

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROVEDORES DE INTERNET E TELECOMUNICAÇÕES (ABRINT), associação civil de fins não econômicos, de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob nº 11.369.542/0001-52, com sede na SCS, Quadra 1, Edifício Baracat, sala 1.503, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.309-900, neste ato representada na forma de seu Estatuto Social, por seus advogados que esta subscrevem (mandato anexo), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, I, "a", e 103, IX, da Constituição Federal, e na Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

***E PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE CONHECIMENTO COMO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL, POR FUNGIBILIDADE***

em face de atos normativos editados pela

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, a saber: (i) art. 43, *caput* e §§ 2º a 6º, do Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), aprovado pela Resolução Anatel nº 777, de 28 de abril de 2025; (ii) Resolução Interna Anatel nº 428/2025, e suas alterações posteriores promovidas pelas Resoluções Internas nº 490/2025 e nº 530/2026; e (iii) Ato de Designação Anatel nº 16.122/2025 (SEI nº 14653253), que designou a *Federação Nacional de Call Center, Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (FENINFRA)* como entidade habilitada à verificação documental e emissão do denominado “Atesto de Regularidade”, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I. Dos Pressupostos Processuais De Admissibilidade

I.1. Legitimidade Ativa Da Requerente e Pertinência Temática Estrita

A Constituição Federal, em seu art. 103, elenca os legitimados para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), dentre os quais se encontram as entidades de classe de âmbito nacional, *in verbis*: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou **entidade de classe de âmbito nacional**”.

Na interpretação desse dispositivo, este E. Supremo Tribunal Federal tem prestigiado o critério da **representatividade adequada**, superando concepção meramente formal acerca da caracterização das entidades de classe. Nesse sentido, assentou-se na ADPF nº 324 que o exame da legitimidade deve considerar, materialmente, se a entidade possui representatividade suficiente da categoria em nome da qual atua (STF, ADPF 324, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 30.8.2018).



Criada em 2008, a Requerente, Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT, é uma associação civil, de âmbito nacional, com sede na Capital Federal, que tem como objetivo social a representação, o apoio e a defesa das empresas provedoras de serviços de internet e telecomunicações, visando à promoção e desenvolvimento da internet no Brasil, como se extrai de seu Estatuto Social, ora colacionado (Anexo 01).

Destaca-se que o próprio Ato Constitutivo estabelece, no rol de atribuições da entidade, a propositura de medidas judiciais em favor de seus associados, vejamos:

“p) Representar os Associados em processos de interesse comum, judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal, em todas as instâncias do poder judiciário, podendo para tanto praticar atos em nome dos seus Associados, inclusive atuar em substituição em ações judiciais, desde que aprovada pela Diretoria da ABRINT.”

Em complemento à previsão Estatutária houve **aprovação dos Associados para propositura de Ação, em AGE - Assembleia Geral Extraordinária, realizada no dia 23/02/2026** (Anexo 04).

Sua representatividade nacional é concreta e expressiva. Atualmente, a Requerente congrega **1.272 associados ativos e adimplentes, distribuídos pelos 26 Estados da Federação e pelo Distrito Federal**, conforme documentação acostada aos autos:

ESTADO	QUANTIDADE DE ASSOCIADOS
Acre (AC)	5
Alagoas (AL)	9
Amazonas (AM)	11
Amapá (AP)	3
Bahia (BA)	166
Ceará (CE)	69
Distrito Federal (DF)	20
Espírito Santo (ES)	39
Goiás (GO)	40
Maranhão (MA)	27
Minas Gerais (MG)	140
Mato Grosso do Sul (MS)	16
Mato Grosso (MT)	38
Pará (PA)	58
Paraíba (PB)	24
Pernambuco (PE)	39
Piauí (PI)	22
Paraná (PR)	80
Rio de Janeiro (RJ)	77
Rio Grande do Norte (RN)	14
Rondônia (RO)	19
Roraima (RR)	1
Rio Grande do Sul (RS)	50
Santa Catarina (SC)	42
Sergipe (SE)	21



São Paulo (SP)	237
Tocantins (TO)	5
Total Geral	1.272

As empresas congregadas pela Requerente são, em sua maioria, **provedores regionais de acesso à internet e prestadoras de serviços de telecomunicações**, predominantemente de pequeno e médio porte e com ampla capilaridade territorial. Sua atuação possui particular relevância para a **expansão e democratização do acesso à internet no País**, promovendo conectividade em pequenas e médias cidades e contribuindo para a interiorização da infraestrutura digital brasileira. Trata-se, portanto, de segmento cuja atuação transcende os interesses econômicos individuais das prestadoras e alcança parcela expressiva da coletividade que depende da conectividade para o acesso à informação, à educação, ao trabalho, aos serviços públicos e à atividade econômica.

A legitimidade da ABRINT para o controle concentrado de constitucionalidade, ademais, **não constitui questão inédita perante esta E. Corte**. No julgamento da **ADI nº 6.124/SC** (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 20.4.2020, DJe 12.5.2020), este Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente que “[a] Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações, entidade nacional, tem legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, tendo sido preenchido o requisito da pertinência temática, pois o pedido se relaciona com as finalidades estatutárias”.

A mesma legitimidade foi reconhecida, por identidade de fundamentos, nas ADIs nº 6.815/DF e nº 6.060/DF, em que a Requerente igualmente figurou no polo ativo, e foi novamente invocada e admitida no processamento da **ADC nº 91/DF** (Rel. Min. Cristiano Zanin), na qual a própria Associação é a Requerente da ação, atualmente em julgamento por este Eg. Tribunal Pleno sobre o art. 10, § 1º, da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet).

Os pressupostos que fundamentaram esses reconhecimentos **permanecem presentes e mostram-se particularmente evidentes na hipótese dos autos**.

Com efeito, a **pertinência temática** é direta. Os atos normativos impugnados incidem precisamente sobre a atividade econômica desenvolvida pela categoria congregada pela Requerente, ao instituírem obrigações aplicáveis às prestadoras de serviços de telecomunicações, dentre elas o regime de verificação e certificação previsto no **art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025**, objeto desta Ação.

Há, portanto, **relação imediata entre as finalidades institucionais da ABRINT e o conteúdo material dos atos impugnados**: de um lado, entidade nacional constituída para representar e defender o segmento de provedores de internet e empresas de telecomunicações; de outro, normas editadas pela Agência reguladora do próprio setor que impõem novas obrigações diretamente às empresas que integram essa categoria econômica.

O Estatuto Social da Requerente, ademais, contempla expressamente entre suas atribuições a adoção de medidas judiciais relacionadas aos interesses comuns do segmento, tendo a propositura da presente medida sido também **aprovada em Assembleia Geral Extraordinária realizada em 23/02/2026** (Anexo 04).

Importa registrar, por fim, que **a legitimidade da Requerente não se limita à tutela dos interesses subjetivos de seus associados**. A presente Ação insere-se no âmbito do controle objetivo de constitucionalidade, razão pela qual a circunstância de os atos impugnados alcançarem outras empresas do mesmo setor econômico não restringe a legitimação da entidade nem os efeitos próprios da decisão a ser proferida por esta Corte.





Presentes, assim, o caráter nacional da entidade de classe, sua representatividade adequada e a estrita pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto da presente Ação, encontram-se preenchidos os requisitos do art. 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, estando demonstrada a legitimidade ativa da ABRINT para a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

I.2. Da Síntese da Controvérsia – Relevância Constitucional da Matéria – Delimitação do Contexto Fático e Normativo.

Antes de se adentrar no exame do cabimento da presente Ação, cumpre delimitar o contexto fático e, sobretudo, a sucessão de atos normativos que deram origem ao regime ora impugnado, indispensável à compreensão do objeto desta ADI e da dimensão constitucional da controvérsia submetida a esta E. Corte.

Pois bem. Em 30/04/2025, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel publicou a Resolução nº 777/2025, que aprovou o novo Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações – RGST e introduziu novas obrigações aplicáveis às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e às empresas terceirizadas que atuam na construção, instalação e manutenção de suas redes.

Dentre as alterações promovidas, assume especial relevância o art. 43 do RGST, que passou a exigir dessas empresas a comprovação da adoção de medidas de prevenção de acidentes e de proteção à saúde e segurança dos trabalhadores, bem como da regularidade de suas obrigações trabalhistas e fiscais. *In verbis*:

“Art. 43. A autorizada de serviço de telecomunicações de interesse coletivo permanece responsável perante a Anatel por suas obrigações, mesmo que contrate terceiros para a construção, instalação e manutenção de suas redes de infraestrutura de telecomunicações.

§ 1º A autorizada de serviço de telecomunicações de interesse coletivo e seus terceirizados deverão zelar pela:

- a) integridade física dos trabalhadores;*
- b) qualificação técnica de seus serviços; e,*
- c) regularidade jurídica e fiscal.*

§ 2º Nas redes de telecomunicações, as autorizadas de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, e seus terceirizados devem comprovar que adotam medidas de prevenção de acidentes, de garantia de saúde do trabalhador e que estão regulares com suas obrigações trabalhistas e fiscais.

§ 3º A Anatel detalhará, por Resolução Interna, a documentação necessária para a comprovação das obrigações de que trata este artigo.

§ 4º A verificação do cumprimento das obrigações previstas neste artigo poderá ser delegada a federação ou confederação sindical patronal que emitirá certidão de atesto com validade de dois anos.

§ 5º A entidade sindical patronal deverá apresentar denúncia circunstanciada à Anatel quando verificar que a autorizada de serviço de telecomunicações de interesse coletivo ou seu terceirizado não cumprem os pré-requisitos deste artigo.

§ 6º As denúncias circunstanciadas de que tratam este artigo serão instruídas nos termos do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.”. (g.n.).

Há, contudo, circunstância relevante na origem do dispositivo: o art. 43 foi inserido na etapa final de deliberação do RGST, sem prévia manifestação jurídica específica da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel – PFE/ANATEL acerca do conteúdo então acrescido, consoante Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU (Anexo 13), o que será explorado detalhadamente na presente ação.



O dispositivo não se limitou, contudo, a reiterar ou detalhar o dever de cumprimento da legislação já existente. Seus §§ 3º a 5º estabeleceram as bases de **novo mecanismo regulatório de verificação e certificação periódica dessa regularidade**: atribuíram à própria Anatel a definição dos documentos necessários à comprovação; admitiram que a verificação do cumprimento das obrigações fosse delegada a **entidade privada**, responsável pela emissão de certidão de atesto com validade de dois anos; e determinaram que a entidade sindical apresentasse **denúncia circunstanciada à Agência** quando verificasse o descumprimento dos requisitos estabelecidos.

A redação originária do § 4º era expressa no sentido de delegar a fiscalização a federação ou confederação: “§ 4º A verificação do cumprimento das obrigações previstas neste artigo poderá ser delegada a federação ou confederação sindical patronal que emitirá certidão de atesto com validade de dois anos.”.

Na mesma data, em 30/04/2025, a Anatel publicou a **Resolução Interna nº 428/2025**, destinada a regulamentar o art. 43 do RGST. O ato especificou a documentação trabalhista e fiscal a ser apresentada para comprovação das medidas de prevenção de acidentes e da regularidade documental das obrigações trabalhistas e fiscais, disciplinando, assim, o conteúdo material da nova exigência criada pelo RGST.

Nos termos do **art. 2º da Resolução Interna nº 428/2025**, as autorizadas de serviços de telecomunicações de interesse coletivo devem comprovar, **a cada dois anos**, a adoção de medidas de prevenção de acidentes de trabalho, mediante a documentação prevista no próprio dispositivo, relacionada, dentre outros aspectos, ao **Programa de Gerenciamento de Riscos – PGR, Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, fornecimento de equipamentos de proteção individual e coletiva, treinamentos previstos nas Normas Regulamentadoras, dimensionamento do SESMT, capacidade técnica e Relação de Tomador de Obra – RET**.

O **art. 3º**, por sua vez, estabeleceu periodicidade **anual** para a comprovação documental da regularidade trabalhista e fiscal, mediante os documentos nele discriminados, dentre os quais a **Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, o Certificado de Regularidade do FGTS, a certidão relativa aos débitos federais e a comprovação de registro perante o CREA ou o CRT**.

A disciplina, contudo, **não permaneceu em sua configuração original**.

Em 30/10/2025, foi editada a **Resolução Interna nº 490/2025**, que alterou a Resolução Interna nº 428/2025 e avançou na estruturação do modelo. Entre outras disposições, passou a disciplinar a **habilitação de entidades sindicais para realização da verificação documental**, ampliando a possibilidade de participação no procedimento para alcançar entidades sindicais **patronais ou laborais** e estabelecendo requisitos para sua habilitação perante a Agência.

Tem-se, até aqui, uma sequência normativa bastante clara: a **Resolução nº 777/2025** criou a nova exigência e autorizou a delegação; a **Resolução Interna nº 428/2025** definiu a documentação necessária ao seu cumprimento; e a **Resolução Interna nº 490/2025** disciplinou a participação das entidades sindicais privadas responsáveis pela verificação documental e certificação.

Na sequência, por meio do Ato de Designação nº 16.122/2025, a Anatel concretizou o modelo e designou a Federação Nacional de Call Center, Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática – FENINFRA para a realização da atividade prevista na regulamentação.

A partir de sua designação, a FENINFRA passou a operacionalizar o procedimento perante as empresas submetidas ao art. 43 do RGST, **encaminhando notificações de caráter coercitivo para apresentação da documentação exigida, submetendo as empresas à verificação de conformidade e**



condicionando a emissão do denominado Atesto de Regularidade ao pagamento de valores por ela própria fixados.

Não se trata, portanto, de adesão voluntária ou de serviço livremente contratado pelas empresas. As prestadoras são notificadas a apresentar documentos trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho a uma entidade sindical privada, submetem-se ao juízo de conformidade por ela realizado e, para obtenção do Atesto exigido no âmbito regulatório da Anatel, são compelidas a pagar valores que variam de R\$ 2.394,00 a R\$ 11.754,00, conforme seu porte econômico.

A realidade decorrente do modelo é, portanto, particularmente grave: uma obrigação criada por Resolução de uma Agência Reguladora passou a ser operacionalizada por entidade privada que exige pagamento para a prática do ato necessário ao cumprimento da própria exigência regulatória, embora tais valores, como se demonstrará, não tenham sido instituídos em Lei, previstos nos atos normativos impugnados ou sequer autorizados e aprovados pela própria Anatel.

Esse dado assume especial relevância porque, conforme será demonstrado em tópico próprio, a cobrança não foi instituída ou autorizada pela Resolução nº 777/2025, pelas Resoluções Internas que regulamentaram o procedimento ou pelo Ato de Designação, tendo a própria Anatel reconhecido formalmente que não instituiu, autorizou ou aprovou os valores praticados pela entidade privada.

Frisa-se, desde já, que a ausência de fundamento normativo para a cobrança foi reconhecida pela própria Anatel, que, em manifestação formal, consignou não ter instituído ou autorizado a exigência, tampouco definido ou aprovado os valores praticados pela FENINFRA (Anexo 22):

3. No tocante aos últimos quesitos, relacionados à cobranças de valores pelas entidades sindicais designadas, prestamos as seguintes elucidações.

