

Soluções consensuais na transformação do setor de telecomunicações

O setor de telecomunicações brasileiro atravessa, atualmente, um momento singular de transformação. O modelo de concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), concebido na década de 1990, teve papel decisivo em sua época, garantindo a universalização de serviços básicos de voz. Contudo, com a aceleração da digitalização, a convergência tecnológica e a crescente demanda por conectividade universal, esse arranjo tornou-se progressivamente inadequado. Nesse cenário, a transição para o regime de autorização não se apresenta como mera alternativa, mas como uma exigência estrutural imposta pelo próprio curso da modernização.

Mais relevante, entretanto, do que a mudança normativa em si é a forma pela qual se buscou viabilizá-la. Ao invés de se enredar em longas disputas judiciais ou em decisões unilaterais que poderiam agravar a insegurança do setor, optou-se pela via da consensualidade. Esse caminho não apenas ofereceu um método para resolução de conflitos, mas se revelou também um verdadeiro valor regulatório, capaz de sustentar o processo de transição com legitimidade e previsibilidade.

Nesse contexto, o fenômeno da consensualidade merece ser compreendido em sua dimensão mais ampla. Trata-se de uma técnica que substitui a lógica estritamente adversarial pela lógica colaborativa, reconhecendo que disputas em setores regulados raramente se reduzem a interesses isolados. Ao contrário, nelas se entrelaçam aspectos jurídicos, técnicos e econômicos de alta complexidade, envolvendo reguladores, órgãos de controle, empresas e consumidores. É precisamente nesse entrelaçamento que o consenso se afirma como instrumento de governança colaborativa, capaz de articular múltiplos interesses em soluções mais estáveis, efetivas e duradouras.

Além disso, a consensualidade revela-se particularmente adequada em setores que dependem de grandes investimentos de longo prazo, como o de telecomunicações. Enquanto a litigiosidade tradicional tende a ser morosa e limitada na sua capacidade de adaptação às dinâmicas do mercado, o acordo negociado permite construir arranjos sob medida, ajustando compromissos e definindo contrapartidas de acordo com as necessidades concretas de cada caso. Dessa forma, convertem-se potenciais disputas em oportunidades de direcionamento eficiente de recursos, com reflexos imediatos em inclusão digital e expansão de infraestrutura.

Por essa razão, a consensualidade não se restringe a resolver conflitos: ela atua como um mecanismo de mitigação de riscos sistêmicos, conferindo previsibilidade às relações regulatórias e evitando que incertezas comprometam a continuidade dos serviços ou a confiança dos agentes. Ao transformar passivos potenciais em investimentos sociais e tecnológicos, essa técnica demonstra ser mais do que um expediente jurídico; ela se consolida como estratégia de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a consensualidade reforça a legitimidade das decisões no campo regulatório. Quando os acordos resultam de um processo de diálogo estruturado entre a Anatel, o TCU, a AGU, o Ministério das Comunicações e as empresas, cada instituição preserva sua função, mas todas contribuem para um resultado que ultrapassa a lógica da imposição unilateral. Desse modo, a decisão final passa a ser percebida como fruto de uma deliberação compartilhada, fortalecendo a confiança entre regulador e regulados e preparando o terreno para a análise dos casos concretos em que esse fenômeno se materializou de maneira exemplar.

Como relator, no Conselho Diretor da Anatel, dos processos envolvendo a Oi e a Claro, pude testemunhar a densidade dos desafios enfrentados e a engenhosidade das soluções encontradas. Cada caso revelou particularidades que exigiram arranjos criativos, demonstrando que a consensualidade não é apenas instrumento de pacificação, mas também fonte de inovação regulatória.

Caso Oi S.A.: complexidade transformada em oportunidade





O caso da Oi talvez tenha sido o mais intrincado de todos. A operadora, em processo de recuperação judicial, carregava o peso de um contrato de concessão oneroso e de uma arbitragem internacional bilionária em curso. O desafio era claro: como encerrar um modelo insustentável sem comprometer a continuidade dos serviços e, ao mesmo tempo, induzir investimentos de longo prazo?

