



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA ^a. VARA FEDERAL CÍVEL DO DISTRITO FEDERAL – 1^a. REGIÃO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

DATA LABE, DIRACOM – Direito à Comunicação e Democracia; COLETIVO DIGITAL; IBEBRASIL – Instituto Bem Estar Brasil; ISOC – Internet Society - Capítulo Brasileiro; INSTITUTO NUPEF – Núcleo de Pesquisa, Estudos e Formação e INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social, todas associações da sociedade civil, sem fins lucrativos, devidamente qualificadas e representadas nos termos dos inclusos Estatutos Sociais, atas de assembleias e instrumentos de mandato em anexo, vêm, respeitosamente a Vossa Excelência, por sua advogada, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA, COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA,

em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL**, com fundamento nos incs. II e IV, do art. 1º, da Lei 7.347/1985; inc. I, do art. 24, do Marco Civil da Internet (MCI); nos arts. 8º, 19, 61 e 214, da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e na Portaria 148, editada pelo Ministério das Comunicações, em 31 de maio de 1995, bem como nos fatos e direito a seguir articulados:

I – Os Fatos

I.1 – Evolução do quadro normativo e o Modelo de Governança da Internet no Brasil

1. Quando editada a Constituição Federal em outubro de 1988, ficou estabelecido pelo art. 21, inc. XI, que competia à União “explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, **os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações**, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”.

2. Sendo assim, tanto a exploração dos serviços de telecomunicações, quanto dos serviços de transmissão de dados se dava por monopólio estatal, por intermédio da Embratel e Telebrás e suas subsidiárias, que atuavam como concessionárias nos diversos estados do país.

3. A partir dos anos 1990, iniciou-se a construção de um novo marco regulatório com o objetivo de promover a Reforma do Estado. Foi nesse contexto que surgiu o Programa Nacional de Desestatização instituído por meio da Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, durante o Governo Collor, alterada posteriormente pela Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, a fim de implementar as medidas necessárias para a retirada do Estado do setor produtivo.

4. Até 1995, o país operava sob o regime de monopólio estatal estrito nas telecomunicações, operado pelo Sistema Telebras e pela Embratel, em que a transmissão de dados e de voz era indissociável da infraestrutura física baseada na comutação de circuitos. Com o advento do protocolo TCP/IP e das redes de computadores, esse modelo encontrou seu limite técnico e econômico.

5. Foi neste contexto que, em 15 de agosto de 1995, foi editada a Emenda Constitucional nº 8, alterando a redação do inc. XI, do art. 21, que passou a ter o seguinte teor:

Art. 21. Compete a União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, **os serviços de telecomunicações**, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais**;

6. Importante destacar que, de acordo com a EC 08/95, os serviços de transmissão de dados deixaram de ser atribuição da União, passando a estar contemplado pelo regime previsto nos art. 170, e seguintes da Constituição, que tratam dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

7. A retirada da transmissão de dados do núcleo do serviço público submeteu a atividade à livre iniciativa e à livre concorrência, o que se constituiu também como ato fundante de toda a separação entre Internet e telecomunicações que se discute nestes autos.

8. Nesse contexto, tal definição chancelou juridicamente o que a engenharia de redes denominou como “separação estrutural”, de forma que as concessionárias de telecomunicações ficaram impedidas de capturar o acesso e a camada de aplicações, garantindo que o mercado de provedores nascesse sob o regime da livre iniciativa.

9. Seguindo os rumos adotados com a Reforma do Estado e considerando a mudança decorrente da EC 08/95, o Ministério das Comunicações editou a Portaria 148, de 31 de maio de 1995, aprovando a Norma nº 04/95, que dispõe sobre o Uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso a Internet.

10. A Norma nº 04, estabeleceu que:

Para fins desta Norma são adotadas as definições contidas no Regulamento Geral para execução da Lei nº 4.117, aprovado pelo Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, alterado pelo Decreto nº 97.057, de 10 de novembro de 1988, e ainda as seguintes:

a) Internet: nome genérico que designa o conjunto de redes, os meios de transmissão e comutação, roteadores, equipamentos e protocolos necessários à comunicação entre computadores, bem como o "software" e os dados contidos nestes computadores;

b) **Serviço de Valor Adicionado: serviço que acrescenta a uma rede preexistente de um serviço de telecomunicações, meios ou recursos que criam novas utilidades específicas, ou novas atividades produtivas, relacionadas com o acesso, armazenamento, movimentação e recuperação de informações;**

c) **Serviço de Conexão à Internet (SCI): nome genérico que designa Serviço de Valor Adicionado, que possibilita o acesso à Internet a Usuários e Provedores de Serviços de Informações;**

d) Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI): entidade que presta o Serviço de Conexão à Internet;

e) Provedor de Serviço de Informações: entidade que possui informações de interesse e as dispõem na Internet, por intermédio do Serviço de Conexão à Internet;