Questionamentos:

a) Há, no plano de trabalho apresentado pela FENINFRA à Anatel, a informação acerca dos valores que vêm sendo cobrados pela entidade das autorizadas a prestação dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo?

b) A Anatel aprovou a cobrança e aferiu a proporcionalidade desses valores previamente à atuação da FENINFRA como habilitada pela própria Agência Reguladora?

3.1. Nos planos de trabalhos apresentados pela Feninfra (Documentos SEI nº 14816110 e 14863582) não há informações sobre valores a serem cobrados das entidades autorizadas, da mesma forma que a Anatel não aprovou quantitativos de valores que por ventura pudessem ser cobrados.

3.2. Nesse sentido, é importante destacar que, em momento algum, a regulamentação ora objeto da controvérsia estabeleceu obrigatoriedade de cobrança ou pagamento para expedição da certidão constante do art. 43, §4º, da Resolução nº 777/2025. A regulamentação apenas autorizou que a verificação documental comprovadora das obrigações trabalhistas pudesse ser realizada por federação ou confederação sindical, o que foi feito.

Tem-se, portanto, situação de especial gravidade constitucional: o Estado tornou obrigatória a obtenção de certificação emitida por entidade privada, vinculando a ela consequências regulatórias relevantes, enquanto a própria entidade privada passou a condicionar a emissão dessa certificação ao pagamento de valores que, segundo a Agência reguladora, não foram por ela instituídos, autorizados ou aprovados.

A circunstância evidencia, de forma concreta, os riscos decorrentes da inserção compulsória de entidade privada em etapa determinante do regime regulatório, sem disciplina legal quanto à cobrança, aos critérios de fixação dos valores e aos limites da atuação econômica da entidade habilitada.

Formou-se, assim, um sistema no qual uma entidade privada passou a ocupar posição determinante no cumprimento de uma nova exigência regulatória imposta pela Anatel (sem Lei): recebe e examina documentos das empresas reguladas; verifica o atendimento dos requisitos estabelecidos pela Agência;



emite ou deixa de emitir o Atesto de Regularidade; cobra valores pela realização do procedimento; e, diante de não conformidade não sanada, deve apresentar denúncia circunstanciada à Anatel.

A implementação da nova obrigação desencadeou, já em 2026, **múltiplas ações individuais e coletivas em diferentes regiões do País**, nas quais passaram a ser questionadas, entre outras matérias, a competência da Anatel para instituir a nova exigência por atos infralegais, a possibilidade de atribuição da atividade de verificação e certificação a entidade privada e a cobrança vinculada à obtenção do Atesto.

Em meio à judicialização do tema, a própria disciplina administrativa continuou sendo modificada. Em **19 de março de 2026**, a Anatel editou a **Resolução Interna nº 530/2026**, introduzindo novos ajustes no regime e buscando delimitar a natureza das atividades desempenhadas pelas entidades habilitadas, notadamente quanto à distinção entre a denominada “verificação documental” e o exercício da atividade fiscalizatória propriamente dita.

Desde então, o regime vem sendo objeto de **sucessivas alterações pela própria Anatel**, por meio das **Resoluções Internas nº 428/2025, 490/2025, 530/2026, 564/2026 e 577/2026 (Anexos 07, 08, 09 e 10)**, evidenciando que, mesmo após sua instituição e produção de efeitos sobre todo o setor regulado, **a disciplina permanece em contínuo processo de revisão e tentativa de aperfeiçoamento pela própria Agência**. E mesmo assim, as empresas já podem sofrer fiscalizações, multas e até perda da outorga, mesmo diante de tanta incerteza e insegurança jurídica criada pela nova obrigação instituída por atos infralegais.

A Anatel já divulgou a possibilidade de instauração de processos administrativos que **poderão resultar na extinção das outorgas de mais de 13 mil prestadoras de serviços de telecomunicações que não obtenham o Atesto de Regularidade**. A dimensão da medida evidencia que os efeitos do regime impugnado não se restringem à esfera jurídica das empresas reguladas, **alcançando potencialmente a própria continuidade da prestação de serviços de telecomunicações à coletividade**.

Delimitada a cadeia normativa que instituiu e sucessivamente modificou o regime impugnado, cumpre demonstrar como essa sistemática vem sendo concretamente operacionalizada. A análise de sua execução revela aspecto central da controvérsia constitucional: **a distância entre a qualificação formal atribuída à atuação da entidade privada e as atividades que efetivamente lhe foram conferidas e vêm sendo exercidas perante as empresas reguladas**.

Embora a Anatel e a FENINFRA procurem caracterizar essa atuação como atividade “meramente instrumental” de verificação documental, desprovida de conteúdo fiscalizatório, **os próprios documentos apresentados pela FENINFRA no seu procedimento de habilitação perante a Agência revelam realidade substancialmente diversa**. Como se demonstrará a seguir, o procedimento envolve análise de conformidade, identificação de irregularidades, notificação das empresas para saneamento, apreciação de manifestações e, persistindo a não conformidade, comunicação circunstanciada à Anatel, **elementos que evidenciam o caráter materialmente fiscalizatório da atividade desempenhada (Anexo 11)**:





Fiscalização Reativa. Interface Sistema – Área Administrativa da FENINFRA

- Visualização de Painel de Denúncia para o público em geral com opção para recebimento de denúncia anônima de autorizadas de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou seus terceirizados com atuação fora das regras da Resolução Anatel nº 777, de 28 de abril de 2025.
- Visualização do Painel com página atrelada ao CNPJ do autorizado ou terceiro denunciado para elaboração de denúncia circunstanciada com texto padrão pré-definido e aprovado pela Anatel e indicação do tomador do serviço.
- Inclusão do denunciado no processo proativo de fiscalização conforme acima e ao final do processo não havendo regularização além do envio de denúncia circunstanciada à Anatel encaminhamento de denúncia ao MPT, Delegacia Regional do Trabalho e RFB.
- Sistema inclui o CNPJ denunciado nos ritos descritos nos ritos ordinário e de simples apuração

Sistema para apresentação de denúncia circunstanciada à Anatel: fluxo e procedimentos

- **Fase de instauração**, após identificar indícios de prática irregular, a Feninfra notifica o infrator para no prazo de 30 dias apresentar de defesa ou regularizar.
- **Fase de instrução**, com apresentação da defesa e doc a área técnica da Feninfra avalia em 30 dias se há caracterização ou não da infração.
- **Fase decisória**. Feninfra notifica infrator da minuta de denúncia com a descrição das infrações com base no art. 43 Resolução Anatel nº 777, de 28 de abril de 2025. Concedido novo prazo de 30 dias para alegações finais antes do envio da denuncia à Anatel ou alternativamente conceder ao denunciado a opção pelo **rito de simples apuração**. Após 30 dias:
 - Envio de denuncia e demais documentos à Anatel para apuração pelo rito ordinário.
 - Havendo opção pelo rito de simples apuração envio à Anatel para processamento pelo rito da simples apuração.

Tela do sistema para que o infrator faça a opção pelo Rito de simples apuração

- Informações necessária para o exercício da opção: I - relação das infrações constatadas e respectivas multas previstas; II - condições necessárias para a incidência do fator de redução, conforme o [art. 27 do RASA](#); e III - consequências do não cumprimento das condições necessárias para a incidência do fator de redução.
- São condições para a decisão sumária de arquivamento, concedida pelo processo de simples apuração a serem cumpridas pelo infrator, considerada cada infração isoladamente: I - reconhecer a materialidade e confessar a autoria da infração; II - apresentar prova inequívoca de que cessou a infração; III - renunciar expressamente ao direito de litigar administrativamente em relação à infração; e IV - recolher o valor da multa considerado o fator de redução indicado no RASA.
- **Caso o notificado opte pelo processamento pelo Rito de Simples Apuração, o sistema FENINFRA gerará documento para reconhecimento da infração e renúncia ao direito de recorrer e encaminhará para a Anatel todas as etapas do processamento para as providências da Agência.**
- Caso o notificado não opte Rito de Simples Apuração, o sistema FENINFRA encaminhará para a Anatel a denúncia circunstanciada para o prosseguimento do Pado sob o rito ordinário conforme previsto pelo RASA. Acompanharão a denúncia os anexos com todas as etapas do processo de apuração até este ponto.

Vejam, Nobres Ministros, que o documento emitido pela própria FENINFRA já estabelece o procedimento a ser por ela adotado para a fiscalização das empresas, prevendo, inclusive, que, não havendo regularização, serão expedidas denúncias circunstanciadas à Anatel, ao Ministério do Trabalho e a outros órgãos.

Ademais, o referido procedimento contempla **apresentação de defesa, fase de instrução, alegações finais e julgamento conduzidos pela própria Feninfra**, entidade que não detém competência legal para o exercício de tais atribuições. Como se não bastasse, prevê-se ainda a emissão de documento com reconhecimento de infração e renúncia ao direito de recorrer por parte das empresas, o que é extremamente grave e não pode ser ignorado por esta Corte Suprema.

“O sistema FENINFRA gerará documento para reconhecimento da infração e renúncia ao direito de recorrer”



Não bastasse, após a judicialização da matéria em diversas regiões do País, a FENINFRA passou a intensificar a expedição de notificações às empresas, **exigindo a regularização do procedimento, o pagamento dos valores por ela estabelecidos ou a apresentação de defesa**, sob pena de encaminhamento de **denúncia circunstanciada à Anatel**, com potencial instauração de procedimento administrativo e repercussões sobre a própria autorização necessária à exploração da atividade regulada.

A realidade da operacionalização revela problema ainda mais grave. O art. 43 da Resolução nº 777/2025 dirige-se às **prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e aos terceiros por elas contratados nas hipóteses previstas no dispositivo**. Não obstante, há registros de notificações encaminhadas a empresas que sequer se enquadram no âmbito de incidência da norma, submetendo agentes econômicos estranhos ao regime à exigência de apresentação de documentos e ao pagamento dos valores cobrados para obtenção do Atesto.

Não se trata de risco hipotético. Empresas cuja atividade principal está registrada sob o CNAE 47.61-0-01 – Comércio varejista de livros, estranhas, portanto, ao setor econômico diretamente regulado pela Anatel, chegaram a receber “Denúncia Circunstanciada” expedida pela FENINFRA no âmbito do procedimento do Atesto, conforme comprova o documento acostado aos autos (Anexo 23).

Em situações dessa natureza, tornou-se necessária a expedição de **contranotificações extrajudiciais para demonstrar a própria inaplicabilidade do regime**, havendo casos em que a FENINFRA reconheceu posteriormente o encaminhamento indevido da comunicação.

O episódio evidencia, em termos concretos, o risco constitucional produzido pelo modelo impugnado: **uma entidade privada passou a identificar os agentes que entende submetidos à regulação, exigir-lhes documentos, apontar supostas irregularidades, receber defesas, exigir pagamentos e encaminhar denúncias à Agência Reguladora**, inclusive com registros de atuação sobre empresas que sequer estariam abrangidas pela norma que fundamenta sua própria habilitação.

Não se está, portanto, diante de simples apoio administrativo ou conferência mecânica de documentos. **Há seleção dos sujeitos submetidos ao controle, averiguação de conformidade, identificação de supostas irregularidades, notificação para regularização, recebimento de defesa e formação de conclusão capaz de resultar em denúncia circunstanciada à Anatel.**

A experiência concreta do regime confirma, assim, aquilo que sua própria estrutura normativa já revela: **a entidade privada não atua como mera auxiliar da Administração. Exerce atividade materialmente fiscalizatória, com interferência concreta na esfera jurídica das empresas e inserção direta na cadeia procedimental que pode desencadear o exercício do poder sancionador estatal.**

Importa destacar, desde logo, a dimensão constitucional da controvérsia. **Por meio dessa sucessão de atos infralegais, estruturou-se nova condicionante regulatória incidente sobre o exercício da atividade econômica das empresas do setor**, cujo descumprimento pode produzir consequências administrativas relevantes e, em última análise, repercutir sobre a própria manutenção da outorga necessária à prestação dos serviços de telecomunicações.

Não se trata, portanto, de exigência administrativa meramente acessória. **O regime impugnado projeta efeitos sobre a permanência de milhares de empresas no mercado regulado e, por consequência, sobre a continuidade e expansão dos serviços de telecomunicações e de acesso à internet prestados à coletividade.**





É precisamente **essa cadeia normativa, considerada em sua unidade e nos efeitos jurídicos por ela produzidos**, que constitui o objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É fundamental assentar, desde logo, que a controvérsia constitucional **não reside na necessidade de observância, pelas empresas, da legislação trabalhista ou das normas de saúde e segurança do trabalho.**

A proteção à saúde, à segurança e à integridade física dos trabalhadores constitui valor de inequívoca estatura constitucional e encontra extensa disciplina na legislação trabalhista e nas Normas Regulamentadoras editadas pelas autoridades legalmente competentes, a exemplo das **NRs nº 1, 6, 7, 10 e 35**, especialmente relevantes para as atividades desenvolvidas no setor de telecomunicações.

A Requerente não questiona tais obrigações, tampouco pretende afastar ou mitigar sua observância. Ao contrário: reconhece sua imprescindibilidade e a necessidade de rigoroso cumprimento pelas empresas do setor.

O que se submete ao controle desta E. Corte é questão diversa: **se uma Agência Reguladora setorial pode, sem autorização legal específica, instituir regime próprio e compulsório de verificação e certificação de obrigações trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho, atribuir sua execução a entidade privada e associar ao resultado desse procedimento consequências no âmbito regulatório.**

Não se discute, portanto, **se as normas trabalhistas e de saúde e segurança devem ser cumpridas — devem e rigorosamente.** Discute-se se a fiscalização e a certificação de seu cumprimento podem ser estruturadas, por atos infralegais da Anatel, **à margem da repartição legal de competências e das garantias constitucionais que regem o exercício do poder regulatório estatal.**

Tampouco se questiona o **poder normativo da Anatel enquanto agência reguladora**, já reconhecido por esta E. Corte, inclusive no julgamento da **ADI nº 1.668**.

Questiona-se, isto sim, se a Anatel poderia, **por atos exclusivamente infralegais**, instituir mecanismo compulsório de verificação e certificação da regularidade trabalhista, fiscal e de saúde e segurança do trabalho; **inserir-lo como condicionante no exercício da atividade econômica**; vincular a obtenção da certificação ao pagamento de valores a entidade sindical privada; atribuir a essa entidade funções de fiscalização e certificação com repercussões regulatórias; criar normas trabalhistas e fiscais e avançar sobre matérias cuja fiscalização foi constitucional e legalmente atribuída a outros órgãos da Administração Pública.

