Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Programa de Mestrado Profissional em Economia

Nicole de Souza Ribeiro

Efeito da celebração de TACs na judicialização das decisões regulatórias

São Paulo - SP
2025

Nicole de Souza Ribeiro

Efeito da celebração de TACs na judicialização das decisões regulatórias

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia.
Área de concentração: Economia e Regulação

Insper Instituto de Ensino e Pesquisa

Programa de Mestrado Profissional em Economia

Orientador: Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo

São Paulo - SP

2025

Nicole de Souza Ribeiro
Efeito da celebração de TACs na judicialização das decisões regulatórias/ Nicole de Souza Ribeiro. - São Paulo - SP: 2025
ii de 37 p.
: Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Programa de Mestrado Profissional em Economia , 2025.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo
1. Telecomunicações. 2. Regulação. 3. Judicialização. I. Nicole de Souza Ribeiro. II. Efeito do TAC na judicialização das decisões regulatórias.

Nicole de Souza Ribeiro

Efeito da celebração de TACs na judicialização das decisões regulatórias

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia.
Área de concentração: Economia e Regulação

Banca examinadora

Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo, Insper
Orientador(a)

Prof. Dr. Luciana Yeung, Insper
Examinador(a)

Dr. Leonardo Marques
Examinador(a)

São Paulo - SP
2025

Agradecimentos

Este trabalho é o reflexo de uma trajetória de aprendizados, desafios e do apoio de pessoas e instituições que tornaram sua realização possível.

Agradeço, em primeiro lugar aos meus pais, Wanius Ribeiro e Raquel de Souza Ribeiro que sempre depositaram seu amor e confiança em mim. Ao meu irmão Vinicius Ribeiro, que é meu maior exemplo de dedicação e que me inspira todos os dias. Eles que sempre acreditaram na educação, me incentivaram para que eu pudesse iniciar e persistir no Mestrado.

Agradeço especialmente à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), por ter viabilizado este estudo por meio do convênio de cooperação com o Insper, que proporcionou o suporte institucional necessário para que eu pudesse desenvolver esta pesquisa. Às pessoas da ANATEL com quem tive o prazer de interagir e com quem pude aprender ainda mais sobre o setor de telecomunicações, especialmente ao Leonardo Marques que dedicou seu tempo e compartilhou seus conhecimentos.

Agradeço imensamente ao Professor Paulo Furquim de Azevedo pela oportunidade de trabalhar em parceria e de aprender tanto com uma das maiores referências em Regulação do país. Levarei sempre comigo as trocas e aprendizados que tive ao longo desse processo.

Aos meus colegas de trabalho, em especial Alfonso Gallardo e João Stefano por todo o apoio e pela compreensão, principalmente nos momentos mais desafiadores. O suporte de vocês foi fundamental para que eu conseguisse equilibrar as demandas de trabalho e as demandas do mestrado.

Resumo

Este estudo investiga o impacto da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) na judicialização das decisões administrativas no setor de telecomunicações brasileiro. A pesquisa parte da constatação de que um volume significativo de multas aplicadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) não resulta em pagamentos efetivos, devido à judicialização prolongada. Utilizando dados de processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADO) de 1997 a 2024, o estudo aplica modelos de regressão logística para analisar a probabilidade de judicialização em função de variáveis como valor das multas e complexidade dos casos. Os resultados indicam que TACs reduzem significativamente a probabilidade de judicialização, destacando-se como uma solução eficaz para mitigar litígios e promover investimentos sociais. Este trabalho contribui para um entendimento mais profundo das dinâmicas entre reguladores e prestadoras, oferecendo perspectivas valiosas para a formulação de políticas regulatórias mais eficientes e colaborativas.

Palavras-chave: telecomunicações, regulação, acordo, TAC, judicialização, consensualidade.

Códigos JEL: K23, L51, L96.

Abstract

This study investigates the impact of the enforcement of Conduct Adjustment Agreements (TACs) on the judicialization of administrative decisions in the Brazilian telecommunications sector. The research stems from the observation that a significant volume of fines imposed by the National Telecommunications Agency (Anatel) does not result in effective payments due to extended litigation. Using data from administrative procedures for non-compliance (PADO) from 1997 to 2024, the study applies logistic regression models to analyze the likelihood of litigation based on variables such as the value of fines and case complexity. The results indicate that TACs significantly reduce the likelihood of judicial discussion, highlighting them as an effective solution to mitigate litigation and promote social investments. This work contributes to a deeper understanding of the dynamics between regulators and providers, offering valuable insights for the formulation of more efficient and collaborative regulatory policies.

Keywords: telecommunications, regulation, settlement, TAC, litigation, consensuality.

JEL Classification System: K23, L51, L96.

Sumário

1 INTRODUÇÃO 1

2 REVISÃO JUDICIAL DE DECISÕES REGULATÓRIAS E ACORDOS ADMINISTRATIVOS 5

2.1 Contexto Institucional 5

2.2 Revisão judicial das decisões regulatórias 9

3 DADOS 12

3.1 Tratamento da Base de Dados 12

3.2 Análise Preliminar dos Dados 14

3.2.1 Análise descritiva de variáveis que influenciam judicialização e TAC . 14

3.2.2 Investigação do comportamento dos regulados após o TAC 23

4 METODOLOGIA 27

5 RESULTADOS 29

6 CONCLUSÃO 33

REFERÊNCIAS 36

1 Introdução

As decisões administrativas frequentemente são alvo de revisão judicial[1], um mecanismo que pode ser utilizado por agentes regulados para adiar a efetividade das decisões administrativas ou modificá-las por completo. No setor de telecomunicações, observa-se um montante significativo de multas impostas às empresas que não resulta em pagamentos realizados. Estudo do Tribunal de Contas da União (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2017) indicou que, entre 2010 e 2014, apenas 4,8% do montante das multas no setor de telecomunicações foram recolhidas. Em geral, as multas não arrecadadas estão pendentes em função de judicialização.

Uma possível solução para reduzir o volume de litígios é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é um acordo firmado entre as partes em âmbito administrativo. O TAC se apresenta como um instrumento valioso para diminuir disputas judiciais e direcionar valores não arrecadados para investimentos em benefício da sociedade. Há grande variabilidade de modelos de TAC utilizados em processos sancionadores da administração pública e pelo Ministério Público. No caso da Anatel, o TAC permite a conversão de multas aplicadas, com desconto, em investimentos com cronograma fixo de execução, limitado a um prazo máximo de quatro anos[2]. Além disso, o TAC exige a correção das condutas irregulares praticadas pela Prestadora, promovendo também a reparação dos descumprimentos.

Embora o TAC já seja regulamentado desde 2013 pela Anatel, por meio da Resolução nº 629 (ANATEL, 2012b), até o momento só foram pactuados três TACs entre Anatel e as prestadoras, envolvendo o arquivamento de 100 PADOs. As prestadoras de telecomunicações que fizeram TACs foram Tim (junho de 2020), Algar Telecom (dezembro de 2020) e Telefônica (fevereiro de 2022).

Dada a baixa eficácia do sistema de multas e o potencial dos TACs em mitigar processos judiciais, a questão central desta pesquisa é: qual é o efeito da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta na judicialização das decisões regulatórias no setor de telecomunicações? Essa resposta é essencial para entender a eficácia do TAC e propor melhorias no sistema regulatório e de cobrança.

Dessa forma, o objetivo deste estudo é investigar a efetividade do TAC em promover um enforcement mais célere e eficiente, preservando o interesse público e mitigando os custos associados a litígios prolongados. A hipótese é que os TACs são contratos negociados entre as partes e, portanto, poderiam substituir os processos judiciais adversariais.

[1] Conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “Justiça em números 2024”, disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>, acessado em 08/11/2024, o Poder Público figura entre os grandes litigantes, tanto no polo passivo quanto no polo ativo das disputas.

[2] Conforme Art. 13. da Resolução nº 629: "O TAC deverá conter, dentre outras, as seguintes cláusulas: (...) VIII - vigência, cujo prazo será improrrogável e não poderá ser superior a 4 (quatro) anos."

Do lado do Poder Concedente, entende-se que haveria incentivos à celebração de acordos, uma vez que reduziriam os custos de litigância e que antecipariam a aplicação da decisão. Por outro lado, para as prestadoras, haveria incentivos caso os benefícios do acordo fossem superiores aos custos de litígio e à eventual perda de reputação.

Para responder à pergunta da pesquisa, o trabalho empírico utiliza dados públicos relativos a processos com multas constituídas, disponíveis no sítio eletrônico da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Esses dados permitem consolidar informações sobre os processos de apuração de descumprimento de obrigações (PADO) desde 1997, quando ocorreu a privatização do setor de telecomunicações, até 2024. Após a consolidação, e visando considerar apenas casos em que a contraparte é uma pessoa jurídica e cujos serviços são outorgados pela Anatel, os dados foram tratados, resultando em uma base de dados com 13.848 processos, sendo que 507 deles foram judicializados e 100 foram alvo de TACs.

Uma análise preliminar dos dados revela padrões que podem ser utilizados como hipóteses para o estudo. A primeira é que as empresas judicializam processos cujo montante aplicado em multas é significativamente alto, partindo da premissa de que as empresas avaliam se o benefício de litigar supera o custo fixo da litigância. Outra hipótese sugerida pela análise econômica do direito e consistente com as estatísticas descritivas é de que as empresas judicializam processos com maior grau de complexidade, pois esses são mais suscetíveis a controvérsias, aumentando a probabilidade de suas decisões serem revertidas na esfera judicial.

O acesso a informações sobre quais são os incentivos da judicialização é fundamental para o Poder Concedente. Esse conhecimento contribui para decisões mais estratégicas sobre quais processos priorizar em acordos, permitindo uma arrecadação eficiente e uma maior otimização da alocação dos recursos financeiros. Além de viabilizar investimentos essenciais para o desenvolvimento do setor, com reflexos positivos no bem-estar social percebido pela sociedade.

A metodologia empregada na análise foi a regressão logística, por ser a técnica mais apropriada para modelar variáveis dependentes binárias, estimando as probabilidades de um evento ocorrer em função de uma ou mais variáveis explicativas. No modelo, a variável dependente é a judicialização dos processos administrativos, que assume dois valores, “1” para processos judicializados e “0” para processos não judicializados.

As variáveis de interesse são celebração de TAC, valor da Multa e Duração do PADO – como proxy da complexidade do caso. A variável TAC é uma variável binária, assumindo o valor de “1”, caso o PADO tenha sido alvo de TAC e “0”, caso o contrário. Como a variável valor da multa pode alcançar a casa dos milhões, optou-se por utilizá-la como logarítmico, visando reduzir a escala de valores e evitar potenciais distorções da análise.

As variáveis de controle incluem grupo econômico, tipo de serviço e efeito fixo de ano de encerramento do PADO, com o objetivo de isolar seus efeitos nas variáveis de interesse. O grupo econômico e o tipo de serviço foram escolhidos com base em uma análise preliminar dos

dados, que indicou variações comportamentais relativos a cada empresa, como a tendência de uma empresa judicializar mais casos ou cometer mais infrações, independentemente do TAC. Da mesma forma, os tipos de serviços apresentaram características intrínsecas que influenciam a decisão de judicialização e que não possuem relação direta com as variáveis de interesse. O efeito fixo de ano de encerramento do PADO foi utilizado visando controlar eventuais questões temporais como políticas regulatórias, mudanças econômicas ou sociais específicas de um ano que não tenham relação com as variáveis de interesse.

Foram consideradas duas variações da regressão logística: a regressão logística padrão e a regressão logística de Firth. Isso porque o comportamento dos dados analisados relacionados à variável TAC, causa uma Separação Completa da base, isto é, a variável explicativa (TAC) prevê perfeitamente o desfecho para todos os conjuntos de dados da variável dependente. Dessa forma, a regressão logística de Firth possibilita a redução de viés dos dados de TAC e permite uma avaliação dos coeficientes mais robusta.

