

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 155

julho/setembro – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A nova administração gerencial do Estado brasileiro e a prestação de serviços públicos de telecomunicações

Antonela Diana Luz Teixeira Motta

Na década de 90, presenciamos uma mudança significativa na organização da prestação de serviços de telecomunicações. O novo cenário do Direito de Telecomunicações derivou de um conjunto de reformas no Aparelho de Estado que tomaram corpo no governo Fernando Henrique Cardoso, com o fim de frear o caráter intervencionista do Estado na economia privada, em combate à instabilidade econômica vigente. Foi, então, apresentado ao Direito Administrativo um período de reformulação de conceitos e princípios, reforçando seu caráter de transformação constante, em consonância com a realidade econômico-social do momento histórico.

A Reforma Administrativa brasileira é resultado de um contexto internacional de crise do papel do Estado, decorrente de uma mudança profunda na economia mundial. O fenômeno de reavaliação da atuação estatal não é, no entanto, novidade para a história geral. Como já observado anteriormente, a administração estatal é constantemente revista e atualizada conforme as forças econômicas e sociais dominantes, em prol da estabilização do mercado, do bem-estar social, do equilíbrio das forças políticas e, principalmente, em prol da *governança* do Estado, ou seja, do seu poder de implementar políticas públicas efetivas e eficientes. É o que Luiz Carlos Bresser Pereira caracterizaria como o “caráter cíclico da intervenção estatal” (apud AZULAY NETO).

Antonela Diana Luz Teixeira Motta é Membro do Grupo de Estudos em Regulação de Telecomunicações, Núcleo de Regulação Setorial da Faculdade de Direito da UnB.

Uma breve retrospectiva histórica pode exemplificar essa realidade (Supra). Reportemo-nos ao século XVIII. O liberalismo nasceu em oposição ao regime absolutista e considerava abominável qualquer tipo de intervenção estatal na liberdade individual, em favor do coletivo. No contexto da revolução industrial e da explosão do iluminismo, presenciando a emergência de teorias fortes e inovadoras, como as teorias contratualistas e do direito natural, a doutrina liberal trouxe à tona os interesses da *classe burguesa*, criada pelo novo modo de produção capitalista.

O Estado Liberal foi a maior expressão do “Estado Mínimo”. Era composto por um pequeno núcleo estratégico e exercia apenas as funções típicas de Estado, tais como a defesa nacional, arrecadação e diplomacia. Possuía uma política de incentivo à iniciativa privada e de proteção da propriedade, sem maiores preocupações com a organização social, já que provinha de um regime que sustentava uma sociedade estamental, estática e inexpressiva.

Todavia, o livre mercado gerou uma concorrência desleal e desenfreada, que resultou na formação de grandes monopólios, aniquilando as empresas de pequeno porte. No final do século XIX, a situação da economia mundial era caótica, culminando no *crack* da Bolsa de Nova York, em 1929.

No campo social, a situação não era diferente: com a industrialização, surgiu uma nova classe social, o *proletariado*, em situação de pobreza, fome e doença. A Revolução Russa alarmou os Estados capitalistas da ameaça socialista e pressionou-os para a adoção de medidas de contenção social e econômica (COELHO, 2000, p. 192).

Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt implementa o *New Deal*, um plano de política intervencionista. Era o começo de um novo período de intervenção estatal, que se intensificou ao fim da Segunda Guerra Mundial, com a necessidade de reconstrução dos países atingidos, com recursos do Estado, já que a iniciativa privada se encontrava demasiadamente enfraquecida para fazê-lo.

Consolidou-se, destarte, o Estado Social ou Estado do Bem-Estar (*Welfare State*). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, verificou-se uma tendência de *socialização*, ou seja, de “preocupação com o bem comum, com o interesse público, em substituição ao individualismo imperante, sob todos os aspectos, no período do Estado Liberal” (1999, p. 19), que impulsionou o Estado a prestar serviços à população em grandes proporções e enfatizou uma forte orientação nacionalista no período, propiciando a instalação de regimes autoritários.

Assim, o Estado assumiu para si atividades essencialmente privadas, como o fornecimento de energia elétrica, a exploração de petróleo e de minérios e a prestação de serviços de telecomunicações, configurando-as como *serviços públicos* e consolidando a estatização da economia. Criou *fundações* e *autarquias* para melhor executar esses serviços, descentralizando a Administração Pública; e as sociedades de *economia mista e empresas públicas*, como meio de intervenção no domínio econômico. Para incentivar as atividades da iniciativa privada de interesse público, o Estado desenvolveu o *fomento*, através de meios honoríficos, outorga de privilégios, financiamentos, incentivos fiscais, promoção industrial, inversões estrangeiras e transferência de tecnologia (supra, p. 20).

O intervencionismo do Estado Social foi imprescindível para a promoção do desenvolvimento econômico e social, porque harmonizou o mercado econômico para reestruturar as empresas privadas e desenvolveu políticas sociais, o que possibilitou uma distribuição de renda mais igualitária. No entanto, a burocracia administrativa e o modo tecnocrático de distribuição de funções públicas desse modelo de Estado colocaram sérios entraves ao desenvolvimento da própria atuação estatal. A estrutura rígida de organização estatal não permitiu a adequação à nova ordem mundial que se formava.

Na segunda metade do século XX, a tecnologia avançou numa velocidade jamais

vista, o que propiciou uma redução significativa nos custos de transporte e comunicação. Encurtaram-se as distâncias, e o mundo estava mais próximo, mais integrado. Presenciou-se, nesse período, um reaquecimento da economia mundial, com a disputa internacional por avanços tecnológicos e, principalmente, por mercados consumidores. A chamada “globalização da economia” instalou-se definitivamente.

