a execução direta da atividade ou do serviço ou permitir a execução por particulares, mediante autorização, concessão ou permissão.

(...)

Conquanto um critério de definição de serviço público a partir das formas ou espécies pelas quais ele possa ser delegado a terceiros seja lógica ou cientificamente insustentável, de qualquer maneira, a coexistência desses três termos, autorização, concessão e permissão, no corpo da Constituição, a qual não pode ter expressões incongruentes, excrescentes ou inúteis, obriga o intérprete a buscar o adequado sentido de cada um deles dentro do sistema.

(...)

Por certo, se a Constituição ao usar determinada expressão ou conceito o faz invariavelmente no sentido que lhe atribui a doutrina, ao qual não se contrapõem princípios contidos, expressa ou implicitamente na própria Constituição, poder-se-á daí tirar acertadamente a conclusão de que a Constituição incorporou ao seu texto conceito em sentido rigorosamente técnico-jurídico. Ocorre, porém, que nem todos os conceitos jurídicos são unívocos e aceitos indiscrepantemente na doutrina. Por outro lado, no ponto que nos interessa, parece ter ficado claro que a Constituição nem sempre emprega a palavra “autorização” como sinônimo de ato administrativo discricionário, concessivo de alguma vantagem, geralmente a título precário. Ou, com outras palavras, o conceito constitucional de “autorização” é mais amplo do que o corrente do direito administrativo nacional, compreendendo tanto atos discricionários, como atos vinculados, que a doutrina chama de licença.

Seguindo essa linha de pensamento, chega-se a perceber que a autorização para prestar serviço público de telecomunicações em regime privado, com a natureza de ato vinculado, como prevista na legislação ordinária, está em perfeita harmonia com a Constituição, não só no que tange às disposições do inciso XI, do art. 21, como também com o princípio da igualdade.

Marçal Justen Filho²⁵ segue a mesma linha de raciocínio, não verificando prejuízo na existência de autorizações discricionárias e de autorizações vinculadas:

A expressão autorização tem sido utilizada na Constituição e nas leis em diversas acepções.

Segundo a concepção tradicional, a autorização é um ato administrativo editado no exercício de competência discricionária, tendo por objeto o desempenho de uma atividade privada, o exercício de um direito ou a constituição de uma situação de fato, caracterizada pelo cunho de precariedade e revogabilidade a qualquer tempo.

A autorização também é utilizada para indicar o ato administrativo unilateral e precário editado no exercício de competência discricionária que faculta a um particular a prestação de serviço público ou o uso temporário de bem público. O problema reside em que o vocábulo autorização passou a ser utilizado em

25 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.257-258.

situações incompatíveis com as ideias acima expostas. Assim, por exemplo, o art. 170, parágrafo único, da CF/1988 alude à autorização para o exercício de atividade econômica, o que não se compatibiliza com a concepção de uma competência discricionária.

Por igual, o art. 21, XI e XII, da CF/1988 refere-se à autorização para a exploração por particulares de atividades que, em princípio, são configuradas como serviço público. Nesses casos, autorização é utilizada em sentido próximo ao de licença.

Em muitos casos, a outorga da autorização pressupõe a realização de licitação e se faz a prazo certo. Assim se passa, por exemplo, no tocante aos serviços de telecomunicação prestados em regime privado.

Não existe, portanto, um sentido único e predeterminado para o vocábulo autorização. Mas é possível reconhecer que a figura da autorização tem sido usualmente utilizada para indicar atos administrativos que são destinados a facultar a um particular, o desempenho de atividades privadas dotadas de relevância perante terceiros ou vinculadas à satisfação de um interesse coletivo. Em muitos casos, o desempenho da atividade autorizada é facultativa. Assim se passa no caso das profissões regulamentadas (tal como a advocacia). Em outros, a outorga da autorização acarreta a obrigatoriedade da implantação e manutenção da atividade, e a cessação do seu exercício impõe a extinção da autorização. É o que se verifica, por exemplo, no tocante aos serviços de telefonia móvel celular.