A questão submetida a esta E. Corte, portanto, **transcende a disciplina administrativa de apresentação e conferência de documentos.** Discute-se a compatibilidade constitucional de modelo regulatório instituído integralmente por atos infralegais, mediante o qual agência reguladora federal **criou nova condicionante ao exercício de atividade econômica, estabeleceu procedimento obrigatório de certificação, atribuiu sua execução a entidade privada mediante cobrança e inseriu o resultado dessa atuação privada na cadeia que pode culminar no exercício do poder sancionador estatal.**

A controvérsia constitucional submetida a esta E. Corte estrutura-se em cinco núcleos autônomos de inconstitucionalidade, todos decorrentes do mesmo regime normativo instituído pela Anatel, sem prejuízo dos fundamentos complementares desenvolvidos ao longo desta ação:

1. Repartição legal de competências e limites da competência regulatória da Anatel — instituição de mecanismo próprio e periódico de verificação e certificação relacionado ao cumprimento de obrigações trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho, sem competência legal específica atribuída à Agência para o exercício dessas funções,



avanzando sobre matérias submetidas à atuação dos órgãos trabalhistas legalmente competentes, em afronta ao princípio da legalidade administrativa e aos limites constitucionais do poder regulatório;

2. Legalidade, livre iniciativa e limites do poder normativo da Administração Pública – instituição, por atos exclusivamente infralegais, de obrigação pecuniária compulsória em favor de entidade privada, exigida para a obtenção do Atesto de Regularidade e inserida no regime regulatório aplicável ao exercício da atividade econômica das prestadoras de serviços de telecomunicações, sem lei que institua ou autorize a cobrança. A sistemática impugnada cria novo ônus econômico aos agentes regulados e condiciona o cumprimento de exigência regulatória ao pagamento de valores fixados por particular, em afronta aos arts. 5º, II, 37, caput, e 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal e, caso reconhecida natureza tributária à exação, também à reserva legal prevista no art. 150, I, da Constituição Federal;

3. Legalidade administrativa e limites à atribuição de funções públicas a entidade privada – inserção compulsória de entidade sindical patronal privada no mecanismo regulatório instituído pela Anatel, atribuindo-lhe a verificação da documentação exigida, a emissão do Atesto de Regularidade e, constatada não conformidade não sanada, o dever de apresentar denúncia circunstanciada à Agência, sem autorização legal para a atribuição dessas funções e fora dos parâmetros constitucionais fixados por este Supremo Tribunal Federal, em afronta aos arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal;

4. Segurança jurídica e devido processo legal substantivo – submissão dos agentes regulados a novo regime coercitivo, com relevantes consequências regulatórias, fundado em disciplina infralegal que, mesmo após sua entrada em vigor, permanece submetida a sucessivas alterações pela própria Anatel. A instabilidade normativa, agravada pela existência de decisões judiciais divergentes acerca da validade do mesmo regime federal, compromete a previsibilidade, a segurança jurídica e a aplicação isonômica da regulação, em afronta ao art. 5º, caput e LIV, da Constituição Federal; e

5. Privacidade e proteção de dados pessoais – submissão, no âmbito de procedimento conduzido por entidade privada, de documentos e informações relacionados à saúde e segurança dos trabalhadores, sem adequada demonstração de fundamento legal, necessidade, delimitação de finalidade e salvaguardas compatíveis com a natureza dos dados eventualmente tratados, em potencial afronta aos direitos fundamentais à intimidade e à proteção dos dados pessoais assegurados pelo art. 5º, X e LXXIX, da Constituição Federal.

A relevância da controvérsia, contudo, **ultrapassa os interesses individuais das empresas diretamente submetidas ao regime impugnado.**

Os serviços de telecomunicações e de provimento de acesso à internet constituem infraestrutura indispensável ao funcionamento da sociedade contemporânea, viabilizando o exercício de atividades econômicas, o acesso à educação e à informação, a prestação de serviços públicos, a inovação tecnológica e a própria inclusão social e digital.

A dimensão coletiva da controvérsia torna-se ainda mais evidente diante da informação divulgada pela própria FENINFRA e Anatel de que **mais de 13 mil prestadoras poderão ser submetidas a processos**



administrativos com potencial repercussão sobre a manutenção de suas outorgas. Eventual comprometimento da continuidade das atividades de parcela expressiva dessas empresas não se projeta apenas sobre seus interesses particulares, mas **sobre milhões de usuários que dependem diariamente dos serviços por elas prestados**, inclusive em localidades nas quais pequenos e médios provedores desempenham papel relevante na expansão da conectividade.

A criação, por atos exclusivamente infralegais, de nova condicionante ao exercício de atividade econômica regulada assume, portanto, **dimensão que transcende a relação entre a Agência e seus regulados.** Seus efeitos potenciais alcançam a expansão da infraestrutura de telecomunicações, a inclusão digital, a inovação, a produtividade e o desenvolvimento econômico e social do País.

Esses valores, além de encontrarem fundamento na própria ordem constitucional, notadamente na **livre iniciativa, no desenvolvimento nacional e na redução das desigualdades sociais e regionais**, convergem com compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, especialmente com os objetivos relacionados à educação de qualidade, à inovação e infraestrutura e à ampliação do acesso às tecnologias da informação e comunicação.

A presente controvérsia possui, assim, **inequívoca dimensão coletiva e nacional.** Não se cuida apenas de definir os limites de determinada obrigação administrativa imposta às empresas do setor, mas de assegurar que a atuação regulatória estatal, ainda quando orientada à realização de finalidades legítimas, **permaneça submetida à Constituição, à Lei e à repartição de competências estabelecida pelo ordenamento jurídico**, sem criar, por atos infralegais, condicionantes capazes de repercutir sobre a continuidade e a expansão de serviços essenciais ao desenvolvimento econômico e social do País.

A insegurança jurídica decorrente do regime impugnado **já se projeta concretamente sobre o Poder Judiciário**, tendo ensejado a multiplicação de ações individuais e coletivas em diferentes regiões do País, com pronunciamentos judiciais divergentes acerca da validade do mesmo conjunto normativo federal.

Até o momento, **já foram identificadas mais de 20 (vinte) ações judiciais, individuais e coletivas**, nas quais se discutem, sob diferentes perspectivas, a validade do Atesto de Regularidade, a competência da Anatel para instituí-lo, a delegação da verificação documental a entidade privada e as consequências decorrentes do modelo regulatório.

A controvérsia assumiu inequívoca dimensão nacional. Além de inúmeras demandas individuais ajuizadas por prestadoras de serviços de telecomunicações, foram propostas ações coletivas por entidades representativas do setor, entre as quais a **Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT**; a **Associação Catarinense de Provedores de Internet – APRONET**; a **Associação dos Provedores de Internet do Estado de Mato Grosso do Sul – APIMS**; a **Associação de Provedores do Brasil – ASPRO**; e a **União dos Provedores de Internet e Operações de Telecomunicações do Brasil – UNIPROCE**.

O resultado é a formação de **múltiplos centros de decisão sobre a constitucionalidade e a legalidade de um mesmo regime regulatório federal**, com soluções distintas conforme a entidade representativa, a empresa alcançada ou a região do País em que proposta a demanda.

A fragmentação do contencioso evidencia que a controvérsia **há muito deixou de constituir questão isolada entre determinados regulados e a Anatel.** Trata-se de controvérsia constitucional objetiva, de alcance nacional e com potencial de atingir milhares de prestadoras e seus usuários, cuja solução uniforme se mostra indispensável à preservação da **segurança jurídica, da isonomia e da coerência da regulação federal.**



No **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, nos autos do Agravo de Instrumento nº 5009696-15.2026.4.04.0000/SC, foi cassada a tutela de urgência anteriormente concedida em favor da Associação Catarinense dos Provedores de Internet – APRONET. No **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, igualmente foi reformada tutela provisória anteriormente deferida em ação ajuizada pela própria Requerente.

Em sentido diverso, o **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000, manteve, em análise de tutela recursal, a decisão favorável à União dos Provedores de Internet e Operadores de Telecomunicações do Brasil, inclusive com referência ao **Tema 532 da Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal**.

Tem-se, portanto, o mesmo conjunto de atos normativos federais produzindo efeitos sobre empresas distribuídas por todo o território nacional e recebendo respostas judiciais distintas conforme a região em que submetida a controvérsia ao Poder Judiciário.

A multiplicidade de demandas e a divergência entre Tribunais demonstram a dimensão nacional e objetiva da controvérsia constitucional e evidenciam a necessidade de pronunciamento uniforme deste **Egrégio Supremo Tribunal Federal** acerca da validade da cadeia normativa impugnada.

É nesse contexto fático e normativo que se propõe a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, pelos fundamentos a seguir desenvolvidos, requerendo-se, subsidiariamente e em observância à jurisprudência desta Corte acerca da fungibilidade entre as ações do controle concentrado, caso se entenda inadequada a via eleita em razão da natureza de algum dos atos que compõem o complexo normativo impugnado, o seu **recebimento como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF**, desde que presentes os respectivos pressupostos de admissibilidade.

I.3. Cabimento Da Ação Direta De Inconstitucionalidade

Embora veiculados por atos infralegais, os atos normativos impugnados possuem **caráter geral, abstrato e autônomo, inovando diretamente na Ordem Jurídica** ao instituírem obrigações aplicáveis às prestadoras de serviços de telecomunicações abrangidas pelo art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025.

A controvérsia não se limita à eventual incompatibilidade desses atos com a Lei nº 9.472/1997. A ofensa à Constituição é **direta**, pois se questiona a própria possibilidade constitucional de a Anatel, por atos infralegais: (i) criar obrigações com matéria trabalhista e fiscal; (ii) instituir ou permitir obrigação pecuniária compulsória, sem previsão legal, vinculada à obtenção do Atesto de Regularidade, como condicionante ao exercício de atividade econômica; (iii) atribuir a entidade privada funções de verificação e certificação inseridas no procedimento regulatório, sem autorização legal; e (iii) instituir mecanismo próprio de controle sobre obrigações trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho, para além dos limites de sua competência regulatória.

Não se está, portanto, diante de mera **crise de legalidade**, cuja solução dependa do prévio confronto entre os atos impugnados e a legislação infraconstitucional. O que se submete a esta E. Corte é a compatibilidade do próprio modelo normativo instituído pela Agência com os **arts. 5º, II, 37, caput, 150, I, e 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal**.

A jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal admite o controle abstrato de atos infralegais quando dotados de **autonomia normativa e aptidão para inovar na ordem jurídica**, não se caracterizando, nessa hipótese, ofensa meramente reflexa à Constituição. Nesse sentido, esta Corte já examinou, em controle concentrado, atos normativos editados por agências reguladoras, como na **ADI nº 4.874/DF (Anexo 24)**, tendo igualmente assentado, especificamente em relação à Anatel, que seu poder normativo permanece submetido aos limites constitucionais e legais que regem a atuação da Agência (**ADI nº 1.668/DF – Anexo 25**).



A propósito, ao examinar os limites do poder normativo das agências reguladoras, esta E. Corte assentou na ADI 4.874/DF:

*“O Legislador, de fato, não pode delegar a **responsabilidade pela decisão política**, mas a **escolha dos meios para a persecução da política por ele definida pode ser objeto de delegação**.*

*Isso em absoluto significa reduzir a regulação setorial ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Dotada de **inquestionáveis relevância e responsabilidade**, a **função regulatória** só é **dignificada** pelo reconhecimento de que **não é inferior, nem exterior à legislação**. Exerce-se, isto sim, em um espaço que se revela **qualitativamente diferente, pelo seu viés técnico, ainda que conformada pela ordem constitucional e legal vigentes**.*

*O poder normativo atribuído às agências reguladoras pelas respectivas leis instituidoras consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador de um determinado setor econômico ou social para a **implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação setorial**.*

*No domínio da regulação setorial, a edição de ato normativo geral e abstrato (poder normativo) destina-se à **especificação de direitos e obrigações dos particulares, sem que possa, a agência reguladora, criá-los ou extingui-los**.*

O poder normativo atribuído às agências reguladoras vocaciona-se, como bem pontua Sérgio Guerra, a “traduzir, por critérios técnicos, os comandos previstos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional acerca do subsistema regulado”.

*Com efeito, a **norma regulatória** deve compatibilizar-se com a ordem legal, **integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações**. Seu domínio próprio é o do preenchimento, à luz de critérios técnicos, dos espaços normativos deixados em aberto pela legislação, não o da criação de novos espaços. Hierarquicamente subordinado à lei, o poder normativo atribuído às agências reguladoras **não lhes faculta inovar ab ovo na ordem jurídica**, mormente para “impor restrições à liberdade, igualdade e propriedade ou determinar alteração do estado das pessoas”. (g.n.).*

É precisamente essa a hipótese submetida a julgamento. Os atos impugnados **não se limitam a especificar obrigação previamente estabelecida pelo legislador**: instituem novo mecanismo compulsório de certificação, definem sua periodicidade e seus requisitos, atribuem sua execução a entidade privada, vinculam o procedimento ao pagamento de valores *extra legem* e inserem o respectivo resultado no âmbito da relação regulatória mantida entre a Anatel e as prestadoras.

Presentes, portanto, a **generalidade, a abstração e a autonomia normativa** (Inovação no Ordenamento Jurídico) dos atos impugnados, bem como a alegação de **ofensa direta à Constituição Federal**, mostra-se cabível a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 102, I, “a”, da Constituição Federal.

Por cautela, considerando a jurisprudência desta E. Corte acerca dos limites do controle abstrato de atos normativos secundários, a Requerente formula, **subsidiariamente**, pedido de conhecimento da presente ação como **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF**, por aplicação do princípio da fungibilidade, conforme fundamentação desenvolvida no tópico seguinte.

II. Pedido Subsidiário: Conhecimento Como Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental, Por Fungibilidade

Caso este E. Supremo Tribunal Federal entenda que a natureza infralegal dos atos impugnados constitui óbice ao conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, requer-se, **subsidiariamente**, o seu recebimento como **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF**, nos termos do art. 1º, *caput* e parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999. O pedido encontra amparo na jurisprudência desta Corte, que admite a **fungibilidade entre as ações do controle concentrado de constitucionalidade**, desde



que presentes os requisitos próprios da ação constitucional reputada adequada, privilegiando-se a solução definitiva da controvérsia constitucional em detrimento de formalismo processual.

II.1. Cabimento da ADPF quanto ao objeto

Nos termos do art. 1º da Lei nº 9.882/1999, a ADPF destina-se a **evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público**, possuindo campo de incidência mais amplo que o da Ação Direta de Inconstitucionalidade e alcançando, inclusive, atos normativos infralegais.

Assim, caso esta E. Corte entenda que os atos impugnados possuem natureza meramente secundária, afastando o cabimento da ADI, **tal circunstância não impede seu controle pela via da ADPF**, desde que configurada lesão direta a preceitos fundamentais e observados os demais requisitos da Lei nº 9.882/1999.

É precisamente o que ocorre no presente caso. O **art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025, a Resolução Interna nº 428/2025 e suas posteriores alterações, bem como o Ato de Designação nº 16.122/2025**, integram uma mesma cadeia normativa que institui obrigações diretamente incidentes sobre as empresas reguladas e alcança preceitos fundamentais relacionados à **legalidade** (art. 5º, II), aos princípios que regem a **Administração Pública** (art. 37, *caput*), à **livre iniciativa e à liberdade de exercício da atividade econômica** (art. 170, *caput* e parágrafo único) e, caso reconhecida natureza tributária à obrigação pecuniária imposta, à **legalidade tributária** (art. 150, I, todos da Constituição Federal).

