

REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL: competências e limites da ANATEL à luz da lei geral de telecomunicações

DIGITAL PLATFORM REGULATION IN BRAZIL: Powers and Limits of ANATEL in Light of the General Telecommunications Law

Gabriel Aragão Baptista¹,
Matheus de Sousa de Figueiredo²,
Matheus Marcos Salles de Oliveira³.

RESUMO

O presente artigo visa analisar o papel da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e seus limites na regulação das plataformas digitais. Para tanto, através de análise bibliográfica, busca-se abordar as intenções da agência, com base em tomadas de subsídios públicas que demonstram seu interesse na regulação do setor e sua interpretação dos dispositivos legais. Diante disso, numa abordagem qualitativa, pretendeu-se confrontar tais intenções com o cenário atual das telecomunicações no Brasil com o arcabouço legislativo atual e o posicionamento doutrinário do tema. Assim, identificou-se que, malgrado a agência reivindique ampla competência, a legislação atual não lhe confere expressos poderes para atuar perante as plataformas digitais. Desse modo, ao passo que se espera avanços nas iniciativas da agência para regulação desses prestadores e consequentemente resistências pelo mercado, buscou-se analisar possíveis perspectivas futuras para a regulação do setor digital e o possível papel futuro da ANATEL.

Palavras-chave: Regulação das plataformas digitais. ANATEL. Direito Regulatório. Direito Digital. Mercados Digitais.

¹ Graduando do 10º período de Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (mat. 201920524511). Assistente Jurídico no escritório Licks Attorneys. E-mail: gabrielbaptistaaragao@gmail.com

² Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado. Paralegal na empresa Shell Brasil Petróleo Ltda. E-mail: matheusdesousa2601@gmail.com

³ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Residente Jurídico no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: E-mail: sallesoliveira0502@gmail.com

Artigo recebido em 20/03/2025 e aprovado para publicação em 12/05/2025.

ABSTRACT

This article aims to examine the role of the National Telecommunications Agency (ANATEL) and its limitations in regulating digital platforms. Through a bibliographic analysis, the study explores the agency's intentions, as evidenced by public consultations and official statements that reflect its interest in regulating the sector and its interpretation of the applicable legal framework. Adopting a qualitative approach, the research contrasts these intentions with the current telecommunications landscape in Brazil, the existing legislative framework, and prevailing academic interpretations. The analysis reveals that, although the agency claims broad regulatory authority, current legislation does not explicitly grant ANATEL powers to oversee digital platforms. In light of this, while future regulatory initiatives by the agency may progress—and potentially face resistance from the market—this article seeks to assess the prospective directions for digital platform regulation in Brazil and the potential future role of ANATEL.

Keywords: Digital Platform Regulation. ANATEL. Regulatory Law. Digital Law. Digital Markets.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca tratar do atual tema da regulação das plataformas digitais, sob o ponto de vista do Estado regulador como sendo um interveniente na ordem econômica para regrá-la e fiscalizá-la, visando à justiça social. Com o avanço da tecnologia e crescente expansão e domínio das plataformas digitais, o tema da regulação desse setor tem tomado espaço nas discussões públicas, atraindo a atenção de diversas entidades. Dentre elas, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) tem reivindicado participação no setor, conforme diversas declarações públicas de representantes da Agência (ANATEL, 2025).

Contudo, conforme se verifica no intenso debate que tem ocorrido nas tomadas de subsídio referente ao item 6 da agenda regulatória da ANATEL para o biênio 2023-2024, visando a elaboração de regulamentação dos deveres dos usuários de telecomunicações (que engloba as plataformas digitais) (ANATEL, 2023), a legislação atinente às telecomunicações, ainda do século XX, não possui disposições claras e inequívocas que permitam que a ANATEL atue nesse sentido. Desse modo, emerge a problemática acerca dos limites da competência dessa Agência para tanto.

Assim, nos autos das tomadas de subsídio 13 e 26, ambas de 2023, e constantes do processo SEI 53500.003894/2023-10, a ANATEL expõe seu posicionamento reivindicando sua competência regulatória para o meio digital. Enquanto isso, diferentes *players* do setor de telecomunicações e do mercado digital, tais como Amazon, Netflix, GSMA e Paramount, trazem contrapontos e abordam possíveis limitações legais à atuação da Agência nesse sentido.

Desse modo, busca-se focar, especificamente, nas discussões acerca dos limites e competências da ANATEL para atuar nesse setor. Para tanto, através de análise qualitativa do conteúdo de referências bibliográficas, como legislação relativa ao tema, bem como, principalmente, dos textos e pareceres acostados na referida Tomada de Subsídios, pretende-se confrontar os diferentes posicionamentos acerca do possível papel da ANATEL na atuação regulatória do setor das plataformas digitais.

Isto é, confrontar a visão da ANATEL com a de *players* do setor de telecomunicações e do mercado digital que contribuíram para a tomada de subsídios sob à luz da legislação vigente. Como base bibliográfica específica, optou-se por trazer a visão de especialistas que contribuíram com a tomada de subsídios acerca da questão, por se tratar de tema específico e não muito discutido na doutrina geral.

O presente artigo, visa, portanto, analisar essas limitações, com base na análise descritiva dos diferentes posicionamentos apresentados na tomada de subsídios, confrontando com a legislação pertinente, visando contribuir para a discussão acerca dos possíveis papéis que a ANATEL pode desempenhar nesse cenário regulatório.

2 TRANSFORMAÇÕES DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL: avanços tecnológicos e cenário regulatório

O contexto mundial, quando se trata de Direito Regulatório, passa por questões desafiadoras no que diz respeito à regulação das plataformas digitais, notadamente qual melhor desenho regulatório para o setor, bem como quem deve assumir essa função (*Centre For Digital Wellbeing*, 2021). Nesse sentido, as discussões ocorridas ao redor do mundo sobre o tema, notadamente na Europa, quando da discussão do *Digital Service Act*, que cria regras

para o setor, evidenciam a problemática decorrente do avanço tecnológico (*European Comission*, 2020).

Assim, é sabido que o avanço da tecnologia e das plataformas digitais invocam questionamentos relativos à proteção dos dados pessoais até questões relacionadas à segurança nacional que obrigam a ordem jurídica a desenvolver medidas eficazes de sanção e monitoramento. Igualmente, o crescimento das plataformas digitais tem causado grande impacto no setor de telecomunicações, o que é amplamente abordado no termo de abertura da tomada de subsídios da ANATEL para elaboração do regulamento dos deveres dos usuários dos serviços de telecomunicação (ANATEL, 2023).

De acordo com a Agência, as razões que levaram ao cenário atual nessa estrutura são multifatoriais e podem ser justificadas em virtude de mudanças culturais, sociais, econômicas e jurídicas. No contexto brasileiro, podem ser elencadas três principais causas: (i) Mudança do Perfil de Consumo (ANATEL, 2023, p. 41) e Crescimento do *E-commerce* Pós Pandemia; (ii) Aparente obscuridade das fronteiras entre Plataformas Digitais e Prestadoras de Serviço de Telecomunicações; (iii) Defasagem da Lei Geral de Telecomunicações e Cenário Global (IPEA, 2010, p. 18) Como exemplo dessas transformações, temos o avanço do *e-commerce* (Ebit; Nielsen, 2020) no período da Pandemia de Covid-19, que acelerou uma tendência que já estava ocorrendo. Os serviços de telecomunicações viram um aumento na popularidade das redes sociais no que diz respeito ao comércio digital (Minjoro; Costa, 2021, p. 6), impulsionando os algoritmos com base em informações de navegação do usuário (Zuboff, 2019, p. 193). Também se verifica um avanço das plataformas digitais que investiram em novas tecnologias e na criação de diversos serviços de *streaming* (ANATEL, 2023, p. 6).