Os resultados para os dois métodos de regressão logística confirmam que tanto o valor da multa quanto a complexidade do caso aumentam a probabilidade de judicialização dos processos administrativos. Ao aplicar as duas variações da regressão logística, observa-se que os coeficientes dessas variáveis são positivos e estatisticamente significativos. Para cada unidade logarítmica adicional no valor das multas, a probabilidade de judicialização aumenta em cerca de 2,08 vezes, enquanto a variável duração do PADO apresenta resultado mais modesto, um aumento de cerca de 7% da probabilidade de judicialização a cada unidade de tempo adicional, tudo mais constante.

No modelo de regressão logística padrão, o coeficiente associado à variável TAC resultou em valor negativo, mas não estatisticamente significativo, o que é atribuído ao efeito da separação completa completa da base de dados. No entanto, ao utilizar o modelo de regressão logística de Firth, que corrige vieses, esse coeficiente é negativo e estatisticamente significativo, reduzindo a probabilidade de judicialização em 99,1% a cada unidade adicional de TAC, tudo mais constante.

Esses resultados demonstram que a celebração de TACs tem um papel significativo na redução da probabilidade de judicialização das decisões administrativas, destacando-se como um importante instrumento de redução da litigância e proporcionando um maior alinhamento do controle da agência às práticas da regulação responsiva.

Além da questão principal, este estudo investiga brevemente se o TAC pode influenciar na redução de infrações pelos agentes regulados. Devido a limitações como o curto período desde a celebração do primeiro TAC e a falta de PADOs encerrados recentemente, a análise se concentrou em uma avaliação descritiva dos dados. Para isso, considerou-se os PADOs em andamento, como proxy de infrações, ainda que a Agência não tenha efetivamente declarado o descumprimento da obrigação pela prestadora.

A avaliação foi realizada tanto comparando o grupo de empresas que firmou TAC com o

que não firmou TAC, quanto acompanhando a evolução individual ao longo dos anos das três empresas que firmaram TACs. A análise visual dos dois gráficos não permite verificar claramente uma correlação entre o TAC e a redução das infrações. É possível observar que há uma tendência de crescimento das infrações pelo grupo de empresas com TAC a partir de 2018, no entanto, essa tendência é revertida a partir de 2020 - ano do primeiro TAC - voltando ao patamar histórico observado antes de 2018.

Para uma avaliação mais robusta, entende-se que seria necessário um acompanhamento mais prolongado, possibilitando a inclusão de dados de PADOs encerrados recentemente. Isso permitiria uma análise mais detalhada e precisa dos impactos do TAC e ajudaria a isolar outros fatores que possam influenciar as taxas de infração, como mudanças nas políticas regulatórias ou variações no mercado.

A pesquisa busca esclarecer o papel dos Termos de Ajustamento de Conduta na redução da judicialização das decisões regulatórias no setor de telecomunicações. Ao analisar a eficácia dos TACs, espera-se contribuir para um sistema regulatório mais eficiente e menos oneroso, beneficiando não apenas o Poder Concedente e as prestadoras, mas principalmente a sociedade, que usufrui do maior desenvolvimento de um setor tão essencial quanto o setor de telecomunicações.

O presente estudo está estruturado em sete seções, incluindo este capítulo de introdução, os seguintes capítulos são detalhados abaixo:

(i) Capítulo 2: Revisão Judicial de decisões regulatórias e Acordos Administrativos: apresenta uma breve revisão bibliográfica do contexto institucional em que o setor de telecomunicações está inserido, bem como da revisão judicial de decisões regulatórias.

(ii) Capítulo 3: Dados: contendo uma explicação dos tratamentos necessários à base de dados e a análise preliminar dos dados que possibilitaram a construção do modelo estudado.

(iii) Capítulo 4: Metodologia: descreve a metodologia utilizada, bem como as nuances necessárias em função da análise de dados.

(iv) Capítulo 5: Resultados: apresenta os resultados identificados e discute as implicações econômicas.

(v) Capítulo 6: Conclusão: consolida as principais conclusões do conteúdo apresentado.

(vi) Referências bibliográficas: lista o material literário utilizado para embasar as análises.

2 Revisão Judicial de decisões regulatórias e Acordos Administrativos

2.1 Contexto Institucional

No Brasil, compete à União legislar sobre o setor de telecomunicações, conforme artigo 22[1] da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Por meio da promulgação da Lei Geral de Telecomunicações - LGT (BRASIL, 1997) -, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), agência reguladora dos serviços que seria a intermediadora da União para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações[2]. Entre as competências da Agência estão o disciplinamento e a fiscalização da execução dos serviços. Assim, há um arcabouço normativo definido pela Agência e pela União visando garantir qualidade, universalização, concorrência, direito do consumidor, gestão de espectro, entre outras necessidades setoriais.

A partir da identificação de indícios de irregularidades, a Anatel abre um processo administrativo chamado Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) cujo objetivo é apurar se houve descumprimento das obrigações e garantir que "nenhuma sanção será aplicada sem a oportunidade de prévia e ampla defesa" – art. 175 LGT[3]. A condução do PADO possui ritos específicos, abrangendo as fases de instauração, instrução, decisória e recursal, procedimento que nos últimos cinco anos têm durado em média 285 dias[4]. Após a efetiva constatação de irregularidades, são previstas punições do tipo: advertência, multa, suspensão temporária, caducidade e declaração de inidoneidade, conforme artigo 173 da LGT[5]. Em 2012, por meio do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - Resolução nº 589 (ANATEL, 2012a) - , a Anatel inseriu no rol de modalidades de sanções, a possibilidade de

[1]Conforme o Art. 22º da Constituição Federal de 1988. "Compete privativamente à União legislar sobre: (...)
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)"

[2]Conforme o Art. 1º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, "compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações."

[3]Conforme o Art. 175º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, "Nenhuma sanção será aplicada sem a oportunidade de prévia e ampla defesa.
Parágrafo único. Apenas medidas cautelares urgentes poderão ser tomadas antes da defesa."

[4]Média entre 2019 e 2023. Disponível em https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/historico-de-pados, acessado em 01/07/2024.

[5]Conforme o Art. 173º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, "A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofreqüência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:(Vide Lei nº 11.974, de 2009).
I - advertência;
II - multa;
III - suspensão temporária;
IV - caducidade;
V - declaração de inidoneidade."

aplicação das obrigações de fazer e obrigações de não fazer [6].

A escolha pelo mecanismo a ser aplicado em casos em que se constata uma infração, depende das particularidades de cada situação, considerando fatores como circunstâncias do descumprimento, a magnitude do impacto na população, a capacidade do Estado de fiscalizar e garantir a correção da conduta, entre outros (FREITAS et al., 2019). A sanção aplicada pelo Regulador é unilateral e impositiva, e tem como objetivo gerar incentivos para que os agentes regulados não infrinjam as normas, reprimimindo o infrator e recuperando a legalidade (PALMA, 2010). Além disso, a sanção possui função importante à medida que firma a autoridade do órgão regulador frente aos agentes regulados (NETO, 2002).

Historicamente, o instrumento de aplicação de multas é a penalidade mais comumente aplicada pela Anatel. A preferência do regulador pela sanção pecuniária, dentre os diversos tipos de sanções cabíveis, pode ser atribuída à existência de uma estabilidade jurídica dessa modalidade, cujos moldes já foram historicamente testados e são bem aceitos pelos agentes regulados (FREITAS et al., 2019).

Após eventual decisão desfavorável no processo administrativo, a prestadora de telecomunicações tem o direito de questioná-la na esfera judicial, com isso, a decisão está sujeita a um processo de litígio longo e custoso, independente do resultado das decisões judiciais ser favorável a qualquer uma das Partes.

Como apresentado por Maranhão et. al. (2016) em um estudo que avaliou cerca de 1.370 casos tramitados na justiça entre 1994 e 2010 (MARANHÃO, 2016)[7], questionando decisões de diversas agências reguladoras, a duração média desses processos foi de cerca de 6,5 anos, podendo ser ainda maior em casos mais complexos. Especificamente para a Anatel, até a data da pesquisa, apenas 10,8% dos casos tinham sido concluídos na via judicial, sendo que, em 92%, a decisão judicial corroborou a decisão administrativa.

As consequências relacionadas a esse panorama são prejudiciais ao desenvolvimento do setor e ao enforcement das normas, uma vez que há (i) aumento da insegurança jurídica, em função da redução de previsibilidade de aplicação de normas regulatórias, (ii) morosidade na implantação do regramento e (iii) altos custos financeiros incorridos pelas partes em função dos trâmites processuais.

Ainda que a judicialização permita a postergação do cumprimento da decisão administra-

[6] Art. 3, Capítulo III da Resolução nº589/2012

[7] Resultados apresentados por Juliano Souza de Albuquerque Maranhão em: "A revisão judicial de decisões das agências regulatórias: jurisdição exclusiva?" – publicado na pesquisa organizada por Mariana Mota: "O Judiciário e o Estado regulador". No estudo foram consideradas 11 Agências Reguladoras, indicadas a seguir, todas criadas a partir de 1998, com exceção do CADE - 1962 - e da CVM - 1976.

Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Saúde (ANS), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

tiva, muitas vezes os regulados devem oferecer alguma garantia ao Poder Judiciário (depósito judicial, seguro garantia, fiança bancária, etc.) para que consigam suspender a exigibilidade da multa sem prejuízo do aprovisionamento dos valores em sus balanços. Isso implica em altos custos aos regulados, além dos previstos na operacionalização do judiciário (advogados, perícias etc.)

No entanto, há na Anatel, desde 2013, o Regulamento de celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (RTAC) (ANATEL, 2012b) que prevê critérios e procedimentos que regulamentam a celebração de termos de ajustamento de condutas irregulares em "processos nos quais não tenha sido proferida decisão transitada em julgado na esfera administrativa"[8], visando preservar o interesse público.

Além da correção da conduta irregular da prestadora que motivou o processo sancionatório, o TAC permite que as prestadoras de serviços de telecomunicações realizem compromissos negociados com a Anatel, substituindo a transferência de recursos financeiros. Conforme identificado no art. 19 da Resolução nº 629, observa-se que o valor de referência associado aos compromissos de investimentos negociados serão equivalentes ao valor das multas aplicadas e estimadas[9] com um desconto de 20% e 60%, respectivamente[10]. Assim, ao invés de multas pecuniárias, as empresas são incentivadas a direcionar recursos para melhorias e investimentos nos serviços prestados, beneficiando diretamente os consumidores.

Os TACs representam um mecanismo alternativo à via judicial, com o objetivo de proporcionar agilidade e eficácia na resolução de conflitos entre as operadoras e a agência reguladora. A Anatel, ao regulamentar o uso de TACs, busca promover o cumprimento das normas por meio de medidas que sejam socialmente vantajosas, evitando que os recursos das empresas sejam apenas direcionados ao pagamento de multas. Em vez disso, os TACs incentivam as empresas a realizarem investimentos em infraestrutura e a adotarem práticas que melhorem a qualidade do serviço de telecomunicações.

Para garantir que os compromissos sejam executados pelas companhias, o capítulo IV da Resolução nº 629/2012 (ANATEL, 2012b) determina formas de acompanhamento e

[8]Conforme Art. 1º da Resolução nº 629: "Este Regulamento tem por objetivo estabelecer os critérios e procedimentos para a celebração e o acompanhamento, no âmbito administrativo, de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Anatel e concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços de telecomunicações, inclusive de radiodifusão, bem como demais administrados sujeitos à regulação da Agência, aqui denominados de Compromissária, e dá outras providências, tendo em vista o disposto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, no art. 68 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e no art. 5º do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela (ANATEL, 2012a).

§ 1º Os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta regidos por este Regulamento contemplarão processos nos quais não tenha sido proferida decisão transitada em julgado na esfera administrativa."

[9]Estimadas com base em critérios técnicos da Agência e em que ainda não houve aplicação ou decisão em primeira instância.