Portanto, é indispensável identificar o sentido jurídico atribuído ao vocábulo “autorização” em cada caso concreto.

Se a autorização tiver sido outorgada por prazo certo, condicionada ou não ao preenchimento de determinados requisitos, não se admite a sua revogação mediante simples invocação de conveniência administrativa.

Jacinto Arruda Câmara²⁶ dedicou um artigo para tratar das autorizações administrativas vinculadas no setor de telecomunicações, merecendo destaque o abaixo transcrito:

Há uma definição fortemente arraigada na cultura jurídica nacional, segundo a qual, por autorização, quer-se designar um “ato administrativo de natureza discricionária” e, em geral, por essa característica, normalmente precária, que pode ser extinta (revogada) de maneira unilateral, sem que proporcione qualquer direito a indenização em favor do autorizado.

Essa ideia, porém, não se vê reproduzida em toda legislação. É possível encontrar relevantes exemplos de autorizações que contrariam esse modelo doutrinário. Exemplo marcante desse descompasso – que, justamente por isso, elegi como objeto de análise – é o da autorização criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472m de 16 de julho de 1997). Ao contrário do que apregoa a clássica doutrina brasileira, o legislador optou por atribuir a esse instrumento de outorga segurança e estabilidade jurídica. (...)

O sentido dado pela LGT à autorização para prestar serviços de telecomunicações não obedeceu ao figurino traçado pela doutrina tradicional brasileira. Na legislação do setor, referido instrumento foi concebido para viabilizar a prestação de serviços de telecomunicações em regime privado. Regime este que, por definição do Poder Executivo, é aplicável a todos os serviços de telecomunicações, inclusive ao serviço de telefonia fixa (STFC), que o admite no sistema de concomitância com o regime público.

Por esta aplicação já se percebe que a receita reproduzida nos manuais, de acordo com a qual a autorização seria um instrumento precário e discricionário para exercício de determinada atividade, não é adequada ao

26 ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.587 e ss.

perfil instituído pela LGT. E a lei bem acentuou tais diferenças.

A ausência de precariedade está bem marcada quando se prevê, para a hipótese de extinção da autorização por razões de interesse público, um prazo mínimo de cinco anos para a prestadora continuar explorando o serviço. Se houver necessidade de paralisação imediata da exploração do serviço em regime privado, a lei assegura o direito à indenização prévia da autorizatária, prevendo como mecanismo para efetivação desta medida a desapropriação. É o que dispõe o art. 141 da LGT.

(...)

Noutro ponto relevante para a presente análise, a LGT foi ainda mais direta. Deveras, já na própria definição do instrumento buscou-se afastar a equivocada ideia de que a expedição desses atos (as autorizações para prestar serviços de telecomunicações) dependeria de análise discricionária da Agência. Isto foi feito ao caracterizar a aludida autorização como ato vinculado.

Diante de todo o exposto, é possível afirmar que o uso do termo “autorização” causou grande controvérsia, mas que boa parte da doutrina já vem se posicionando do sentido de que a autorização pode ser utilizada com caráter vinculativo e não precário, sem que isso seja causa de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Jacinto Arruda Câmara²⁷ conclui, neste sentido, que:

É inegável a existência de autorizações vinculadas, que podem conviver com autorizações de outro tipo, marcadas pela discricionariedade e precariedade. É o que se extrai do ordenamento jurídico brasileiro, com respaldo na experiência internacional.

Assim, apontado e superado o conflito quanto às autorizações da Lei Geral de Telecomunicações, surge outro questionamento.

A Lei diferenciou os regimes públicos e privados, destacando que este último seria regido pelos princípios das atividades econômicas, o que remete ao princípio da livre iniciativa. Contudo, o instrumento que torna possível essa exploração da atividade econômica, a autorização, também pode vir a estabelecer condicionamentos para tanto.

É o que se depreende do art. 128 da Lei Geral de Telecomunicações:

Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

- I - a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;
- II - nenhuma autorização será negada, salvo por motivo relevante;
- III - os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;
- IV - o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser;
- V - haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos.