Diante disso, a Agência visualiza com preocupação o aumento do tráfego nas redes de telecomunicação, e a relação entre os prestadores de serviço de telecomunicação e as plataformas digitais. Tal problemática levanta, inclusive, discussões acerca de necessidade de taxaço das plataformas digitais pelo uso da rede, de modo a partilhar os custos de manutenção da infraestrutura de rede (ANATEL, 2023, p. 10). Não obstante a questão de remuneração pelo uso da infraestrutura de rede não ser o foco do presente trabalho, esse posicionamento da

Agência é de extrema importância para se compreender seu interesse na regulação do setor dos serviços digitais.

Assim, a ANATEL tem argumentado que, com o crescimento exponencial das *big techs* e demais plataformas digitais, as empresas de telecomunicação vêm perdendo consideravelmente sua influência no mercado, muito porque os serviços das prestadoras de telecomunicação também são ofertados por esses novos *players*, de forma diversa (ANATEL, 2023, p. 14).

Contudo, o mercado de plataformas digitais não sofreria o mesmo rigor na regulação que é imposta aos serviços de telecomunicação, o que alegadamente afetaria a segurança e a competitividade do mercado (ANATEL, 2023, p. 14). Como consequência, ocorreria uma “*fuga de valor das telecomunicações para as plataformas digitais*” (ANATEL, 2023, p. 11) que impactaria a atuação regulatória da ANATEL.

Percebe-se, portanto, que o atual cenário de forte revolução tecnológica impacta o direito regulatório brasileiro, e atrai, nesse contexto específico, a atenção da ANATEL, que entende que o setor de telecomunicações é fortemente afetado por tais transformações. Surge, portanto, o problema que se consubstancia na ausência de arcabouço jurídico para disciplinar a atuação desses *players* que, segundo a Agência, atuam conforme as prestadoras de serviços de telecomunicações sem se submeter ao mesmo regime regulatório.

Na perspectiva legal nacional, a Lei Geral de Telecomunicações, elaborada em 1997, em seu artigo 61, define as plataformas digitais como prestadoras de Serviços de Valor Adicionado (SVAs) (Brasil, 1997). Também há disposição no sentido de que a ANATEL poderá regular o relacionamento entre os serviços de telecomunicação e os SVAs – Art. 61, *caput*, §2º da Lei 9472/1997 (Brasil, 1997). Contudo, essas previsões não estabelecem expressamente competências para a Agência atuar, de forma regulatória, em relação aos SVAs, como as plataformas digitais.

Diante desse cenário, discute-se a possibilidade de regulação, pela ANATEL, das plataformas digitais. De um lado, as novas fronteiras das plataformas digitais e seus potenciais danos chamam atenção das agências reguladoras, em especial, da ANATEL, devido aos já

mencionados impactos no setor de telecomunicações. De outro, a ausência de previsões mais detalhadas na LGT (Brasil, 1997), muito devido ao lapso temporal de sua publicação e o momento tecnológico atual levanta questões acerca das limitações legais para a atuação da Agência no setor (Agência Senado, 2024).

Desse modo, questiona-se: caberia à ANATEL editar regulamentos acerca das atividades das plataformas digitais? Qual seria o fundamento legal? Quais seriam os limites da atuação da Agência?. O mérito destas perguntas será abordado mais adiante.

2.1 DIREITO REGULATÓRIO BRASILEIRO E A ANATEL

Diante de tais perguntas, é mister analisar, antes de se debruçar sobre o confronto de posicionamentos acerca das competências da ANATEL, o contexto macro no qual a Agência está inserida, isto é, o de criação e desenvolvimento contínuo do direito regulatório no Brasil. Tal análise se fará com base bibliográfica de doutrina, bem como da legislação pertinente.

As agências reguladoras brasileiras viram seu surgimento na década de 1990, após o processo de abertura econômica, viabilizando o protecionismo dos mercados, uma maior regulação da concorrência e ampliação dos meios democráticos de regulação (Barroso, 2002, p. 285-312), em observância aos princípios do art. 170 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, (CRFB) (Brasil, 1988).

A partir deste momento, o Estado passou a ter uma maior participação nos setores econômicos, através da fiscalização, orientação e regulação das atividades econômicas competitivas, com as agências reguladoras cumprindo a função da regulação social e promovendo segurança jurídica aos administrados (Carvalho 2019, p. 982). Para tal missão, o legislador brasileiro precisou revestir as agências como autarquias sob regime especial, a exemplo da Lei nº 9.472/1997 (Brasil, 1997) que criou a ANATEL em seu art. 8º, sendo este o conglomerado de peculiaridades inerentes ao exercício pleno, por parte destas, de seu dever constitucional (Carvalho, 2019, p. 520).

Assim, essas agências possuem algumas prerrogativas, tais como independência administrativa, através da estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e poder

normativo e de polícia (Bucheib, 2003, p. 01-21). No caso da ANATEL, suas principais funções para fazer uso dos atributos constitutivos são a fiscalização setorial, competência normativa, autorregulação no tocante aos conflitos advindos do seu poder de polícia e zelo pelo direito consumerista e à ordem econômica (Mattos e Muller, 2006, p. 520-525).

Como destaca Diogo Figueiredo (Figueiredo, 2007, p. 161-162), em citação aludindo o francês Guy Braibant, traz consigo a tríade de vantagens que circundam as agências reguladoras e seu regime especial, de modo a justificar seu revestimento político, técnico e fiscal:

A vantagem política reside na abertura da participação ao administrado, propiciando um clima de colaboração intenso e benéfico, aumentando, em consequência, a legitimidade das decisões da entidade intermédia. A vantagem técnica está na despolitização de inúmeras decisões que, em vez de serem tomadas por indivíduos das áreas política ou burocrática, descomprometidos pessoalmente com os resultados, no sentido do que não são por eles atingidos, passam a ser negociadas pelos grupos sociais mais diretamente interessados, evitando posturas políticas, ideológicas, teorias esdrúxulas, experiências desastrosas e as indefectíveis generalizações fáceis. A vantagem fiscal, por fim, está no fato de que esses entes de cooperação podem vir a ser criados sem gerar novos ônus para o Estado, prescindindo de novos tributos para custeá-los, uma vez que os recursos necessários para mantê-los e desenvolver-lhes as atividades, podem vir a ser cobrados de todos os diretamente beneficiados.

Isto é, possibilitar que as agências atuem de forma independente, não sendo vinculadas e nem suscetíveis a alterações de governo, bem como que suas decisões sejam especializadas – afinal, o corpo técnico é autônomo e formado na área de conhecimento exigida para aquela tarefa – e possuam autonomia financeira para a alocação de recursos estratégicos e conforme a necessidade.

No caso da ANATEL, todos esses atributos possibilitam que a regulação e a livre concorrência do setor de telecomunicações ocorram de forma desconectada do governo, inclusive, a sua independência passou por uma robusta ampliação desde a edição da LGT, que substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 (Brasil, 1962), conhecido como “CBT”.

A agência reguladora foi criada com base no Decreto nº 2.338/1997 (Brasil, 1997), que aprovou o regulamento da agência, conforme previsão da LGT. Vinculada ao Ministério das Comunicações, a ANATEL teve forte influência governamental, pois a União era a responsável

pelo Plano Geral de Outorgas e detinha o controle do orçamento da agência, que ficou com os atos de outorgas, fiscalização e cassação. Tal cenário de criação já era esperado, visto que a agência foi inspirada no modelo da *Federal Communications Commission* (FCC) dos Estados Unidos da América, fortemente influenciado pela tradição anglo-saxã.