[10]Conforme Art. 19 da Resolução nº 629: "Na execução de projetos, o total de compromissos adicionais assumidos deverá corresponder a:

I - no mínimo, 80% (oitenta por cento) do Valor de Referência do TAC, em relação aos processos administrativos em que haja multa aplicada ou decisão de primeira instância proferida; e,

II - no mínimo, 40% (quarenta por cento) do Valor de Referência do TAC, em relação aos demais casos. (..)".

fiscalização da execução dos compromissos. A referida Resolução estabelece a possibilidade de gerar processos administrativos específicos para apurar eventual não cumprimento de itens do cronograma acordado no TAC, esses processos são os chamados Procedimento de Apuração de Descumprimento de Item de Cronograma (PADIC). Constatado o inadimplemento, há previsão de aplicação de multa diária desde o dia seguinte ao inadimplemento até o efetivo cumprimento do item.

Caso os descumprimentos resultem em montante superior a 50% do valor de referência do TAC, são instaurados os Processos de Apuração de Descumprimento de TAC (PADTAC). Quando confirmados, a Anatel declara o descumprimento integral do TAC pela prestadora, cuja penalidade implicará na execução integral do Valor de Referência, bem como na vedação em negociar novos TACs pelo prazo de oito anos.

A revisão do regulamento do TAC é o item 9 da agenda regulatória do biênio 2023-2024[11] e, por meio desse item, a Anatel busca atualizar e corrigir eventuais falhas já identificadas após mais de 10 anos da criação do regulamento. Desde a aprovação da Resolução nº 629, a Anatel[12] recebeu um alto volume de requerimentos de diversas prestadoras e de diversos portes. No entanto, em função da complexidade das negociações, a Agência tratou apenas dos casos mais vultosos, tendo estabelecido negociações com grupos econômicos como: Claro, TIM, Telefônica, Oi e Algar Telecom. De forma que, até o momento, foram celebrados três TACs entre a Anatel e prestadoras, especificamente com as empresas TIM, Algar Telecom e Telefônica.

A Anatel e a empresa TIM S.A. firmaram Termo de Ajustamento de Conduta em junho de 2020[13], com vigência de 4 anos. O acordo resultou no arquivamento de 53 processos sancionatórios, cujo valor total de referência somava R$ 689 milhões, em troca da implantação de mais de 2.500 compromissos de investimentos distribuídos em todo o país, totalizando aproximadamente R$ 386 milhões.

De acordo com os painéis de dados da Anatel, o TAC está atualmente em fiscalização. Até o momento, foi atestado o cumprimento de 71% dos compromissos e o não atendimento de 0,3%. Em decorrência disso, foram instaurados 9 PADICs contra a TIM. Entre eles, 2 estão em fase de apuração, 1 foi suspenso por recurso judicial, 1 está em de análise de pedido de reconsideração em via administrativa e 5 já transitaram em julgado. Desses últimos, em 4 casos as multas foram pagas enuqnato em 1 o pagamento ainda não foi efetuado. O montante de multas associado aos PADICs instaurados é cerca de R$ 14 milhões.

O segundo TAC firmado, foi entre Anatel e a empresa Algar Telecom S.A.[14] , em

[11]Disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/agenda-regulatoria-2023-2024-item-9>, acessado em 02 de julho de 2024.

[12](ANATEL, 2020) – Disponível em md_pesq_documento_consulta_externa.php (anatel.gov.br), acessado em 02 de agosto de 2024.

[13]Disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/acompanhamento-e-controle/processo-sancionador/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs/termo-de-ajustamento-de-conduta-celebrado-com-a-tim>, acessado em 02 de julho de 2024.

[14]Disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/acompanhamento-e-controle/processo-sancionad

dezembro de 2020, com vigência de 30 meses. Esse TAC resultou no arquivamento de 23 processos, com valor total de referência de R$ 44 milhões. Esse acordo possibilitou investimentos de cerca de R$ 38 milhões nos Estados de São Paulo, Goiás e Minas Gerais. Conforme disponibilizado pela Agência, 96,2% dos 52 compromissos assumidos foram atendidos pela Algar, sendo que os dois itens não atendidos[15], geraram 2 PADICs contra a empresa, 2 deles em fase de apuração de descumprimento.

Por fim, o último TAC efetivamente firmado até o momento foi com a empresa Telefônica[16], em fevereiro de 2022. Nesse TAC arquivaram-se 24 processos sancionatórios, com multas estimadas em R$ 435 milhões, que foram revertidos em mais de 1000 compromissos de investimentos da ordem de R$ 216 milhões, distribuídos em todo o país. A Agência já atestou o atendimento de 26% dos compromissos, 33% estão em fiscalização e em 41% o prazo para execução não venceu.

A celebração de TACs entre a agência reguladora e as prestadoras de telecomunicações oferece benefícios significativos para a sociedade ao promover um enfoque mais eficiente e orientado ao interesse público nas práticas regulatórias. Um dos principais ganhos para a sociedade é o direcionamento de recursos das prestadoras para investimentos que atendem diretamente às necessidades dos consumidores, como a expansão e a melhoria da infraestrutura de telecomunicações em regiões carentes. Esse mecanismo contribui para uma maior inclusão digital e para a redução de desigualdades no acesso a serviços essenciais, como a internet, gerando impactos positivos na educação, no trabalho e na cidadania.

Esses benefícios sociais são observados nos TACs já celebrados, especialmente no caso do TAC com a TIM, que beneficia cerca de três milhões de habitantes a partir da expansão da infraestrutura de rede móvel, em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. No caso do TAC com a Algar, os compromissos assumidos envolvem a cobertura em rodovias, proporcionando serviço móvel em área rural com tecnologia 4G ainda não disponível nesses locais.

2.2 Revisão judicial das decisões regulatórias

Conforme artigo 5, inciso XXXV da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), o Poder Judiciário tem a competência de rever quaisquer atos e decisões no âmbito do regulado (FARACO; NETO; COUTINHO, 2014). Esse controle judicial representa um importante

or/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs/termo-de-ajustamento-de-conduta-celebrado-com-a-algar-telecom-s-a>, acessado em 02 de julho de 2024.

[15]Adicionalmente, foi instaurado um PADIC contra a Algar que já foi transitado em julgado, com a multa de R$ 2 mil efetivamente paga pela empresa e o compromisso de investimento realizado.

[16]Disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/acompanhamento-e-controle/processo-sancionador/conheca-os-termos-de-ajustamento-de-conduta-tacs/termo-de-ajustamento-de-conduta-celebrado-com-a-telefonica-brasil-s-a>, acessado em 02 de julho de 2024.

mecanismo para evitar o desvio de políticas das agências reguladoras (MEJÍA, 2021) e atitudes que representem abuso de poder, além de assegurar aos agentes regulados o direito de questionar decisões que entendem que a agência não deliberou de maneira apropriada (AZEVEDO, 2013).

Por outro lado, ao conceder aos tribunais a autoridade para revisar decisões regulatórias, existe o risco de que decisões adequadas sejam revertidas devido à falta de conhecimento técnico das autoridades judiciais sobre os temas envolvidos (FISHER; PASCUAL; WAGNER, 2015). Esse cenário pode levar à amplificação dos erros que a judicialização busca mitigar: erros tipo I (falso positivo), quando decisões corretas das agências são invalidadas indevidamente, e erros tipo II (falso negativo), quando decisões regulatórias inadequadas são mantidas. A ausência de expertise técnica por parte dos tribunais pode comprometer a eficácia da revisão judicial, resultando em desajustes regulatórios que a judicialização deveria corrigir.

O sistema legal é especialmente caracterizado pela assimetria de informações, em que o acusado tem a informação se é culpado ou não, enquanto o acusador não possui essa informação acurada (GROSSMAN; KATZ, 1983; SILVEIRA, 2017). Isso possibilita que o mecanismo de judicialização seja utilizado de maneira ilegítima pelos agentes regulados visando a postergação da aplicação da decisão regulatória (AZEVEDO, 2016), em função do prolongado tempo em que o processo tramita na justiça. A morosidade do sistema judiciário pode ser atribuída principalmente à complexidade do caso, que exige esforço dos juízes em compreender as tecnicidades de cada setor, o escopo tratado na revisão e até mesmo o gerenciamento do volume de documentos apresentados (a depender dos processos de cada agência reguladora). Isso gera incentivos para que os juízes priorizem casos mais simples, postergando ainda mais a resolução de decisões administrativas mais complexas (MARANHÃO; AZEVEDO; JÚNIOR, 2014).

Como consequência, têm-se uma demora na efetivação da decisão. A título exemplificativo, o Tribunal de Contas da União realizou um levantamento cujo objetivo era examinar o volume de arrecadação de multas dos órgãos reguladores federais, (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2017). O mapeamento avaliou as multas aplicadas em comparação com as arrecadadas no período de 2011 a 2014 por 14 agências federais, entre elas a Anatel. O resultado demonstrou que, em média, apenas 6,03% do montante das multas aplicadas foram arrecadados no período, sendo que para a Anatel esse número foi ainda menor, apenas 4,81%. A baixa arrecadação pode estar ligada ao fato de os agentes regulados tenderem a recorrer em outras instâncias os casos em que as multas possuem valores associados mais elevados.

Ocorre que a judicialização envolve altos custos, que não se resumem ao tempo de espera, mas incluem, no âmbito público, os custos de movimentação do judiciário, a alocação de custos indiretos do próprio judiciário e, no âmbito privado, contratação de advogados, dedicação de recursos internos da empresa na representação judicial e perda social por pendência de decisão (MARANHÃO, 2016). Isso pode gerar uma sinalização adversa por parte dos agentes regulados que optarão por levar ao sistema judiciário apenas aquelas decisões cujo benefício econômico percebido supere o custo da litigância.

Diante desse sistema, a negociação de acordos pode colaborar para mitigar essa seleção adversa[17], em que as prestadoras buscam o sistema judicial apenas para postergar a aplicação da decisão. Os infratores, ao saberem que são culpados, podem perceber benefícios suficientes para encerrar um litígio e executar um acordo (com incentivos maiores do que a litigância), enquanto os inocentes preferirão manter o litígio de forma a demonstrar sua inocência. Com isso, a negociação se torna um mecanismo de auto-declaração, aumentando a eficácia do sistema legal (GROSSMAN; KATZ, 1983).

Essas especificiadades demonstram que não existem definições padronizadas de medidas regulatórias a serem aplicadas independente da situação, devendo cada medida ser definida a partir das características de cada caso. De forma a obter resultados mais consistentes e eficazes, é possível adotar combinações de medidas que busquem a dissuasão e persuasão, visando desencorajar práticas irregulares e incentivar o cumprimento voluntário das regras estabelecidas (SILVA; MARQUES, 2017). Com isso, busca-se garantir a efetividade da regulação, criando regras que incentivem o cumprimento voluntário pelos regulados e promovam um ambiente regulatório baseado no constante diálogo entre regulador e regulado (AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Ressalta-se que o objetivo do regulador é promover o cumprimento espontâneo das normas pelos agentes regulados, isso é alcançado através de mecanismos jurídicos que efetivamente punam, eduquem e previnam que novas transgressões sejam cometidas pelos agentes. Portanto, adotar soluções alocativas mais eficientes fortalecem a capacidade de aplicação da decisão, garantem os incentivos corretos às Partes e preservam a credibilidade do regulador (FREITAS et al., 2019).

Diante disso, a Anatel pode selecionar as ações mais adequadas dentre as diversas opções regulatórias disponíveis para incentivar a conformidade dos administrados com a regulamentação. Os acordos podem exercer um papel fundamental nessa estratégia de governança, uma vez que os agentes regulados tendem a cumprir de forma mais espontânea decisões consensuais (PALMA, 2014), o que possibilita uma resolução mais ágil de divergências e a conversão efetiva de disputas em investimentos para a sociedade. Contudo, é fundamental que o Regulador avalie cuidadosamente cada caso, a fim de mitigar potenciais efeitos adversos, como a redução da eficácia na aplicação da lei, decorrente da percepção de recompensas associadas à penalidade reduzida, o que pode enfraquecer o efeito dissuasório e comprometer a devolução de ganhos ilícitos (WILS, 2008).