A controvérsia, portanto, **não depende da natureza primária ou secundária dos atos impugnados**, mas da compatibilidade do regime por eles instituído com preceitos fundamentais da Constituição. Mostra-se, assim, **objetivamente cabível a ADPF quanto ao objeto**, caso afastado o conhecimento da presente ação pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

II.2. Subsidiariedade comprovada pela divergência jurisprudencial

Também se encontra preenchido o requisito da subsidiariedade previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

A controvérsia acerca da validade do regime instituído pelo art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025 **já se encontra pulverizada em mais de vinte ações individuais e coletivas (Anexo 22), distribuídas perante diferentes Seções Judiciárias e Tribunais Regionais Federais do País**, circunstância que evidencia a insuficiência das vias processuais ordinárias para conferir solução uniforme, geral e definitiva à questão constitucional.

Há, inclusive, **diversas decisões favoráveis à suspensão, total ou parcial, dos efeitos do regime impugnado**, entre as quais aquelas proferidas nos Processos nº 0016864-76.2026.4.05.8100 (Anexo 19), 6001268-07.2026.4.06.3804 (Anexo 21), 1033420-85.2026.4.01.3400 (Anexo 18), 5001955-40.2026.4.04.7204 (Anexo 17) e 1007411-53.2026.4.01.3702 (Anexo 20).

Em uma dessas demandas, ajuizada pela União dos Provedores de Internet e Operadores de Telecomunicações do Brasil perante a Justiça Federal do Ceará (Processo nº 0016864-76.2026.4.05.8100), foi deferida tutela de urgência para afastar parcialmente a atuação da FENINFRA no procedimento de verificação documental. Ao apreciar o Agravo de Instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000 (Anexo 19.1.), o Tribunal Regional Federal da 5ª Região manteve, em sede liminar, a decisão, reconhecendo a relevância da controvérsia acerca da transferência a entidade privada de atribuições inseridas no mecanismo



regulatório instituído pela Anatel, inclusive à luz dos parâmetros estabelecidos por este Supremo Tribunal Federal no **Tema 532 da Repercussão Geral**.

Em sentido diverso, no Agravo de Instrumento nº **5009696-15.2026.4.04.0000/SC**, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região suspendeu tutela anteriormente deferida em favor da Associação Catarinense dos Provedores de Internet – APRONET, adotando compreensão distinta acerca da validade do regime instituído pela Agência.

Tem-se, portanto, **um mesmo conjunto normativo federal submetido simultaneamente ao exame de diversos órgãos jurisdicionais, produzindo soluções distintas para empresas sujeitas ao mesmo regime regulatório nacional**.

A existência dessas ações, longe de afastar o cabimento subsidiário da ADPF, evidencia que **os instrumentos processuais atualmente utilizados não são capazes de solucionar a controvérsia constitucional de forma geral, uniforme e imediata**. As decisões proferidas nas demandas individuais e coletivas possuem alcance subjetivo e territorial próprio e permanecem sujeitas aos respectivos sistemas recursais, sem aptidão para eliminar, em âmbito nacional, a controvérsia constitucional instaurada em torno dos atos impugnados.

Não se pretende, portanto, utilizar a ADPF como sucedâneo das ações em curso ou como instrumento de revisão das decisões nelas proferidas. **O que se busca é solução objetiva e uniforme para controvérsia constitucional de alcance nacional**, envolvendo atos normativos federais que incidem sobre milhares de prestadoras submetidas a um único regime regulatório.

Nesse cenário, inexistente outro meio **igualmente eficaz** para prevenir ou reparar, com a amplitude própria do controle concentrado, a lesão aos preceitos fundamentais invocados nesta ação. A multiplicação das demandas e a diversidade das soluções jurisdicionais demonstram, ao contrário, a necessidade de pronunciamento desta E. Corte capaz de conferir **segurança jurídica, isonomia e uniformidade à aplicação do regime regulatório em todo o território nacional**.

Encontra-se, assim, atendido o requisito da subsidiariedade previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

II.3. Da fungibilidade entre as ações de controle concentrado

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal admite a fungibilidade entre as ações do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive o conhecimento de ADI como ADPF, desde que presentes os requisitos de admissibilidade da ação adequada e exista dúvida razoável quanto à via processual cabível.

Na ADI nº 4.163/SP, esta Corte assentou ser *“lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela”*. No mesmo sentido, a ADPF nº 936/DF reafirmou que a fungibilidade é admitida quando *“estiverem presentes os requisitos de admissibilidade necessários ao conhecimento da demanda e houver dúvida razoável a respeito da ação apropriada”*.¹

Ainda, colaciona-se o seguinte aresto desta C. Corte Suprema:

¹ STF, ADI 4.163/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno; ADPF 936/DF, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2024. No mesmo sentido: ADPF 72-QO/PA, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 4.180/DF-MC-Ref.; ADI 4.105/DF-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; ADPF 451-AgR/MA, Rel. Min. Alexandre de Moraes.





“CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONVERTIDA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE. CONTAGEM DE TERMO INICIAL DE LICENÇA-MATERNIDADE E DE SALÁRIO-MATERNIDADE A PARTIR DA ALTA HOSPITALAR DO RECÉM-NASCIDO OU DA MÃE, O QUE OCORRER POR ÚLTIMO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO DO § 1º DO ART. 392, DA CLT, E DO ART. 71 DA LEI Nº 8.213/1991. NECESSÁRIA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MATERNIDADE E À INFÂNCIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Cumpridos os requisitos da Lei nº. 9.882/99, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende possível a fungibilidade entre ADI e ADPF. 2. A fim de que seja protegida a maternidade e a infância e ampliada a convivência entre mães e bebês, em caso de internação hospitalar que supere o prazo de duas semanas, previsto no art. 392, § 2º, da CLT, e no art. 93, § 3º, do Decreto nº. 3.048/99, o termo inicial aplicável à fruição da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade deve ser o da alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último, prorrogando-se ambos os benefícios por igual período ao da internação. 3. O direito da criança à convivência familiar deve ser colocado a salvo de toda a forma de negligência e omissão estatal, consoante preconizam os arts. 6º, caput, 201, II, 203, I, e 227, caput, da Constituição da República, impondo-se a interpretação conforme à Constituição do § 1º do art. 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e do art. 71 da Lei nº. 8.213/1991. 4. Não se verifica critério racional e constitucional para que o período de licença à gestante e salário-maternidade sejam encurtados durante a fase em que a mãe ou o bebê estão alijados do convívio da família, em ambiente hospitalar, nas hipóteses de nascimentos com prematuridade e complicações de saúde após o parto. 5. A jurisprudência do STF tem se posicionado no sentido de que a ausência de previsão de fonte de custeio não é óbice para extensão do prazo de licença-maternidade, conforme precedente do RE nº. 778889, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016. A prorrogação de benefício existente, em decorrência de interpretação constitucional do seu alcance, não vulnera a norma do art. 195, § 5º, da Constituição Federal. 6. Arguição julgada procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 392, § 1º, da CLT, assim como ao artigo 71 da Lei nº. 8.213/91 e, por arrastamento, ao artigo 93 do seu Regulamento (Decreto nº. 3.048/99), de modo a se considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, prorrogando-se em todo o período os benefícios, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, § 2º, da CLT, e no art. 93, § 3º, do Decreto nº. 3.048/99. (STF - ADI: 6327 DF, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 24/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-11-2022 PUBLIC 07-11-2022) (g.n.).

É precisamente a hipótese do caso *sub judice*. A Requerente sustenta, como pedido principal, o cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que os atos impugnados, embora infralegais, ostentam generalidade, abstração e autonomia normativa, inovando no ordenamento jurídico e produzindo ofensa direta à Constituição Federal.

Caso, entretanto, esta Corte entenda que a natureza infralegal dos atos impede seu conhecimento pela via da ADI, estarão presentes os requisitos para seu recebimento como ADPF, conforme demonstrado nos tópicos anteriores. Há, portanto, dúvida objetiva e juridicamente razoável quanto à via adequada, decorrente da própria controvérsia acerca da autonomia normativa dos atos impugnados, e não erro grosseiro ou escolha arbitrária do instrumento processual. A formulação sucessiva dos pedidos permite, assim, que esta Corte adote o enquadramento processual reputado adequado, preservando o exame da controvérsia constitucional submetida à sua apreciação.

Diante disso, caso não conhecida a presente ação como ADI, requer-se, subsidiariamente, seu recebimento e processamento como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em aplicação ao princípio da fungibilidade reconhecido pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.



III. Delimitação do Contexto Normativo

III.1. O Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações e a criação do Atesto Anatel

Delimitado o contexto normativo da presente controvérsia, apresenta-se, para maior clareza e compreensão da matéria submetida a esta E. Corte, quadro-síntese dos atos que compõem o objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e da cadeia normativa por eles instituída:



III.2. As reações do setor e os questionamentos formais à legalidade da exigência

A instituição do Atesto de Regularidade nos moldes descritos provocou **ampla reação** do setor regulado e de entidades diretamente relacionadas às atividades alcançadas pela nova regulamentação.

Diversas entidades representativas apresentaram manifestações e requerimentos perante a própria Anatel questionando o modelo instituído, dentre elas a **Requerente**, a **CONEXIS – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviços Móveis Celular e Pessoal**, a **TelComp**, a **Associação NEO**, o **SIITEP-PR – Sindicato das Indústrias e Empresas de Instalação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do Estado do Paraná**, a **FIEP-PR – Federação das Indústrias do Estado do Paraná** e a **Associação Brasileira das Empresas de Telecomunicações por Satélite**.

Embora formuladas por entidades distintas, as manifestações convergem em pontos centrais, especialmente quanto aos **limites da competência regulatória da Anatel**, à **delegação das atividades de**

verificação e certificação a entidade privada e aos impactos operacionais e econômicos decorrentes da sistemática implementada, particularmente sobre prestadores de menor porte.

Os questionamentos não se restringiram às entidades representativas das empresas de telecomunicações. O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal – CREA-DF, em parecer jurídico (Anexo 16) elaborado a pedido de entidade de classe, apontou ausência de respaldo legal para a cobrança realizada pela FENINFRA e questionou a transparência na composição dos valores exigidos.

No mesmo sentido, o Conselho Regional dos Técnicos Industriais da 1ª Região – CRT-01 formalizou manifestação perante a Anatel requerendo a **revogação do Ato de Designação nº 16.122/2025**, por meio do qual a FENINFRA foi habilitada para realizar a verificação documental e emitir o Atesto de Regularidade (Anexo 15).

O conjunto dessas manifestações evidencia que **os questionamentos ao modelo não surgiram apenas após sua judicialização**. Desde sua implementação, diferentes entidades do setor regulado e conselhos profissionais provocaram formalmente a própria Anatel acerca da extensão das atribuições instituídas, da delegação conferida à FENINFRA e da cobrança vinculada à obtenção do Atesto e das violações Constitucionais existentes.

III.3. O Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU

A controvérsia acerca dos limites da atuação da Anatel **não foi suscitada apenas pelas empresas e entidades representativas do setor**. A própria Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel – PFE/ANATEL, órgão da Advocacia-Geral da União responsável pelo assessoramento jurídico da Agência, identificou relevantes óbices jurídicos relacionados ao regime instituído pelo art. 43 do RGST.

A circunstância assume especial relevância porque o conteúdo acrescido ao art. 43 **não foi objeto de análise jurídica específica pela PFE/ANATEL antes da aprovação da Resolução nº 777/2025**. A questão foi submetida à Procuradoria posteriormente, no curso da regulamentação do dispositivo, ocasião em que foi emitido o **Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU**, contendo ressalvas substanciais quanto à competência da Agência e ao modelo concebido para operacionalização das novas exigências.

Não se trata, portanto, de objeção construída apenas *a posteriori* pelas empresas atingidas pela regulação. O próprio Órgão de assessoramento jurídico da Anatel identificou, internamente, problemas jurídicos relacionados às atribuições assumidas pela Agência em matéria trabalhista e de saúde e segurança do trabalho e à transferência de atividades a entidade privada, chegando a recomendar a reavaliação do art. 43 do RGST e da sistemática de delegação então concebida.

Nesse sentido, merece destaque o **Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU**, cuja fundamentação evidencia os seguintes pontos centrais (Anexo 13):

“EMENTA: 1. Proposta de Portaria de delegação de competência. Artigo 43 do Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações - RGST, aprovado pela Resolução nº 777, de 28 de abril de 2025. 2. Ausência de competência da Anatel para fiscalizar ou orientar empresas quanto às normas de segurança e medicina do trabalho. Arts. 154 a 159 da CLT c/c art. 16 do Decreto nº 10.854/2021. 3. Indelegabilidade da competência para acompanhar e atestar o cumprimento de obrigação (competência fiscalizatória). Artigos 22, parágrafo único, e 59 da Lei nº 9.472/1997 - LGT e dos artigos 14 e, §1º, e 35, parágrafo único, alínea “a” do Decreto nº 2.388/1997. 4. Pela recomendação de que a Agência reavalie não só a edição da presente Portaria de delegação, mas também a própria disposição regulamentar (artigo 43 do RGST), à luz das considerações



deste opinativo. 7. Art. 7º, §3º da Lei nº 12.527/2011. Documento preparatório. Acesso restrito ao presente parecer até a decisão a ser exarada pela autoridade competente.”. (g.n.).

Do referido parecer extrai-se, ainda, circunstância especialmente grave: o **art. 43 do RGST não foi submetido à análise prévia da Procuradoria Federal Especializada**, tendo sido inserido no texto normativo **após a manifestação do órgão jurídico**, por deliberação do Conselho Diretor da Agência, conforme expressamente consignado no próprio parecer (Anexo 13):

“De início, cumpre destacar que esse dispositivo (art. 43 do RGST) não foi submetido à análise desta Procuradoria quando da elaboração do RGST. Muito embora esta Procuradoria tenha se manifestado sobre a proposta de RGST, antes e depois da Consulta Pública, por meio dos Pareceres nº 00849/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, nº 00460/2021/PFEANATEL/PGF/AGU e nº 00242/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o dispositivo em questão foi inserido na proposta de RGST pelo Conselho Diretor da Agência após a análise da proposta por este órgão jurídico. (...) Prosseguindo-se na análise do dispositivo em questão, tem-se que o §2º do art. 43 estabelece uma nova obrigação, qual seja, a demonstração de que as autorizadas e eventuais terceirizados adotem medidas de prevenção de acidentes, de garantia de saúde do trabalhador e que estejam regulares com suas obrigações trabalhistas e fiscais. O parágrafo seguinte estabelece que a Anatel detalharia, por Resolução Interna, a documentação necessária para a comprovação dessas obrigações.

14. Por fim, o parágrafo quarto do art. 43 prevê que “a verificação do cumprimento das obrigações previstas neste artigo poderá ser delegada a federação ou confederação sindical patronal que emitirá certidão de atesto com validade de dois anos”. (...)