11. Na mesma data foi editada a Portaria Conjunta nº 147, dos Ministérios das Comunicações e Ciência e Tecnologia, criando o Comitê Gestor da Internet do Brasil, com as seguintes atribuições elencadas em seu art. 1º:

1. acompanhar o provimento de serviços INTERNET no País;
2. estabelecer recomendações relativas a: estratégia de implantação e interconexão de redes, análise e seleção de opções tecnológicas, e papéis funcionais de empresas, instituições de educação, pesquisa e desenvolvimento (IEPD);
3. emitir parecer sobre a aplicabilidade de tarifa especial de telecomunicações nos circuitos por linha dedicada, solicitados por IEPDs qualificados;
4. recomendar padrões, procedimentos técnicos e operacionais e código de ética de uso, para todos os serviços INTERNET no Brasil;
5. coordenar a atribuição de endereços IP (INTERNET PROTOCOL) e o registro de nomes de domínios;
6. recomendar procedimentos operacionais de gerência de redes;
7. coletar, organizar e disseminar informações sobre o serviço INTERNET no Brasil; e
8. deliberar sobre quaisquer questões a ele encaminhadas.

12. Importante destacar que, por meio da Portaria 147/95, fica estabelecida a governança multissetorial da Internet. É o art. 2º desta norma, com redação revista pelo Decreto 4.829, de 3 de setembro de 2003, que dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências, que estabelece como se dá a formação do colegiado:

Art. 2º O CGIbr será integrado pelos seguintes membros titulares e pelos respectivos suplentes:

I - um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- a) Ministério da Ciência e Tecnologia, que o coordenará;
- b) Casa Civil da Presidência da República;
- c) Ministério das Comunicações;
- d) Ministério da Defesa;
- e) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- f) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- g) Agência Nacional de Telecomunicações; e
- h) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

II - um representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência e Tecnologia;

III - um representante de notório saber em assuntos de Internet;

IV - quatro representantes do setor empresarial;

V - quatro representantes do terceiro setor; e

VI - três representantes da comunidade científica e tecnológica.

13. Relevante ter em conta que, seguindo as diretrizes das políticas públicas definidas pelos MCOM e MCT, para a governança da Internet, dando materialidade à alteração no modelo econômico adotado no país com a EC 08/95, por meio das Portarias 147 e 148, de 31 de maio de 1995, em julho de 1997, foi editada a Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 – a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), replicando no art. 61, a diferenciação entre os serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado, com o seguinte teor:

Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se

confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

§ 1º **Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, CLASSIFICANDO-SE SEU PROVEDOR COMO USUÁRIO DO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES** que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.

14. Na sequência de aperfeiçoamentos das políticas públicas de Internet, em 23 de abril de 2014, baseado no Decálogo de Princípios da Governança da Internet editado pelo CGI.br¹, construído sobre amplos e democráticos debates multissetoriais, foi editada a Lei 12.965 – o Marco Civil da Internet, introduzindo agora como lei, que, entre as diretrizes para a atuação dos Poderes Públicos no desenvolvimento da Internet estão:

I - estabelecimento de **mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;**

II - **promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil;**

15. Pouco depois, o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, regulamentou o MCI, disciplinando a neutralidade de rede e reforçando, no plano infralegal, a mesma arquitetura.

16. Tem-se, portanto, um encadeamento normativo em virtude do qual a separação entre a infraestrutura de telecomunicações e Internet foi sucessivamente reafirmada por atos do Poder Executivo, pelo legislador ordinário e pela prática regulatória consolidada no Estado brasileiro.

¹. <https://cgi.br/resolucoes/documento/2009/003/P>

17. Essa construção normativa reflete o real funcionamento técnico da rede. A Internet não é uma rede monolítica, mas um sistema edificado sobre camadas e fundado no modelo de protocolos TCP/IP.

18. As telecomunicações tradicionais e a infraestrutura física operam nas camadas inferiores (física e de enlace) - cabos, fibra óptica, radiofrequências -, responsáveis pelo transporte dos sinais. Enquanto isso, a Internet opera nas camadas superiores (rede/IP, transporte/TCP e aplicações, por meio do roteamento e da comutação de pacotes de dados). Essa separação assegura o princípio fim-a-fim (end-to-end principle), pelo qual a inteligência reside nas extremidades (usuários e provedores de conteúdo), enquanto a infraestrutura subjacente atua como duto de transmissão neutro, que não inspeciona, não discrimina e não interfere no conteúdo das camadas superiores.