[17]Seleção Adversa: conceito econômico que ocorre em contextos de assimetria de informações entre as partes de uma negociação. No artigo The Market for 'Lemons', George Akerlof (AKERLOF, 1970) explica o conceito usando o mercado de carros usados como exemplo:

Nesse mercado, os vendedores conhecem a qualidade do carro que estão ofertando, mas os compradores não têm acesso a essa informação. Como resultado, os compradores tendem a oferecer um preço médio, que reflete a mistura entre carros bons e ruins. Esse preço, no entanto, pode ser inferior ao valor real de um carro de boa qualidade. Diante disso, os vendedores de carros bons saem do mercado, deixando um número predominante de carros ruins. Essa dinâmica ilustra como a assimetria de informações pode levar à redução da qualidade geral em um mercado.

3 Dados

3.1 Tratamento da Base de Dados

Este estudo empírico utiliza bases de dados públicas disponibilizadas nos painéis de dados do sítio eletrônico da Anatel[1]. A partir da compilação dessas bases é possível extrair informações detalhadas sobre os processos administrativos de apuração de descumprimento de obrigações que tramitaram na Agência desde 1997. Para responder as perguntas formuladas, foi necessário realizar tratamentos na base de dados, que serão explicados ao longo desta seção.

De acordo com os dados da Anatel, o número de processos instaurados entre 1997 e 2024, somam mais de 129 mil PADOs, envolvendo tanto pessoas jurídicas, quanto pessoas físicas. Destes, 69.232 já consistem em processos com multas constituídas (ANATEL, 2024), tornando-se potenciais alvos de judicialização. A análise utiliza a base de multas constituídas, que permite avaliar informações sobre o serviço alvo do processo, o valor das multas, o ano de instauração e de encerramento do processo, a eventual judicialização do processo, entre outros. Foi necessário complementar a base de dados com as informações sobre a celebração de Termos de Ajustamento de Condutas (TACs).

Após a compilação da base e visando atingir os objetivos da análise, restringiu-se a avaliação apenas aos processos que envolviam pessoas jurídicas, relacionados a serviços outorgados pela Anatel, uma vez que o TAC é realizado apenas com empresas reguladas pela Agência e sobre os serviços outorgados.

Ao analisar essa base, observou-se uma possível inconsistência nos dados. Conforme apresentado na Figura 1, há registros de processos com decisões da Anatel desde 2001, no entanto, a judicialização só começa a ser registrada a partir de 2007, como pode ser observado na Figura 2. Essa discrepância torna-se ainda mais evidente nas estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 1 que indicam intervalo médio de 2,098 anos entre a decisão administrativa e a judicialização, com intervalo mediano de apenas 1 ano. Embora haja certa limitação na análise do intervalo do tempo, devido à disponibilidade das informações restritas a anos, parece haver indícios de falha de registro. Diante disso, optou-se por focar a análise aos processos encerrados a partir de 2007, assegurando maior confiabilidade nos resultados.

Outro aspecto relevante observado na Tabela 1 é a existência de intervalos superiores a cinco anos entre o encerramento administrativo e a judicialização. Esse fato merece atenção, uma vez que a Lei do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 1999) estabelece o prazo prescricional quinquenal para contestações de decisões administrativas[2]. Ao analisar os dados,

[1] Disponíveis em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/paineis>, acessada em 29 de agosto de 2024.

[2] Conforme o art. 54 da Lei 9.784/1999: "O direito da Administração de anular os atos administrativos de que

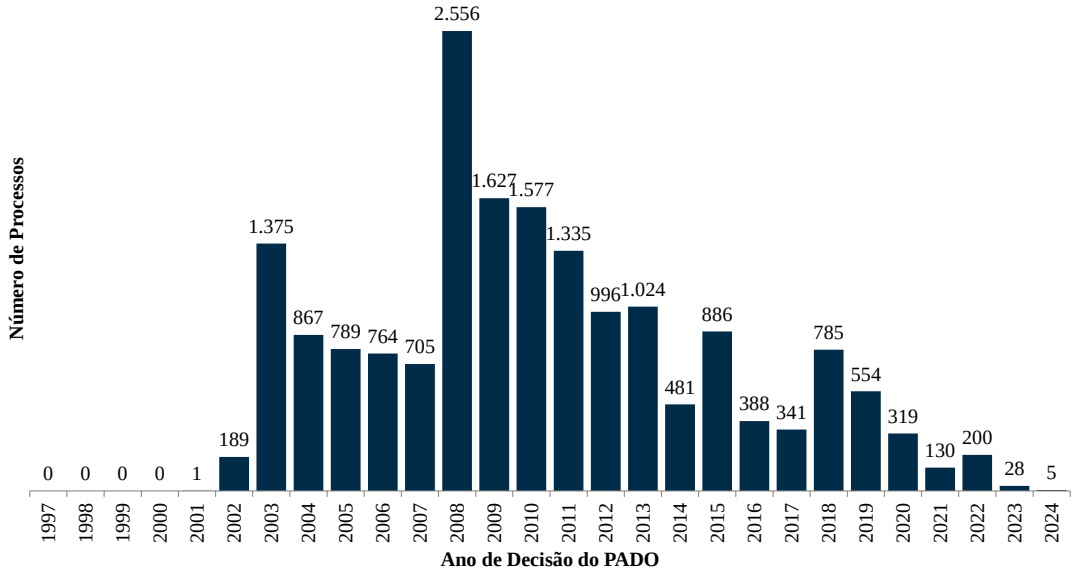

Figura 1 – Distribuição dos PADOs por ano de decisão do PADO. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

dos 596 PADOs judicializados, foram identificados 89 processos com intervalos superiores ao prazo prescricional. Esses processos, que configuram outliers, foram removidos da base para evitar distorções nos resultados[3].

Tabela 1 – Estatísticas Descritivas do Intervalo de Tempo entre Decisão do PADO na ANATEL e Judicialização da Decisão pela Empresa Regulada

Métrica	**Intervalo (anos)**
1º Quartil	0,000
2º Quartil (Mediana)	1,000
3º Quartil	3,000
Mínimo	0,000
Máximo	12,000
Média	2,098
Desvio Padrão	2,907

Com isso, a base final dos dados resultou em 13.848 PADOs, com 507 PADOs judicializados e 100 PADOs arquivados em função de TACs.

decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé."

[3]Simulações dos modelos incluindo os 89 processos com intervalos superiores a cinco anos demonstraram resultados similares, reforçando a robustez do modelo.

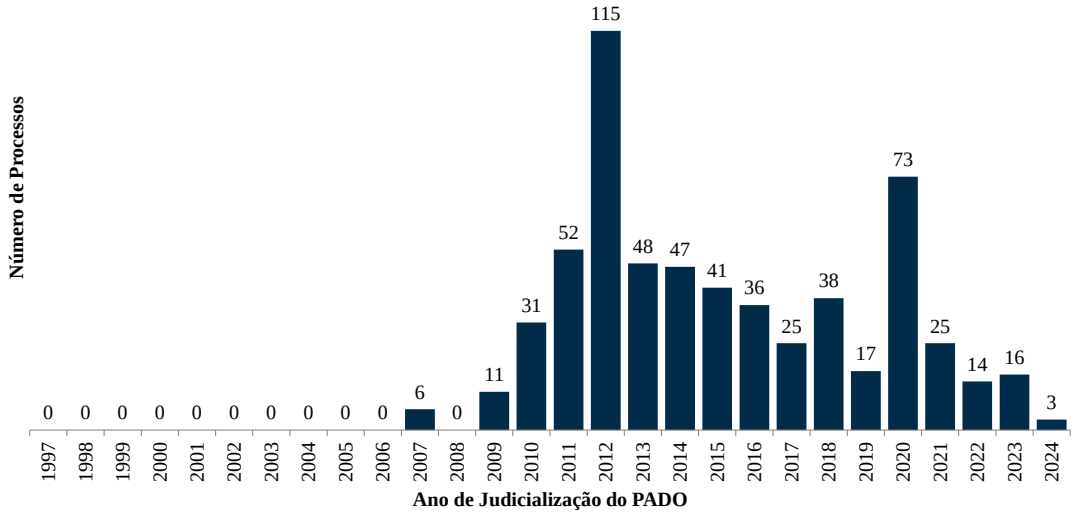

Figura 2 – Distribuição dos PADOs judicializados por ano de judicialização. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

3.2 Análise Preliminar dos Dados

3.2.1 Análise descritiva de variáveis que influenciam judicialização e TAC

Com os dados tratados, passa-se a explorar regularidades empíricas sobre a judicialização e a celebração de TACs entre as empresas e a agência reguladora. Inicialmente, observa-se na Tabela 2 que, em termos quantitativos, mais de 75% dos PADOs tiveram multas efetivamente arrecadadas. No entanto, ao se avaliar os montantes arrecadados, esse percentual cai para menos de 10%.

Verifica-se que apenas 507 processos foram judicializados pelas prestadoras, representando menos de 4% do total da base, em que 9 resultaram em pagamento efetivo em juízo, um montante significativamente baixo. Embora apenas 4% dos PADOs da base tenham sido judicializados, os valores suspensos representam 25,3% do montante aplicado, sugerindo uma correlação entre a judicialização e multas mais elevadas.

Os processos alvo de TACs representam cerca de 12% do montante total das multas aplicadas, mas correspondem a menos de 1% da base total de PADOs analisados. Essa concentração reflete um mecanismo institucional alinhado ao reconhecimento de custos fixos elevados no processo de negociação, os quais devem ser equilibrados com os benefícios esperados do acordo. O valor mínimo estipulado pela regulamentação – equivalente a 0,25% da última receita

operacional líquida da prestadora – atua como um filtro, priorizando casos de maior relevância econômica e desencorajando acordos para infrações de menor gravidade ou valor, onde os custos de negociação superariam os benefícios do ajuste. Isso sugere que tanto as prestadoras quanto a agência reguladora priorizam os processos de maior valor para negociarem, buscando maximizar os benefícios dos acordos, tanto em termos de retorno financeiro quanto na mitigação de litígios prolongados.

Tabela 2 – Detalhamento por Tipo de Desfecho dos PADOs

Tipo de Desfecho	**Judicializados**	**# de PADOs**	**% PADOs**	**Valor em Multas (R$)**	**% Valor em Multas**	**Valor Médio das Multas (R$)**
Multas Arrecadadas em esfera administrativa	-	10.544	76,1%	R$ 832.456.539	9,6%	R$ 78.951
Multas Arrecadadas em esfera judicial	9	9	0,1%	R$ 4.585.811	0,1%	R$ 509.535
Cadin e/ou Dívida Ativa	-	1.118	8,1%	R$ 65.067.566	0,7%	R$ 80.127
Parceladas[4]	-	1.555	11,2%	R$ 4.555.039.352	52,3%	R$ 3.083.183
Suspensas judicialmente	498	498	3,6%	R$ 2.194.316.139	25,2%	R$ 6.332.768
Comunicado (Cadin)	-	24	0,17%	R$ 140.653	0,0%	R$ 63.555
TAC	-	100	0,7%	R$ 1.052.331.419	12,1%	R$ 10.523.314
TOTAL	507	13.848	100%	R$ 8.703.937.479	100%	R$ 20.671.433

[4]As multas parceladas estão relacionadas com o caso da prestadora Oi, que possuí situação crítica de fluxo de caixa, estando em sua segunda Recuperação Judicial.

Para aprofundar essa análise, examinou-se o perfil dos PADOs, suas características distintivas e a forma como estas se relacionam com a judicialização ou celebração de TACs. Entre os aspectos analisados, destacam-se o valor das multas aplicadas, o tempo de tramitação na esfera administrativa e as especificidades dos grupos econômicos e serviços envolvidos.

A Tabela 3, revela que o Grupo Oi é o que acumula o maior número de PADOs individualmente e o maior montante de multas aplicadas, superando 5 bilhões de reais. Contudo, é o Grupo Algar que apresenta a maior proporção de processos judicializados, com 20% dos seus PADOs levados à justiça. Esse dado sugere que, a decisão de judicializar pode estar mais associada a estratégias específicas do grupo do que ao volume total de processos.

Outro aspecto de destaque é que os valores médios e medianos das multas judicializadas são consistentemente superiores aos valores dos PADOs, especialmente evidente nos grupos Sky[5], Claro e Telefônica, conforme Tabela 3. Isso reforça a hipótese de que as prestadoras priorizam a judicialização em casos de maior impacto financeiro, seja para postergar o pagamento das multas ou para buscar reverter decisões desfavoráveis.