Atualmente, a agência segue submetida ao Ministério das Comunicações, apesar de possuir uma maior independência administrativa e financeira, especialmente após o término das privatizações dos serviços sob sua alçada. A sua competência, delimitada pelo Decreto nº 2.338/1997 (Brasil, 1997), Art. 16, é extensa, mas pode ser sintetizada na implementação da política nacional de telecomunicações através do gerenciamento de contratos de concessão e fiscalização da prestação dos serviços, bem como atuar diretamente na proteção dos direitos consumeristas dos usuários dos serviços de telecomunicações, inclusive com o controle das tarifas. Tais competências demonstram a relevância da agência no cenário nacional, sobretudo no meio informacional.

Ainda em seu rol de competências, o art. 17 do decreto supra descreve a forma de exercício do seu poder normativo, que é limitado a disciplina, na sua seara de competência, de prestação, comercialização e o uso dos serviços sob sua fiscalização, bem como a implantação e o funcionamento das redes e a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências. Contudo, como já mencionado, a LGT não estipula como competência para a agência, de forma expressa, a regulação das plataformas digitais, o que gera dúvidas em relação aos limites de sua atuação nesse sentido.

3 QUESTIONÁVEL COMPETÊNCIA LEGAL DA ANATEL PARA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Como visto, a competência da ANATEL para regular os provedores de aplicação é matéria controversa. O Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Brasil, 2014), (MCI), distingue dois tipos de provedores de internet de acordo com o serviço ofertado: os provedores de conexão à internet, que consiste na habilitação de um terminal para envio e recebimento de pacotes de dados pela internet, mediante a atribuição ou autenticação de um endereço de *Internet Protocol (IP)*; e o provedor de aplicações, que por sua vez corresponde ao

conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet (Brasil, 2014). Tais finalidades podem ser as mais diversas e amplas possíveis, como serviços de e-mail, redes sociais, sites de venda, plataformas de vídeo, dentre outras.

Os provedores de conexão à internet se enquadram perfeitamente na classificação de provedor de serviços de telecomunicações, disposto na LGT (Brasil, 1997). Essa, em seu artigo 60 dispõe que um serviço de telecomunicação é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação, que por sua vez é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (Brasil, 1997).

Já os provedores de aplicação, por outro lado, são expressamente excluídos da classificação de serviço de telecomunicações, conforme o § 1º do artigo 61 da referida lei (Brasil, 1997). Assim, são classificados como Serviço de Valor Adicionado (SVA), que segundo a lei é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. Seguindo essa linha, a LGT dispõe que o SVA é considerado um usuário do serviço de telecomunicações, com direitos e deveres inerentes a essa condição.

Academicamente, diversos são os exemplos de SVA, como Serviço Telefônico Fixo Comutado – (STFC), e o SMS nos serviços de telefonia móvel, os primeiros SVAs antes da disseminação do uso da internet (Marques Neto, 2023). Atualmente, com o desenvolvimento da internet e das tecnologias multiplicou-se os exemplos de SVA, conhecidos como serviços *OTT (Over-the-Top)*, que operam “em cima” da rede de telecomunicações. Nesses exemplos, estão englobados os serviços de *streaming*, como *Netflix* e *Globoplay*, aplicativos de mensagens, como *Whatsapp* e *Telegram*, e redes sociais, como *Instagram* e *Facebook* (*IBID*).

Considerando que o provedor de SVA é classificado como usuário do serviço de telecomunicações pela LGT, a lei dispõe que estão sujeitos aos deveres e direitos inerentes a essa condição (Brasil, 1997). Nesse mesmo sentido, o art. 4º da LGT expõe que “o usuário de serviços de telecomunicações tem o dever de: I - utilizar adequadamente os serviços,

equipamentos e redes de telecomunicações” (IBID). Por fim, o § 2º do art. 61 da LGT dispõe que a ANATEL, para assegurar o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de SVA, deve “regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações” (IBID).

Importante ressaltar que tais previsões legais não conferem expressa competência para a ANATEL regular os provedores de aplicação, na condição de SVAs, e nem estabelece os limites da atuação da ANATEL quanto a tal atividade, deixando abertura para diversas interpretações (Brasil, 1997).

Já o decreto regulamentador do Marco Civil da Internet, Decreto nº 8.771/2016, em seus artigos 5º, § 2º, e 6º, citam expressamente a ANATEL como competente para fiscalização de requisitos técnicos para a adequada prestação de serviços e aplicações na internet (Brasil, 2016). Note-se, contudo, que a ANATEL é citada em contextos que envolvem a estrutura de rede de internet e as condutas do responsável de atividades de transmissão, de comutação ou de roteamento. Igualmente, no âmbito deste Decreto, bem como do Marco Civil da Internet como um todo, não se confere poder expresso para a ANATEL regular os provedores de aplicação e sua atividade (BRASIL, 2014) e (BRASIL, 2016).

A LGT, ao classificar os SVA como usuários de serviços de telecomunicações e dispor que cabe a ANATEL regular os condicionamentos para o uso das redes para a prestação desse serviço, além do relacionamento entre esses provedores e as prestadoras de serviço de telecomunicações (Brasil, 1997), possibilitou que a Agência reivindicasse a competência para regular provedores de aplicação. Isso pode ser verificado pelo posicionamento da própria ANATEL, que ao longo da tomada de subsídios para elaboração de regulamento dos deveres de usuários de serviços de telecomunicações cita expressamente esses fundamentos (ANATEL, 2023, p. 37).

Isso também se dá pela lacuna de órgão responsável por tal regulação, bem como pela necessidade de que seja definida uma autoridade com tal competência, diante dos avanços da tecnologia e dos problemas decorrentes de seu mau uso. Contudo, a Agência ainda não possui uma normativa regulamentando os direitos e deveres dos usuários de serviço de

telecomunicações, já que a Resolução nº 632/2014 apenas dispõe sobre deveres gerais a serem observados pelos consumidores.

Desse modo, a fim de obter subsídios para elaboração de proposta regulatória, a ANATEL abriu processo administrativo SEI 53500.003894/2023-10 para tomada de subsídios para o futuro regulamento. Na abertura de tal tomada de subsídios a ANATEL expressa seu posicionamento sobre a questão, reivindicando espaço, competência e poderes para regulamentar diversos aspectos da atividade dos provedores de aplicação. Contudo, como se verá, ao longo deste trabalho, há de se ter bastante cautela ao se analisar os limites do escopo do poder regulatório da ANATEL bem como sua abrangência aos provedores de aplicação.

3.1 POSICIONAMENTO DA ANATEL ACERCA DE SUA COMPETÊNCIA PARA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS: perda de espaço no mercado e transformações no setor de telecomunicações

A alegada competência regulatória atual da ANATEL sobre plataformas digitais decorreria dos seguintes dispositivos: (i) Art. 61, *caput*, §1º da LGT – define as provedoras de serviço de valor adicionado como usuárias dos serviços de telecomunicações; (ii) Art. 61, *caput*, §2º – dispõe sobre o relacionamento dos serviços de valor adicionado com as prestadoras de serviço de telecomunicações (iii) Art. 19, *caput*, incisos I a XXXII – elenca o rol de competências atribuídas à ANATEL, com destaque para os incisos XVI (interpretação da legislação); (iv) Art. 4º, *caput*, incisos I a III – determina os deveres dos usuários de serviços de telecomunicações, incluídos os serviços de valor adicionado (ANATEL, 2023).