19. Nesse contexto, a Norma 4/95 continua, ainda hoje, a produzir efeitos jurídicos concretos, uma vez que ela é o próprio referencial histórico-conceitual a partir do qual se interpreta o art. 61 da LGT, se delimita a competência da ANATEL e se afastam tentativas de reclassificação dos provedores de Internet como operadoras de telecomunicações. Sua eficácia não se esgotou; ao contrário, irradia-se sobre todo o sistema. Por isso mesmo sua revogação produz efeito desestabilizador real, e não meramente simbólico.

I.2 – As atribuições legais da ANATEL

20. Tendo em vista o arcabouço normativo e legal descrito acima, não restam dúvidas de que o modelo que vigora hoje no país é o baseado entre a distinção entre serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado, sendo que, de acordo com a LGT, cabe à ANATEL a função de órgão regulador das telecomunicações (art. 8º).

21. É o art. 19, da LGT, que elenca as competências da ANATEL, estando expresso no inc. I, que cabe à agência **IMPLEMENTAR, em sua esfera de atribuições, a política nacional de TELECOMUNICAÇÕES**, podendo propor o estabelecimento e a alteração de políticas governamentais de telecomunicações, à luz do inciso III do art. 22, mas jamais defini-las ou substituí-las por ato próprio.

22. E nem poderia ser diferente, pois o poder de definir políticas públicas cabe aos poderes públicos cujos integrantes recebem poderes democraticamente outorgados pelo voto do povo brasileiro; seja o Poder Legislativo, seja o Poder Executivo, por meio do Presidente da República e seus Ministros indicados para dar concretude aos planos de governo, por meio da edição de decretos e portarias, como está expresso nos arts. 84, inc. IV e 87, inc. II, da Constituição Federal, respectivamente.

I.3 – A Resolução nº 777, de 28 de abril de 2025, da ANATEL – art. 5º

23. Apesar da clareza das normas descritas acima que definem suas competências, a ANATEL, em abril de 2025, editou a Resolução nº 777, aprovando o Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), do qual consta o art. 5º, com o seguinte teor:

Art. 5º Fica substituída, em 1º de janeiro de 2027, a Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995, do Ministério das Comunicações, publicada no Diário Oficial da União em 1 de junho de 1995, que aprova a Norma nº 004/95 - Uso de Meios da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à Internet.

24. Oportuno informar que, apesar de a ANATEL ocupar um dos nove assentos do Governo no CGI.br, a discussão sobre a mudança radical na política de governança da Internet promovida pela agência não foi levada à discussão do pleno do órgão que será impactado diretamente pela revogação da Norma 4.

25. Assim, por meio de um único dispositivo, e a pretexto de “consolidação normativa”, uma autarquia setorial pretende suprimir a norma fundante da separação jurídica entre Internet e telecomunicações. É contra esse ato e seus efeitos jurídico-regulatórios concretos, que se volta a presente ação.

I.4 – As reações da sociedade civil à revogação da Norma 04/1995

26. Diante da revogação promovida pela ANATEL, o CGI.br, em abril de 2025, publicou Nota Pública², onde ponderou o seguinte:

². <https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-decisao-do-conselho-diretor-da-anatel-acerca-da-norma-004-1995/>

1. Ecoar as preocupações manifestadas por atores do ecossistema digital sobre a decisão e reiterar, novamente, a relevância da Norma 004/1995 para a expansão e democratização dos Serviços de Conexão à Internet no país, que tornou o Brasil referência em qualidade, conectividade e resiliência, e **que o modelo de SVA (“Serviço de Valor Adicionado”) reconhecido pela Norma 004/1995 é basilar para a inovação tecnológica, para o surgimento de novos modelos de negócios e potencializa efeitos positivos para todo o ecossistema baseado em conectividade, além de preservar o ambiente legal e regulatório do qual dependem milhares de provedores que atuam no país;**
2. Salientar que **a separação normativa reflete a separação concreta das diferentes camadas que compõem a prestação dos serviços, quais sejam, uma camada de infraestrutura composta pelo serviço de telecomunicações, e uma camada lógica, composta por um conjunto de protocolos e interfaces que estrutura a Internet e que é adicionado à camada física, referindo, assim, a Internet como Serviço de Valor Adicionado (SVA);**
3. Relembrar que a Internet é uma rede de redes conectadas por protocolos padronizados internacionalmente (TCP/IP), sendo o IP (*Internet Protocol*) o endereçamento numérico (IPv4 e IPv6) correspondente que permite a troca de pacotes de um nó da rede a outro e o DNS que traduz esses números em nomes de domínio. Sua estrutura de governança é estabelecida internacionalmente pela Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN) e pela Autoridade para Atribuição de Números da Internet (IANA);
4. Esclarecer, ainda, **diante dos argumentos apontados para a decisão sobre a Norma 004, que ela não foi estruturada como uma normativa para tratar de questões tributárias e sim com o objetivo de estabelecer as bases conceituais e diretrizes para a estruturação do ecossistema da Internet no Brasil, promovendo a inovação e a proliferação de serviços e aplicações que beneficiam os usuários finais e promovem inclusão;**
5. Reforçar a disposição do CGI.br em colaborar com qualquer discussão futura sobre aprimoramentos em todos os modelos regulatórios que dizem respeito à Internet no Brasil.