A escolha de firmar TACs com empresas como Algar e Telefônica pode estar relacionada tanto aos valores expressivos das multas aplicadas quanto às elevadas taxas de judicialização. No caso da Algar, que judicializa 20% de seus PADOs, a negociação de TACs pode ser vista como uma estratégia para reduzir o número de litígios e direcionar recursos para investimentos mais produtivos. De forma semelhante, a Telefônica, que também acumula multas elevadas e uma taxa significativa de judicialização, apresenta características que justificam a priorização de acordos administrativos pela agência reguladora.

Embora a TIM apresente uma baixa taxa de judicialização, cerca de 1%, o valor médio de multa constituída é o segundo maior entre as empresas analisadas. Esse fator pode estar associado à celebração de TAC com a TIM, já que processos de maior valor financeiro podem trazer benefícios substanciais em termos de redução de contenciosos e redirecionamento de recursos para melhorias nos serviços prestados. Esses elementos indicam que tanto o impacto financeiro quanto o comportamento litigioso das empresas estão correlacionados com a estratégia de negociação dos TACs.

A Tabela 4, apresenta a análise dos PADOs por tipo de serviço e mostra que mais de 70% dos processos judicializados são do serviço de telefonia fixa, possivelmente devido a diferenças regulatórias e maturidade do mercado. O serviço de telefonia fixa no Brasil, desde 1998, é prestado tanto em regime privado quanto em regime público, sendo que o último possuí regras

[5]A Sky é a segunda maior empresa de TV por assinatura no Brasil. Ao analisar a base de dados deste estudo, observa-se que mais de 95% dos PADOs da empresa estão relacionados ao serviço de TV por assinatura. Vale destacar que, em abril de 2024, o Conselho Diretor da Anatel emitiu uma medida cautelar retirando o status de Poder de Mercado Significativo (PMS) da Sky no mercado relevante de TV por assinatura. Essa decisão dispensará a empresa de diversas obrigações previstas no Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), o que, certamente, resultará em mudanças no perfil de PADOs enfrentados pela empresa a partir de então. A informação foi divulgada na imprensa de telecomunicações e está disponível no link <https://teletime.com.br/25/04/2024/sky-e-reclassificada-pela-anatel-como-uma-ppp/>, acessado em 15 de janeiro de 2025.

mais rígidas (QUINALIA, 2015), seja de universalização, seja de qualidade do serviço prestado. É importante destacar que as concessões de telefonia fixa no Brasil contratualmente se encerrarão em 31 de dezembro de 2025. No entanto, as principais concessionárias do serviço firmaram acordox, ou encontram-se em fase de negociação com o Poder Concedente, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de antecipar o encerramento das concessões e migrar para o regime de prestação de serviço privado, conforme a prerrogativa estabelecida pela legislação vigente (BRASIL, 2019).

A ausência de registros completos dificulta uma análise precisa e detalhada da correlação dos temas dos PADOs. Como destacado na Tabela 5, mais de 60% dos PADOs de telefonia fixa estão classificados como "Processo não tramitou no SEI", o que evidencia a limitação dos dados disponíveis. Ainda assim, a mesma tabela revela que ao menos 13% dos processos estão relacionados ao tema Universalização. Com a adaptação de regime, as recém adaptadas estarão dispensadas do cumprimento das metas de universalização, eliminando a geração de novos processos dessa natureza. Nesse contexto, uma linha de pesquisa futura relevante seria investigar os impactos dessa alteração estrutural nos incentivos das prestadoras e nas estratégias de fiscalização e regulação por parte da Agência Reguladora.

A partir dessas constatações, entende-se necessária a inclusão de variáveis de controle associadas ao grupo econômico[6] e ao serviço em questão visando isolar o efeito das variáveis de interesse analisadas nesse estudo.

[6]O efeito fixo de Grupo Econômico desempenha um papel crucial na mitigação de distorções originadas por singularidades nas operações das empresas ao longo dos anos. Um exemplo significativo é o do Grupo Oi, que alienou sua operação móvel para as operadoras Claro, TIM e Telefônica, além de reestruturar sua operação de banda larga por meio de uma subsidiária do Banco BTG. Entretanto, essas particularidades não se limitam ao Grupo Oi. O setor de telecomunicações passou por transformações estruturais relevantes, como o surgimento de novos players na banda larga fixa, processos de fusões e aquisições, e os efeitos indiretos da redistribuição da operação móvel da Oi entre as prestadoras compradoras. Essas dinâmicas destacam a importância do efeito fixo para capturar variações inerentes a cada grupo econômico, assegurando uma análise mais robusta e confiável. Por fim, destaca-se que os dados analisados são históricos e refletem mudanças anteriores a eventos recentes ou isolados, permitindo uma contextualização mais ampla dos resultados.

Tabela 3 – PADOs por Grupo Econômico

Grupo Econômico	**Algar**	**Claro**	**Oi**	**Outros**	**Sercomtel**	**Sky**	**Telefônica**	**Tim**
PADOs	297	1.263	3.597	6.473	144	107	1.427	540
Valor PADOs (R$ 000)	110.270	659.470	5.345.416	124.587	24.476	47.323	1.727.909	664.485
Média Valor PADOs (R$ 000)	371	522	1.486	19	170	442	1.210	1.230
Mediana Valor PADOs (R$ 000)	17	8	81	2	12	4	9	8
Desvio Padrão Valor PADOs (R$ 000)	1.352	3.317	6.423	269	443	1.545	8.123	7.803
Judicializados								
PADOs	60	120	167	33	17	17	87	6
Judicializados/Total (%)	20%	10%	5%	1%	12%	16%	6%	1%
Valor PADOs (R$ 000)	65.527	582.488	588.731	35.455	10.459	45.219	857.882	13.140
Média Valor PADOs (R$ 000)	1.092	4.854	3.525	1.074	615	2.660	9.861	2.190
Mediana Valor PADOs (R$ 000)	298	1.516	1.120	50	490	1.905	1.584	875
Desvio Padrão Valor PADOs (R$ 000)	2.138	9.759	7.876	3.060	745	3.094	26.906	2.471
TAC								
PADOs	23	0	0	0	0	0	24	53
TAC/Total (%)	8%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2%	10%
Valor PADOs (R$ 000)	37.889	-	-	-	-	-	431.011	583.432

Tabela 4 – Distribuição de PADOs por tipo de serviço

Serviço	Outros	Banda Larga Fixa	Limitados	Radiodifusão	Telefone Celular	Telefone Fixo	TV Assinatura
PADOs	729	2.791	1.866	422	2.427	4.584	1.029
Valor PADOs (R$ 000)	30.363	288.934	12.546	4.209	1.051.967	7.126.289	189.629
Média Valor PADOs (R$ 000)	42	104	7	10	433	1.555	184
Mediana Valor PADOs (R$ 000)	3	3	0	2	5	68	6
Desvio Padrão Valor PADOs (R$ 000)	237	1.708	145	48	3.974	7.274	1.038
Judicializados							
PADOs	9	20	3	3	42	367	63
Judicializados / Total (%)	1,2%	0,7%	0,2%	0,7%	1,7%	8,0%	6,1%
Valor PADOs (R$ 000)	6.595	36.832	3.505	885	90.461	1.945.246	114.947
Média Valor PADOs (R$ 000)	733	1.842	1.168	295	2.154	5.302	1.825
Mediana Valor PADOs (R$ 000)	84	50	1.245	64	801	1.212	804
Desvio Padrão Valor PADOs (R$ 000)	1.349	3.885	1.060	456	3.235	15.362	2.468
TAC							
PADOs	6	9	-	1	58	23	3
TAC / Total (%)	0,8%	0,3%	0,0%	0,2%	2,4%	0,5%	0,3%
Valor PADOs (R$ 000)	6.633	182.468	-	104	642.947	207.802	12.378

Tabela 5 – Distribuição de PADOs por tipo de infração no serviço de Telefone Fixo

Categoria	**Quantidade**	**Percentual (%)**
Telefone Fixo (Total)	**4.584**	**100,00%**
Processo não tramitou pelo SEI	2.822	61,56%
Universalização	603	13,15%
Consumidor	461	10,06%
Qualidade	184	4,01%
Obrigações Gerais	146	3,18%
Obstrução	139	3,03%
Descumprimento de Determinação/Condicionamentos	128	2,79%
Irregularidade Técnica	30	0,65%
Licenciamento	26	0,57%
Outros	20	0,44%
Certificação	12	0,26%
Alteração Societária	7	0,15%
Não Outorgado	6	0,13%

Partindo-se da hipótese de que casos mais complexos tendem a gerar maior divergência entre regulador e regulado, a complexidade do caso pode influenciar a decisão de judicializar ou de negociar um TAC. Para avaliar essa relação, utilizou-se a variável duração do PADO como proxy da complexidade, isso porque entende-se que casos mais complexos demandam maior análise técnica ou possuem mais divergências regulatórias, necessitando mais tempo de analise das questões associadas e do uso de mais instrumentos jurídicos. Entretanto, há certa limitação nessa análise, uma vez que a informação disponível é apenas relativa ao ano de instauração e ano de encerramento do processo administrativo. Não sendo possível estimar de forma acurada a duração do processo. Ainda assim, optou-se por incluir essa variável, pois sua utilização oferece uma aproximação útil para medir o impacto da complexidade na judicialização.

A Tabela 6, revela que a duração média dos PADOs judicializados (6,10 anos) e dos PADOs negociados via TAC (5,70 anos) é superior à média de duração de todos os PADOs da base (4,31 anos), sugerindo que processos mais longos, que podem refletir maior complexidade técnica ou jurídica, têm maior probabilidade de se desdobrar em litígios ou negociações formais. Importante notar que, os TACs são firmados enquanto os processos ainda não foram tramitados em julgados, sendo assim, caso o processo continuasse na via administrativa, esses possivelmente seriam ainda mais longos.

Essas observações justificam a inclusão da variável duração do PADO nos modelos estatísticos subsequentes, para quantificar seu impacto na probabilidade de judicialização.

Tabela 6 – Estatísticas descritivas da duração dos PADOs

Estatística	PADOs (anos)	PADOs Judicializados (anos)	PADOs com TAC (anos)
1º quartil	2,00	4,00	3,00
2º quartil (Mediana)	4,00	6,00	4,50
3º quartil	6,00	7,00	8,00
Mínimo	0,00	0,00	1,00
Média	4,31	6,10	5,70
Máximo	17,00	16,00	14,00
Desvio Padrão	2,93	2,63	3,39
Nº observações (#)	13.848	507	100

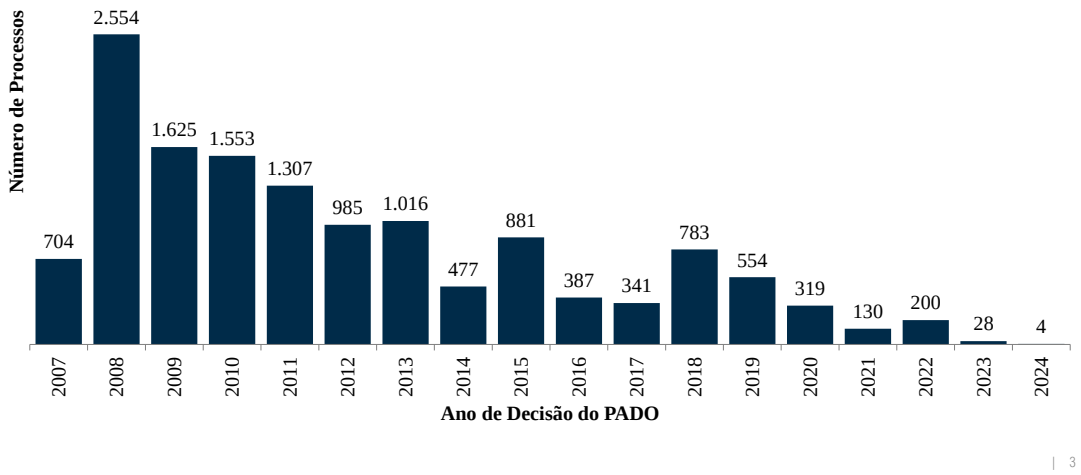

Figura 3 – Distribuição dos PADOs por ano de decisão do PADO a partir de 2007. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

Por fim, para isolar possíveis efeitos associados ao ano em que a decisão administrativa ocorreu, cuja variação é observada na Figura 3, e que não estejam relacionados diretamente à judicialização do processo, decidiu-se incluir as variáveis de controle de efeito fixo de ano de encerramento do PADO.