Nesse contexto, ocorreu uma diminuição no poder do Estado nacional, levando à formação de blocos regionais, na tentativa de manter seu poder regulador. A intervenção estatal na concorrência do mercado interno perdeu o sentido, pois não se podia mais conter a competitividade internacional. Seguiu-se o descontrole fiscal, com a perda do crédito público e a diminuição na capacidade de gerar poupança; a redução nas taxas de crescimento dos países desenvolvidos; o aumento do desemprego e os elevados índices de inflação. Tornou-se necessário diminuir as despesas estatais e conseguir meios de reabastecer os cofres públicos, sob pena de um colapso nas finanças do Estado.

Percebeu-se, então, que não mais se justificava a manutenção dos monopólios estatais em atividades de cunho econômico. A burocracia do Estado Social impediu que as empresas estatais acompanhassem os avanços tecnológicos, perdendo eficiência na prestação de serviços públicos e qualidade nos seus produtos. Portanto, a exploração desses monopólios não era suficiente nem mesmo para o seu financiamento, quanto mais para contribuir com acréscimo na renda pública.

Foram implantadas, então, as primeiras políticas de respaldo neo-liberal, nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Regan, nos Estados Unidos, que encontraram na *privatização*, na “*publicização*” e na *terceirização* um meio de descongestionar a Administração, eliminar gastos e, ainda, angariar fundos para suas reservas. A idéia de *Estado Mínimo Comprador*

(*Minimal Purchasing State*) disseminou-se pelo mundo ocidental e ganhou adeptos até mesmo entre países oriundos de regimes socialistas, como a Rússia.

O modelo ideal de Estado não era mais o de produtor e executor de bens e serviços, e sim o de promotor e regulador da atividade privada. Ele passa de patrocinador da economia a administrador de seus efeitos de acordo com o interesse público.

No Brasil, a política neoliberal apareceu inicialmente no governo Fernando Collor de Mello, na tentativa de conter a dívida externa e o aumento da inflação, mas foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que ela se consolidou. Embora a Constituição de 1988 tenha representado um retrocesso burocrático no caminho a uma administração pública gerencial (DI PIETRO, 1999, p. 33), foi elaborado, em 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, delineando qual seria a nova roupagem da Administração Pública brasileira, cuja execução só se tornou viável por meio de Emendas Constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional.

Em apresentação ao Plano Diretor, o Presidente Fernando Henrique expõe seus objetivos:

“É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções” (MINISTÉRIO..., 1995).

Esse Plano Diretor e as medidas que o sucederam implantaram no Brasil um sistema de *parceria* com a Administração Pública, com a finalidade de deixar o Estado mais leve e os serviços mais eficientes, sem descuidar do fiel atendimento ao “*cliente-cidadão*”. Ele criou os *contratos de gestão* para dar maior autonomia a organizações sociais e autarquias (muito embora os autores de direito administrativo afirmem que os contratos de gestão não estão sendo difundidos: teriam ficado só na retórica); e os *contratos de concessão, atos de autorização e termos de permissão* para delegar a particulares a execução de atividades de interesse público; além do instituto da *terceirização* para delegar serviços administrativos a empresas privadas.

Porém, por mais que a política neoliberal adotada pela Administração Pública brasileira exigisse seu afastamento da gestão do setor de produção de bens e serviços, era necessário zelar pela qualidade e continuidade na prestação dos serviços públicos transferidos para a iniciativa privada, devido à sua grande utilidade pública. O Estado não poderia, simplesmente, deixar essas atividades ao sabor do mercado competitivo, do controle pelo capital externo e da busca por lucros das empresas privatizadas, sem que medidas fossem tomadas no sentido de proteger o interesse público na realização eficiente dos serviços envolvidos.

Nesse sentido, foram criadas *agências reguladoras*, autarquias de caráter especial, autônomas, com patrimônio e receita próprios, poder normativo e capacidade decisória. Segundo Di Pietro, são atribuições desses órgãos públicos:

“(…) regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação, realizar o procedimento licitatório para escolha do concessionário, permissonário ou autorizatário, celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar o ato unilateral de outorga da autorização, definir o valor da tarifa e de sua revisão ou reajuste (quando for o caso), contratar a exe-

cução dos serviços, aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável, fazer a reversão de bens ao término da concessão, exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, enfim exercer todas as prerrogativas que a lei outorga ao poder público na concessão, permissão e autorização (1999, p. 132).”

A criação da ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações - foi um dos instantes decisivos na implantação de uma nova política de atuação no setor de telecomunicações no Brasil. Como não poderia deixar de ser, esse setor precisava acompanhar as mudanças que estavam sendo introduzidas na Administração Pública em geral, quer para permitir o enxugamento da máquina estatal, quer para garantir a instalação e fruição no país de novas tecnologias promissoras, como a telefonia celular, que a burocracia e ineficiência das empresas públicas, debilitadas pela constante ingerência política no seu funcionamento e pelo sucateamento de seu patrimônio, não conseguiam oferecer de maneira eficiente ou acessível para a crescente demanda surgida.

Uma visão panorâmica da evolução do setor nos mostra que nem sempre o Estado foi o encarregado de prestar os serviços de telecomunicações (ESCOBAR, 1999, p. 97-99). Nos tempos imperiais, os serviços telegráficos e de telefonia eram explorados, na maioria das vezes, pela iniciativa privada, e a outorga para instalação de linhas telefônicas era de competência da União apenas.

As bases para a concessão de linhas telefônicas só foram fixadas pelos Decretos nºs 8.452-A/1882 e 8.935/1883 e, a partir de então, as Constituições de 1891 e 1934 estabeleceram que os serviços telegráficos (ou telefônicos, havia uma identidade entre ambos os serviços) seriam explorados pela União, Estados e Municípios, diretamente ou mediante concessão. A Constituição de 1946 determinou que os serviços de “comunicação por eletricidade” (telegrafia e tele-

fonia) interestaduais e nacionais seriam de competência da União e, quando por ela não abrangidos, poderiam ser explorados pelos Municípios e por particulares.