O posicionamento da ANATEL decorre de uma interpretação sistemática e extensiva da Lei Geral de Telecomunicações, que articula as obrigações legais do usuário. Essa interpretação fundamenta-se, sobretudo, na leitura do inciso I do art. 4º, *caput*, do referido diploma – que impõe o dever de utilização adequada dos serviços, equipamentos e redes de telecomunicações – em conjunto com o art. 61, *caput*, §2º, que atribui à agência competência para regular as normas e os relacionamentos entre os provedores de SVAs e as prestadoras de serviço de telecomunicações (Brasil, 1997). A leitura feita pela agência com base nas referidas

normas, portanto, estende a competência para regular os provedores de aplicação, como se verifica do termo de abertura da tomada de subsídios sobre o tema (ANATEL, 2023).

O tema, por sua vez, é amplamente discutido na doutrina. Um dos aspectos mais controvertidos acerca das agências reguladoras é o que diz respeito aos limites de sua função reguladora (Di Pietro, 2001, p. 1008). Como regra geral, devem as agências reguladoras zelar e atuar em consonância com o princípio da juridicidade, cuja conceituação é mais ampla do que o princípio da legalidade estrita, havendo linha doutrinária que sustenta a necessidade de uma descentralização normativa de modo que tal competência, abstrata ou concreta, integre o próprio conceito de regulação (Aragão, 2002, p. 65).

Desse modo, verifica-se que a legislação aloca certo poder à ANATEL quanto aos SVAs. O questionamento, entretanto, paira sobre qual seria seu limite regulatório diante dessas plataformas. Haveria, por exemplo, a possibilidade de a ANATEL regular as plataformas digitais e aplicar tarifas e sanções, criar e fiscalizar deveres, requerer informações, instaurar procedimentos investigativos?

O posicionamento da ANATEL nesse sentido é fundamentado pelas novas tendências de conectividade promovidas pelo mercado digital e a atuação dos novos *players* no cenário brasileiro, tais como a diminuição das chamadas telefônicas, ampliação dos serviços de *streaming*, difusão dos meios de *blockchain* e, mais recentemente, consolidação da inteligência artificial. O PARECER SEI Nº 2774/2023/MF da tomada de subsídios nº 13 esclarece o problema que fundamenta a nova política estratégica da ANATEL (Brasil, 2023, p. 2.):

Os SVA vêm se tornando serviços cada vez mais preponderantes na vida dos consumidores, sendo oferecidos de forma agregada a diversos serviços de telecomunicações, seja por meio de pacotes de ofertas, seja sob demanda dos próprios usuários, havendo, cada vez mais, *uma simbiose entre eles*, ainda que se mantenham vigentes as distinções normativas entre ambos. (Grifo nosso)

A simbiose a que se refere o parecer diz respeito à prestação de serviços similares entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e as SVAs. Um exemplo de tal dinâmica é o *Whatsapp* que possui serviços de função idêntica aos SMS e às chamadas de voz. O

mercado, que antes era exclusivo das empresas de telecomunicações, hoje é, no mínimo, compartilhado com alguns SVAs.

Portanto, se a função desempenhada é similar, mas a normativa é diferente, há uma clara desatualização da legislação frente aos novos cenários de conectividade. A consequência de tal fato é a insegurança jurídica que permeia o ambiente digital, pois apesar de não serem serviços de telecomunicações, de acordo com a legislação, os SVAs desempenham atividades que se assemelham as desse segmento.

Diante das mudanças no mercado, a ANATEL entende possuir competência legal, conforme previsto no Art. 61, *caput*, § 1º e 2º, para regular as condições e os relacionamentos entre os usuários que desejam usufruir dos serviços de telecomunicações e as prestadoras desses serviços. Além disso, a agência fundamenta sua atuação na obrigação de garantir o uso adequado da rede de telecomunicações pelos “grandes usuários” – Art. 4º, *caput*, I da LGT – no caso, as provedoras de serviços de valor adicionado. De acordo com a agência, há um claro desbalanceamento nas relações entre as prestadoras de serviço de telecomunicações e as provedoras de serviço de valor adicionado. (ANATEL, 2023, p. 17.):

Como é de amplo conhecimento, as margens de lucratividade no setor de telecomunicações são baixas quando medidas em relação ao lucro líquido sobre ativos, lucro líquido sobre patrimônio próprio, em que pesem as receitas operacionais e EBITDA significativos do setor. No entanto, em um mercado composto por *muitos serviços substitutos*, a lucratividade tende a ser baixa, assim como a tendência geral do setor de telecomunicações, que trabalha com margens de lucratividade pequenas quando *comparadas a outros setores*. (...) O acúmulo de saldos negativos, associado à baixa expectativa de reversão, tem motivado manifestações de descontentamento e pedidos de mudanças estruturais. Em face da assimetria entre *os desempenhos das indústrias digitais e de telecomunicações*, com o constante distanciamento das primeiras em relação às últimas, as empresas responsáveis pela manutenção e pela ampliação da infraestrutura de comunicação tornaram-se mais vocais quanto à demanda de contribuição dos demais agentes do ecossistema digital no financiamento da rede, em especial, as denominadas big techs, um conjunto de plataformas responsáveis pela maior parte do tráfego. (Grifo nosso).

Considerando isso, há uma forte demanda das prestadoras de telecomunicações para que a regulação seja feita em virtude do relacionamento desequilibrado que foi estabelecido com os novos agentes do mercado digital. A ANATEL se coloca firmemente a favor de revisar

as políticas estruturais estabelecidas atualmente e que, segundo a tomada de subsídios nº 13/2023, perturbam o equilíbrio nos serviços de telecomunicações (ANATEL, 2023).

De acordo com a agência, os fundamentos que ensejam a intervenção regulatória são:

(i) Desequilíbrio regulatório entre os serviços de telecomunicação e os serviços de valor adicionado; (ii) Desequilíbrio competitivo no mercado digital; (iii) Desequilíbrio nos investimentos em telecomunicações; (iv) Desequilíbrio na proteção dos consumidores (ANATEL, 2023).

A agência reguladora entende que um dos componentes que causa a distorção entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e seus usuários (SVAs) é a diferença regulatória que cada segmento possui (ANATEL, 2023). As empresas de telecomunicações precisam passar por diversos processos administrativos, outorgas, permissões, e sofrem controle de qualidade e sanções se não mantiverem os padrões do serviço no nível exigido pela legislação. Em contrapartida inexistente controle semelhante dos SVAs, visto que não se previu na LGT a evolução vertiginosa dos serviços que seriam ofertados. Assim, há o desempenho de funções e atividades extremamente semelhantes, mas com regulação distinta (ANATEL, 2023).

A assimetria regulatória resultaria em um desequilíbrio competitivo que a ANATEL busca corrigir. De acordo com tal posicionamento, as exigências burocráticas e regulatórias relacionadas ao controle de qualidade e à necessidade de conectividade demandam altos investimentos em infraestrutura de rede, enquanto as SVAs se beneficiam desses recursos sem arcar com os mesmos custos. O uso das redes de telecomunicações, então, ocorreria sem a correspondente despesa com manutenção, como a de servidores, por exemplo. E sob o viés do fomento à competição, a correção de desequilíbrios objetiva evitar a condução de estruturas monopolizadas ou oligopolizadas, através da defesa da concorrência que é, pois, tornar máximo o devido processo competitivo e o nível do bem-estar econômico da sociedade (Forgioni, 201, p. 125-126).