A solução consensual, avaliada em R\$ 10,27 bilhões, foi construída de maneira engenhosa. Em primeiro lugar, garantiu-se a manutenção do STFC em 10.650 localidades até 2028, assegurando que áreas de baixa atratividade econômica não ficassem desassistidas. Em segundo lugar, estruturou-se um amplo programa de investimentos em infraestrutura de transporte e acesso em fibra óptica, redes regionais e *backhaul*. Em terceiro lugar, encerram-se 119 processos administrativos sancionadores.

O papel da V.tal, empresa de infraestrutura ligada à Oi, foi decisivo: seus compromissos, no valor de R\$ 5 bilhões, preveem desde a conectividade em escolas públicas até a construção de *data centers* e cabos submarinos em regiões estratégicas. Além disso, a consensualidade trouxe uma solução criativa para o impasse arbitral: parte dos créditos eventualmente reconhecidos será destinada a novos investimentos, transformando uma incerteza em ativo regulatório.

Assim, o acordo da Oi demonstrou que a consensualidade pode ser também um laboratório de inovação institucional, capaz de converter passivos em oportunidades de desenvolvimento.

Caso Telefônica Brasil (Vivo): equilíbrio entre continuidade e expansão

Já no caso da Telefônica Brasil, o grande desafio consistia em equilibrar a necessidade de garantir a continuidade de serviços essenciais em localidades sem competição adequada e, ao mesmo tempo, assegurar a expansão da infraestrutura de telecomunicações em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

O acordo, no valor de R\$ 4,5 bilhões, destinou R\$ 444 milhões à manutenção do STFC em 373 localidades até 2028 e R\$ 4 bilhões à expansão da rede. O diferencial esteve na definição criteriosa das contrapartidas: ampliação da infraestrutura de transporte em fibra óptica em 121 municípios carentes de *backhaul*, além da expansão da cobertura móvel 4G (ou superior) em rodovias federais e estaduais.

Ainda, como resultado dessa atuação consensual, foram extintos 151 processos, dos quais 84 são processos administrativos sancionadores e 67 são processos judiciais em que se discutiam penalidades aplicadas pela Anatel.

Com isso, a consensualidade permitiu transformar um contencioso arbitral em um plano de investimentos de alto impacto social, harmonizando eficiência econômica e justiça territorial.

Caso Claro S.A.: soluções técnicas inovadoras

Relatar o processo da Claro trouxe outro tipo de complexidade: como migrar concessões de longa distância e internacional para o regime de autorização sem deixar desamparados os usuários ainda dependentes desses serviços?

O acordo, de R\$ 2,41 bilhões, foi pautado pela criatividade técnica. Primeiramente, assegurou a manutenção de telefones de uso público gratuitos em mais de 1.700 localidades até 2028, garantindo inclusão mínima onde a substituição por serviços móveis ainda não se consolidou. Em seguida, contemplou a implantação de *backhaul* em 44 localidades e expansão da cobertura 4G em mais de 120 municípios. Além disso, encerram-se 42 processos, dos quais 29 são processos administrativos sancionadores e 13 são processos judiciais em que se discutiam penalidades aplicadas pela Anatel.

O compromisso mais emblemático, contudo, foi a instalação de rotas de redundância em fibra óptica subterrânea, incluindo o audacioso projeto de cabo sob o leito do rio Solimões, no Amazonas. Essa medida não apenas fortalece a resiliência das redes, mas simboliza a capacidade da consensualidade de gerar soluções técnicas inovadoras para problemas de alta complexidade.

Caso Algar Telecom: inclusão em escala regional

Embora de menor porte, o acordo da Algar Telecom demonstra a versatilidade do instrumento consensual. O desafio residia em garantir a continuidade do STFC em localidades pequenas e pouco atrativas do ponto de vista econômico, ao mesmo tempo em que se criava espaço para expansão tecnológica.

Ainda, o consenso obtido implicou no desfecho de 126 processos, dos quais 80 (oitenta) são processos administrativos sancionadores e 46 são processos judiciais em que se discutiam penalidades aplicadas pela Anatel.

Com um montante de R\$ 240 milhões, os compromissos incluíram a manutenção do STFC em 24 localidades de Minas Gerais e São Paulo até 2028, a expansão de *backhaul* em fibra, a implantação de cobertura 4G em áreas rurais e a execução de projetos de conectividade em escolas. Assim, a consensualidade assegurou não apenas a eficiência regulatória, mas também a inclusão digital em territórios marginalizados.