16. Não obstante a relevância e o inegável interesse público em que as autorizadas de serviços de telecomunicações, assim como suas terceirizadas, atendam a todas as normas de medidas de prevenção de acidentes e saúde do trabalhador, tem-se que a competência de acompanhar e atestar a adoção de “medidas de prevenção de acidentes, de garantia de saúde do trabalhador” não se insere na competência desta agência reguladora.

18. O órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho a que se refere o art. 155 da CLT é, atualmente, a Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, que integra o Ministério do Trabalho e Emprego. Este Ministério é responsável pela edição de Normas Regulamentadoras que estabelecem obrigações, direitos e deveres a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores com o objetivo de garantir trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho[1].

19. E o art. 156 da CLT expressamente estabelece que é das Delegacias Regionais do Trabalho a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho.

*20. Destaca-se, ainda, o teor do art. 159 da CLT, também acima transcrito, que estabelece a possibilidade de que outros órgãos federais, estaduais ou municipais exerçam atribuições de fiscalização ou orientação às empresas quanto ao cumprimento das normas de segurança do trabalho, porém, **mediante a realização de convênio autorizado pelo Ministro do Trabalho.***

*21. **Importante destacar, nesse ponto, que, quando o art. 43 fala em “verificação do cumprimento das obrigações previstas neste artigo” (§4º), que seriam inicialmente comprovadas por meio de documentação detalhada em Resolução Interna (§3º), que, por sua vez, trouxe uma lista de documentos a ser apresentada à Agência, fica claro que a Anatel está assumindo uma competência fiscalizatória quanto à segurança e saúde do trabalho, que não lhe pertence.***

23. Dessa maneira, entende-se que a competência a que se referem os parágrafos do art. 43 do RGST não é detida por esta agência reguladora. Dito de outra forma, o Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações não poderia imputar à Anatel a competência de fiscalizar ou orientar empresas quanto às normas de segurança e medicina do trabalho.

24. Importante, no ponto, destacar que não se vislumbram óbices a que a agência reguladora exija a apresentação de certidões, emitidas pelos órgãos competentes, para a comprovação quanto à regularidade fiscal das prestadoras, por exemplo. Isso porque a agência, nesse caso, não exerce função de fiscalização ou verificação de aderência às normas legais. A mera apresentação de uma certidão, emitida pela autoridade competente para tanto, é o que demonstra o atendimento às normas pertinentes.





25. Destaca-se, outrossim, que a minuta de portaria pretende delegar não apenas a verificação do cumprimento das obrigações relativas à integridade física dos trabalhadores, mas, também, quanto à qualidade técnica dos serviços e a regularidade jurídica e fiscal da autorizada de serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

26. Sobre o ponto, destaca-se que a própria Resolução Interna Anatel nº 428/2025 reconhece que as regularidades trabalhistas e fiscais são demonstradas por meio de certidões emitidas pelos órgãos competentes. No ponto, o que a portaria pretende é delegar a simples conferência da documentação apresentada, o que é feito ordinariamente pela Agência, não sendo adequada sua delegação.

Muito embora as normas pertinentes permitam que a prestadora de serviços de telecomunicações possa contratar com terceiros o desenvolvimento de suas atividades, deve ser destacado que a prestadora é a responsável por suas obrigações perante a Agência, sendo explícita na norma a ausência de relação jurídica entre terceiros e a Agência.

29. Outrossim, ainda que a Anatel tivesse competência para fiscalizar obrigações trabalhistas das prestadoras e de suas terceirizadas, cumpre destacar a impossibilidade de delegação de competências fiscalizatórias da Agência. Essa vedação é expressa na Lei nº 9.472/1997 - Lei Geral de Telecomunicações e no Decreto nº 2.388/1997, que aprova o Regulamento da Anatel. (...). (g.n.).

As conclusões da PFE-ANATEL são inequívocas. O Órgão Jurídico da própria Agência reconheceu que a Anatel não detém competência para fiscalizar ou orientar empresas quanto às normas de segurança e medicina do trabalho e, de forma ainda mais expressiva, concluiu que a “verificação do cumprimento” prevista no § 4º do art. 43 traduz a assunção de “competência fiscalizatória quanto à segurança e saúde do trabalho, que não lhe pertence”.

O Parecer estabeleceu, ainda, distinção particularmente relevante para a presente controvérsia: uma coisa é a Anatel exigir certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes; outra, substancialmente diversa, é a própria Agência assumir a verificação da aderência das empresas às normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho e transferir essa atividade a terceiro. Quanto à regularidade fiscal e trabalhista, a própria PFE registrou que a comprovação poderia ocorrer mediante certidões emitidas pelas autoridades competentes, reputando inadequada a delegação até mesmo da conferência dessa documentação.

E o Parecer foi além: ainda que a Anatel detivesse a competência fiscalizatória em questão, hipótese expressamente afastada pelo órgão jurídico, sua delegação encontraria vedação na própria legislação de regência da Agência. A gravidade dos vícios identificados levou a PFE-ANATEL a recomendar não apenas a revisão do ato de delegação então em elaboração, mas a reavaliação do próprio art. 43 do RGST.

A recomendação, contudo, não foi acolhida pela área técnica da Agência. No Informe nº 97/2025/SUE (SEI nº 14461524), sustentou-se que a sistemática não configuraria exercício de competência fiscalizatória em matéria trabalhista, mas simples “verificação documental” do cumprimento de obrigações estabelecidas pelos órgãos competentes.

Foi com fundamento nessa distinção que a Anatel prosseguiu com a implementação do modelo. A controvérsia que hoje chega a este Supremo Tribunal Federal, portanto, surgiu no interior da própria Agência: de um lado, seu órgão jurídico concluiu que a “verificação do cumprimento” prevista no art. 43 representa assunção de competência fiscalizatória que não pertence à Anatel e apontou, ainda, a impossibilidade de sua delegação; de outro, a área técnica procurou qualificar a mesma atividade como mera “verificação documental” e deu prosseguimento à sistemática.

A realidade posteriormente verificada, contudo, confere especial relevância à advertência formulada pela PFE-ANATEL. Como demonstrado nos tópicos anteriores, a entidade privada designada não se limita a receber documentos: notifica as empresas, requisita documentos, analisa sua



conformidade, identifica irregularidades, notifica empresas, exige saneamento, recebe defesas e, ao final, pode encaminhar denúncia circunstanciada à Anatel, inserindo-se diretamente na cadeia procedimental capaz de desencadear a atuação sancionadora da Agência.

O que se evidencia é circunstância institucional especialmente relevante: **os limites jurídicos ora questionados pela Requerente foram identificados pelo próprio Órgão encarregado do assessoramento jurídico da Anatel antes da plena implementação do regime, que, não obstante, foi mantido e passou a produzir efeitos sobre todo o setor regulado.**

A controvérsia, portanto, não nasce de mero inconformismo dos regulados. Nasce da própria arquitetura jurídica do modelo instituído e foi identificada, desde sua origem, no âmbito da própria Anatel. O Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU constitui, nesse contexto, elemento particularmente relevante a corroborar as teses deduzidas nesta ação quanto aos limites da competência regulatória da Agência e à impossibilidade de transferência, por atos infralegais, de atribuições fiscalizatórias a entidade privada.

A despeito das ressalvas de seu próprio Órgão Jurídico, o regime foi implementado e hoje sujeita milhares de empresas à obtenção do Atesto de Regularidade, sob ameaça de consequências sancionatórias que podem alcançar, em última análise, a própria extinção das outorgas necessárias ao exercício da atividade econômica regulada.

É precisamente esse quadro que reclama a atuação deste Supremo Tribunal Federal: enquanto subsistem fundadas controvérsias constitucionais acerca da própria competência da Anatel, da validade da delegação instituída e dos limites do regime criado por atos infralegais, não se mostra constitucionalmente razoável permitir que sua aplicação produza consequências potencialmente irreversíveis sobre a permanência das empresas no mercado antes do pronunciamento desta E. Corte sobre a validade do modelo impugnado.

A preservação da segurança jurídica e da própria utilidade do controle concentrado recomenda, assim, a suspensão cautelar dos efeitos sancionatórios decorrentes do regime impugnado até o julgamento da presente ação.

III.4. A judicialização e a divergência entre os Tribunais Regionais Federais

A controvérsia instaurada pelos atos normativos ora impugnados **já ultrapassou o plano administrativo e se encontra judicializada em diferentes regiões do País**, com decisões divergentes acerca da validade do mesmo regime regulatório federal. A multiplicação de ações individuais e coletivas evidencia não apenas a dimensão nacional da controvérsia, mas a **insegurança jurídica decorrente da aplicação não uniforme de normas editadas pela Anatel para todo o território nacional.**

Em **26 de fevereiro de 2026**, a Associação Catarinense dos Provedores de Internet – APRONET ajuizou, perante a Justiça Federal de Criciúma/SC, medida em face da Anatel e da FENINFRA, postulando o afastamento das obrigações decorrentes do art. 43 do RGST. Em **3 de março de 2026**, foi deferida tutela de urgência para impedir a exigência de certificado, certidão ou atestado de regularidade trabalhista e fiscal fundado no art. 43 da Resolução nº 777/2025 e atos correlatos, bem como a cobrança de valores associados à sua emissão.

A decisão, contudo, foi posteriormente reformada pelo **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, no Agravo de Instrumento nº 5009696-15.2026.4.04.0000/SC, sob o fundamento de que a sistemática instituída pela Anatel não criaria obrigação nova, constituindo mecanismo administrativo destinado à verificação do cumprimento de deveres já existentes no ordenamento jurídico.



A própria Requerente também recorreu ao Poder Judiciário e obteve tutela de urgência em favor de suas associadas, posteriormente suspensa pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que igualmente adotou entendimento favorável à manutenção da exigência instituída pela Agência.

Em sentido oposto, a União dos Provedores de Internet e Operadores de Telecomunicações do Brasil ajuizou Ação Civil Coletiva perante a 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Processo nº 0016864-76.2026.4.05.8100), obtendo tutela para impedir a delegação à FENINFRA das atividades de verificação documental sistemática e continuada, análise de conformidade, monitoramento periódico dos documentos e gestão operacional do ciclo de certificação.

Interposto o Agravo de Instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em decisão de 17 de junho de 2026, manteve a tutela, afastando o pedido da Anatel de imediato restabelecimento integral do regime.

A fundamentação adotada pelo E. TRF da 5ª Região toca diretamente o núcleo constitucional desta ação. O Relator assentou que a controvérsia não se restringe à existência das obrigações trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho, mas alcança a possibilidade de transferir a entidade sindical patronal de direito privado a verificação documental, a análise de conformidade e o monitoramento periódico de obrigações inseridas no regime regulatório estatal.

O Tribunal considerou, ainda, que a FENINFRA não reúne os requisitos estabelecidos por este Supremo Tribunal Federal no Tema 532 da Repercussão Geral para a delegação de atividades de natureza fiscalizatória a pessoa jurídica de direito privado. E foi além: mesmo que a atividade não fosse qualificada como poder de polícia em sentido estrito, a atribuição a entidade privada de funções inseridas em procedimento capaz de repercutir sobre o exercício de atividade econômica regulada demandaria fundamento em lei em sentido formal, não suprido pela Resolução Interna nº 490/2025.

O cenário é, portanto, revelador: atos normativos federais, editados por uma única Agência Reguladora e destinados à aplicação uniforme em todo o território nacional, vêm recebendo respostas judiciais substancialmente distintas, inclusive quanto a questões constitucionais centrais, os limites do poder normativo da Anatel, a natureza das atividades atribuídas à entidade privada e a necessidade de autorização legislativa para sua delegação.

Não se está diante, portanto, de divergência episódica ou localizada. A multiplicação de demandas e a coexistência de decisões antagônicas submetem empresas sujeitas ao mesmo regime regulatório nacional a situações jurídicas distintas conforme a região do País em que se encontrem, precisamente em matéria que pode repercutir na imposição de sanções e, em última análise, na própria manutenção da autorização para exploração dos serviços de telecomunicações para mais de 13.000 empresas do setor.

É nesse cenário de fragmentação jurisprudencial, insegurança jurídica e repercussão nacional que se impõe o pronunciamento desta E. Corte, a quem compete, no exercício da jurisdição constitucional concentrada, conferir solução uniforme à controvérsia constitucional instaurada pelos atos normativos impugnados, além de restaurar a segurança jurídica e a Constituição Federal.

IV. Do Direito – Fundamentos Jurídicos do Pedido

IV.1. Limites do Poder Normativo e Regulamentar - Legalidade

Os atos normativos impugnados padecem de vícios constitucionais autônomos e convergentes, decorrentes tanto da extrapolação dos limites da competência regulatória da Anatel quanto do



Alameda Oscar Niemeyer, 119 • Conj. 902
Vila da Serra • Nova Lima/MG • Cep 34006-056



+ 55 31 2552-0430



www.silvavitor.com.br

modelo instituído para a verificação e certificação das obrigações previstas no art. 43 do RGST. Como se demonstrará, a sistemática instituída: (i) avança sobre matéria estranha às competências legalmente atribuídas à Anatel e invade competência privativa da União para legislar sobre matéria trabalhista e fiscal; (ii) impõe/permite obrigação pecuniária compulsória sem previsão em Lei; (iii) transfere a entidade privada atribuições de fiscalização e certificação com repercussões regulatórias e sancionatórias; e (iv) estabelece, por atos exclusivamente infralegais, condicionantes ao exercício de atividade econômica regulada, em afronta aos princípios da legalidade, da livre iniciativa e aos limites constitucionais impostos à atuação da Administração Pública. Tais vícios, embora relacionados entre si pela mesma cadeia normativa, possuem **fundamentos constitucionais próprios**, conforme passa a ser demonstrado.

IV.2. Primeira Tese – Usurpação de Competência Material – Extrapolação dos Limites Normativos da Agência Reguladora

IV.2.1. Competência para editar normas e fiscalizar matéria Trabalhista e Fiscal NÃO é da Anatel

A Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre **direito do trabalho** (art. 22, I, CF²) e estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre **direito tributário** (art. 24, da CF)³, submetendo ambas as matérias a regime constitucional próprio e à atuação dos órgãos legalmente competentes.

Nesse âmbito, o **Decreto nº 10.854/2021**, em consonância com as atribuições previstas na **Lei nº 10.593/2002**, atribui aos **Audidores-Fiscais do Trabalho** a fiscalização do cumprimento das normas de proteção ao trabalho e de saúde e segurança no trabalho.

A própria **Consolidação das Leis do Trabalho**, em seu art. 159, admite a delegação de atribuições de fiscalização ou orientação a outros órgãos federais, estaduais ou municipais, mas a condiciona à celebração de **convênio autorizado pela autoridade trabalhista competente**. Não há, no caso, instrumento dessa natureza que confira à Anatel atribuições de fiscalização trabalhista.

De outro lado, a **Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações** delimitou as competências da Anatel à implementação da política nacional de telecomunicações e à regulamentação e fiscalização das matérias próprias do setor.