A análise dos dados neste capítulo revelou padrões significativos e permitiu levantar hipóteses fundamentais sobre os fatores que influenciam a judicialização de processos administrativos e a celebração de TACs. Observou-se que tanto os processos judicializados quanto os negociados por meio de TACs concentram valores substancialmente elevados, indicando que o impacto financeiro é um dos principais motivadores para as decisões das prestadoras de

telecomunicações e da agência reguladora.

Outro aspecto importante é a complexidade do caso, representada pela duração do PADO na esfera administrativa que pode prolongar as discussões na via judicial, dado que tomadores de decisão são menos especializados nos temas. Além disso, foram identificadas diferenças significativas entre grupos econômicos e serviços, reforçando a necessidade de incluir essas variáveis de controle nas análises subsequentes.

Esses resultados não apenas validam a estrutura da base de dados e a escolha das variáveis explicativas, mas também fundamentam a modelagem estatística apresentada no próximo capítulo. Nele, será empregada a metodologia de regressão logística, incluindo sua variação de Firth, para testar as hipóteses levantadas.

Esse aprofundamento busca quantificar os efeitos das variáveis explicativas e fornecer perspectivas robustas sobre os fatores determinantes para a judicialização e para a negociação de TACs, contribuindo para uma melhor compreensão das interações entre a agência reguladora e as prestadoras no contexto de telecomunicações.

3.2.2 Investigação do comportamento dos regulados após o TAC

O objetivo do regulador, conforme discutido no Capítulo 2, é incentivar o cumprimento espontâneo das normas pelos agentes regulados, reduzindo assim novas transgressões. Dessa forma, é interessante avaliar se o TAC contribui para diminuir infrações dos regulados.

Os três TACs firmados até o momento são recentes, pactuados há menos de cinco anos, o que dificulta uma avaliação econométrica de seu impacto sobre a reincidência de infrações por parte das signatárias. Portanto, esta seção apresenta uma análise descritiva, comparando empresas que firmaram TACs com a Agência (Telefônica, Tim e Algar) com as que não firmaram.

O ano de instauração do PADO é utilizado como referência na avaliação de quantos processos foram instaurados por ano. Isso porque é esse o ano em que a agência detecta indícios de descumprimento e inicia a efetiva apuração. Na Figura 4, verifica-se que, a partir de 2019, há uma queda significativa nos dados de PADOs, possivelmente porque a base inicialmente considerada, utiliza apenas processos com multa constituída, ou seja, com penalidade aplicada.

Dessa forma, foram incluídos dados relativos aos processos administrativos em andamento, sem decisão final da Anatel. Embora esses processos possam eventualmente resultar na absolvição das infrações, eles servem como proxy para avaliar se as empresas estão reduzindo as infrações.

A inclusão dos PADOs em andamento seguiu os mesmos critérios do estudo principal, considerando apenas processos com pessoas jurídicas e serviços outorgados pela Agência. Conforme mostrado na Figura 5, a inclusão dos PADOs em andamento impacta principalmente os anos entre 2022 e 2024.

A Figura 6 ilustra a comparação da taxa anual de infrações entre empresas que firmaram TAC com a Agência e aquelas que não firmaram. Observa-se que, na maioria dos anos, as empresas do grupo sem TAC foram responsáveis por um percentual significativamente maior de infrações. Destaca-se o período entre 2004 e 2018, em que esse percentual ficou entre 80% e 90%. Isso pode ser atribuído ao fato de o grupo sem TAC conter um maior número de empresas e à inclusão do grupo Oi, que lidera em PADOs com multas, conforme evidenciado na Tabela 3. A partir de 2023, o número de PADOs para empresas sem TAC superou o patamar histórico, ultrapassando 90%.

Ao analisar a evolução da taxa de infração das empresas que firmaram TAC individualmente, na Figura 7, observa-se que TIM e Algar mantiveram suas taxas próximas a 5% até o ano de 2018. A partir de 2019, ambas registraram um aumento nas infrações, alcançando cerca de 15% em 2020. Após assinarem seus TACs em 2020, ambas as empresas reduziram suas taxas de infração para menos de 5% nos anos subsequentes, menor do que o patamar histórico.

A Figura 7 também revela que a Telefônica, até 2003, era responsável por mais de 20% das infrações anuais e que entre 2003 e 2018, sua taxa de infração anual variou entre 5% e 10%. Em 2019, a Telefônica, assim como Tim e Algar, observou um aumento expressivo na taxa de infrações, superando 25%. No entanto, a partir de 2020, a taxa começou a diminuir gradativamente, atingindo seu menor nível em 2024, dois anos após a assinatura do TAC em fevereiro de 2022.

Embora essa análise apresente limitações devido ao curto período de observação após a celebração dos TACs, o monitoramento dessas taxas pode oferecer informações valiosas para a Agência na avaliação do impacto dos acordos sobre a conduta dos agentes regulados. Com base nesses dados, a Agência pode desenvolver estratégias direcionadas a incentivar as empresas a aprimorar suas práticas e a cumprir espontaneamente as normas regulatórias, promovendo maior alinhamento com os objetivos do setor.

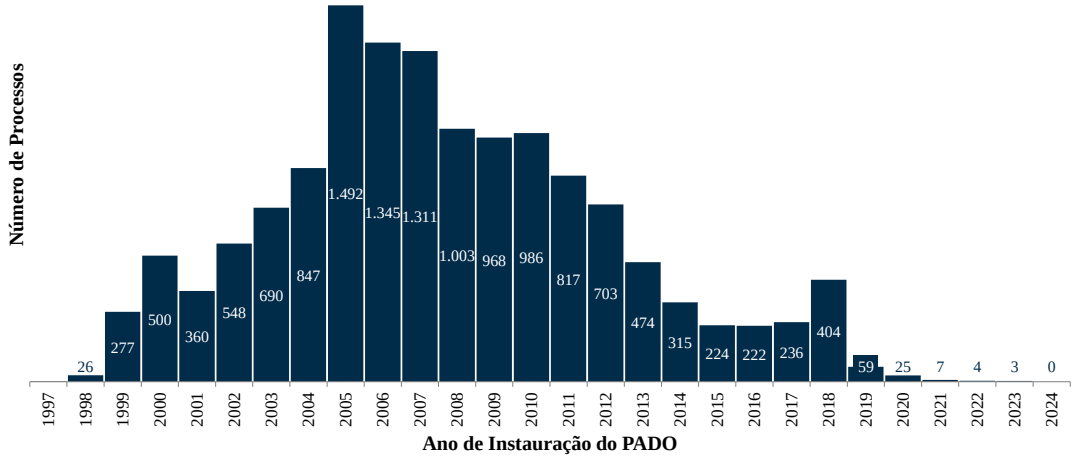

Figura 4 – Distribuição dos PADOs por ano de instauração. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

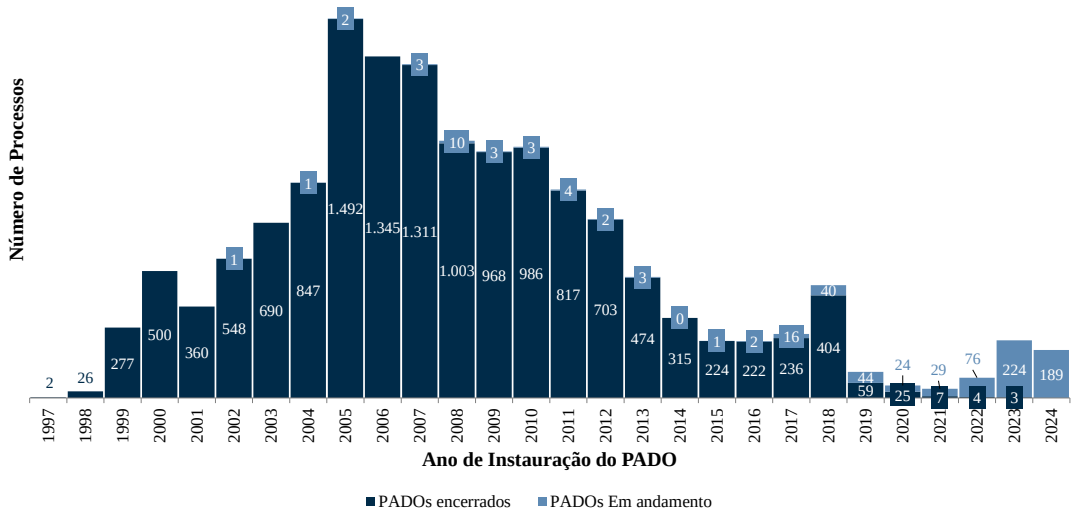

Figura 5 – Distribuição dos PADOs encerrados e em andamento por ano de instauração do PADO. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

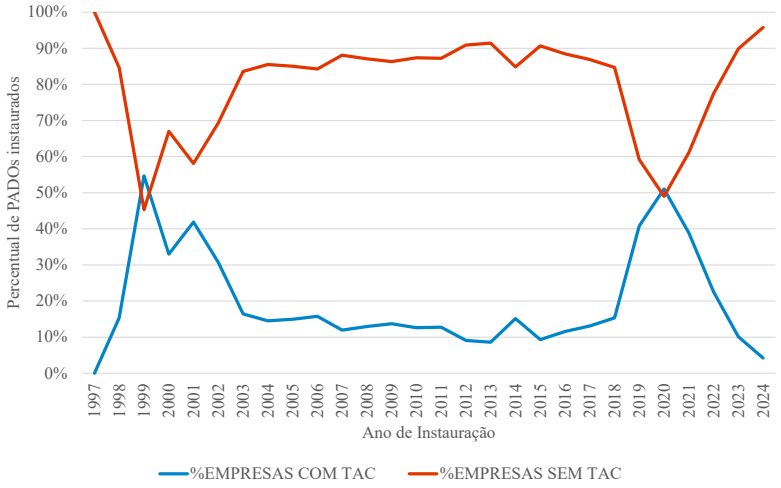

Figura 6 – Comparação da taxa de infração entre grupo de empresas com TAC e sem TAC. Fonte: Elaboração própria, 2024 a partir de dados da Anatel

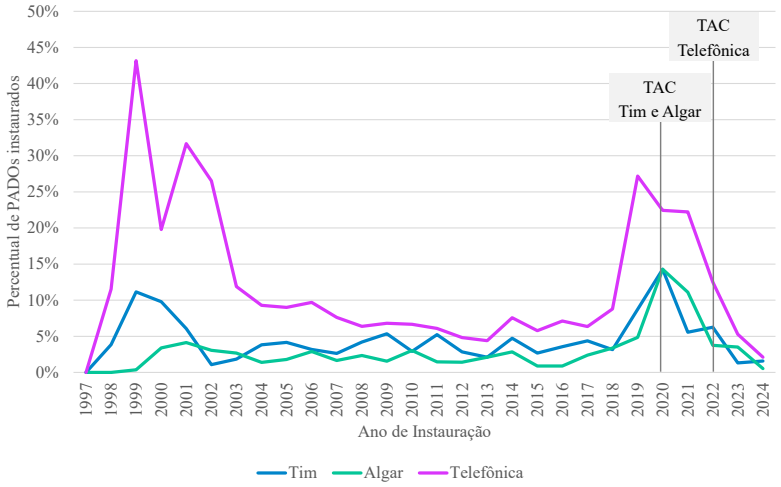

Figura 7 – Evolução da taxa de infração das empresas com TAC. Fonte: Elaboração própria, 2025 a partir de dados da Anatel

4 Metodologia

A metodologia empregada para estimar o efeito das variáveis de interesse na judicialização de processos administrativos foi a regressão logística, uma técnica estatística amplamente usada para modelar a relação entre uma variável dependente binária e uma ou mais variáveis independentes, sejam categóricas ou contínuas (MANSOURNIA et al., 2018).