27. A Nota Pública divulgada pelo CGI.br levanta questões que revelam a complexidade envolvida pela mudança na política de governança da Internet, sem que um debate público aprofundado e adequado à importância do tema tenha ocorrido e mais, por via administrativa ilegal.

28. A Coalizão Direitos na Rede, coletivo integrado por mais de 50 entidades do terceiro setor, entre as quais estão as Autoras desta demanda, também se pronunciou publicamente³ quanto à revogação da Norma 4, nos seguintes termos:



Quem Somos Nossas Causas Campanhas Notas Contato

Em defesa do modelo de governança da Internet no Brasil e contra a extinção da Norma 4

25 DE ABRIL DE 2025 / ACESSO, NOTAS, REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

GOVERNANÇA DA INTERNET, NORMA 4

A justificativa defendida pela Anatel para extinguir a Norma nº 4/1995 está ancorada em dois pilares: 1) a ausência de necessidade técnica para a separação entre serviços de telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado (como o Serviço de Conexão à Internet – SCI), e 2) a Reforma Tributária, prevista para 2027, que eliminará as diferenças em tributos como ISS e ICMS, unificando-os no novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

É evidente que, desde sua criação, a experiência e o conteúdo difundido por meio da Internet mudaram, mas suas características essenciais e aplicações nos mais diversos suportes, seu crescente e contínuo desenvolvimento foram possíveis por suas normas e protocolos técnicos e abertos. Embora as tecnologias de rede tenham evoluído e, em muitos aspectos, se integrado, **ainda há diferenças importantes que justificam a manutenção de distinções.**

A Internet é uma rede mundial de computadores que se comunicam usando protocolos comuns. O modelo OSI (*Open Systems Interconnection*), criado pela ISO (International Organization for Standardization), é uma estrutura de modelo teórico que organiza os

³ . <https://direitosnarede.org.br/2025/04/25/em-defesa-do-modelo-de-governanca-da-internet-no-brasil-e-contra-a-extincao-da-norma-4/>

diferentes protocolos em camadas e possibilita que cada agente do ecossistema seja responsabilizado e regulado no limite da sua atuação técnica. A diferenciação estabelecida na Norma 4 reflete essa separação técnica e possibilita que diferentes regulações incidam sobre diferentes serviços.

Além disso, trata-se de tecnologias diferentes. Apesar de, por exemplo, o VoLTE¹ permitir que a voz seja transmitida como dados, a infraestrutura subjacente para redes móveis e fixas ainda pode diferir significativamente. Do ponto de vista do uso do espectro, o espectro de radiofrequência também é gerido de forma diferente para redes móveis e fixas, e isso pode impactar como os serviços são prestados e regulamentados. Ademais, as aplicações e o uso dos serviços podem variar entre redes fixas e móveis, o que justifica a manutenção de distinções regulatórias.

Se existe um problema de tributação e arrecadação que a Anatel pretende endereçar, não é colocando a Internet sob sua fiscalização que o Brasil vai resolver essa questão, menos ainda se tal medida for adotada de maneira unilateral e ilegal.

A Anatel tem dado repetidas demonstrações de intenção de trazer para si a prerrogativa de regular diversos aspectos da Internet e tem criado sucessivas medidas – a despeito de estar dentro de suas atribuições ou não – para atingir esse objetivo. No entanto, a Agência já tem a hercúlea tarefa de implementar a política nacional de telecomunicações, administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, fiscalizar a prestação de serviços em regime privado e aplicar sanções em casos de infrações de ordem econômica. E há muito o que se fazer nesse sentido.

Para darmos conta, como sociedade, do enfrentamento aos problemas hoje constatados na Internet precisamos, mais do que nunca, de instituições preparadas para lidar com as suas especificidades e de um conjunto de instituições capazes de cooperar em prol de um ambiente regulatório tecnicamente eficiente, multissetorial e democrático.

A extinção da Norma nº 4 e o Projeto de Lei 4557/2024 demonstram uma visão apequenada do que é a Internet e da diversidade de aspectos que precisam ser cuidados para bem zelá-la e governá-la. Mais do que isso,

são ataques graves ao Comitê Gestor da Internet, à própria governança da Internet no Brasil e à democracia.