Vale lembrar que a Agência Reguladora somente pode fazer o que a Lei expressamente lhe autorizar, razão pela qual é importante novamente relembrar o artigo 19 da Lei nº 9.472/1997 que trata da competência da Anatel:

“TÍTULO II

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

II - representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo;

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**;

³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)





- III - elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas a que se referem os incisos I a IV do artigo anterior, submetendo previamente a consulta pública as relativas aos incisos I a III;
- IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;
- V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;
- VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
- VII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas nesta Lei, bem como homologar reajustes;
- VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;
- IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;
- X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;
- XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;
- XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;
- XIII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;
- XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;
- XV - realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência;
- XVI - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;
- XVII - compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações;
- XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;
- XIX - exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- XX - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministério das Comunicações, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço no regime público;
- XXI - arrecadar e aplicar suas receitas;
- XXII - resolver quanto à celebração, alteração ou extinção de seus contratos, bem como quanto à nomeação, exoneração e demissão de servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma em que dispuser o regulamento;
- XXIII - contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
- XXIV - adquirir, administrar e alienar seus bens;
- XXV - decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Diretor;
- XXVII - aprovar o seu regimento interno;
- XXVIII - elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida nos termos do artigo anterior;
- XXX - rever, periodicamente, os planos enumerados nos incisos II e III do artigo anterior, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;
- XXXI - promover interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum.
- XXXII - reavaliar, periodicamente, a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação à evolução tecnológica e de mercado. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)”.



Ainda, o art. 128 da Lei Geral de Telecomunicações determina expressamente a **intervenção mínima na vida privada**:

“Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

I - a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;

II - nenhuma autorização será negada, salvo por motivo relevante;

III - os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;

IV - o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser;

V - haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos.”. (g.n.).

Em nenhum de seus dispositivos, contudo, a LGT atribui à Anatel competência normativa ou fiscalizatória em matéria trabalhista, fiscal ou de saúde e segurança do trabalho. A própria LGT, ao disciplinar os condicionamentos administrativos impostos às prestadoras, estabelece limite expresso à atuação regulatória da Agência.

O dispositivo determina, ainda, que os condicionamentos guardem relação de **necessidade e adequação com finalidades públicas específicas**, sejam proporcionais à privação imposta e preservem o **equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos**.

Ocorre que os atos impugnados foram muito além de exigir, de maneira acessória à prestação dos serviços de telecomunicações, que as empresas observassem a legislação vigente, obrigação que evidentemente já decorre da legislação própria.

A Anatel criou mecanismo **autônomo**, inexistente na legislação, de verificação e certificação periódica da regularidade trabalhista, fiscal e de saúde e segurança do trabalho, exigindo das prestadoras e terceirizadas documentos como PGR, PCMSO, comprovantes de fornecimento de EPIs e EPCs, certificados de treinamentos previstos nas Normas Regulamentadoras, documentação relativa ao SESMT, Certificado de Regularidade do FGTS e Certidão Negativa de Débitos Federais.

A distinção é fundamental: uma coisa é a Anatel exigir que as empresas reguladas observem a legislação vigente; outra, substancialmente diversa, é criar sistema próprio de verificação e certificação do cumprimento de normas cuja fiscalização o ordenamento jurídico atribuiu a outros órgãos da Administração Pública.

A questão constitucional submetida a esta E. Corte é objetiva: pode a Anatel, sem autorização legal específica, fiscalizar o cumprimento de obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho e impor consequências regulatórias às empresas pela ausência de PCMSO, PGR, comprovantes de fornecimento de EPIs, treinamentos previstos nas Normas Regulamentadoras, Certificado de Regularidade do FGTS ou Certidão Negativa de Débitos Federais? Pode ainda a Anatel delegar essa fiscalização a entidades privadas?

A resposta, com a devida vênia, **é negativa**.

O poder de fiscalizar a prestação dos serviços de telecomunicações não se confunde com autorização geral para fiscalizar toda e qualquer obrigação jurídica a que estejam submetidas as empresas



do setor. Admitir o contrário significaria transformar a competência regulatória setorial da Anatel em verdadeira cláusula geral de fiscalização das empresas reguladas, sem qualquer limite material definido em Lei.

É precisamente aí que reside o vício constitucional. **Competência administrativa não se presume nem pode ser criada pela própria autoridade que pretende exercê-la.** O poder normativo das Agências Reguladoras permite disciplinar tecnicamente matérias inseridas em sua esfera legal de atribuições, mas não lhes permite, por resolução, **ampliar a própria competência para alcançar matérias que o legislador não lhes confiou.**

As Agências Reguladoras possuem poder normativo para **detalhar, especificar e conferir concretude técnica a direitos e obrigações previamente estabelecidos em Lei.** Esse poder, contudo, não lhes autoriza a **innovar originariamente na ordem jurídica**, criando, por ato infralegal, obrigações autônomas não previstas pelo legislador, sobretudo quando delas decorrem **restrições ao exercício da atividade econômica e consequências regulatórias capazes de culminar na própria extinção da autorização para a prestação do serviço.**

Regulamentar não é legislar. A competência normativa das Agências pressupõe fundamento legal prévio e encontra seus limites precisamente na moldura traçada pelo legislador, o que já foi objeto de apreciação e julgamento pelo STF em 2021 na **ADI 1668/DF.**

Ao instituir, exclusivamente por atos infralegais, nova instância de controle trabalhista, fiscal e de saúde e segurança do trabalho, a Anatel **extrapolou os limites de seu poder regulatório e inovou em matérias submetidas a regime constitucional próprio**, em afronta aos arts. 5º, II; 22, I; 24, I; e 37, *caput*, da Constituição Federal.

A sistemática impugnada viola, de um lado, o **princípio da legalidade** e os limites constitucionais impostos à atuação administrativa (arts. 5º, II, e 37, *caput*) e, de outro, a própria **repartição constitucional da competência normativa em matéria trabalhista e tributária** (arts. 22, I, e 24, I), que não pode ser substituída pelo exercício autônomo do poder normativo de uma Agência Reguladora.

Repisa-se: **não se questiona o poder normativo da Anatel**, tampouco a obrigatoriedade do cumprimento da legislação trabalhista, fiscal ou das normas de saúde e segurança do trabalho.

O que se questiona é **se pode a Agência Reguladora, por ato exclusivamente infralegal, criar obrigação nova e autônoma em matérias submetidas pela Constituição a regime próprio de competência legislativa; e, ainda, se pode fiscalizar o cumprimento de obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho, extraindo dessa fiscalização consequências regulatórias e sancionatórias capazes de culminar na própria extinção da autorização para prestação do serviço de telecomunicações.**

Em outras palavras: **pode a Anatel ampliar, por ato normativo próprio (Resolução), a esfera de competência normativa e fiscalizatória que lhe foi conferida pelo legislador?**

A resposta é negativa. A competência da Anatel decorre da Lei e não pode ser ampliada por ato normativo editado pela própria Agência.

Ex vi, esse é exatamente o objeto de questionamento da presente ADI.

IV.2.2. A própria Procuradoria Federal Especializada da Anatel reconheceu o vício

A controvérsia acerca dos limites da competência da Anatel **não decorre apenas da interpretação sustentada pelas empresas reguladas.** Como já demonstrado, a **própria Procuradoria Federal Especializada junto à Agência – PFE-ANATEL/PGF/AGU**, órgão responsável por seu assessoramento jurídico,



examinou especificamente a matéria durante o procedimento administrativo de elaboração da Resolução nº 777/2025 e concluiu pela ausência de competência da Anatel para exercer as atribuições previstas no art. 43 do RGST relacionadas à saúde e segurança do trabalho (Anexo 13).

A relevância dessa manifestação não é meramente argumentativa. **Trata-se de pronunciamento emanado do órgão jurídico competente para exercer a consultoria e o assessoramento jurídico da Agência, inclusive quanto ao controle prévio de legalidade dos atos administrativos submetidos à sua análise.**

Conforme já exposto, a PFE-ANATEL identificou que o art. 43 instituiu **nova obrigação regulatória**, relacionada à comprovação do cumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho, e atribuiu à Agência, com possibilidade de atuação de entidade privada, funções que, segundo a própria Procuradoria, pertencem à esfera de competência do Ministério do Trabalho e Emprego.

Repisa-se que não se trata do simples recebimento de documentos. A regulamentação obriga as empresas a apresentar periodicamente documentos relacionados ao cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho; submete-os à análise de conformidade; condiciona a emissão do Atesto ao resultado dessa verificação; e prevê a comunicação à Anatel das situações reputadas irregulares, com potencial instauração de procedimento administrativo sancionador.

Verificar, de forma obrigatória e periódica, o cumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho, analisar os documentos comprobatórios e extrair dessa análise consequências regulatórias não deixa de constituir atividade materialmente fiscalizatória pela simples denominação de “verificação documental”.

É nesse contexto que a manifestação da PFE-ANATEL assume especial relevância para o presente controle objetivo. **Não se trata de parecer produzido pela Requerente ou de interpretação formulada pelos agentes regulados, mas da conclusão alcançada pelo próprio Órgão Jurídico especializado da Agência, no exercício de sua função institucional de controle de legalidade, durante o processo de formação do ato ora impugnado.**

A circunstância de a Administração ter posteriormente mantido a sistemática questionada **não esvazia a força jurídica da manifestação da PFE, tampouco sana o vício por ela identificado.** Competência administrativa decorre da Constituição e da Lei, e não da qualificação que a própria Agência atribua à atividade que pretende exercer.

Assim, se a legislação não conferiu à Anatel competência para fiscalizar o cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, **a mera denominação dessa atividade como “verificação documental” não é suficiente para inseri-la, por ato infralegal, no âmbito de suas atribuições**, sobretudo quando o próprio Órgão responsável pelo controle jurídico da Agência advertiu, no processo de formação da norma, acerca da ausência de competência legal para tanto.

IV.2.3. A contradição normativa interna confirma o vício – Insegurança Jurídica

A própria Anatel, em suas orientações oficiais sobre o Atesto de Regularidade, reconhece que a denominada “verificação documental” **não substitui, limita ou vincula a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego**, a quem compete a fiscalização das normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho.



Não bastasse, após o surgimento das controvérsias e o ajuizamento de ações judiciais questionando a sistemática instituída, **a própria Agência promoveu sucessivas alterações na disciplina normativa do Atesto**, por meio das Resoluções Internas nº 428/2025, 490/2025, 530/2026, 564/2026 e 577/2026.

Excelências, a sucessão de alterações, complementações e esclarecimentos promovidos pela própria Anatel **evidencia a instabilidade de um regime regulatório que, embora já produza efeitos concretos e potencialmente gravosos sobre todo o setor, permanece em contínuo processo de revisão e reformulação pela própria Agência.**

A situação é particularmente grave porque essa instabilidade normativa não impediu que o regime fosse imediatamente utilizado como instrumento de coerção sobre as empresas reguladas.

Nesse contexto, a FENINFRA vem encaminhando comunicações às prestadoras advertindo que a ausência do Atesto de Regularidade poderá acarretar a instauração de processos administrativos pela Anatel e, em última análise, a extinção das outorgas de mais de 13 mil empresas do setor:



Há, contudo, **evidente contradição na posição adotada pela própria Agência**: ao mesmo tempo em que reconhece não deter competência fiscalizatória sobre a matéria, a Anatel instituiu **procedimento obrigatório e periódico destinado justamente a verificar o cumprimento dessas mesmas normas**, mediante análise documental, certificação de conformidade e emissão do Atesto, atribuindo ao seu descumprimento potenciais repercussões regulatórias e sancionatórias.

Para justificar essa atuação, a Anatel adota **interpretação ampliativa de suas competências legais**, buscando extrair de atribuições regulatórias genéricas fundamento para instituir, por Resolução, **nova obrigação autônoma de verificação e certificação não prevista pelo legislador**. Ocorre que **competência administrativa não se presume nem pode ser ampliada pelo próprio ente regulador por meio do exercício de seu poder normativo**, sobretudo quando dessa ampliação resultam novas condicionantes ao exercício de atividade econômica e consequências sancionatórias aos particulares.

Não pode a Resolução criar a competência que servirá de fundamento à própria Resolução. Admitir o contrário significaria permitir que a Agência ampliasse, por ato próprio, os limites materiais



de sua atuação e, a partir dessa competência por ela mesma construída, instituiu novas obrigações, mecanismos de controle e sanções aos agentes regulados.

A ressalva da Anatel, portanto, não afasta o vício de legalidade apontado. Ao contrário, **evidencia que a Agência criou, por atos infralegais, instância adicional de controle sobre matéria cuja competência fiscalizatória ela própria reconhece pertencer a outro órgão**, extrapolando os limites de sua competência regulatória e afrontando a legalidade que rege a atuação da Administração Pública.

Todo esse cenário **evidencia a dimensão constitucional e a urgência da controvérsia submetida a esta E. Corte**. Não se mostra compatível com a segurança jurídica, a isonomia regulatória e o devido processo constitucional permitir que milhares de prestadoras permaneçam sujeitas a consequências sancionatórias fundadas em **regime instituído por atos infralegais, sucessivamente alterado pela própria Agência e cuja validade vem recebendo respostas judiciais divergentes em diferentes regiões do País**.

A gravidade é acentuada pela natureza das consequências envolvidas. **Não se cuida apenas da imposição de obrigações documentais ou de efeitos patrimoniais reversíveis**, mas da possibilidade de instauração de procedimentos sancionadores, aplicação de multas e adoção de medidas capazes de repercutir sobre a própria manutenção das outorgas necessárias ao exercício da atividade econômica regulada, com potenciais reflexos sobre a continuidade dos serviços prestados à coletividade.

Nesse contexto, **até que este Supremo Tribunal Federal se pronuncie sobre a constitucionalidade do modelo impugnado, impõe-se preservar o estado de segurança jurídica do setor**, impedindo que a não obtenção do Atesto de Regularidade Trabalhista e Fiscal, por si só, produza consequências sancionatórias potencialmente graves ou irreversíveis.

É precisamente para preservar a utilidade da jurisdição constitucional que se requer, cautelarmente, a suspensão, em âmbito nacional, de quaisquer consequências sancionatórias decorrentes exclusivamente da não obtenção do Atesto, especialmente a aplicação de multas e a adoção de medidas que possam repercutir sobre a manutenção ou extinção das outorgas.

Não se pretende, com a medida, afastar ou relativizar o cumprimento de qualquer obrigação trabalhista, fiscal ou de saúde e segurança do trabalho. A eventual suspensão do Atesto de Regularidade em nada altera a plena vigência e exigibilidade das normas que impõem às empresas a elaboração, manutenção e observância dos documentos e programas de saúde e segurança do trabalho, cuja fiscalização continuará sendo exercida pelos Órgãos legalmente competentes. Pretende-se, tão somente, impedir que as empresas sejam sancionadas ou, em última análise, privadas da autorização necessária ao exercício de sua atividade econômica, exclusivamente pela não obtenção de certificação instituída por atos infralegais e cuja própria constitucionalidade constitui objeto central desta Ação, antes que esta Suprema Corte possa definitivamente se pronunciar sobre a validade do regime impugnado.