Dessa forma, segundo a agência, há também uma disparidade nos investimentos, gerando um cenário de relações complexas entre os diversos atores do ecossistema digital. Com base nesses fundamentos e se valendo do Art. 4º, *caput*, e do Art. 61, a ANATEL busca

promover o uso equilibrado dos serviços de telecomunicações, aprimorando a relação entre as provedoras de SVAs e as operadoras de telecomunicações (ANATEL, 2023).

A agência esboça tal entendimento em sua tomada de subsídios, na qual defende ter competência para regular o acesso dos meios de telecomunicações pelos provedores de SVAs:

No que se refere a SVA, cabe à Anatel regular os condicionamentos para assegurar o uso por provedores de SVA dos meios de telecomunicações necessários para o desempenho de suas atividades, como o relacionamento deles com as prestadoras de serviço de telecomunicações, uma vez que perante a Anatel o provedor do SVA é um usuário de um serviço de telecomunicações. Também se extrai da definição supra que a oferta de SVA à população necessita de um serviço de telecomunicações que a sustente. Ou seja, para que o usuário final possa usufruir de um SVA que cursa por um determinado serviço de telecomunicações, é preciso que seja também firmado um contrato junto a uma prestadora de serviço de telecomunicações. Como se vê, no que se refere à oferta de SVA, tem-se que compete à Anatel regular o acesso às redes de telecomunicações aos prestadores deste serviço. Ainda, sendo os prestadores de SVA usuários de serviços de telecomunicações, o uso feito por estes das redes de telecomunicações também está sob a égide da regulação pela Anatel, conforme quaisquer outros usuários. (BRASIL, 2023, p. 3).

Apesar do posicionamento, a ANATEL certamente tem encontrado diversos questionamentos de diversos setores acerca da extensão de competência concedida pela lei, tais como o setor de *streaming* e o setor de redes sociais e outros aplicativos. Muitos destes, inclusive, têm ocorrido nas manifestações de empresas e entidades em tomadas de subsídio sobre o tema. Os condicionamentos e o relacionamento entre as prestadoras de serviço de telecomunicações, dispostos na LGT, têm um grau de vagueza elevado e podem levar a questionamentos relacionados ao princípio da legalidade administrativa Art. 37, *caput*, da Constituição Federal, visto que SVAs não se enquadram serviço de telecomunicação e não estariam sob a regulação da agência (Brasil, 1997).

Nesse sentido, a competência da ANATEL é reivindicada baseando-se em termos legais que a própria agência procura esclarecer na tomada de subsídios do item 6 da agenda regulatória do biênio 2023/2024 (ANATEL, 2023). O embasamento jurídico para regular aspectos concorrenciais, por exemplo, pode levar a impugnações quanto à restrição da livre iniciativa, com sede constitucional no Art. 1º, *caput*, IV C/C Art. 170, *caput*, ambos da

Constituição Federal (Brasil, 1998). Portanto, há margem para discussão referente à existência da competência regulatória e, se tal competência existir, quais seriam os seus limites.

3.2 POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS PELA ANATEL: limites legislativos e competências da agência

Como visto, a LGT confere poderes para a ANATEL atuar perante os provedores de aplicação, como SVA (Brasil, 1997). Contudo, o arcabouço legislativo da matéria deixa claro que a amplitude da regulação da ANATEL é focada no setor de telecomunicações (BRASIL, 1997), como não poderia deixar de ser visto, visto que quando da edição da referida lei o mundo digital se encontrava em estágio embrionário. Nesse compasso, as diferenças entre os provedores de serviços de telecomunicação e dos provedores de aplicação são gritantes.

Os serviços de telecomunicação, por sua própria essência, exigem a operação da infraestrutura de comunicação de dados pelo próprio prestador. Nesse tipo de serviço, ocorre inevitavelmente, a *“transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza”* (Art. 60 da LGT) (Brasil, 1997).

Já nos serviços *OTT*, os provedores, como os de aplicação, não controlam nem operam essa infraestrutura, se limitando a atuar na camada superficial da internet. Ou seja, apesar de depender da conexão para funcionar, o provedor de aplicação não atua diretamente na infraestrutura de telecomunicações (Marques Neto, 2023). Assim, apesar certas aplicações possuírem funcionalidades semelhantes à de serviços de telecomunicação, tecnicamente os serviços são totalmente distintos.

A título de comparação, um serviço de televisão por cabeamento, e um serviço de telefonia móvel, ambos serviços de telecomunicação, podem ofertar funcionalidades muito semelhantes à de uma plataforma de *streaming* e de um aplicativo de mensagens e chamadas, que são provedores de aplicação. Apesar dessa aparente simetria, a estrutura necessária para disponibilização e oferta de cada tipo de serviço não se confunde. Essa diferença é crucial para

o presente debate, considerando o caráter técnico da atuação da ANATEL, que como visto, é voltado para o controle e fiscalização do uso das redes de telecomunicações. Veja-se:

O sistema internet não se confunde com o sistema de telecomunicações. Ao traçar suas definições, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997) distinguiu o sistema de telecomunicações (“conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação”, art. 60, §§ 1º e 2º) do serviço de valor adicionado (“atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações”, art. 61, caput). A internet e seu sistema estão inseridos nesta última categoria — a dos serviços de valor adicionados —, já que dependem da infraestrutura de telecomunicações para operar, mas com ela não se confundem. A lei, ao criar estas duas figuras — telecomunicações e valor adicionado —, diferenciou, por um lado, a estrutura física e lógica criada para a conexão primária de pessoas e lugares, e, por outro, as estruturas posteriores, físicas ou lógicas, que venham a ser sobrepostas à primeira, para acrescentar-lhe novas utilidades, viabilizando, por exemplo, um novo modo de troca de informações. Os serviços de telecomunicações e de valor adicionado têm regimes jurídicos diferentes. Enquanto os primeiros incluem-se entre os serviços de titularidade estatal (Constituição Federal, art. 21, XI) e só podem ser prestados por outorga estatal, feita por concessão ou autorização, e por prestadores sujeitos à regulação estatal, a cargo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), os serviços de valor adicionado são livres e, por não dependerem de qualquer outorga estatal, estão isentos da regulação pública vinculada a esse tipo de outorga (Lei no 9.472, de 1997, art. 61, §§). (SUNFELD; ROSILHO, 2015, p. 43).

Não por outro motivo, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu regimes completamente distintos entre os serviços de telecomunicações e os serviços de valor agregado, como os provedores de aplicação. Tal distinção, conforme a supracitada doutrina ilustrativa de Sunfeld e Rosilho encontra respaldo expresso na legislação. Assim, legou ao setor de telecomunicações à disciplina legal e regulamentar da União, com forte regulação por parte da ANATEL. Outro foi a opção adotada em relação aos SVAs:

A lei exclui tais serviços do campo de abrangência regulatória próprio do setor de telecomunicações. Optou-se por propiciar a tal segmento a liberdade típica das atividades econômicas que não são de titularidade estatal. Assim, a Administração (abarcando o Poder executivo e a própria Agência Nacional de Telecomunicações) não teria como disciplinar o conteúdo ou a forma de atuação do mercado desses agentes econômicos. (SUNFELD, 2013, p. 381).

Assim, o sistema legal desenvolvido para a Internet no Brasil, e consequentemente para seus provedores, foi calcado na liberdade de iniciativa, garantindo a escolha de modelo de negócio que for mais apropriado para cada empresa. Tal determinação encontra expressa previsão legal no Marco Civil da Internet, em seu art. 3º, VIII. Diante disso, o ambiente digital

se caracteriza por ser um espaço de inovação, o que é possível também graças aos baixos custos de desenvolvimento de novas soluções em virtude da característica neutra do *IP* (Souza; Lemos, 2016).