29. A Associação Brasileira de Internet – ABRANET e a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT, entidades que representam pequenos e médios provedores, também têm se manifestado pública e fortemente contra a revogação da Norma 4, como veiculado pela imprensa especializada⁴:

Lideranças das principais associações de provedores de Internet no Brasil realizaram, nesta quarta-feira (7), uma manifestação em defesa da Norma 4/1995 e pela continuidade da independência do CGI.br. A Norma, expedida pelo Ministério das Comunicações, estabeleceu a separação entre Serviços de Conexão à Internet e Serviços de Telecomunicações.

Usando camisetas com as inscrições “Vamos salvar a governança da Internet. CGI.br independente!” e “Internet Brasileira sob ataque!!! Norma 4/95 precisa continuar”, os manifestantes caminharam pelo Distrito Anhembi, em São Paulo (SP), onde é realizado o evento Abrint Global Congress, e concederam entrevista a jornalistas presentes. O ato realizado por membros de mais de 10 associações de provedores de Internet de todo o país é uma reação ao anúncio da revogação da Norma 4/1995, feito pelo Conselho Diretor da Anatel, e ao Projeto de Lei nº 4.557/2024, que propõe a redefinição do modelo vigente de governança da Internet no Brasil, submetendo o Comitê Gestor da Internet no Brasil e a operação das atividades desenvolvidas pelo NIC.br à Agência.

No final de abril, o CGI.br se pronunciou sobre ambos os assuntos por meio de notas públicas. O Colegiado reiterou a relevância da Norma 4 para “a expansão e democratização dos Serviços de Conexão à Internet no país, o que tornou o Brasil referência em qualidade, conectividade e resiliência”.

⁴. <https://www.cgi.br/noticia/notas/associacoes-de-provedores-fazem-manifestacao-em-defesa-da-norma-4-1995-e-independencia-do-cgi-br/>

I.5 – O Interesse Processual

30. Fundamental informar que o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br (NIC.br), braço executivo do CGI.br, apresentou tempestivamente recurso administrativo ao Conselho Diretor da ANATEL, questionando a legalidade do ato da ANATEL (Doc. 1) ora impugnado.

31. O Conselho negou o recurso, como se pode verificar da certidão de julgamento transcrita abaixo:

Certidão de Julgamento - 13915021

Processo:

53500.059638/2017-39 - Regulamentação: Proposição de Ato Normativo

Colegiado:

Conselho Diretor

Data da Sessão:

27/06/2025 15:30:00

Relator:

Daniel Martins D Albuquerque

Dispositivo:

O Conselho Diretor, por unanimidade, decidiu negar provimento ao pedido, nos termos do voto do Relator.

Presentes: Conselheiro Substituto Daniel Martins D Albuquerque, Relator, Presidente Carlos Manuel Baigorri, Presidente, e Conselheiro Alexandre Reis Siqueira Freire.

32. Destarte, é do quadro de legítimas controvérsias em torno da revogação da Norma 4 que emerge o interesse processual para esta Ação Civil Pública.

II – O Direito

II.1 – A legitimidade ativa das Entidades Autoras

33. As Entidades Autoras estão constituídas há mais de um ano e as finalidades e objetivos descritos nos Estatutos Sociais das associações incluem a proteção do patrimônio social, ao consumidor e à ordem econômica, nos termos do inc. V, do art. 5º, da Lei 7.347/1985. Portanto, estão legitimadas para esta Ação Civil Pública.

34. Sendo assim e considerando-se a importância das políticas públicas da governança da Internet para garantir direitos de grande relevância social, dada a

importância dos serviços em rede para a democratização das comunicações, para o desenvolvimento econômico, social e cultural e especialmente para a inclusão digital, é correto concluir que o art. 5º, da Resolução 777/2025, da ANATEL, trará mudanças radicais na condução das diretrizes para o desenvolvimento e uso da Internet.

35. Um dos primeiros e radicais efeitos da revogação da Norma nº 4 a se fazer sentir será o enfraquecimento do papel do CGI.br – único órgão multissetorial para a governança da Internet, colocando em risco o caráter democrático do acesso à Internet e as políticas de inclusão digital, contrariando o que está disposto no art. 24, incs. I e II, do MCI.

II.2 – A violação ao princípio da hierarquia entre as normas e a ilegalidade do art. 5º, da Resolução 777/2025, da ANATEL

36. Tendo em vista o arcabouço legal relativo ao modelo regulatório dos serviços de telecomunicações e o modelo de governança da Internet apoiado nas Portarias 147 e 148 de 31 de maio de 1995, editadas pelos MCOM e MCTI, resta evidente que a ANATEL usurpou suas competências por dois aspectos, quais sejam: primeiro porque seu poder regulamentar é secundário, como tem reiteradamente decidido o Supremo Tribunal Federal; e segundo, porque só possui poderes para implementar políticas públicas pré-estabelecidas por lei ou pelo Poder Executivo.