Com a Lei nº 4.117/1962, foi instituído o *Código Brasileiro de Telecomunicações*, regulamentado pelo Decreto nº 52.026/1963, formulando a primeira política nacional para o setor com a instalação do *Conselho Nacional de Telecomunicações – Contel e da Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel*, que garantiram a modernização da infra-estrutura e propiciaram a melhoria dos serviços telefônicos e de transmissão de TV.

A Constituição de 1967 qualificou de *serviço público federal* os serviços de telecomunicações, o que acarretou a incorporação, pela União, de cerca de 900 empresas concessionárias e a instalação, pelo Decreto-Lei nº 200/1967, do Ministério das Telecomunicações. A Lei nº 5.792/1972 criou a empresa *Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás*, e o Decreto nº 74.379/1974 a designou como concessionária geral para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional.

A Telebrás era uma *holding* constituída por uma empresa de longa distância – a Embratel – e 27 operadoras locais, as Teles (Telesp, Telerj, Telebrasília, Telemig, etc.). No entanto, no início dos anos 80, concomitantemente à crise do Estado Social, surgem os primeiros problemas da Telebrás. A empresa necessitava de profissionais mais preparados tecnicamente e de investimento em tecnologia para acompanhar a modernização dos serviços de telefonia celular, comunicação de dados, serviços telemáticos, redes de valor agregado, TV a cabo, etc., o que era imensamente dificultado pela politização das diretorias da *holding* e de suas subsidiárias, e pela sua baixa capacidade de investimento. Era, pois, inevitável a reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, cujas principais etapas serão analisadas a seguir.

Em 1995, foi aprovada a *Emenda Constitucional nº 8*, que, modificando os incisos XI

e XII do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, eliminou o monopólio estatal exercido pela Telebrás¹. Um ano depois, foi editada a “*Lei Mínima*” (Lei nº 9.295/1996), que dispôs sobre a exploração do Serviço Móvel Celular, do Serviço Limitado e do Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite; sobre a utilização da rede pública de telecomunicações para a prestação de Serviço de Valor Adicionado; e sobre a criação de uma Comissão Nacional de Comunicações, a *CNC*, para exercer as funções de órgão regulador dos serviços de telecomunicações.

Seguiu-se a *licitação* da concessão da Banda “B” do Serviço Móvel Celular, em abril de 1997, dando o primeiro passo para estabelecer um ambiente competitivo no setor de telecomunicações. Por fim, no dia 16 de julho de 1997, foi editada a *Lei Geral de Telecomunicações – LGT* (Lei nº 9.472), que, em suma, dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação do órgão regulador do setor – a *ANATEL*, a reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações e a abertura oficial da competição no setor.

Estabelecido o arcabouço jurídico necessário, iniciou-se o processo de privatização do Sistema Telebrás. A princípio, a empresa foi subdividida em treze companhias: três *holdings* das concessionárias regionais de telefonia fixa; uma *holding* da operadora de longa distância (Embratel); oito *holdings* das concessionárias de telefonia móvel – Banda “A”; e ainda a Telebrás residual, que deveria depois desaparecer, por meio de processo de dissolução e liquidação.

Mais tarde, respeitando as etapas de implantação do novo sistema estabelecidas na LGT, foram realizadas licitações para as chamadas *empresas-espelho*, criadas para implantar a concorrência no setor de telefonia fixa. Mediante termo de autorização, a tais empresas foi permitido explorar os mesmos serviços que as concessionárias adquirentes das empresas do antigo Sistema Telebrás, nas mesmas áreas de atuação des-

tas. Foram licitadas, também, autorizações para a atuação de *empresas-espelinho*, idealizadas para atender pequenas áreas às quais as empresas-espelho não teriam acesso imediato.

A transformação do modo de prestação de serviços de telecomunicações exemplificam o processo ocorrido em outros setores antes monopolizados pelo Estado, como o setor de energia elétrica. Atividades que antes eram tidas invariavelmente como serviços públicos, que o Estado tinha a obrigação de prestar e de garantir a sua qualidade, universalização e continuidade, hoje são delegadas a particulares.

Com isso, verificou-se a necessidade de rever a amplitude do dever de atuação do Estado ante a nova situação apresentada. Questionamentos surgiram no âmbito de atuação do Direito Administrativo, e um deles é quanto a abrangência do termo “serviço público”. Quais serviços poderiam ser assim classificados? Qual o dever do Estado perante as atividades elencadas como tal? Quais as obrigações exigíveis dos particulares na prestação de serviços desse naipe? Dessa forma, procederemos à análise do conceito de serviço público, para que possamos melhor compreender a implicância dessa classificação para a nova organização da Administração Pública.

Embora a maior parte da doutrina afirme que a definição clássica do serviço público reúna três elementos – o subjetivo (serviço público é aquele prestado pelo Estado), o material (objeto do serviço público é a satisfação das necessidades coletivas) e o formal (serviço público é aquele exercido sob regime de Direito Público) –, nem sempre, no panorama de atuação da atividade estatal, todos foram considerados conjuntamente.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti, a expressão apareceu pela primeira vez em um trecho do Contrato Social, de J. J. Rousseau, abrangendo qualquer atividade estatal (GROTTI, 2000, p. 40). Desde então, muitas conotações lhe foram atribuídas. Para o Estado Liberal, o serviço público era todo

aquele prestado pelo Estado e destinado a satisfazer as necessidades coletivas. Só se conhecia a prestação desses serviços no âmbito do Direito Público. Na vigência do Estado Social, contudo, esse conceito absorveu atividades comerciais e industriais, e funções que o modelo intervencionista da atividade estatal passou a considerar como serviço público, sem fundamento no interesse coletivo da sua incorporação ao aparelho do Estado, embora fossem essas funções inseridas no regime de Direito Público.