Justamente esse princípio da neutralidade da rede que permite que a Internet seja um ambiente de liberdade e não discriminação, no sentido de suas funcionalidades. Isso é, o operador de infraestrutura que dá base ao funcionamento dos SVAs não pode tratar pacotes de dados de forma distinta em razão de seu conteúdo de forma injustificada. Proíbe-se, assim, que um provedor de conexão altere o tráfego de dados de aplicações específicas, alterando a velocidade de processamento, por exemplo.

Esse princípio, que é um dos principais elencados pelo Marco Civil da Internet para proteger o desenvolvimento de aplicações, figura relevante para o presente estudo, visto que uma atuação regulatória da ANATEL perante SVAs, criaria grande risco de discriminação entre provedores de aplicação. Desse modo, a imposição de regras pela Agência que viessem a estabelecer condições discriminatórias para o acesso dos provedores de aplicação à rede, em virtude de número de usuários ou de outro caráter discriminatório configuraria violação a esse princípio, de modo a ser incompatível com o regime da internet no Brasil (Marques Neto, 2023).

Desse modo, não se afirma que os serviços de aplicação de internet não possam ser regulados. Contudo, é evidente o regime distinto em que se encontram tais provedores, em oposição ao sistema regulatório de telecomunicações e às competências da ANATEL. Assim, a análise de possível atuação da Agência perante tais empresas deve ser realizada com a devida cautela e em estrita observância ao disposto nas legislações pertinentes.

Considerando esse cenário, bem como os dispositivos normativos citados, que incluem os SVAs como usuários do serviço de telecomunicações, e não como serviços de telecomunicações em si, mas incluídos de alguma forma no escopo de atuação da ANATEL surge a questão de quais limites a Agência possui diante desses provedores.

Como visto, o § 2º do art. 61 da LGT dispõe que a Agência, para assegurar o direito ao uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de SVA pode regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de

telecomunicações. Nessa linha, percebe-se que o comando legal não confere poderes explícitos para a ANATEL regular a atividade do provedor de aplicação em si, mas se limita ao relacionamento com prestadores de serviços de telecomunicações e para o necessário para garantia do acesso a tais redes (Marques Neto, 2023).

Portanto, iniciativas por parte da Agência, de criar normas de deveres para provedores de aplicação, como regras de proteção ao usuário de SVA ou poderes para requerer informações das plataformas e de sancioná-las pelo não cumprimento, aparentam estar fora do escopo legal da matéria.

Dito de outra maneira, segundo o princípio administrativo da legalidade, o Estado tem sua ação estritamente condicionada ao que a lei expressamente determina, não podendo agir para além do que está positivado (Carvalho Filho, 2019). Em sua atuação regulatória, constitucionalmente o Estado também está limitado a agir na forma da lei, conforme art. 174 da CRFB: *“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”* (Brasil, 1988).

Cabe, portanto, nos debruçarmos sobre o que dispõe a lei acerca da atuação da ANATEL perante os SVAs. Conforme citado, a LGT em seu art. 4º lista três deveres dos usuários dos serviços de telecomunicações: *“i) utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de telecomunicações; ii) respeitar os bens públicos e aqueles voltados à utilização do público em geral e iii) comunicar às autoridades irregularidades ocorridas e atos ilícitos cometidos por prestadora de serviço de telecomunicações”* (Brasil, 1997). A ANATEL se vale principalmente do inciso I para reivindicar sua competência para regulação dos SVAs (ANATEL, 2023).

Contudo, tal disposição, de dever de utilizar adequadamente a infraestrutura de telecomunicações, sobre a qual os provedores de aplicação se inserem, não confere competência para a Agência regular amplamente as atividades dos usuários. De acordo com o professor Carlos Ari Sundfeld, esse dever está claramente ligado a necessidade de se impedir conexões a redes sem certificação, clandestinas, ou de fruição de serviços por meio de ligações

fraudulentas, o que iria frontalmente de encontro com as regras do setor de telecomunicações (Sundfeld, 2023).

Desse modo, parece faltar expresso embasamento legal para a ANATEL criar deveres de natureza distinta do que está disposto na LGT e no MCI. Nessa ausência, pelo princípio da legalidade já mencionado e as distinções dos regimes de telecomunicações e de aplicações de internet, a elaboração de regulamento pela Agência que inovasse sobremaneira nas regras para os provedores de SVAs se demonstra incompatível com o regime atual da matéria. Eventuais modificações, portanto, necessitam de alteração legislativa e não poderiam ocorrer por norma infralegal por parte da Agência.

Diante disso, ao se analisar todo o sistema legal, inclusive com grande relevância para o Marco Civil da Internet, norma bem mais recente que a LGT e específica para os provedores de Internet, verifica-se que não foi dada à ANATEL posição de protagonismo perante os SVAs. Assim, por imposição lógica de todo o analisado, eventual regulamento dos deveres dos usuários dos serviços de telecomunicações deveria se limitar à garantia da utilização dessas redes.

A criação de normas para tal deveria, então, se restringir a essa finalidade legal, de modo que não haveria espaço para a utilização desse regulamento para onerar os provedores de aplicação e buscar corrigir eventuais disparidades de mercado entre esses e as prestadoras de serviços de telecomunicações (Sundfeld, 2023).

Além disso, não se verifica nas disposições legais nenhuma margem para que a ANATEL busque a uniformidade regulatória entre provedores de telecomunicações e SVAs. De certo as questões sociais, econômicas e políticas entre os dois tipos de serviços existem. Mas parece-nos que tais pontos devem ser abordados no campo legislativo, se for o caso. Não caberia, portanto, à ANATEL, sem previsão legislativa e sem nenhuma imposição pelo nosso ordenamento, de buscar tal uniformidade com a edição de normas que onerem os provedores de aplicação em benefício dos serviços de telecomunicações (Marques Neto, 2023).

Portanto, diante do quadro legal atual, não se verifica a possibilidade de se exigir que provedores de aplicação se submetam à regulação da ANATEL sendo compelidas a prestar

informações, pagar remunerações pelo tráfego, e de suportar sanções da Agência. Muito menos haveria espaço para a edição de regras sobre conteúdo das aplicações, o que padece de completa ausência de previsão legal.

4 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL: ANATEL e possíveis caminhos regulatórios

Como visto, ainda que a ANATEL, diante do atual quadro normativo, não possua amplas competências legais para ser o órgão regulador das plataformas digitais, verifica-se que há uma demanda de diversos lados da sociedade para a regulação desse setor. Assim, faz-se necessário debater, ainda que brevemente, como poderia ser o futuro dessa regulação e como a ANATEL poderia (ou não) estar inserida nesse contexto.

Neste cenário de expansão do mercado, especialmente com a ampliação dos serviços caracterizados como SVAs, e verificando-se a iminência de iniciativas regulatórias para as plataformas digitais, (como a da ANATEL) as perspectivas futuras caminham para a regulação experimental no setor. Isto porque, o órgão competente para regular terá que buscar um equilíbrio entre a proteção dos direitos dos usuários e a atuação dos SVAs, evitando uma “regulação oblíqua”, como descrito por Carlos Ari Sundfeld na tomada de subsídios (SEI ANATEL nº 12062508), e a imposição de obrigações aos provedores de forma que afete a livre iniciativa e a livre concorrência.