A regressão logística é a técnica mais indicada para modelar variáveis binárias, pois estima as probabilidades de um evento ocorrer em função de uma ou mais variáveis explicativas, garantindo que as probabilidades estejam entre 0 e 1, por meio da função de ligação logit. Essa característica evita os problemas comuns que surgem ao aplicar a regressão linear, como a previsão de valores fora desse intervalo. Assim, a regressão logística não apenas fornece estimativas ajustadas para as variáveis explicativas, mas também permite uma interpretação direta das razões de chances associadas a cada variável.

No presente estudo, a variável dependente — judicialização — assume dois valores: "1"para processos judicializados e "0"para não judicializados. Como variáveis de interesse, optou-se por estudar o efeito de três delas na judicialização dos casos, a primeira é a celebração ou não dos TACs, sendo essa uma variável binária como a judicialização. Espera-se que o coeficiente associado ao TAC seja negativo, indicando que a celebração do TAC reduz a probabilidade de judicialização. A hipótese é que o TAC é um contrato livremente negociado entre as partes e que gera incentivos para que as prestadoras cumpram espontaneamente os compromissos firmados.

A segunda variável de interesse é o valor da multa (VR_Original), uma vez que na análise preliminar (Tabela 2 e Tabela 3) foi possível verificar indícios de que as prestadoras de telecomunicações judicializam as decisões cujo valor estimado no processo são mais elevados. Como o valor das multas pode atingir a casa dos milhões, resultando em uma escala extremamente ampla e potencialmente distorcendo a análise, optou-se por usar o logaritmo do VR_Original (VR_Original_Log) em vez de seu valor bruto como variável explicativa.

Ao aplicar o logaritmo, a escala é reduzida, tornando os coeficientes interpretáveis como mudanças percentuais nos valores das multas, o que é mais intuitivo em análises econômicas. Além disso, o uso do logaritmo ajuda a capturar relações não lineares entre o valor das multas e a decisão de judicializar, permitindo que o modelo detecte variações relativas em vez de absolutas, o que é particularmente útil em casos onde apenas multas excepcionalmente altas têm impacto significativo. Por fim, a transformação também mitiga os efeitos de outliers, que podem influenciar de forma desproporcional os resultados do modelo, garantindo maior robustez na análise. Espera-se que o coeficiente da regressão associado à VR_Original_Log seja um valor positivo, sinalizando que a probabilidade de judicialização aumenta quanto mais alto for o logaritimo do valor da multa.

A terceira variável de interesse é duração do PADO na esfera administrativa, uma proxy da complexidade do caso. A hipótese é que processos mais longos indicam maior complexidade, seja por necessidade de análises técnicas detalhadas seja por disputas legais intensas entre a agência reguladora e a prestadora. Espera-se que o coeficiente associado à duração do PADO seja positivo, sugerindo que processos mais demorados apresentem maior probabilidade de judicialização, devido aos interesses econômicos ou jurídicos envolvidos.

Visando minimizar o viés de omissão de variáveis que podem levar a uma superestimação ou subestimação do efeito da variável de interesse, foram incluídas no modelo variáveis de controle como grupo econômico, tipo de serviço e efeito fixo de ano de encerramento do PADO. A inclusão dessas variáveis no modelo, permite controlar fatores que podem influenciar a judicialização e que não tem relação com as variáveis de interesse, isolando seus efeitos. Dessa forma, a equação a ser estimada é apresentada abaixo[1]:

$$\text{Judicialização} = \alpha + \beta_1 \cdot \text{TAC} + \beta_2 \cdot \text{VR_Original_log} + \beta_3 \cdot \text{Duração_PADO} + \gamma_t + \delta \cdot \mathbf{X} + \varepsilon \quad (4.1)$$

Ao avaliar os dados relativos à celebração de TACs na judicialização, depara-se com uma situação em que a variável explicativa (TAC) prevê perfeitamente o desfecho para todos os conjuntos de dados. Isso ocorre porque, em todas as observações em que houve TAC, não houve judicialização. Esse fenômeno conhecido como Separação Completa (MANSOURNIA et al., 2018), pode alterar significativamente os coeficientes do modelo, inviabilizando a aplicação da regressão logística padrão.

Para solucionar esse problema, Mansournia et al. (MANSOURNIA et al., 2018) recomendam o uso da Regressão Logística de Firth (FIRTH, 1993), uma abordagem que aplica uma penalização à verossimilhança para corrigir o viés das estimativas. Essa técnica ajusta os coeficientes, evitando que sejam subestimados ou impossíveis de estimar devido à separação completa ou à escassez de dados em determinadas combinações de variáveis explicativas. Como resultado, a Regressão Logística de Firth produz coeficientes menos enviesados e intervalos de confiança mais precisos, tornando-se uma ferramenta poderosa para análises em que os modelos logísticos convencionais falham. Essa técnica pode ser facilmente implementada no software R por meio de pacotes especializados, como o logistf.

Para avaliar o efeito das variáveis explicativas definidas, o presente estudo analisará os resultados dos modelos sob duas perspectivas, da regressão logística padrão e da regressão logística de Firth. Ao comparar os resultados é possível verificar como a correção de viés influencia as estimativas, fortalecendo a interpretação dos resultados e a confiabilidade das conclusões do estudo.

[1] Onde: γ_t representa o efeito fixo de ano, $\delta \cdot \mathbf{X}$ representa o vetor de variáveis de controle, e ε é o termo de erro que captura fatores não observados ou aleatórios.

5 Resultados

Os resultados das regressões[1] apresentados na Tabela 7 são referentes à estimação por regressão logística padrão.

Tabela 7 – Resultados da Regressão Logística Padrão para Judicialização

Variáveis	**i**	**ii**	**iii**	**iv**
TAC	-1.330e+01	-1.367e+01	-1.668e+01	-1.671e+01
	(2.399e+02)	(2.151e+02)	(3.487e+02)	(3.456e+02)
VR_Original_Log			7.467e-01	7.407e-01
			(3.193e-02)***	(3.212e-02)***
Duração do PADO				6.876e-02
				(2.584e-02)***
Controles				
Grupo Econômico	Não	Sim	Sim	Sim
Tipo de Serviço	Não	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo de ano de encerramento PADO	Não	Sim	Sim	Sim
Observações	13.848	13.848	13.848	13.848
Nota 1:	*$p < 0.1$; **$p < 0.05$; ***$p < 0.01$			
Nota 2:	Os valores entre parênteses correspondem ao desvio padrão dos coeficientes.			

A análise aponta que o valor das multas exerce um impacto positivo e estatisticamente significativo na decisão de judicializar, indicando que as prestadoras de telecomunicações tendem a recorrer à via judicial quando os valores das multas são mais elevados. O odds ratio correspondente é $e^{0.7467} \approx 2.11$ (modelo iii) e $e^{0.7407} \approx 2.10$ (modelo iv). Isso significa que, para cada aumento no logaritmo do valor das multas, as chances de judicialização aumentam aproximadamente 2,11 vezes (modelo iii) e 2,10 vezes (modelo iv).

O coeficiente associado à duração do PADO, que reflete a complexidade do caso, é positivo e estatisticamente significativo, indicando que os processos mais complexos apresentam maior probabilidade de judicialização. O odds ratio correspondente é $e^{0.06876} \approx 1.071$, isso significa que, para cada unidade adicional de tempo na duração do PADO, as chances de judicialização aumentam em aproximadamente 7.1%.

[1]Todas as regressões desse trabalho foram realizadas no software R.

Embora o coeficiente do TAC tenha apresentado valores negativos, conforme o esperado, ele não alcançou significância estatística. Isso pode ser atribuído à falta de variabilidade na base de dados em relação à variável TAC, que resulta em Separação Completa, conforme discutido na seção anterior. Esse fenômeno afeta diretamente a estimativa dos coeficientes associados à variável de interesse, tornando-os instáveis e dificultando a obtenção de resultados estatisticamente significativos.

Para mitigar esse efeito, foi aplicada a regressão logística de Firth, que reduz o viés decorrente da separação completa nos dados. Os mesmos modelos simulados com a regressão logística padrão foram replicados com o método de Firth, possibilitando a comparação direta dos coeficientes entre as duas abordagens metodológicas. Os resultados são observados na Tabela 8:

Tabela 8 – Resultados da Regressão Logística Firth para Judicialização

Variáveis	**i**	**ii**	**iii**	**iv**
TAC	-2.042	-2.684	-4.666	-4.719
	(1,418)**	(1.448)***	(1.424)***	(1.439)***
VR_Original_Log			7.371e-01	7.310e-01
			(3.115e-02)***	(3.133e-02)***
Duração do PADO				6.666e-02
				(2.522e-02)***
Controles				
Grupo Econômico	Não	Sim	Sim	Sim
Tipo de Serviço	Não	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo de ano de encerramento PADO	Não	Sim	Sim	Sim
Observações	13.848	13.848	13.848	13.848
Nota 1:	$*p < 0.1$; $**p < 0.05$; $***p < 0.01$			
Nota 2:	Os valores entre parênteses correspondem ao desvio padrão dos coeficientes.			

Os resultados mostram que os coeficientes para TAC são consistentemente negativos nos modelos analisados, (-2.042 a -4.719), indicando que o TAC reduz significativamente as chances de judicialização. O odds ratio correspondente varia entre 0.130 (modelo i) e 0.009 (modelo iv), isto é, para cada unidade adicional de TAC, tudo mais constante, as chances de judicialização são reduzidas em 87,0% a 99,1%, dependendo do modelo, o que significa que o TAC atende à finalidade de reduzir a probabilidade de judicialização.

Os coeficientes de VR_Original_Log são positivos (0.737 no modelo iii e 0.731 no modelo iv), sugerindo que o aumento no logaritmo do valor das multas está associado a um incremento na probabilidade de judicialização. O odds ratio correspondente é de 2.090 (modelo

iii) e 2.077 (modelo iv), indicando que, para cada aumento unitário em log VR_Original, as chances de judicialização aumentam aproximadamente 2,08 vezes a 2,09 vezes.

O coeficiente de Duração do PADO é positivo e estatisticamente significativo de 0.0666, o que resulta em um odds ratio de 1.069. Isso implica que, para cada unidade adicional no tempo de duração do PADO, as chances de judicialização aumentam em aproximadamente 6.9%, impacto moderado.

A Tabela 9, que compara os resultados dos dois modelos, destaca aspectos relevantes sobre o impacto das variáveis explicativas na probabilidade de judicialização. Para a variável TAC, a regressão logística padrão apresenta coeficientes extremamente negativos e odds ratios praticamente eliminados, refletindo instabilidade nas estimativas devido a separação completa. Em contrapartida, a regressão de Firth corrige esse viés, fornecendo coeficientes mais robustos e interpretáveis, com odds ratios indicando uma redução de até 99.1% nas chances de judicialização.

As variáveis VR_Original_Log e Duração PADO apresentam resultados consistentes entre os dois métodos, destacando que o logaritmo do valor das multas aumenta significativamente as chances de judicialização (em aproximadamente 2,09 vezes para cada unidade logarítimica adicional), enquanto a duração do PADO tem um impacto moderado, elevando as chances em cerca de 7% por unidade de tempo adicional. Esses achados sugerem que, enquanto o TAC é altamente eficaz na redução de judicializações, valores mais altos de multas e processos administrativos mais longos são fatores propulsores, reforçando a necessidade de estratégias regulatórias que equilibrem sanções financeiras e celeridade nos processos administrativos.

Em conclusão, a utilização da regressão logística Firth mostrou-se eficaz na correção de vieses, proporcionando uma compreensão mais clara dos fatores que influenciam a judicialização. Por fim, a análise reforça a importância de considerar tanto o valor das multas quanto a complexidade dos casos na decisão de judicializar e a variável TAC com grande destaque para redução de judicialização das decisões regulatórias.