Com a implementação do neoliberalismo no cenário político mundial, a idéia de interesse público está, mais do que nunca, associada à prestação de serviços públicos. Esse enfoque no elemento material do serviço público chegou ao ponto de descaracterizar seu elemento subjetivo, permitindo a atuação de particulares como prestadores de serviço público, se investidos desse poder pelo Estado, por meio de instrumentos legais e contratuais adequados.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o serviço público como sendo:

“(…) toda atividade de oferecimento de utilidade pelos administradores, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo” (2000, p. 575).

Ele entende que as atividades desenvolvidas pelo Estado relativas à exploração da atividade econômica, por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista, por exemplo, representam *serviços governamentais* e não serviços públicos. Neste sentido:

“Quando o Estado interfere, suplementarmente, na *exploração de atividade econômica*, ao desenvolver atividades desta natureza estar-se-á diante de *serviços governamentais* e não de *serviços públicos*” (supra, p. 594, 599).

E em sua definição de serviços governamentais, afirma que são

“(…) os que correspondam à exploração de atividade econômica pelo Estado, em concorrência com os particulares ou sob regime de monopólio [caso das atividades elencadas no artigo 177 da Constituição Federal]², mas que são perfeitamente inconfundíveis com os serviços públicos”³.

Quanto aos serviços oferecidos pelas organizações sociais “publicizadas”, como a saúde e a educação, ele acredita que só constituem serviços públicos quando realizados diretamente pelo Estado e que o controle estatal dessas atividades, quando delegadas aos cuidados da iniciativa privada, configura o exercício normal da polícia administrativa do Estado, sem prejuízo do seu caráter privado. São esses *serviços públicos não privativos do Estado*, em que “*ingressam os serviços que o Estado pode desempenhar, imprimindo-lhes regime de Direito Público, sem, entretanto, proscrever a livre iniciativa do ramo de atividades em que se inserem*” (MELLO, 2000, p. 586).

Sobre os serviços oferecidos mediante delegação do poder público, por meio dos contratos de concessão e permissão, Bandeira de MELLO considera-os *serviços públicos privativos do Estado*, mas não necessariamente prestados por ele; enquanto as atividades desenvolvidas sob autorização do poder público consistem em atividades privadas, sobre as quais o Estado exerce o seu poder de polícia em garantia do bem-estar social. Sendo assim, o autor atenta para a incoerência do texto constitucional ao mencionar a expressão “autorização” no seu artigo 21, XII⁴, quando deveria ter-se referido apenas a “concessão ou permissão”, pois o objeto desse ato administrativo é “facultar ao particular, discricionariamente, a prática de ato material de interesse particular, não reservado ao poder público, mas cuja prática seria vedada sem a prévia expedição do ato em causa” (supra, p. 585).

Hely Lopes Meirelles tem outra classificação para os serviços públicos. Conside-

rou um sentido amplo de serviço público, que compreende dois tipos de atividades desenvolvidas pela Administração Pública: os *serviços públicos*, ‘*stricto sensu*’, e os *serviços de utilidade pública*. Para ele:

“(…) o que prevalece é a vontade soberana do Estado, qualificando o serviço como *público* ou de *utilidade pública*, para sua prestação direta ou indireta, pois serviços há que, por natureza, são privativos do Poder Público e só por seus órgãos devem ser executados, e outros são comuns ao Estado e aos particulares, podendo ser realizados por aquele e estes” (1998, p. 286).

Meirelles tem, a esse respeito, uma visão institucional-subjetivista, centrada no elemento Estado, que se contrapõe claramente à posição material de Bandeira de Mello, cujo foco é o interesse público legitimador da atividade do Estado na esfera de poder a ele conferida.

É necessário ressaltar, porém, que, com o advento de sua morte em 1990, o saudoso mestre Meirelles não pôde vivenciar, de todo, o processo de reforma da Administração Pública. Restam alguns de seus conceitos um tanto obsoletos quanto à visão atual de administração gerencial, uma vez que guardam relação com a ótica burocrática consolidada no tempo de seus enriquecedores estudos. Mesmo assim, é válido conferir o que o ilustre jurista tem para dizer a respeito do tema proposto.

Assim conceitua serviços públicos:

“Propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público (...)” (supra).

Conceitua também os serviços de utilidade pública:

“São os que a Administração, reconhecendo a sua *conveniência* (não

essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizados), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários” (supra).

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 175, que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Decorre daí, claramente, que a intenção do legislador constituinte era vincular a prestação de serviços públicos aos particulares por meio dos instrumentos de concessão e permissão. A Constituição Federal abraçou, nesse trecho, a tese de Bandeira de Mello ao estabelecer a competência para a prestação dos serviços públicos, dispondo que, fora as atividades prestadas diretamente pelo Poder Público, só é serviço público aquele prestado mediante regime de concessão ou permissão.

A Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), por sua vez, em seu artigo 2º, II, assim define “concessão de serviço público”:

“[É] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, por prazo determinado”.

E quanto à “permissão de serviço público”, disserta o inciso IV do mesmo artigo:

“[É] a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

Temos, aqui, que a hipótese inversa do que prevê a Constituição Federal também é verdadeira. Se vimos que os institutos ideais para a delegação de serviços públicos

são a concessão e a permissão, a Lei de Concessões determina que todo serviço prestado mediante concessão ou permissão é serviço público.

A esse respeito, assevera Di Pietro:

“O art. 175 da Constituição faz referência apenas à concessão e à permissão como formas de prestação de serviços públicos. Mas o art. 21, inciso XII, arrola os serviços que a União pode executar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Além disso, na legislação ordinária e na doutrina a autorização é mencionada também como forma de delegação de serviços públicos ao lado da permissão e da concessão” (1999, p. 122).

Ela entende que foi criada uma graduação entre a delegação da execução de serviços públicos a particulares e a outorga de consentimento ao particular para a utilização privativa de bem público, caracterizando o uso da autorização, permissão e concessão para prestação de serviços públicos ou, simplesmente, para uso de bem público. Segundo a autora, a Constituição fundamenta a concessão e permissão de serviços públicos, em seu artigo 175, e a autorização de serviço público, em seu artigo 21, inciso XII.