Virtudes da Consensualidade

Os quatro casos evidenciam que a consensualidade não se limita a ser uma alternativa ao litígio. Ela é, acima de tudo, um método que promove segurança jurídica, acelera a implementação de políticas públicas e gera resultados de elevado valor social.

Entre suas virtudes, destacam-se:

- a) A celeridade, ao evitar que anos de disputas judiciais retardem a chegada dos investimentos;
- b) A flexibilidade, ao permitir soluções adaptadas a cada contexto, desde a cessão de créditos arbitrais até a criação de rotas de redundância em fibra;
- c) A efetividade social, ao direcionar recursos para escolas, localidades remotas e rodovias, garantindo inclusão digital; e
- d) A legitimidade institucional, assegurada pela mediação de órgãos como TCU e AGU, que conferem transparência e imparcialidade ao processo.

Consensualidade como fundamento da racionalidade das soluções regulatórias

A experiência acumulada nos acordos celebrados no processo de adaptação das concessões revela que a consensualidade é mais do que um método eficiente de resolver conflitos. Ela representa uma mudança estrutural na forma como o Estado brasileiro enfrenta problemas complexos, especialmente em setores intensivos em tecnologia e infraestrutura, como o de telecomunicações. A consensualidade introduz um modo de agir que privilegia a racionalidade, pois permite que decisões sejam construídas de forma informada, transparente e apoiada em múltiplas perspectivas técnicas e institucionais.

Em vez de decisões unilaterais ou disputas prolongadas, o consenso cria um espaço institucional em que diferentes atores confrontam dados, testam hipóteses, verificam impactos e ajustam soluções até que elas se tornem tecnicamente sólidas, economicamente viáveis e socialmente legítimas. Essa dinâmica colaborativa favorece uma racionalidade deliberativa, que supera a lógica binária do litígio e substitui o antagonismo por uma análise compartilhada dos riscos, custos e benefícios envolvidos. No setor de telecomunicações, onde variáveis tecnológicas, econômicas e sociais se entrelaçam, essa racionalidade conjunta é fundamental para construir soluções duradouras e eficazes.

Além disso, a consensualidade amplia a racionalidade do processo decisório ao reduzir a assimetria de informações entre Estado e empresas. O diálogo contínuo obriga todos os participantes a explicitar metodologias, esclarecer valores, justificar projeções e demonstrar a viabilidade de suas propostas. Esse movimento melhora a qualidade técnica das decisões e diminui o espaço para arbitrariedade, pressões externas ou decisões baseadas em visões parciais. A racionalidade surge, portanto, não apenas do método, mas da postura cooperativa que se estabelece entre os envolvidos.

A consensualidade também reforça a racionalidade regulatória ao permitir que soluções inovadoras sejam construídas de modo seguro. No rito ordinário, a adesão a procedimentos estritos frequentemente limita a criatividade institucional. Nos acordos consensuais, porém, inovações podem ser avaliadas, ajustadas e pactuadas coletivamente, garantindo previsibilidade jurídica e alinhamento entre os órgãos de controle. O resultado são soluções que não apenas respondem às necessidades atuais do setor, mas antecipam desafios futuros, como a expansão da fibra óptica, a resiliência das redes, a conectividade de escolas e a inclusão de regiões remotas.

Por fim, a consensualidade fortalece a racionalidade do Estado ao consolidar uma cultura de cooperação interinstitucional. A quebra de “silos”, a troca constante de informações e a construção conjunta de premissas criam um ambiente mais robusto para formulação de políticas públicas. Esse ambiente reduz conflitos internos, aumenta a eficiência administrativa e potencializa o uso estratégico de recursos públicos. O espírito público que emergiu dessas negociações demonstra que a racionalidade institucional não é um dado, mas um produto da interação madura entre as instituições.

Dessa forma, a experiência brasileira mostra que a consensualidade, longe de ser um mero instrumento procedimental, é um princípio que qualifica o processo decisório e eleva o padrão de racionalidade na formulação de soluções para o setor



de telecomunicações. Ela permite que o Brasil avance de forma mais coordenada, transparente e eficiente rumo a uma infraestrutura moderna, resiliente e capaz de atender às demandas de uma sociedade cada vez mais conectada.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-03/solucoes-consensuais-na-transformacao-do-setor-de-telecomunicacoes/>