37. Nessa esteira, forçoso reconhecer que ordenamento jurídico brasileiro é estruturado sob o princípio da hierarquia das normas, corolário lógico do princípio da legalidade (art. 5º, II, e art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

38. Sendo assim e considerando que a ANATEL se constitui como autarquia, vinculada ao Ministério das Comunicações, nos termos do art. 8º, da LGT, ainda que goze de independência administrativa e autonomia financeira, de acordo com o inc. I, do art. 19, desta mesma lei, deve se restringir a implementar a política nacional de telecomunicações, cuja atribuição é exclusiva do Poder Executivo. No máximo, como previsto no inc. III, do art. 22, “pode propor o estabelecimento e alteração das políticas governamentais de telecomunicações”.

39. Ou seja, os atos normativos produzidos pela ANATEL não podem contrariar, revogar ou substituir norma de hierarquia superior sem expressa autorização legal.

40. E nem se diga, como quer a agência, que o art. 214 da LGT teria como efeito conferir ao órgão o poder de substituir normas que, além de terem sido produzidas pelo Poder Executivo, tenham como objeto aspectos relacionados aos serviços de Internet que estão fora de suas atribuições legais.

41. Veja-se, nesse sentido, o que reza o referido art. 214, da LGT:

Art. 214. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I - os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a esta Lei;

42. Forçoso, então, reconhecer que o poder da ANATEL de substituir regulamentos e outras normas só pode ser exercido quando se tratar de telecomunicações; e os serviços de valor adicionado, como prelecionam a Norma 04 e o art. 61, da LGT, não se confundem com telecomunicações.

43. No caso dos autos, o art. 5º da Resolução nº 777, de 28 de abril de 2025, da ANATEL, viola frontalmente o art. 214, da LGT, ao declarar que “fica substituída, em 1º de janeiro de 2027, a Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995, do Ministério das Comunicações”, que aprova a Norma nº 04/95”.

44. Isto porque a Portaria nº 148/1995, que instituiu a Norma 4, é ato ministerial (Poder Executivo), editado pelo Ministério das Comunicações no contexto da EC 08/95 e da reforma do Estado, materializando a política pública de separação entre:

- a) Serviços de telecomunicações (monopólio estatal até então, posteriormente regulados pela Lei Geral de Telecomunicações – LGT); e
- b) Serviços de Valor Adicionado (SVA), categoria na qual se enquadra o acesso à Internet (art. 61 da Lei nº 9.472/1997).

45. Trata-se, portanto, de norma infralegal de natureza político-institucional, editada por órgão do Poder Executivo titular da competência política (art. 84, IV, e

art. 87, II, da CF/88), razão pela qual sua revogação ou substituição exige ato de igual ou superior hierarquia – princípio da “paridade de formas” ou “quem edita revoga”.

46. A escolha sobre se a Internet, na qualidade de serviço de valor adicionado, deve ou não permanecer fora do regime regulatório das telecomunicações, foi, evidentemente, uma decisão de política pública, e não decisão técnica de regulação setorial. Envolve *trade-offs* sobre desenvolvimento econômico, política industrial, direitos fundamentais, modelo de governança e relação com o ordenamento internacional. Decisões dessa magnitude estão reservadas aos órgãos politicamente competentes.

47. Entretanto, como já se viu anteriormente, o poder regulamentar da agência é secundário e vinculado, limitado aos termos da lei que a instituiu. Não lhe foi outorgada competência para editar políticas públicas de caráter geral ou para revogar atos ministeriais originários.

48. A ANATEL não tem atribuição para a governança da Internet, que envolve o modelo multissetorial consagrado pelo CGI.br (Portaria 147/1995, atualizada pelo Decreto nº 4.829/2003) e reforçado pelo Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014, art. 24, inc. I).

49. Por conseguinte, o art. 5º, da Resolução 777/2025 da ANATEL configura desvio de poder, excesso de competência e violação ao princípio da legalidade estrita.

50. A jurisprudência é pacífica no sentido de que atos normativos secundários não podem revogar normas de igual ou superior hierarquia sem expressa previsão legal:

“Ato administrativo não desconstitui ato normativo e, portanto, não é possível suprir os efeitos da norma sem sua alteração por regra de igual hierarquia” (TRF-1 - 0026448-59.2002.4.01.3400; 00264485920024013400, precedente sobre ANEEL, Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida).