Quanto à autorização, concessão e permissão de uso de bem público, são previstas por alguns artigos da Lei nº 9.074, que trata da outorga desses institutos jurídicos, como, por exemplo, os artigos 5º, inciso III, 13 e 14; porém, foge aos objetivos deste trabalho analisar os institutos da autorização, concessão e permissão de uso público, aos quais se remete Di Pietro, por se tratar de uma hipótese de atuação do poder de polícia da Administração Pública sobre a integridade da *res* pública, e não de efetiva prestação de serviço, sem prejuízo, no entanto, da importância dessa classificação.

Miguel Reale também admite a hipótese de prestação de serviços públicos por meio da autorização, alegando que o legislador estabeleceu uma “graduação entre a autori-

zação, a permissão e a concessão de serviço público, segundo o índice de participação ou de controle do Poder Público no concernente aos bens e aos serviços” (1969, p. 152).

Porém, percebe-se que alguns autores partem de uma premissa dúbia: a de que o artigo 21, XII, da Constituição Federal permita a utilização da autorização para delegar a execução de serviços públicos pela Administração Pública a particulares. O infortúnio não está na inclusão da autorização nesse dispositivo, mas na interpretação que a ele se tem conferido.

A proposta do artigo 21 da Constituição Federal não é, na verdade, elencar os serviços públicos prestados pela União, mas apenas atribuir a ela a obrigação de zelar pelos interesses primordiais da população, delimitando os *serviços estatais*, e não necessariamente os serviços públicos. De um modo geral, esse artigo institui os pontos culminantes da atuação do Poder Público Federal, fixando os limites do poder de polícia e atribuindo o poder para implementar políticas desenvolvimentistas.

Quanto aos setores da atividade econômica especificados no artigo, a intenção, ao enfatizar a atuação da União no seu funcionamento, foi de ressaltar seu caráter de interesse público. O inciso VIII, por exemplo, obriga a União a fiscalizar as operações financeiras, os serviços de seguro e a previdência privada; o inciso X a incumbem de manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; os incisos XI e XII exigem que a União explore, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, radiodifusão sonora e de sons e imagens, fornecimento de energia elétrica, etc.

Não foi à toa que a Emenda Constitucional nº 8 retirou da redação do inciso XI do artigo 21 a expressão “serviços públicos de telecomunicações”, fazendo menção apenas a “serviços de telecomunicações”⁵. O fato de ter sido confiada à União Federal a exploração exclusiva dos serviços de telecomunicações não é suficiente para classifi-

cá-los como serviços públicos, eis que, no cenário atual, alguns desses serviços são de interesse restrito, e mesmo os de interesse coletivo têm uma forte característica de atividade econômica. Igual raciocínio é utilizável para dizer o porquê da não inserção das atividades enumeradas no inciso XII do mesmo artigo na categoria de serviço público.

Além do mais, considerar que o artigo 21 enumera serviços públicos é negar a possibilidade de que os Estados, Municípios e Distrito Federal possam prestá-los, por meio de sua máquina administrativa própria. E o próprio artigo 21 esclarece, quando diz, em seu inciso XIV, que compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a *execução de serviços públicos*, por meio de fundo próprio”.

Já o elemento formal do conceito clássico de serviço público é de relevância controversa para o novo Direito Administrativo, mas a face mais expressiva da doutrina ainda considera o regime de Direito Público indispensável para caracterizar a natureza pública de uma atividade.

Bandeira de Mello nega veementemente a hipótese de prestação de serviço público sob regime de Direito Privado, afirmando que são dois os elementos componentes do serviço público: o “*substrato material*”, que consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados, e o “*traço formal*”, o regime de Direito Público. E assevera:

“(…) o primeiro elemento do serviço público é absolutamente insuficiente para configurá-lo, (...) tal substrato pode existir inúmeras vezes sem que, entretanto, se possa falar em serviço público. (...) Este só existirá se o regime de sua prestação for o regime administrativo, ou seja, se a prestação em causa configurar atividade administrativa pública, em uma palavra, *atividade prestada sob regime de Direito Público*” (2000, p. 579).

E complementa, em nota explicativa:

“É por isso que noções como ‘serviço público econômico’, por exemplo, (isto é, serviço estatal prestado sob regime fundamentalmente de Direito Privado), não servem para nada. É possível que, talvez, possam interessar a economistas ou politólogos, mas para a área jurídica seu préstimo é nenhum. Antes, é pior do que nenhum, pois só podem induzir a confusões e causar equívocos aos menos avisados” (supra).

O regime de Direito Público é tido como essencial para a prestação de serviços públicos porque exige uma participação ativa do Estado na promoção, regulação e fiscalização dessas atividades. Durante a vigência da Administração Pública Burocrática, o Estado Social assumiu um sólido compromisso acerca da qualidade, universalidade e continuidade na prestação desses serviços.

Com a reforma do Estado, a Administração Gerencial lançou mão das parcerias com a iniciativa privada, o que não descaracterizou o interesse público envolvido no oferecimento de serviços adequados. No entanto, isso não quer dizer que a tutela desse interesse público requer que toda atividade antes desenvolvida pelo Estado continue a ser realizada sob regime público.

De volta ao artigo 175 da Constituição Federal, seu parágrafo único, inciso I, define que cabe à lei dispor sobre o regime jurídico das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público⁶. Com esse dispositivo, a Constituição Federal inequivocamente manifestou sua intenção de permitir a prestação do serviço público tanto em regime jurídico de direito privado quanto de direito público, por contrato de concessão e termo de permissão que, como explicitado acima, são os instrumentos adequados para delegar poderes de execução de serviço público.

As agências reguladoras e as demais autarquias de regime especial, como o CADE e o DNER, exercem a função protetora do

Estado junto aos serviços privatizados, a fim de garantir que a população não quedará desprovida de serviços eficientes. Exigir que todas as empresas trabalhassem sob regime público, no entanto, dificultaria o estabelecimento da concorrência tão estudada e idealizada no processo de desestatização.