Tabela 9 – Comparação das Características das Variáveis nas Regressões Logísticas Padrão e Firth

Variável	**Modelo**	**Coeficiente**	**Desvio Padrão**	**Odds Ratio**	**Interpretação do Odds Ratio**	**Valor-p**
TAC	Padrão	-16.71	345.6	< 0.001	Probabilidade praticamente eliminada.	N/A
	Firth	-4.719	1.439	0.009	Redução de 99.1% nas chances de judicialização.	< 0.01
Duração PADO	Padrão	0.069	0.026	1.071	Aumento de 7.1% nas chances para cada unidade adicional.	< 0.01
	Firth	0.067	0.025	1.069	Aumento de 6.9% nas chances para cada unidade adicional.	< 0.01
VR_Original_Log	Padrão	0.741	0.032	2.097	Aumento de 2,097 vezes as chances para cada unidade adicional no logaritmo .	< 0.01
	Firth	0.731	0.031	2.077	Aumento de 2,077 vezes as chances para cada unidade adicional no logaritmo.	< 0.01

6 Conclusão

O presente estudo analisou os fatores que influenciam a decisão das prestadoras de telecomunicações em judicializar as decisões regulatórias, bem como avaliou o efeito da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta na redução dessa judicialização.

A judicialização das decisões é um direito legítimo das empresas e representa um mecanismo fundamental para corrigir equívocos e coibir potenciais abusos de poder por parte das agências reguladoras. No entanto, esse processo acarreta elevados custos de litigância, tanto para as prestadoras quanto para o Poder Público. Além disso, a sobrecarga do sistema judicial, associada às suas limitações técnicas e operacionais, cria condições para a seleção adversa, permitindo que empresas utilizem a judicialização como estratégia para adiar a efetivação das decisões administrativas. Assim, é importante que a Agência compreenda os incentivos que levam as empresas a judicializar, de modo a elaborar políticas que minimizem litígios desnecessários e que possibilitem o ajuste célere de condutas irregulares, a alocação eficiente de recursos e a mitigação de riscos de reversão de decisões.

Uma alternativa prevista nas normas regulatórias da Agência que pode mitigar a litigância é a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Esses instrumentos são soluções consensuais que permitem que empresas e Agência encontrem formas negociadas de resolver as divergências. Além de corrigirem condutas inadequadas, os TACs possibilitam a conversão de multas pecuniárias em investimentos diretos para a sociedade, gerando resultados mais imediatos e eficazes do que as punições financeiras convencionais. Dessa forma, os TACs apresentam-se como ferramentas que não apenas fortalecem o enforcement regulatório, mas também promovem benefícios tangíveis à população.

Desde a sua regulamentação (Resolução nº 629), em 2013, foram firmados três TACs entre Anatel e as empresas Tim, Algar e Telefônica, em junho de 2020, dezembro de 2020 e fevereiro de 2022, respectivamente. A revisão do Regulamento do TAC é parte da Agenda Regulatória do biênio 2023-2024 e a Agência tem a oportunidade de aprimorar o regulamento, bem como corrigir eventuais falhas observadas ao longos dos mais de 10 anos de vigência da Resolução. Assim, é interessante avaliar se os TACs foram bem sucedidos, se cumpriram com seus propósitos, bem como se possuem impactos positivos tanto na redução da judicialização como no incentivo à boas condutas dos agentes regulados.

A partir da análise de dados públicos, foi possível identificar padrões estatísticos que sugerem a relevância do montante aplicado em multas pelo Regulador e da complexidade do caso como fatores que influenciam a decisão das prestadoras em recorrer ao sistema judicial. Também foram observadas diferenças significativas no comportamento de grupos econômicos e no tipo de serviço prestado, o que justificou sua inclusão como variáveis de controle.

Além disso, um dos desafios verificados na base de dados foi a Separação Completa dos dados, situação em que uma variável de interesse prevê perfeitamente o desfecho da variável dependente. No presente estudo o efeito ocorreu a medida que em todos os casos em que houve TAC, não houve judicialização. Foram adotados os métodos de regressões logarítmicas padrão e de Firth, para estimar os efeitos das variáveis de interesse na judicialização das decisões regulatórias. A variação de Firth foi utilizada para complementar a análise pois contribuí para a redução dos vieses causados pela separação completa da base.

Os resultados das duas variações mostram que o valor das multas e a complexidade do caso influenciam a decisão de judicialização das prestadoras de telecomunicações. O valor das multas, analisado em forma logarítmica devido à sua magnitude, aumenta as chances de judicialização em cerca de 2,08 vezes para cada unidade logarítmica adicional. A complexidade do caso, embora com menor impacto, eleva a probabilidade de judicialização em cerca de 7% para cada unidade de tempo adicional, mantendo-se os demais fatores constantes.

A variável TAC apresentou o maior impacto com o uso da regressão logística Firth, sendo especialmente beneficiada pela correção de viés devido à separação completa. Na regressão logística padrão, a variável não foi estatisticamente significativa, praticamente eliminando a probabilidade de judicialização. Já com a Firth, cada unidade adicional de TAC reduz a probabilidade de judicialização em até 99,1%, com significância estatística. Esse resultado mais robusto e interpretável destaca a importância do método escolhido para a análise.

Embora os resultados apresentados forneçam perspectivas relevantes sobre os fatores que influenciam a judicialização e o papel dos TACs na mitigação de litígios, o estudo possui algumas limitações. Identificaram-se possíveis imprecisões nos dados, como a ausência de registros de judicialização anteriores a 2007, o que exigiu a exclusão de parte da base inicial para garantir a consistência da análise. Além disso, a ausência de detalhamento em algumas variáveis, como o tema do processo administrativo, devido à incompletude dos registros, impediu o uso dessa informação, que poderia ter sido enriquecedora. A duração do PADO, utilizada como proxy de complexidade também está restrita à diferença entre os anos de instauração e de encerramento, o que reduz a precisão dessa medida. Por fim, a análise se baseou exclusivamente em dados públicos disponíveis, podendo haver outras variáveis latentes ou fatores contextuais que influenciem as decisões de judicialização e não puderam ser capturadas na presente análise.

O estudo também tratou brevemente do efeito do TAC no comportamento das empresas reguladas a partir da incorporação de processos ainda sem conclusão na agência, visando complementar a informação de infração das prestadoras. Utilizou-se assim a quantidade dos PADOs instaurados como proxy da quantidade de infrações.

Foram realizadas comparações entre o nível de infração das empresas que firmaram TAC com a Anatel (Algar, Telefônica e Tim) com o das empresas que não firmaram. Essa análise foi realizada comparando os dois grupos - com e sem TAC - e individualmente cada uma das três empresas que firmaram TACs.

Embora tenham sido observadas reduções nas taxas de infrações a partir de 2020, entende-se que a análise não é suficiente para demonstrar mudanças comportamentais dos agentes regulados. Isso em função dos desafios observados, como por exemplo o curto período após a celebração dos TACs, pouco mais de 4 anos para Tim e Algar e pouco mais de 2,5 anos para a Telefônica. Além disso, o aumento atípico de processos envolvendo as empresas do grupo com TAC nos anos de 2018 e 2019 pode criar a falsa percepção de que, após a assinatura dos TACs, as infrações foram reduzidas, quando, na verdade, podem ter retornado ao seu patamar histórico.

Ainda assim, entende-se que a análise é válida e que seria importante que a Anatel implementasse uma avaliação de impacto para identificar se há efeitos dos TACs na conduta das prestadoras de telecomunicações, no longo prazo. Dessa forma, busca-se avaliar se o mecanismo contribui para incentivar o cumprimento espontâneo do regramento do setor.

As limitações identificadas permitem que futuras pesquisas explorem dados mais granulares e considerem outros fatores contextuais. A título exemplificativo, recomenda-se que pesquisas futuras possam analisar com mais detalhes os processos no âmbito judicial, avaliando quais tipos de decisões são revertidas e os impactos dessas reversões na dinâmica de judicialização. Tal abordagem pode fornecer perspectivas valiosas para o aprimoramento das práticas regulatórias e do diálogo institucional entre a Agência e as prestadoras.

Referências

AKERLOF, G. A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/oup/qjecon/v84y1970i3p488-500..html>.

ANATEL. **Resolução nº589**. 2012.

ANATEL. **Resolução nº629**. 2012.

ANATEL. **Análise de Impacto Regulatório - RTAC**. 2020.

ANATEL, A. N. de T. **Painel de arrecadação: multas constituídas**. 2024. Acesso em: 29 de Agosto de 2024. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/arrecadacao/multas-constituidas>.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation: transcending the deregulation debate**. [S.l.]: Oxford University Press, 1992.

AZEVEDO, P. F. d. Revisão judicial de decisões antitruste: incentivos para acordos? FGV Direito SP, 2016.

AZEVEDO, P. Furquim de. Judicial review of antitrust decisions: Incentives for settlements? In: PRADO, M. M. (Ed.). **Courts and 'The Regulatory State of the South': The Case of Brazil**. [S.l.: s.n.], 2013. cap. 3.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784/1999, Lei do Processo Administrativo Federal**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL. **Lei nº 13.879/2019, Altera a Lei Geral de Telecomunicações, para permitir a adaptação de regime**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1970/2017 – Plenário**. 2017. Processo nº 029.688/2016-7. Relator: Aroldo Cedraz. Acesso em: 20 jun. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>.

FARACO, A. D.; NETO, C. M. d. S. P.; COUTINHO, D. R. A judicialização de políticas regulatórias de telecomunicações no brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 265, p. 25–44, 2014.

FIRTH, D. Bias reduction of maximum likelihood estimates. **Biometrika**, Oxford University Press, v. 80, n. 1, p. 27–38, 1993.

FISHER, E.; PASCUAL, P.; WAGNER, W. Rethinking judicial review of expert agencies. **Texas Law. Review**, v. 93, p. 1681–1721, 2015.

FREITAS, L. Charlita de et al. Obrigação de fazer em sanções regulatórias no brasil: Aplicação ao setor de telecomunicações. **Law, State & Telecommunications Review/Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, 2019.

GROSSMAN, G. M.; KATZ, M. L. Plea bargaining and social welfare. **American Economic Review**, v. 73, n. 4, p. 749–757, 1983.

MANSOURNIA, M. A. et al. Separation in logistic regression: causes, consequences, and control. **American journal of epidemiology**, Oxford University Press, v. 187, n. 4, p. 864–870, 2018.

MARANHÃO, J. S. d. A. A revisão judicial de decisões de agências regulatórias: jurisdição exclusiva? **In: PRADO, Mariana Mota (Org.). O Judiciário e o Estado Regulador Brasileiro. São Paulo: FGV Direito**, p. 26–46, 2016.

MARANHÃO, J. S. d. A.; AZEVEDO, P. F. d.; JÚNIOR, T. S. F. **Direito regulatório e concorrencial no Poder Judiciário**. São Paulo: Ed. Singular, 2014.

MEJÍA, L. E. Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in spain and the united kingdom. **Regulation & Governance**, Wiley Online Library, v. 15, n. 3, p. 760–784, 2021.

NETO, F. P. d. A. M. Aspectos jurídicos do exercício do poder de sanção por órgão regulador do setor de energia elétrica. **BDA: Boletim de Direito Administrativo**, v. 18, n. 12, p. 945–960, 2002.

PALMA, J. B. d. Processo regulatório sancionador e consensualidade: análise do acordo substitutivo no âmbito da Anatel. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDTI**, n. 8, p. 7–38, 2010.

PALMA, J. B. de. A consensualidade na administração pública e seu controle judicial. **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**, v. 5, n. 4, p. 143–187, 2014.

QUINALIA, C. L. Regimes público e privado no setor de telecomunicações: análise de uma diferença e de uma semelhança. **Law, State and Telecommunications Review**, v. 7, n. 1, p. 73–116, 2015.

SILVA, M. da; MARQUES, J. M. A. A regulação responsiva das telecomunicações: Novos horizontes para o controle de obrigações pela anatel. **Law, State & Telecommunications Review/Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 9, n. 1, 2017.

SILVEIRA, B. S. Bargaining with asymmetric information: An empirical study of plea negotiations. **Econometrica**, v. 85, n. 2, p. 419–452, 2017.

WILS, W. P. The use of settlements in public antitrust enforcement: Objectives and principles. **World Competition**, v. 31, n. 3, 2008.