É o que explicam Floriano de Azevedo Marques Neto e Milene Coscione²⁸:

27 ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.597.

28 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, COSCIONE, Milene Louise Renée. *Telecomunicações: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2011 p. 65.

O tema é certamente passível de amplo debate, já que, dependendo do nível de compromisso que se venha a impor, haverá desnaturação do regime privado de prestação dos serviços de telecomunicações, na medida em que esses compromissos tenderão a se aproximar ou de obrigações de universalização ou de continuidade. Não bastasse isso, esses compromissos podem ter fortíssimo impacto no plano da competição, como já destacado ao se tratar das assimetrias regulatórias.

Isto posto, e considerando que os serviços autorizados estão sujeitos aos princípios da atividade econômica (art. 126 da LGT), não poderia o Estado impor condicionamentos que viessem a reduzir ou retirar os princípios estabelecidos no art. 170 da Constituição Federal, como a livre concorrência e a livre iniciativa. Contudo, nos dias atuais vem sendo cada vez mais difícil a identificação de um regime jurídico específico para serviços públicos e para atividades econômicas.

Vitor Rhein Schirato²⁹ esclarece essa dificuldade de diferenciar os dois regimes jurídicos:

O entendimento doutrinário existente parte do pressuposto de que os serviços públicos são dotados de um regime jurídico específico, próprio, nada semelhante ao aplicável às atividades econômicas exploradas com fundamento no artigo 173. Tal distinção pode até ter sido clara um dia, mas hoje não mais, de sorte que, segundo entendemos, não há como se partir do crivo do regime da atividade para diferenciar serviço público e o de atividade econômica.

(...) com os processos de liberalização e abertura pelos quais os serviços públicos passaram nos últimos anos, tornou-se muito dificultosa a identificação de um regime jurídico típico de serviço público e um regime jurídico típico das atividades econômicas.

(...)

De outro bordo, atividades que antes eram serviços públicos deixaram de sê-lo, passando a ser atividades econômicas sujeitas a uma forte regulação estatal e, não raro, continuaram sendo prestadas pelo Estado em condições muito semelhantes, o que torna impossível identificar com clareza em quais casos se trata de serviço público e em quais casos das demais atividades econômicas. Ademais, a sujeição de uma enorme plêiade de atividades a uma complexa e severa regulação estatal faz desaparecer a noção de que as atividades econômicas seriam demarcadas por um regime jurídico de ampla liberdade de iniciativa. Cada vez mais, impinge-se às atividades econômicas em regime de obrigações provenientes de normas públicas, em razão de seu acentuado grau de essencialidade para a satisfação das necessidades coletivas. Entretanto, não se cria sobre essas atividades um serviço público senão mecanismos de controle exercidos pelo Estado, para satisfação dos interesses da coletividade.

A livre iniciativa não é um direito absoluto, sendo possível a imposição de limites e restrições, mas deve haver um controle para que os condicionamentos impostos pelo Estado não tornem a atividade inviável para os parâmetros de uma atividade econômica em sentido estrito. A Lei Geral de Telecomunicações foi clara ao estabelecer no art. 126 que a exploração dos serviços sujeitos ao regime privado seria baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica e o texto legal não pode ser ignorado.

Neste sentido, a fim de se preservar a natureza do regime, admite-se, até mesmo, que a mesma atividade seja explorada em regimes jurídicos diferentes. É o que se chama de assimetria de regimes.

29 SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.127-128.

É o que explica Vitor Rhein Schirato³⁰:

Aditado à possibilidade de concorrência na prestação dos serviços públicos sem assimetria de regimes, há a possibilidade de concorrência com assimetria de regimes, ou seja, com a existência de agentes exploradores da atividade em regime de concorrência e sujeitos a regimes jurídicos distintos. Consoante entendimento de Floriano Marques Neto, a assimetria de regimes pode ser definida como a existência de 'agentes econômicos sujeitos a uma incidência regulatória díspar, mas que competem na exploração de uma mesma atividade pública'. Vale dizer, seria o fenômeno segundo o qual dentro de uma mesma atividade considerada serviço público haja agentes sujeitos a regimes jurídicos distintos.