Nessa linha, a ANATEL, como uma das agências a buscar tal competência, já deu sinais de que está aberta ao uso da chamada regulação experimental. Apesar dos pareceres técnicos na tomada de subsídios terem sido, em sua maioria, voltados para uma limitação legal da LGT o que, em princípio, não abarcaria a competência regulatória da ANATEL para regular os SVAs, certo é que o posicionamento da agência tem sido mais extensivo, indicando intenção de possível regulação dos provedores de aplicação, conforme se vê em seus pareceres ao longo da tomada de subsídios (ANATEL, 2023).

Diante disso, pode-se esperar a edição, pela Agência, de um regulamento que envolva deveres para as plataformas digitais. Dependendo do que for incluído em tal regulamento pela

agência, considerando ainda os avanços legislativos e jurisprudenciais que devem ocorrer, é possível que essa futura norma venha a ser impugnada com base no exposto até aqui.

De todo modo, é inegável que o estabelecimento de uma regulação para as plataformas é algo que deve ocorrer muito em breve no Brasil. Nesse sentido, um dos maiores debates tem sido o de qual ou quais órgãos devem atuar nesse cenário e de como essa regulação deve ser formulada de modo a conciliar todos os pontos envolvidos (Agência Senado, 2025). Tal conclusão se faz possível por meio de análise quantitativa de reportagens em veículos midiáticos e declarações de autoridades públicas, a exemplo da manifestação do Presidente da ANATEL de que a agência deve ser o órgão regulador das plataformas digitais (ANATEL, 2024).

Considerando a experiência regulatória brasileira, pode-se traçar perspectivas e possibilidades para a formulação dessa nova regulação, inclusive cogitando de uma atuação da ANATEL, o que, nesses casos, demandaria de legislação para tal, além de estudos regulatórios.

Para tanto, uma das possibilidades que a ANATEL, conjuntamente com outros órgãos, poderá vir a utilizar é a regulação experimental, em específico por meio de *sandboxes* regulatórios. Segundo Zetzsche et al (2017, p.3), o termo “*sandbox regulatório*” refere-se a um “*regime de teste controlado e seguro, onde empresas inovadoras podem experimentar seus produtos, serviços ou modelos de negócios sem se sujeitar à totalidade das normas regulatórias existentes*”.

No entanto, conforme dispõem os autores, o *sandbox* regulatório não se limita para empresas ou projetos inovadores. Objetivamente, essa modalidade de regulação é mais ampla e busca criar um ambiente regulatório experimental o qual o regulador autoriza o regulado, de forma controlada, pontual e por prazo determinado, a isenção do atendimento de determinadas obrigações regulatórias com o objetivo de testar uma solução até então inédita (Zetzsche et al, 2017). Essa abordagem propicia um ambiente seguro e controlado para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas regulações antes da expansão para o público em geral (Arner et al, 2016, p. 4).

Desta forma, a replicação deste modelo em eventual regulação das plataformas digitais é provável, mormente com o uso inicialmente em pequenos provedores ou com a criação de um provedor específico para fins de teste dentro de grandes provedores. No entanto, no caso da ANATEL, sua estrutura para fins de realização de *sandboxes* regulatórios, por mais que já tenha sido aprovado um projeto-piloto em 2024 (ANATEL, 2024), ainda é precoce e embrionária, devendo ser elaborado normativo para promover segurança jurídica e previsibilidade ao setor regulado.

Neste cenário, é esperado que, com as contribuições da tomada de subsídios e ao término do ciclo regulatório, a agência consiga identificar os principais problemas regulatórios e as alternativas propostas pela indústria e, por meio de um modelo de regulação experimental e controlada, possa seguir pela elaboração de norma geral de regulação sobre o tema, respeitada sua competência constitucional. Contudo, entendemos que a edição de normas amplas para regular as atividades das plataformas digitais dependeria da edição de lei em sentido estrito para conferir tal competência à Agência, conforme abordado no presente trabalho.

Independentemente disso, espera-se, também, que a ANATEL busque preservar a regra insculpida no art. 4º, inciso I, da LGT, qual seja: a de *preservação operacional dos serviços* (Brasil, 1997). Mesmo que não ocorram avanços legislativos que aloquem para a ANATEL poderes de regular plataformas digitais a agência deve consolidar seu papel na regulação das operações irregulares dos usuários que possam vir a interferir na prestação dos serviços de telecomunicação, sobretudo por meio de atos ilícitos próprios ao segmento, o que não se coloca em dúvida que deve ser feito.

Como exemplo, tem-se a intervenção e atuação pujante no combate aos meios irregulares de oferta de serviços de telecomunicações ou a fruição indevida destes serviços – os chamados “gatos”. Em 2023, a ANATEL chegou a aplicar a primeira multa a uma pessoa física pela venda dos chamados “TV Boxes”, que são receptores clandestinos para captura e transmissão de sinal de TV e *streaming* irregularmente (O globo, 2023), estando em consonância com o previsto na LGT.

Não obstante, numa perspectiva futura, os modelos regulatórios que vêm sendo implementados no Brasil após a Lei nº 13.848/2019 (Brasil, 2019), conhecida por ser a nova lei de agências reguladoras, possuem como base a segurança jurídica na relação regulador e agente regulado, bem como a previsibilidade regulatória com base na participação ativa do setor regulado na elaboração ou alteração de normativas. Desse modo, acredita-se que o Brasil, dada sua história regulatória, possui expertise e arcabouço teórico e técnico para o planejamento de um desenho ideal para a regulação das plataformas digitais, desde que tal processo seja conduzido com cautela e com observância à legalidade.

5 CONCLUSÃO

Portanto, ante o exposto na análise documental e bibliográfica realizada ao longo deste trabalho científico, verifica-se que há uma demanda crescente, de diversos setores da sociedade, por uma regulação das plataformas digitais e tal demanda tem especial incidência no setor de telecomunicações. Somando-se a isso o fato de inexistir autoridade competente para realizar tal regulação, a ANATEL tem buscado se posicionar nesse espaço, se valendo de previsões da LGT que, contudo, não conferem poderes expressos para a expedição de normas pela agência que imponham deveres consideráveis para as plataformas digitais.

Assim, consideram-se questionáveis e incertos os limites para a atuação da agência nessa regulação diante do atual quadro legal existente. Independente de tudo, a agência indica que dará continuidade à sua análise regulatória, sendo muito possível a edição de um regulamento dos deveres dos usuários de serviços de telecomunicações que imponha certos deveres para as plataformas digitais. A possível regulação, analisada ao longo deste trabalho, possui indícios de que se dará através da forma experimental via *sandbox* regulatório que possui amparo jurídico e já é adotada pela agência em outras temáticas.

Desse modo, a análise da legalidade de futuro regulamento elaborado pela ANATEL em relação aos deveres dos usuários de telecomunicações dependerá do nível de regras que serão impostas aos SVAs. Assim, caso sejam previstos deveres muito específicos ou onerosos, certamente o regulamento será questionado pelas entidades e empresas interessadas,

conforme já se pode ver diante do posicionamento dos *players* nos autos da tomada de subsídios em questão (ANATEL, 2023).

Não obstante, não se deve ignorar ou descartar a importância da ANATEL para uma futura regulação do setor. A autarquia possui larga experiência no setor regulatório de tecnologia no Brasil, além de ser dotada de estrutura física e profissional que poderiam atender com mais facilidade a demanda regulatória numa possível escolha legislativa nesse sentido. Nesse ponto, acreditamos que tal opção se demonstraria mais favorável do que a cogitada criação de uma autoridade nova específica para regular as plataformas digitais (Gonçalves, 2023).