51. A doutrina também vai no mesmo sentido, entendendo que resoluções de agências reguladoras são atos secundários e devem respeitar os limites da lei

delegadora, como tem pacificado o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal:

52. Doutrinadores como Marçal Justen Filho, ao tratar das competências das agências reguladoras, reforçam que o poder regulamentar das agências não é autônomo, mas delegado e subordinado, não podendo inovar o ordenamento jurídico nem invadir competências políticas dos Ministérios:

“X.10.5.2) A titularidade de competências administrativas

No exterior, afirma-se que as agências exercitam competências ‘quase legislativas’ e ‘quase jurisdicionais’. A afirmativa até poderia valer para o direito brasileiro: basta reconhecer que, sob a aparência de atividades legislativas e jurisdicionais, existe **apenas** a titularidade de funções administrativas.

A agência reguladora desempenha funções administrativas de diversa ordem. É titular de competências regulamentares para editar normas em abstrato. Dispõe de competência decisória para solucionar casos concretos. E lhe incumbe dirimir conflitos com e entre particulares.

A agência reguladora desempenha atividade administrativa, a qual tanto pode ser disciplinada legislativamente em termos vinculados como de modo discricionário. **Isso significa que a agência não é investida de competência para editar normas de cunho legislativo. E seus atos são revisáveis pelo Poder Judiciário, nos limites em que cabe o controle jurisdicional para atos administrativos.**

Dito de outro modo, a existência de agências reguladoras não significa a inovação sobre a distribuição do poder político estatal, tal como delineada constitucionalmente. Todas as disputas sobre a atuação das agências são mera repetição das controvérsias que existiam antes de sua instituição por lei infraconstitucional.

Isso não equivale a afirmar que as agências não importam efeitos relevantes na organização do Poder Executivo. **Esse é o ponto central: as agências representam uma inovação significativa quanto ao desempenho da função administrativa⁵.**

⁵. Curso de Direito Administrativo. Editora Saraiva. 2005. Págs. 468 a 469.

53. A manutenção do art. 5º da Resolução nº 777/2025 gera grave insegurança jurídica, ameaça o modelo de governança multissetorial da Internet brasileiro, compromete a distinção legal entre serviços de telecomunicações e SVAs, e afeta diretamente direitos difusos e coletivos de usuários, provedores de pequeno e médio porte, entidades da sociedade civil e a própria inclusão digital no país.

II.3 – A nulidade absoluta do art. 5º, da Resolução 777/2025

54. O Direito Administrativo brasileiro distingue, quanto aos vícios dos atos administrativos, duas categorias principais (doutrina majoritária de Celso Antônio Bandeira de Mello, José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles).

55. A nulidade absoluta se configura quando o ato padece de irregularidade grave e insanável, decorrente de vícios de competência, de forma, motivo ou finalidade, como é o caso dos autos. Nestes casos o ato é inválido desde a origem (*ex tunc*), produzindo efeitos jurídicos nulos.

56. O reconhecimento da nulidade absoluta pode ser declarada pelo próprio Poder Público, quando o órgão emissor da norma nula revoga seu próprio ato, ou pelo Poder Judiciário, como as Entidades Autoras pretendem com esta ação.

57. Importante destacar que atos que padeçam de nulidade absoluta não se convalidam com o tempo e nem admitem ratificação. São exemplos típicos de atos nulos os que decorram de usurpação de competência, violação frontal à lei ou à Constituição, desvio de finalidade, ausência de motivação em ato vinculado.

58. No caso dos autos, o art. 5º, da Resolução 777 da ANATEL, gabarita todas as alternativas descritas acima: representa incontestável usurpação de competência (vício insanável), como explanado acima, e violou o princípio da hierarquia das normas.

59. Além disso, revela claro desvio de finalidade, pois, sob pretexto de simplificação regulatória, o ato da agência busca alterar unilateralmente política pública de governança da Internet consagrada há 30 anos, ofendendo o princípio da legalidade estrita, expresso no art. 37, caput, e art. 5º, II, Constituição Federal.

60. Por se tratar de nulidade absoluta, o vício não se convalida, não se sujeita a prazo decadencial para arguição e autoriza a imediata declaração judicial de invalidade, com efeitos *ex tunc*, devendo ser preservada a Portaria nº 148/1995 até que o órgão politicamente competente, no caso o MCOM ou o Poder Legislativo se manifestem, observando-se a participação multissetorial, como estabelecido pelo art. 24, incs. I e II, do MCI.

61. Diante do exposto, requer-se a declaração incidental de ilegalidade e nulidade do art. 5º da Resolução nº 777/2025, com a consequente manutenção da eficácia da Portaria nº 148/1995 até que o Ministério das Comunicações, órgão competente, manifeste-se sobre o tema, observados o devido processo legal e a participação multissetorial.

II.4 – Da inadequação dos argumentos apresentados pela ANATEL

62. Em prevenção à argumentação que provavelmente será deduzida pela Agência impugnada, cumpre desde logo afastar três linhas defensivas que a Agência já apresentou em respostas administrativas e manifestações públicas.