A necessidade de se diferenciar bem os regimes jurídicos aos quais determinada atividade está adstrita ficou mais evidente, considerando a edição da Lei n. 13.879/2019, que trouxe a possibilidade de adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Geral de Telecomunicações possui diversas peculiaridades, entre as quais a existência do duplo regime de exploração dos serviços de telecomunicações – público e privado e a exigência de autorização vinculada, não precária, para a exploração de serviços sujeitos ao regime privado.

A doutrina fica bastante dividida quando discute os temas acima destacados. Parte entende que o regime jurídico previsto seria inconstitucional, uma vez que todo e qualquer serviço de telecomunicações seria um serviço público, por conta do previsto no inciso XI do art. 21 da Constituição Federal. A outra parte não vê inconstitucionalidade na existência do regime privado, seguindo o entendimento da lei de que as atividades sujeitas a este regime seguem os princípios da atividade econômica. A questão vem sendo debatida no Supremo Tribunal Federal, mas ainda se aguarda uma decisão final da Corte. Não se vislumbra, contudo, que todos os serviços de telecomunicações sejam considerados serviços públicos, principalmente porque isto prejudicaria a população e os indivíduos que usufruem dos serviços.

Quanto às autorizações administrativas exigidas para a exploração dos serviços sujeitos ao regime privado, discute-se o previsto na Lei Geral de Telecomunicações de que seriam atos vinculados, não precários. A doutrina mais tradicional entende que o vocábulo autorização foi utilizado de maneira equivocada pela Lei, de modo que deveria ter sido utilizado o termo licença. A doutrina mais moderna segue o entendimento de que a autorização pode ser utilizada de diversas maneiras e que não necessariamente seria sempre um ato discricionário e precário.

Também são alvo de discussão os condicionamentos impostos por estas autorizações, tendo em vista que a Lei é clara ao prever que os serviços explorados no regime privado estão sujeitos aos princípios das atividades econômicas, de modo que estes condicionamentos não podem prejudicar a livre iniciativa e a concorrência, sob pena de aproximar demais os regimes público e privado.

A imposição de um regime privado parece uma medida acertada. Os serviços de telecomunicações estão em constante evolução e o estabelecimento de um regime jurídico

30 SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.288.

público único seria prejudicial para o desenvolvimento do mercado e que, atenda à finalidade pública. A competição estimula o desenvolvimento tecnológico. Concorde-se com a assertiva de que não podem existir condicionamentos em demasia no regime privado, pois isso poderia comprometer a sua razão de ser.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. de A. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Serviço público e telecomunicações. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP*, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/red/article/view/725>.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, L. V. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 16. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GROTTI, D. M. Regime jurídico das telecomunicações: autorização, permissão e concessão. *R. Dir. Adm.*, 2001. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47764>.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KILMAR, C. M.; NOHARA, I. P. D. *Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LIMA, R. C. *Princípios de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

MARQUES NETO, F. de A.; COSCIONE, M. L. R. *Telecomunicações: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2011.

POMPEU, C. T. *Autorização administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RIVERA, L. J. B. *Uma Aproximação à Teoria dos Serviços Públicos*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

SCHIRATO, V. R. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público 'à brasileira'? *RDA 230/59*, Rio de Janeiro, Renovar, out./dez. 2002.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. *Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral*. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/45093>. Acesso em: 17 nov. 2019.

WALD, A.; JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C. A. G. (Orgs.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017.

Recebido em: 01.06.2020

Aprovado em: 05.11.2021

Como citar este artigo (ABNT):

MENEZES, Daniel Francisco Nagao; AYRES, André Pessoa. Serviço público, atividade econômica, os regimes jurídicos e as formas de delegação estatal previstas na lei geral de telecomunicações. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.44, p.82-105, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/11/DIR44-04.pdf>. Acesso em: dia mês. ano.