Por fim, com base na experiência regulatória brasileira, acredita-se que um possível caminho regulatório para o setor digital poderia se dar num viés multilateral, considerando-se as peculiaridades desse ambiente, que atraem interesses de diversas autoridades devido à ampla gama de direitos e deveres envolvidos nas relações virtuais. Assim, além da ANATEL, autoridades como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica também poderiam colaborar para uma elaboração de uma regulação mais abrangente e democrática, preservando-se os princípios da Internet consagrados pelo MCI.

A título de exemplo, uma tomada de subsídios conjunta, de forma multilateral, entre os entes governamentais envolvidos nas relações virtuais poderia vir a ampliar o leque das contribuições recebidas e distribuir o ônus de uma eventual regulação, respeitando as competências normativas de cada ente e propiciando maior segurança jurídica.

Portanto, verificamos que os avanços tecnológicos têm gerado, por parte de diversos setores da sociedade, uma demanda para que seja formulada uma regulação para as plataformas digitais. Nesse sentido, como visto ao longo do presente trabalho, um dos maiores desafios do tema é o estabelecimento de um órgão (ou multiplicidade de órgãos) competentes para essa regulação.

Longe de solucionar a questão, o presente trabalho buscou demonstrar que, apesar da ANATEL reivindicar espaço nesse cenário, a ausência de legislação específica sobre o tema não possibilitaria uma atuação ampla pela agência na regulação desse setor. Contudo, o

desenvolvimento legislativo futuro sobre o tema deve considerar a inclusão da ANATEL no desenho regulatório a ser estabelecido, assim como outras entidades, num possível modelo multisetorial visando o equilíbrio dos diversos interesses sociais em questão, em harmonia com os princípios do uso da internet no Brasil (Brasil, 20214).

Assim, ainda que incertos os futuros da regulação das plataformas digitais no Brasil, entendemos que a análise cautelosa, proporcional e razoável, em linha com os princípios do direito administrativo, figura como melhor caminho para debates e construção dessa regulação.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU); MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC). **Guia Referencial de Sandbox Regulatório**. Brasília: AGU; MDIC, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/publicacoes-1/GUIAREFERENCIALDESANDBOXREGULATRIO12112024_17h35.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Anatel aprova projeto-piloto de Sandbox Regulatório**. Publicado em 08 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-projeto-piloto-de-sandbox-regulatorio>. Acesso em: 16 abr. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Presidente da Anatel defende Agência como órgão regulador das plataformas digitais**. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-anatel-defende-agencia-como-orgao-regulador-das-plataformas-digitais>. Acesso em: 18 abr. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Sandbox Regulatório — Agência Nacional de Telecomunicações**. Publicado em 07 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/sandbox-regulatorio>. Acesso em: 16 abr. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Tomada de subsídios:** Item 6 da agenda regulatória da ANATEL para o biênio 2023-2024 – Regulamento de deveres dos usuários. Brasília, mar. 2023. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?92AHliMZA1cgWWxm2w2qyGDVz335h7FYd_mrGCDn9UEi2XStDTUZKOJ_damneHH9mwnSMIjw0l3j23hD04TsmJAq5xqOgMa_be1q8h5jjdvfmWP-xU6A3yqqaHHR4SX. Acesso em: 16 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **CPI:** fiscalização de sites pela Anatel tem limitações legais, diz superintendente. 3 dez. 2024. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/03/cpi-fiscalizacao-de-sites-pela-anatel-tem-limitacoes-legais-diz-superintendente>. Acesso em: 18 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Redes sociais:** regulação passa por usuários, modelo econômico e Marco Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 7 abr. 2025. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/07/redes-sociais-regulacao-passa-por-usuarios-modelo-economico-e-marco-civil>. Acesso em: 18 abr. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARNER, Douglas W.; BARBERIS, Janos Nathan; BUCKLEY, Ross P. *FinTech, RegTech, and the Reconceptualization of Financial Regulation*. *Northwestern Journal of International Law & Business*, v. 37, n. 3, p. 1-41, 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. **Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8771.htm>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera diversas leis e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Estabelece a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2019
CENTRE FOR DIGITAL WELLBEING. International Regulation of Social Media: A Review of International Approaches to Regulating Social Media Platforms. Sydney: Centre for Digital Wellbeing, 2021. Disponível em:
<https://digitalwellbeing.org.au/wpcontent/uploads/2021/12/International-Regulation-of-Social-Media.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

EBIT | NIELSEN; ELO. **WEBSHOPPERS 42ª EDIÇÃO** | 2020. [S. l.], 2020. Disponível em:
https://myagmexpress.com/downloads/Webshoppers_42.pdf. Acesso em: 18 mar. 2025.
EUROPEAN COMMISSION. Digital Services Act: Ensuring a safe and accountable online environment. Brussels: European Commission, 2020. Disponível em:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2348. Acesso em: 18 abr. 2025.

FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
GONÇALVES, Rafael. **Uma agência reguladora das redes sociais e da IA no Brasil.** JOTA, 6 out. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/uma-agencia-reguladora-das-redes-sociais-e-da-ia-no-brasil>. Acesso em: 18 abr. 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga.** Brasília, DF: Ipea, 2010. (Comunicados do Ipea, n. 46). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer jurídico sobre o Processo Administrativo na ANATEL.** Processo SEI nº 53500.003894/2023-10, São Paulo, 24 jul. 2023. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?92AHliMZA1cg

[WWxm2w2qyGDVz335h7FYd_mrGCDn9UEi2XStDTUZKOJ_damneHH9mwnSMIjw0l3j23hD04TsmJAq5xqOgMa_be1q8h5jjdvfmWP-xU6A3yqqaHHR4SX](#). Acesso em: 10 abr. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Agências Reguladoras (descentralização e deslegalização)**. In: **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. O GLOBO. **Pela primeira vez, Anatel multa pessoa física por venda de TV Box**. Rio de Janeiro, 31 out. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2023/10/31/pela-primeira-vez-anatel-multa-pessoa-fisica-por-venda-de-tv-box.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2025.

OLIVEIRA, Riley Rodrigues de. **É preciso fortalecer as agências reguladoras**. Consultor Jurídico, São Paulo, 7 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-07/e-preciso-fortalecer-as-agencias-reguladoras/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13ª Ed. Coimbra-Portugal: Almedina, 2001.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. **Marco Civil da Internet: construção e aplicação**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parecer jurídico sobre o Processo Administrativo na ANATEL**. Processo SEI nº 53500.003894/2023-10, Câmara-e.net e AIA, São Paulo, 18 jul. 2023. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?92AHliMZAicgWWxm2w2qyGDVz335h7FYd_mrGCDn9UEi2XStDTUZKOJ_damneHH9mwnSMIjw0l3j23hD04TsmJAq5xqOgMa_be1q8h5jjdvfmWP-xU6A3yqqaHHR4SX. Acesso em: 16 abr. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Regime do serviço de valor adicionado a telecomunicações**. In: **Pareceres**, v. I — Direito administrativo econômico. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **A governança não estatal da internet e o direito brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 270. 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b361d8ac-20af-4d94-bd35-abdeff9321a/content>. Acesso em: 18 abr. 2025.



ZETZSCHE, Dirk A.; BUCKLEY, Ross P.; ARNER, Douglas W.; BARBERIS, Janos N. ***Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation***. *Fordham Journal of Corporate and Financial Law*, v. 23, n. 31, p. 31-103, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. ***The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power***. New York: PublicAffairs, 2019, 691p. ISBN 9781610395694