A cautelar, portanto, não antecipa o mérito: preserva-o. Preserva, igualmente, a segurança jurídica, a isonomia entre os agentes submetidos à mesma regulação federal e a efetividade do pronunciamento definitivo deste Supremo Tribunal Federal.





IV.3. Segunda Tese – Criação De Exação Compulsória Sem Lei Em Sentido Formal.

IV.3.1. A natureza jurídica da cobrança: tributo disfarçado de contribuição privada

A FENINFRA qualifica os valores exigidos para a emissão do Atesto de Regularidade como **“contribuição privada extraordinária”**, destinada ao custeio de sua estrutura técnico-operacional. A denominação atribuída à cobrança, contudo, **não define sua natureza jurídica**, que deve ser extraída de seus elementos materiais e, sobretudo, de sua compulsoriedade e vinculação ao exercício de atividade regulada.

Nos termos do art. 3º do CTN, constitui tributo a prestação pecuniária compulsória instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. **É justamente a compulsoriedade material da cobrança que assume especial relevância no modelo ora impugnado.**

O pagamento não decorre de adesão voluntária, vínculo associativo ou contratação livremente estabelecida entre as empresas e a entidade privada. Ao contrário, **a cobrança surge exclusivamente porque o Poder Público instituiu procedimento obrigatório de verificação e certificação e inseriu entidade privada em sua execução**, passando o pagamento a ser exigido para a análise documental e emissão do Atesto.

Não há, portanto, liberdade econômica real de contratar, aderir ou recusar o pagamento. As empresas submetidas ao art. 43 do RGST não podem simplesmente optar por não obter o Atesto: sua ausência pode desencadear consequências regulatórias e sancionatórias perante a Anatel, **inclusive com potencial repercussão sobre a manutenção da própria outorga necessária ao exercício da atividade econômica.**

Nesse contexto, denominar a cobrança de **“contribuição privada extraordinária” não é suficiente para afastar sua compulsoriedade nem as exigências constitucionais de legalidade.** A questão submetida a esta E. Corte é precisamente se **o Poder Público pode instituir, por atos exclusivamente infralegais, procedimento regulatório obrigatório cujo cumprimento, na forma em que implementado, pressupõe pagamento a entidade privada, sem que lei tenha instituído, autorizado, definido ou sequer estabelecido os parâmetros dessa cobrança.**

A exação apresenta **elementos materiais próprios de prestação tributária**, notadamente a compulsoriedade e sua vinculação a atividade de verificação e certificação inserida no exercício do poder regulatório estatal. **Se compreendida como contraprestação pelo exercício de atividade de poder de polícia, sua instituição submete-se à reserva legal prevista nos arts. 145, II, e 150, I, da Constituição Federal**, não podendo nascer de resolução administrativa, muito menos ter seus valores definidos unilateralmente pela entidade privada encarregada de sua cobrança.

E, ainda que **não se reconheça natureza tributária à exação**, o vício constitucional subsiste por fundamento autônomo: **não é dado à Administração instituir, sem Lei, obrigação pecuniária compulsória como condição para o cumprimento de exigência regulatória e transferir a particular a definição dos valores e sua arrecadação.** Admitir o contrário significaria permitir que a reserva legal fosse contornada pela simples arquitetura do modelo: em vez de instituir diretamente a cobrança, **o Poder Público criaria a obrigação regulatória, inseriria nela entidade privada e permitiria que o particular cobrasse dos regulados para viabilizar seu cumprimento.**

A natureza jurídica atribuída à cobrança, portanto, não altera a conclusão constitucional: se tributo, falta-lhe lei que o institua; se obrigação pecuniária não tributária, falta igualmente fundamento legal para que seja imposta compulsoriamente aos regulados como condição para obtenção do Atesto.



IV.3.2. A ausência de Lei em sentido formal

O art. 150, I, da Constituição Federal veda a exigência ou majoração de tributo sem lei que o estabeleça. A reserva legal alcança os **elementos essenciais da obrigação tributária**, não podendo ser substituída por resolução administrativa ou ato de agência reguladora.

No caso, **não existe lei que institua a exação cobrada pela FENINFRA**, estabeleça seus elementos essenciais ou autorize a Anatel a criar cobrança compulsória destinada a remunerar entidade privada pela atividade de verificação e certificação prevista no art. 43 do RGST.

A transferência da arrecadação a pessoa jurídica de direito privado não afasta a exigência constitucional. **Se a prestação é compulsória e decorre do exercício de função pública instituída pelo Estado, sua natureza jurídica não se altera pelo simples fato de o valor ser recolhido diretamente por entidade privada.**

Neste ponto, há circunstância particularmente relevante: **a própria Anatel já reconheceu formalmente que não instituiu ou autorizou a cobrança de quaisquer valores para a emissão do Atesto de Regularidade, tampouco definiu ou aprovou os valores exigidos pela FENINFRA (Anexo 23):**

3. No tocante aos últimos quesitos, relacionados à cobranças de valores pelas entidades sindicais designadas, prestamos as seguintes elucidações.

Questionamentos:

a) Há, no plano de trabalho apresentado pela FENINFRA à Anatel, a informação acerca dos valores que vêm sendo cobrados pela entidade das autorizadas a prestação dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo?

b) A Anatel aprovou a cobrança e aferiu a proporcionalidade desses valores previamente à atuação da FENINFRA como habilitada pela própria Agência Reguladora?

3.1. Nos planos de trabalhos apresentados pela Feninfra (Documentos SEI nº 14816110 e 14863582) não há informações sobre valores a serem cobrados das entidades autorizadas, da mesma forma que a Anatel não aprovou quantitativos de valores que por ventura pudessem ser cobrados.

3.2. Nesse sentido, é importante destacar que, em momento algum, a regulamentação ora objeto da controvérsia estabeleceu obrigatoriedade de cobrança ou pagamento para expedição da certidão constante do art. 43, §4º, da Resolução nº 777/2025. A regulamentação apenas autorizou que a verificação documental comprovadora das obrigações trabalhistas pudesse ser realizada por federação ou confederação sindical, o que foi feito.

E, neste ponto, impõe-se a indagação: ***pode a entidade privada, inserida compulsoriamente pela Anatel no procedimento regulatório, exigir das empresas obrigação pecuniária que não foi prevista ou autorizada pelos próprios atos que disciplinaram sua atuação?***

Mais uma vez a resposta somente pode ser negativa.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal submete a Administração Pública ao **princípio da legalidade**, de modo que a Anatel não poderia conferir a terceiro, prerrogativa que ela própria não instituiu nem foi legalmente autorizada a criar. Se a Agência não estabeleceu, não autorizou e não aprovou a cobrança, não pode a entidade privada por ela habilitada extrair do ato administrativo poder para instituí-la autonomamente.

A ilegalidade revela-se, portanto, em dois planos: a Anatel tornou compulsória a obtenção de certificação emitida por entidade privada sem estabelecer, por Lei ou mesmo pelos atos que disciplinaram o regime, obrigação de pagamento; e a entidade privada, por sua vez, passou a condicionar a emissão dessa certificação ao pagamento de valores cuja exigência a própria Agência afirma não ter instituído, autorizado ou aprovado.



Admitir a validade desse arranjo significaria permitir que uma obrigação pecuniária compulsória fosse criada à margem da Lei e do próprio ato regulatório que instituiu o procedimento, simplesmente porque sua cobrança foi materialmente realizada por terceiro privado.

E, caso se reconheça natureza tributária à exação, o vício é ainda mais evidente: admitir o contrário permitiria contornar a reserva legal do art. 150, I, da Constituição Federal mediante simples desenho administrativo, transferindo-se a particular a cobrança de obrigação que a própria Administração não poderia instituir sem lei.

IV.3.3. Do impacto econômico assimétrico e da ausência de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

A ausência de fundamento legal para a cobrança assume especial gravidade diante de seus **efeitos econômicos concretos sobre os agentes regulados**. A FENINFRA estabeleceu cobranças bienais que variam de R\$ 2.394,00 a R\$ 11.754,00, conforme o porte da empresa, **sem que os valores, os critérios utilizados para sua definição ou os parâmetros para sua atualização tenham sido estabelecidos em lei ou, segundo reconhecido pela própria Anatel, aprovados pela Agência Reguladora**.

A exigência alcança também **microempresas e empresas de pequeno porte**, justamente em setor marcado pela expressiva participação de prestadores regionais de menor capacidade econômica. A Constituição Federal, contudo, não é indiferente a essa realidade: consagra como princípio da ordem econômica o **tratamento favorecido às empresas de pequeno porte** (art. 170, IX) e determina os entes federativos que lhes dispensem **tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las mediante a simplificação ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias** (art. 179).

O regime impugnado caminha em sentido inverso. **Em lugar de simplificar obrigações ou reduzir custos regulatórios, acrescenta nova exigência administrativa e pecuniária, de caráter periódico, que incide também sobre os menores agentes econômicos do setor**, sem que o legislador tenha instituído a cobrança ou estabelecido critérios para sua quantificação.

A questão ganha maior relevo sob a perspectiva da **proporcionalidade regulatória**. Não se está diante de custo meramente incidental decorrente do cumprimento da legislação setorial, mas de **ônus econômico criado no interior de novo procedimento regulatório obrigatório**, cujos valores foram definidos e são arrecadados pela própria entidade privada beneficiária da cobrança.

Mais grave, a instituição desse novo ônus não foi precedida de **avaliação específica de seu impacto econômico e concorrencial sobre as empresas submetidas ao regime**, especialmente sobre microempresas e empresas de pequeno porte. Criou-se, assim, obrigação periódica com repercussão financeira sobre todo um setor econômico **sem demonstração prévia de sua necessidade, adequação e proporcionalidade, nem mensuração de seus efeitos sobre agentes de capacidades econômicas substancialmente distintas**.

Não se trata, portanto, apenas do montante nominal exigido. **O problema constitucional reside na criação, por atos infralegais, de custo regulatório compulsório, sem previsão legal e sem parâmetros normativos para sua quantificação, inserido em modelo que transfere ao próprio particular beneficiário da cobrança a definição dos valores exigidos dos regulados**. Para as empresas de menor porte, o impacto proporcional desse custo é naturalmente mais elevado, precisamente em contexto no qual a Constituição determina atuação estatal orientada em sentido oposto: **favorecimento, simplificação e redução de encargos**.



A sistemática impugnada afronta, assim, não apenas a **legalidade** (arts. 5º, II, e 37, *caput*), mas também os princípios constitucionais da **livre iniciativa e do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte** (art. 170, *caput* e IX, e art. 179 da Constituição Federal).

Por essa razão, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da imposição de qualquer obrigação pecuniária como condição para a obtenção do Atesto de Regularidade sem prévia instituição ou autorização por lei em sentido formal, afastando-se, consequentemente, a possibilidade de condicionar a realização do procedimento de verificação ou a emissão do Atesto ao pagamento de valores fixados ou exigidos pela entidade privada designada ou pela própria Agência Reguladora.

Subsidiariamente, caso não se reconheça a inconstitucionalidade do regime nesse ponto, requer-se seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, especialmente ao art. 43, §§ 3º e 4º, da Resolução Anatel nº 777/2025 e aos atos que o regulamentam, para excluir qualquer interpretação que deles extraia autorização para instituição, fixação ou cobrança de valores das prestadoras ou de suas terceirizadas como condição para a verificação documental ou emissão do Atesto de Regularidade, sem prévia autorização legal.

Em sede cautelar, diante da plausibilidade jurídica da tese e dos efeitos econômicos imediatos da exigência, requer-se que a Anatel e as entidades privadas habilitadas se abstenham de instituir, exigir ou cobrar quaisquer valores como condição para a realização do procedimento de verificação ou para a emissão do Atesto de Regularidade, até o julgamento definitivo da presente ação.

IV.4. Terceira Tese – Delegação Inconstitucional De Atividade Fiscalizatória A Entidade Privada – Ausência De Autorização Legal

IV.4.1. A indelegabilidade de atividade fiscalizatória a pessoa jurídica de direito privado sem lei autorizativa

Há vício constitucional autônomo na própria delegação instituída pelo art. 43, § 4º, do RGST e concretizada pelo Ato de Designação nº 16.122/2025. A Anatel atribuiu à **entidade sindical de direito privado, estranha à Administração Pública, atividade materialmente fiscalizatória**, consistente na verificação do cumprimento das obrigações previstas no art. 43 e na emissão do respectivo Atesto de Regularidade, documento inserido pela própria Agência em seu sistema de controle regulatório.

Não se trata de simples apoio material, operacional ou administrativo. A entidade sindical recebe a documentação cuja apresentação é obrigatória, examina seu conteúdo à luz dos requisitos estabelecidos pela Anatel, identifica eventuais não conformidades e, ao final, certifica ou deixa de certificar a regularidade da empresa submetida ao procedimento. Não sanada a irregularidade, a própria regulamentação lhe impõe, ainda, o dever de apresentar **denúncia circunstanciada à Anatel**, apta a provocar a atuação fiscalizatória e, eventualmente, sancionadora da Agência.

A denominação conferida à atividade “verificação documental” **não altera a natureza material das funções efetivamente exercidas**. Verificar compulsoriamente o atendimento a obrigações legais e regulamentares, identificar não conformidades, certificar a regularidade do fiscalizado e comunicar a irregularidade à autoridade competente para adoção das providências cabíveis **ultrapassa o mero auxílio material à Administração**.

E há questão antecedente incontornável: **a Anatel não poderia delegar competência que a própria Lei não lhe atribuiu**. Conforme demonstrado no tópico anterior, inexistente autorização legal para que a Agência exerça fiscalização trabalhista, fiscal e de saúde e segurança do trabalho. Se a competência não integra



sua esfera legal de atribuições, **não poderia a Anatel criá-la por ato infralegal e, menos ainda, transferir seu exercício a terceiro privado.**

Ainda que assim não se entendesse, a delegação permaneceria constitucionalmente inválida.

Este E. Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **Tema 532 da repercussão geral**, admitiu a delegação do poder de polícia apenas em hipótese estritamente delimitada e, sobretudo, **“por meio de Lei”**. A exigência de autorização legislativa não constitui aspecto secundário da tese firmada por esta E. Corte, mas pressuposto constitucional da própria delegação.

No caso concreto, entretanto, **não existe Lei autorizando a transferência dessas atribuições às entidades privadas.** Mais do que isso: a entidade designada é pessoa jurídica de direito privado **estranha à Administração Pública**, circunstância que distancia ainda mais o modelo impugnado dos pressupostos admitidos por esta E. Corte no Tema 532.