63. Primeira: a tese de que a Norma 04/95 estaria absorvida pela LGT e pelo MCI, sendo sua revogação meramente formal e de natureza precipuamente tributária. A tese é insubsistente. A Norma 04, além de ser ato fundante de todo o funcionamento de um setor, contém definições operacionais (PSCI, Provedor de Serviço de Informações e relação entre essas categorias) que não constam de outras normas. Sua supressão cria lacuna conceitual diretamente aproveitável para a reclassificação dos SVAs.

64. Segunda: a tese de que o art. 214, I, da LGT, autorizaria a substituição gradual das normas anteriores pela regulamentação da Agência. A tese desconsidera que o art. 214 trata da substituição gradual de normas sobre o objeto da LGT, qual seja, telecomunicações, como já se viu acima.

65. Terceira: a tese de que houve consulta pública prévia, a legitimar materialmente o ato. A tese é igualmente insubsistente. Procedimento, por adequado que seja, não cria competência. A consulta pública não convalida vício de competência absoluta. Além disso, como já demonstrado, o procedimento em si

foi lacunoso, sem respeitar sequer as obrigações firmadas na LINDB. A questão controvertida nestes autos não é a observância do rito procedimental, mas a usurpação de função política reservada a outro órgão.

II.5 – O cabimento desta Ação Civil Pública

66. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que atos administrativos normativos (resoluções, portarias, instruções normativas) expedidos por agências reguladoras podem ser objeto de Ação Civil Pública quando houver lesão a interesses transindividuais.

67. A declaração de nulidade do ato administrativo pode ser pleiteada tanto de forma principal quanto incidental, sendo plenamente cabível na seara coletiva (REsp 1.659.824, Rel. Min. Herman Benjamin; REsp 1.789.456, Rel. Min. Og Fernandes, entre muitos outros):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535 DO CPC. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO PRELIMINAR. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. Não se verifica a ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem dirime, fundamentadamente, as questões que lhe são submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos. Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. *A jurisprudência desta Corte entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes.*

3. A rejeição da petição inicial revela, portanto, manifiesta violação ao art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92.

4. Recurso especial conhecido e parcialmente provido. (REsp 1.181.511/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/4/2014, grifei).

68. No caso dos autos não se trata de controle concentrado de constitucionalidade (ADI), mas de controle difuso/incidental de legalidade e de constitucionalidade, perfeitamente compatível com a natureza desta Ação Civil Pública.

II.6 – O Pedido de Tutela Antecipada

69. No caso dos autos, tem-se mais do que probabilidade do direito, pois a usurpação de competência e o desrespeito ao princípio da hierarquia entre as normas são gritantes.

70. Além disso, ainda que a previsão seja de que a Norma 04 seja substituída apenas em 1º de janeiro de 2027, o certo é que a mudança radical na política pública de governança da Internet, com reflexos determinantes para a atividade econômica, tem potencial de danos difusos e coletivos desde já para o mercado, seus agentes econômicos que precisam adotar medidas para se adequar à nova política definida de forma ilegal pela agência, com reflexos tributários, e também para os consumidores dos serviços de valor adicionado, que passarão para a esfera regulatória da ANATEL, estando caracterizado o *periculum in mora*, pois faltam apenas 7 meses para que o ato administrativo nulo ora impugnado passe a surtir seus efeitos.

71. Sendo assim, estando caracterizadas as hipóteses do art. 300, do Código de Processo Civil, requer-se a tutela antecipada, com fundamento também no art. 12, da Lei de Ação Civil Pública e art. 84, do Código de Defesa do Consumidor.

III – Os Pedidos

72. Pelo exposto, as Entidades Autoras esperam a admissibilidade desta Ação Civil Pública, para que:

- A) Seja deferida a tutela antecipada para suspender desde já os efeitos do ato administrativo impugnado, *inaudita altera pars*;
- B) Seja esta Ação Civil Pública julgada procedente, com o reconhecimento da nulidade absoluta do art. 5º, da Resolução 777/2025, da ANATEL, com a condenação da agência ao pagamento dos ônus da sucumbência;
- C) Seja a ANATEL citada por meio de sua Procuradoria, para que, no prazo legal, conteste esta ação.

73. As Entidades pretendem provar o alegado por todos os meios de prova em Direito admitidos.

74. Informam as Autoras que deixam de recolher custas processuais, tendo em vista o que dispõem o art. 87, do Código de Defesa do Consumidor, e art. 18, da Lei 7.347/1985.

75. Requerem, por fim, a intimação do Ministério Público, com fundamento no § 1º, do art. 5º, da Lei 7.347/1985.

76. Dando à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais),

Pedem deferimento.

De São Paulo para Brasília, 22 de maio de 2026

FLÁVIA LEFÈVRE GUIMARÃES
OAB/SP 124.443