A LGT, amparada pelas diretrizes constitucionais, organizou os serviços de telecomunicações em serviços de interesse restrito e serviço de interesse coletivo e, quanto ao regime jurídico de prestação desses serviços, permitiu que fossem explorados em regime público ou privado, deixando a cargo da ANATEL a sua regulação. Veremos agora qual a importância dessa disposição das atividades para o seu reconhecimento como serviços públicos.

O Regulamento dos Serviços de Telecomunicações (Resolução nº 73/1998), em seu artigo 17, define 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”, que será prestado em regime público ou privado, conforme definido pelo Poder Executivo por meio de Decreto.

O artigo 18, por sua vez, conceituou serviço de telecomunicações de interesse restrito como “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”, que, de acordo com o disposto no artigo 19 do mesmo diploma legal, só será prestado em regime de direito privado.

Essa diferenciação tem como finalidade delimitar a extensão do interesse público nos serviços de telecomunicações, para que a regulação a que se propôs a ANATEL possa funcionar de acordo com as necessidades da população, sem influenciar injustificadamente os serviços visados por uma quantidade reduzida de consumidores. Assim, os serviços de interesse coletivo estão

sujeitos a condicionamentos necessários para que sua exploração atenda aos interesses da coletividade, enquanto os serviços de interesse restrito só estão regulados a ponto de não permitir que sua prestação prejudique os interesses dessa mesma coletividade.

O ato da ANATEL nº 3.807, de 23 de junho de 1999, classificou os serviços de telecomunicações quanto aos interesses a que atendem, conforme determinou o artigo 62 da LGT. Considerou-se de interesse coletivo os serviços: telefônico fixo comutado, 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 radiorrecado, especial de frequência padrão, especial de boletim meteorológico, especial de sinais de horários, móvel global por satélite, radiocomunicação aeronáutica, móvel celular, rede de transporte de telecomunicações, móvel especializado, radiotáxi especializado e telestrada.

Os serviços classificados como de interesse privado foram: especial para fins científicos e experimentais, especial de radioautocine, limitado privado, limitado de radioestrada, limitado estações itinerantes, móvel privado, radiotáxi privado, radiochamada privado, redeprivado, móvel aeronáutico, rádio do cidadão e radioamador.

Entretanto, para alguns serviços de telecomunicações, o referido Ato da Anatel remeteu às características de abrangência e utilização a sua definição como de interesse coletivo ou de interesse restrito. São eles os serviços: especial de radiodeterminação, especial de supervisão e controle, especial de radioacesso, limitado especializado, rede especializado, circuito especializado e móvel marítimo.

Não é difícil perceber, após essa explanação, que os serviços de interesse restrito não configuram, de maneira alguma, serviços públicos, devido à sua baixa relevância

para o interesse público. É difícil classificar, porém, entre os serviços de interesse coletivo, quais os que poderiam ser considerados como tal.

Para resolver a questão colocada, remetamo-nos à disposição dos serviços de telecomunicação entre os prestados sob regime público ou privado. A LGT, em seu artigo 65, estabeleceu que cada modalidade de serviço será destinada à prestação exclusivamente no regime público ou privado, ou ainda concomitantemente nos dois regimes. O Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, já referido acima, conceitua, em seu artigo 13, serviços de telecomunicações explorados no regime público:

“(...) são aqueles cuja existência, universalização e continuidade *a própria União compromete-se a assegurar*, incluindo-se neste caso as diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado, de qualquer âmbito, destinado ao uso do público em geral”,

mas assevera, em seu artigo 14, que

“os serviços de telecomunicações explorados no regime privado não estão sujeitos a obrigações de universalização e continuidade, *nem prestação assegurada pela União*”.

É certo que o compromisso da União em assegurar a universalização e continuidade é inerente ao regime de direito público para qualquer serviço público. No entanto, a LGT propôs ainda uma diferença inovadora para a distinção entre serviços públicos e privados, referente à *essencialidade* do serviço prestado. O §1º de seu artigo 65 assim dispõe: “não serão deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, *sendo essenciais*, estejam sujeitas a deveres de universalização”. Significa dizer que se determinado serviço de telecomunicações de interesse coletivo é reconhecido como essencial, são intrínsecos à sua prestação deveres de universalização, característica que determina a aplicação do regime de direito público.

A tabela abaixo demonstra precisamente a diferença na prestação dos serviços de telecomunicações nos dois regimes e a intensidade da intervenção do Estado em cada

um deles, por meio das funções reguladora, organizadora, fiscalizadora e legisladora outorgadas à ANATEL pela Administração Federal⁷.

<i>Regime Público</i>	<i>Regime Privado</i>
As operadoras têm deveres de universalização e o Estado submete-se à continuidade	As operadoras não têm esses deveres
Necessidade de outorga para exploração do serviço	Não há outorga para exploração do serviço, mas apenas para direito de uso de bem público (frequências)
Regime de <i>price cap</i> durante pelo menos 3 anos	Liberdade de preços
Concessão ou permissão	Autorização
O direito de atuação nasce da outorga, que o Estado não é obrigado a dar	Tem direito de atuar desde que atenda requisitos eventualmente impostos
Licitação	Preenchimento das condições estabelecidas. Pode haver licitação no caso de limitação técnica (frequências)
Prazo: limitado conforme ato de outorga (20 anos no caso das concessionárias privatizadas do Sistema Telebrás)	Caráter permanente, exceto no caso de uso de frequências (prazo limitado) ou de interesse público
Obrigação de continuidade na prestação do serviço assegurada pelo Estado	Interferência estatal restrita à manutenção do mercado

É inevitável concluir que apenas os serviços de interesse coletivo prestados sob regime jurídico de direito público podem ser considerados serviços públicos. O forte caráter de atividade econômica contido nos serviços prestados sob regime privado nem mesmo permitem a intervenção direta da União na garantia do interesse público que os classificou como serviço de interesse coletivo.

A LGT determinou que os serviços prestados sob regime público devem ser delegados mediante contrato de concessão ou, quando de cunho transitório o serviço, perante termo de permissão, sendo ainda os serviços sob regime privado facultados mediante ato de autorização. Para as empresas autorizadas, em regra, não é exigida licitação para a obtenção do direito de exploração do serviço, exatamente porque a elas é conferido o papel fundamental de promover a competição no setor, diversificar a oferta de serviços e, assim, dar ao usuário alternativas de escolha, contribuindo ainda para

melhorar a qualidade dos serviços de telecomunicações. A missão das concessionárias, porém, é um tanto mais complexa.

O contrato de concessão impõe às empresas contratadas o dever de possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público aos serviços de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica. Além disso, devem as concessionárias garantir a prestação ininterrupta dos serviços e a sua qualidade, sem paralisações injustificadas. Esses requisitos foram implantados pela própria LGT, que atribuiu às concessionárias de serviços de telecomunicações obrigações de universalização e continuidade, que se concretizaram por intermédio do Plano Geral de Metas para Universalização do STFC e do Plano Geral de Metas de qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado (Decreto nº 2.592/98 e Resolução nº 30/98, respectivamente).

As metas exigidas dos serviços prestados em regime público constituem o que o

inciso IV do artigo 175 da Constituição Federal definiu como a *obrigação de manter serviço adequado*⁸, que a lei de concessões, em seu artigo 6º, § 1º, conceitua como “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”, e impõe sua necessária observância a todas as empresas concessionárias e permissionárias.

Desta feita, a concessão e a permissão cobram das empresas envolvidas atenção especial sobre a atividade por elas desenvolvidas, a fim de reprimir sua característica de atividade econômica, privada, em prol do grande interesse público envolvido nos serviços que se propõem a oferecer. Essa grande interferência da Administração Pública na prestação de serviços de telecomunicações por meio dos institutos da concessão e da permissão é que definem, em absoluto, o seu conteúdo de serviço público. Em outras palavras, *serviço público de telecomunicações é todo aquele prestado mediante contrato de concessão ou termo de permissão*.

Quanto aos serviços de telecomunicações submetidos ao regime público, a LGT se limitou a incluir entre os serviços prestados sob regime público as diversas modalidades de serviço telefônico fixo comutado, sem, contudo, restringir que outros serviços fossem incluídos nessa classificação. A delimitação fez-se pelo Decreto nº 2.534/98, denominado Plano Geral de Outorgas, que determinou o oferecimento do serviço telefônico fixo comutado nos regimes público e privado (art. 1º), aplicando-se aos demais serviços de telecomunicações o regime privado (art. 4º).

A exploração do serviço telefônico fixo comutado pode, então, ser delegada por meio de concessão ou permissão, submetendo a empresa prestadora ao regime de direito público e exigindo desta o cumprimento dos objetivos de universalização e continuidade, e ainda por meio de ato de autorização, sob regime privado, eximindo das empresas autorizadas as obrigações impostas a suas concorrentes de Direito Público.

Se não é exigida das empresas autorizadas do serviço telefônico fixo comutado, conhecidas como “empresas-espelho” e “empresas-espelinho”, a prestação do “serviço adequado” mencionado na Constituição, não se pode dizer que os serviços realizados por elas sejam concebidos como serviços públicos. Então, *são serviços públicos tão-somente os serviços prestados pelas empresas de telefonia fixa submetidas ao regime jurídico de direito público*.

Mas os contratos de concessão foram, contraditoriamente, também utilizados para delegar a exploração dos serviços de telefonia celular. A Lei Mínima, de julho de 1996, determinou que a prestação do serviço móvel aconteceria mediante outorga de concessão e embasou a licitação da Banda “B”, em abril de 1997. Mesmo depois das diretrizes introduzidas pela LGT ante a instabilidade do período de instalação do programa de privatização, a concessão foi ainda utilizada para delegar a exploração das empresas da Banda “A”, decorrentes da privatização do Sistema Telebrás. A grande maioria das empresas prestadoras de serviço celular é, destarte, concessionária de serviços de telecomunicações.

Já foi visto que o instituto da concessão é suficiente para definir a classificação de uma atividade como serviço público, principalmente no setor de telecomunicações, que obriga as concessionárias a garantirem a continuidade e universalização dos serviços prestados. Resta definir se a celebração do contrato de concessão afasta a liberdade conferida às empresas de telefonia celular, pela submissão destas ao regime privado determinada no Plano Geral de Outorgas. A LGT, em seu artigo 83, parágrafo único, assim explica a concessão de serviços 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”.

A afirmação expressa na LGT de que a concessão de serviços de telecomunicações deve caracterizar submissão ao regime público afasta a hipótese do artigo 175, I, da Constituição Federal. Ou seja, definitivamente não é o caso de prestação de serviços públicos, mediante concessão, em regime jurídico de direito privado, porque a lei expressamente negou essa possibilidade. Assim, *as empresas concessionárias do serviço móvel celular são legítimas prestadoras de serviços públicos, sob regime jurídico de Direito Público* (embora o Plano Geral de Outorgas não tenha admitido essa possibilidade), e devem ser submetidas ao compromisso de universalização e continuidade de seus serviços, previsto no artigo 63, parágrafo único, da LGT⁹ embora o Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado e o Plano de Metas para a Universalização do STFC, como os nomes explicitam, só sejam aplicáveis ao serviço de telefonia fixa.

Em suma, serviço público de telecomunicações é todo serviço prestado mediante concessão ou permissão da Administração Pública, pelas empresas de serviço telefônico fixo comutado ou de serviço móvel celular submetidas ao regime jurídico de direito público.

Afigura-se viável tal conclusão, apesar de toda a dificuldade de conceituação e delimitação do que seria serviço público em meio à nova organização da Administração Pública brasileira. Muitos autores, inclusive, já abandonaram essa denominação, preferindo utilizar outros termos, como “serviço estatal”, “serviço governamental”, “serviço universal” ou “serviço de interesse coletivo”, mais abrangentes e menos comprometedores da atuação do Poder Público. No entanto, ainda possui relevância considerável o estudo do termo serviço público, porque ele compromete a delimitação de outros temas jurídicos de grande aplicação prática, como o conceito de “servidor público” e

a delegação de competência, pela Constituição Federal, das atividades estatais aos órgãos públicos e entes federados.

Nem tudo, portanto, é passível de modernização. Está certo que é necessário flexibilizar a interpretação de antigos institutos, ou até mesmo afrouxar o apego ao positivismo jurídico exacerbado, para garantir uma implementação efetiva da Administração Gerencial e de seus benefícios para o país. Contudo, não se pode permitir pendências e contradições que restrinjam os direitos da população ou provoquem dúvida e desconfiança quanto à extensão e os limites da cidadania.

É imprescindível a reconstrução do Direito Administrativo brasileiro em sua nova fase; uma reforma geral, ou ainda melhor, uma restauração minuciosa, delicada, incontroversa. O Estado de Direito, agora mais do que nunca consolidado, deve mais do que zelar pelos direitos constitucionais dos cidadãos. É sua obrigação fornecer meios para que eles próprios possam exercer a sua cidadania.

Notas

¹ *Redação original*: “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; XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; (...)” *Nova redação*: “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; (...)”.

² Art. 177 da CF/88: “Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluí-

dos; II – refinação do petróleo natural e estrangeiro; III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo bruto de origem nacional ou de transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados (...).³

³ Idem.

⁴ Art. 21 da CF/88: “Compete à União: (...) XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; (...)”.

⁵ Ver nota explicativa nº 1.

⁶ Art. 175 da CF/88 (transcrito no parágrafo 46 deste texto), em seu parágrafo único: “A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – política tarifária; IV – a obrigação de manter serviço adequado”.

⁷ Inspirada em tabela publicada no Panorama Setorial da Gazeta Mercantil, 1999.

⁸ Ver nota explicativa nº 6.

⁹ “Art. 63: Quanto ao regime jurídico de sua prestação, os serviços de telecomunicações classificam-se em públicos e privados. *Parágrafo único.* Serviços de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade”.

Bibliografia

AZULAY NETO, Messod; LIMA, Antônio Roberto Pires de; CAMPOS, André Nicolas de (colab.). *O novo cenário das telecomunicações no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Esta-*

do. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov. 1995.

COELHO, F. U. Reforma do Estado e direito concorrencial. In: SUNDFIELD, Carlos Ari (org.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 192.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. *O novo direito de telecomunicações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

FARENA, Duciran Van Marsen. Direito de acesso nos setores de eletricidade e telefonia. In: *Revista de Direito do Consumidor*, Belo Horizonte, n. 37, p. 219-228, jan./mar. 2001.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Polite. *A regulação do serviço público concedido*. Porto Alegre: Editora Rio, 1976.

GROTTI, D. A. M. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFIELD, C. A. (org.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 40.

LIMANA, Amir. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil. In: *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidade de Barcelona, n. 45 (21), ago. 1999.

LOPEZ, M. Asuncion Torres Lopez. *Las comunicaciones móviles y su régimen jurídico: especial tratamiento de la telefonía móvil*. Madrid: Civitas, 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Independência e autonomia da Agência Nacional de Telecomunicações: imperativo legal. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, [19 - ?], n. 30, v. 8, p. 211-221, jan./mar. 2000.

MARTINS, Eliezer Pereira. *Evolução e paradigmas atuais da atuação empresarial estatal*. Ribeirão Preto: [199-?]. Disponível em: <http://www.netsite.com.br/elizeer/artigo1.htm>. Acesso em: 1 ago. 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Agências reguladoras e as suas características. In: *Revista de Direito Administrativo*, [19 - ?], n. 218, p. 71-91, out./dez. 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MUKAI, Toshio. *Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos, comentários à lei nº 8.987, de*

- 13 de fevereiro de 1995, à lei n^o 9.074/95, das concessões do setor elétrico, com as alterações da lei n^o 9.648/98. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- PANORAMA setorial da gazeta mercantil. *A indústria de equipamentos de telecomunicações*. Gazeta Mercantil, Campinas. 1999.
- PIMENTA, Carlos César. *A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais*. Florianópolis, 1998. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/arefgerdoest.html>. Acesso em: 1 ago. 2001.
- RAMOS, Marcelo de Matos. *Contratos de gestão: elementos de ligação entre os setores do Estado*. Brasília. Disponível em: <http://orbita.starmedia.com/~oadamastor/contrat.htm>. Acesso em: 1 ago. 2001.
- REALE, Miguel. Natureza jurídica da permissão e da autorização. In: *Direito Administrativo: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- ROCHA, Amélia Soares da; TEIXEIRA, Juliana de Abreu. *Uma breve perspectiva da Lei n^o 9.472/97 e seus reflexos no direito das telecomunicações*. Fortaleza, [199-?]. Disponível em: http://www.fesac.org.br/art_09.html. Acesso em: 1 ago 2001.
- SALLUM JUNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, 1999.
- SANCHES, Salvador Infante. *Centralização e descentralização da administração pública*. Terezina, [199-?]. Disponível em: www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=334. Acesso em: 1 ago. 2001.
- SILVA, Altamiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. In: *Revista de Direito Administrativo*, [19- -?], n. 209, p. 43-70, jul./set. 1997.
- SILVA, Hélio Eduardo da. *Estado e reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma análise preliminar*. Brasília, [199-?]. Disponível em: <http://www.cee.ucb.br/RevistaEE/ano5no1/artigo01.htm>. Acesso em: 1 ago. 2001.
- VIANNA, Gaspar. *Privatização das telecomunicações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.