A delegação decorreu integralmente de atos infralegais: **a própria Anatel criou o mecanismo, definiu as atividades a serem exercidas pelo particular, autorizou sua execução por entidade privada e, ao final, designou a entidade para desempenhá-las.**

Tem-se, portanto, uma dupla inconstitucionalidade: **delegou-se atividade que não integra a competência legal da própria Agência e, simultaneamente, promoveu-se essa delegação a entidade privada sem qualquer autorização legislativa.**

A sistemática viola diretamente os **arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal**. A Administração Pública não pode, mediante sucessivos atos infralegais, **criar competência fiscalizatória que a lei não lhe conferiu e, em seguida, transferir seu exercício a particular que o legislador jamais autorizou a desempenhá-la.**

IV.4.2. O Tema 532 da Repercussão Geral do STF e sua aplicação ao caso

A controvérsia encontra parâmetro constitucional diretamente aplicável no **Tema 532 da Repercussão Geral**, no qual este E. Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de delegação do poder de polícia, **por meio de Lei**, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, de capital social majoritariamente público, que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

A excepcionalidade admitida pelo precedente está, portanto, submetida a requisitos rigorosos. E **nenhum deles se verifica no caso da entidade privada: (i)** inexistente lei autorizando a delegação; **(ii)** a entidade não integra a Administração Pública indireta; **(iii)** não possui capital social majoritariamente público; **(iv)** não presta exclusivamente serviço público próprio do Estado; e **(v)** não se insere no modelo de atuação estatal não concorrencial examinado pelo precedente.

Trata-se, diversamente, de **federação sindical patronal, pessoa jurídica de direito privado e inteiramente estranha à Administração Pública**, à qual foram atribuídas, por atos exclusivamente infralegais da Anatel, funções de verificação, certificação e comunicação de não conformidades relacionadas ao cumprimento das exigências estabelecidas no art. 43 do RGST.

A hipótese, portanto, **situa-se fora dos limites admitidos pelo Tema 532 em todos os seus elementos essenciais.** Se esta E. Corte condicionou a validade da delegação do poder de polícia à existência



de lei e às características específicas da entidade delegatária, não pode ato infralegal da Anatel ampliar essa excepcional autorização para alcançar entidade privada que não preenche qualquer desses pressupostos.

A aplicação desse entendimento ao regime ora impugnado já encontrou respaldo no **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, que, no Agravo de Instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000, em decisão de 17.06.2026, manteve tutela que restringia a delegação à FENINFRA, invocando precisamente os parâmetros estabelecidos pelo STF no Tema 532.

A conclusão é direta: **o modelo instituído pela Anatel não constitui desenvolvimento regulamentar de hipótese de delegação admitida por esta E. Corte. Ao contrário, amplia, por ato administrativo, os próprios limites estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para a transferência de funções de natureza fiscalizatória a pessoas jurídicas de direito privado.**

IV.4.3. A denominação de “verificação documental” não afasta o vício constitucional

A controvérsia encontra parâmetro constitucional diretamente aplicável no **Tema 532 da Repercussão Geral**, no qual este E. Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de delegação do poder de polícia, **por meio de lei**, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, de capital social majoritariamente público, que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

A excepcionalidade admitida pelo precedente está, portanto, submetida a requisitos rigorosos. **O modelo instituído pela Anatel, contudo, não observa nenhum desses pressupostos.** A regulamentação impugnada autoriza que as atividades de verificação e certificação sejam atribuídas a **entidades sindicais de natureza privada**, patronais ou laborais, sem que exista lei autorizando essa transferência e independentemente de qualquer vínculo dessas entidades com a Administração Pública.

Com efeito, as entidades passíveis de habilitação segundo o regime impugnado **(i)** não recebem sua competência de lei; **(ii)** não integram, por essa condição, a Administração Pública indireta; **(iii)** não possuem capital social majoritariamente público; **(iv)** não prestam exclusivamente serviço público próprio do Estado; e **(v)** não correspondem ao modelo institucional excepcionalmente admitido por este Supremo Tribunal Federal no Tema 532.

O vício, portanto, não decorre da identidade da entidade atualmente designada, mas do próprio modelo normativo criado pela Anatel. O que se questiona é a possibilidade de atos infralegais autorizarem que **entidades sindicais privadas, estranhas à estrutura administrativa estatal**, sejam inseridas no procedimento regulatório para verificar o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 43 do RGST, certificar sua conformidade e comunicar à Agência as irregularidades identificadas.

A designação da FENINFRA constitui apenas a concretização atualmente existente desse modelo, não esgotando o alcance da controvérsia constitucional. A regulamentação permite a habilitação de outras entidades sindicais, razão pela qual eventual solução restrita à entidade atualmente designada **não eliminaria o vício apontado nem impediria a reprodução da mesma sistemática mediante futura habilitação de outra entidade privada.**

A hipótese situa-se, portanto, **fora dos limites admitidos pelo Tema 532 em seus elementos essenciais.** Se esta E. Corte condicionou a delegação do poder de polícia à existência de **autorização legislativa e ao preenchimento de características específicas pela entidade delegatária**, não pode ato infralegal ampliar essa excepcional possibilidade e autorizar a transferência de atividades de natureza fiscalizatória a entidades privadas que não atendam aos pressupostos fixados pelo próprio Supremo Tribunal Federal.



A aplicação desse entendimento ao caso concreto já encontrou respaldo no **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, que, no Agravo de Instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000, em decisão de 17.06.2026, manteve tutela que restringia a delegação então concretamente realizada à FENINFRA, invocando precisamente os parâmetros estabelecidos pelo STF no Tema 532.

O precedente regional é relevante como demonstração concreta dos efeitos do modelo, mas a questão constitucional submetida a esta E. Corte é mais ampla: saber se a Anatel pode, sem autorização legislativa e mediante atos exclusivamente infralegais, criar hipótese de delegação de atividades materialmente fiscalizatórias a entidades sindicais privadas que não se enquadram nos parâmetros constitucionais fixados no **Tema 532/STF**.

A conclusão é direta: o regime impugnado não constitui mero desenvolvimento regulamentar de hipótese de delegação admitida por esta E. Corte. Ao contrário, cria, por ato administrativo, nova hipótese de transferência de atribuições fiscalizatórias a particulares, para além dos limites estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal.

O vício constitucional reside, portanto, no próprio modelo normativo de delegação, e não na identidade da entidade atualmente habilitada. A conclusão tampouco se altera pela denominação conferida à atividade: se materialmente fiscalizatória, sua delegação submete-se aos limites constitucionais fixados no Tema 532; se considerada mera atividade de “verificação documental” ou certificação, permanece ausente fundamento legal que autorize a Anatel a inserir compulsoriamente entidade privada no procedimento regulatório e atribuir-lhe funções capazes de produzir efeitos sobre a esfera jurídica das prestadoras. Em qualquer hipótese, o ato infralegal não pode criar a autorização legislativa que inexistente.

Por essa razão, **requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do regime normativo que autoriza a delegação a entidades privadas das atividades de verificação**, análise de conformidade, certificação e comunicação de irregularidades previstas no art. 43 do RGST, por ausência de autorização legal e incompatibilidade com os arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal e com os parâmetros estabelecidos por esta E. Corte no Tema 532 da Repercussão Geral.

Subsidiariamente, caso não seja reconhecida a inconstitucionalidade da previsão em sua integralidade, requer-se seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, para afastar qualquer interpretação que autorize a transferência a entidades privadas de atribuições de natureza fiscalizatória, certificadora ou decisória, ou de quaisquer atividades que envolvam juízo de conformidade capaz de produzir consequências no âmbito regulatório ou sancionatório, admitindo-se, quando muito, atividades estritamente materiais e auxiliares que não importem exercício autônomo de competência pública.

Em sede cautelar, requer-se a suspensão, em âmbito nacional, da eficácia dos atos que autorizam ou concretizam a delegação dessas atividades a entidades privadas, impedindo novas habilitações e suspendendo os efeitos das já realizadas, até o julgamento definitivo da presente Ação, sem prejuízo do exercício, pela própria Anatel e pelos demais órgãos públicos competentes, das atribuições que lhes tenham sido legalmente conferidas.

IV.5. Quarta Tese – Violação à Legalidade pela criação, por entidade privada habilitada, de condicionante não prevista no regime regulatório

A inconstitucionalidade do modelo torna-se ainda mais evidente quando se examinam os limites das atribuições conferidas às entidades privadas que podem ser habilitadas pela Anatel para atuar no procedimento do Atesto de Regularidade.



Os atos normativos impugnados disciplinaram a habilitação de entidades privadas para o exercício das atividades de verificação documental e emissão do Atesto. **Não instituíram obrigação pecuniária a ser suportada pelas empresas reguladas, não autorizaram as entidades habilitadas a exigir pagamento como condição para a realização do procedimento, não definiram valores e tampouco estabeleceram critérios para sua fixação.**

A concretização atualmente existente do modelo evidencia o problema. O **Ato nº 16.122/2025**, ao designar a FENINFRA, igualmente não instituiu cobrança nem lhe conferiu competência para criar obrigação pecuniária em face das empresas submetidas ao art. 43 do RGST. Apesar disso, **a obtenção do Atesto passou, na prática, a ser condicionada ao pagamento de valores estabelecidos pela própria entidade privada habilitada.**

A situação revela anomalia constitucional particularmente grave: **o Poder Público tornou obrigatória a obtenção de determinado documento regulatório, autorizou que sua emissão fosse realizada por entidade privada e, embora não tenha instituído ou autorizado qualquer cobrança, permitiu que o acesso ao documento obrigatório fosse condicionado ao pagamento de valores definidos pelo próprio particular inserido no procedimento estatal.**

A questão, portanto, **transcende a atuação concreta da entidade atualmente habilitada.** O vício está no próprio arranjo regulatório, na medida em que permite que **entidade privada, a partir de habilitação administrativa para desempenhar determinadas atividades, acrescente ao regime jurídico dos regulados condicionante que não foi criada pela lei, pela regulamentação da Anatel ou pelo ato de sua designação.**

Se a cobrança foi autorizada pela Anatel, falta lei que confira à Agência competência para instituir obrigação pecuniária dessa natureza e permitir sua exigência por particular. Se, como afirma a própria Anatel, a cobrança não foi instituída, autorizada ou aprovada pela Agência, falta qualquer fundamento jurídico para que a entidade privada habilitada a transforme, por iniciativa própria, em condição para emissão do documento exigido pelo regime regulatório.

Não há terceira possibilidade capaz de conferir fundamento jurídico à exigência.

A Administração Pública está submetida à legalidade não apenas quando impõe diretamente obrigações aos particulares, mas também quando **estrutura mecanismos regulatórios que tornam inevitável a submissão do administrado a exigências formuladas por terceiros privados.** O Estado não pode alcançar indiretamente resultado que não poderia impor diretamente sem fundamento legal.

É precisamente o que o modelo atualmente permite. A empresa regulada **não escolhe livremente contratar a entidade designada, não negocia as condições da prestação, não define o preço e não pode simplesmente prescindir do Atesto sem se sujeitar às consequências previstas no regime regulatório.** A relação jurídica com o particular decorre da própria estrutura compulsória instituída pela Anatel.

Admitir a constitucionalidade desse arranjo significaria admitir que **a Administração pudesse instituir, por ato infralegal, uma etapa regulatória obrigatória e permitir que o particular nela inserido acrescentasse, por iniciativa própria, nova condição econômica para que o administrado pudesse cumpri-la.**

É precisamente esse resultado que o princípio da legalidade impede.

A obrigação pecuniária atualmente exigida, portanto, **não apenas carece de previsão legal: sequer encontra fundamento na cadeia de atos infralegais que estruturou o regime e delimitou as**



atribuições das entidades habilitadas. Surge à margem do próprio modelo normativo e, ainda assim, converte-se em condição prática para obtenção de documento exigido pelo Poder Público.

A violação constitucional é direta. O modelo afronta os **arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal**, ao permitir que empresas submetidas compulsoriamente a procedimento regulatório estatal sejam oneradas por condicionante pecuniária sem fundamento normativo. Viola, ainda, a **livre iniciativa** (art. 170, *caput* e parágrafo único), ao admitir a criação de custo obrigatório não previsto em lei como condição para atendimento de exigência vinculada à permanência regular no mercado regulado.

E, **caso reconhecida natureza tributária à cobrança**, incide igualmente a reserva legal estabelecida pelo **art. 150, I, da Constituição Federal**, que veda a exigência ou majoração de tributo sem lei que o estabeleça.

Em síntese: nem a Lei instituiu a cobrança, nem os atos normativos da Anatel a autorizaram, nem o ato de designação atualmente vigente a previu. Não há fundamento constitucional para que entidade privada, pelo simples fato de ter sido habilitada pelo Poder Público, acrescente por iniciativa própria obrigação pecuniária ao regime jurídico dos regulados e a converta em condição para o cumprimento de exigência estatal.

Por essas razões, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade de qualquer interpretação dos atos normativos impugnados que permita às entidades privadas habilitadas pela Anatel instituir, exigir ou condicionar a emissão do Atesto de Regularidade ao cumprimento de obrigação pecuniária ou de qualquer outra exigência não prevista em lei ou nos próprios atos normativos que disciplinam o procedimento, em observância aos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 170, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal.

Subsidiariamente, caso preservada a possibilidade de participação de entidades privadas no procedimento, requer-se seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 43 da Resolução nº 777/2025 e aos atos normativos correlatos, para assentar que a habilitação ou designação **não confere às entidades privadas qualquer poder normativo autônomo**, vedando-lhes criar obrigações, condicionantes, cobranças, requisitos ou consequências não expressamente estabelecidos pelo Poder Público dentro dos limites de competência definidos em lei.

Em sede cautelar, requer-se que, até o julgamento definitivo da presente Ação, seja suspensa a eficácia de qualquer exigência criada pelas entidades privadas habilitadas que **extrapole as atribuições expressamente previstas nos atos normativos e de designação**, especialmente o condicionamento da análise documental ou da emissão do Atesto ao pagamento de valores não instituídos ou autorizados por lei, **vedada a produção de qualquer consequência regulatória ou sancionatória decorrente do seu não atendimento**.

IV.6. Quinta Tese – Liberdade Sindical Negativa E Imposição De Relação Econômica Compulsória Com Entidade Sindical (art. 8º, I e V, CF)

A Constituição Federal assegura expressamente que “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato” (art. 8º, V), consagrando a dimensão negativa da liberdade sindical e preservando a autonomia dos particulares quanto à vinculação às entidades integrantes da estrutura sindical.

O regime instituído pela Anatel apresenta, nesse aspecto, peculiaridade constitucional que não pode ser ignorada: **a própria regulamentação prevê que a atividade de verificação e certificação seja atribuída a entidades sindicais patronais ou laborais**, inserindo-as compulsoriamente no procedimento regulatório ao qual estão submetidas as prestadoras de serviços de telecomunicações.



Não se trata, portanto, de relação estabelecida por livre escolha das empresas reguladas. É o próprio Poder Público que elege entidades integrantes da estrutura sindical para exercer função necessária ao cumprimento de obrigação regulatória, tornando inevitável a relação entre essas entidades e empresas que podem não possuir com elas qualquer vínculo associativo ou sindical.

A concretização do modelo evidencia seus efeitos. A FENINFRA, federação sindical patronal de direito privado atualmente designada para o exercício dessa atividade, passou a receber a documentação das empresas, verificar sua conformidade e emitir o Atesto exigido pela Anatel, condicionando sua emissão ao pagamento dos valores já demonstrados nesta Ação.

O problema, contudo, não se restringe à entidade atualmente designada. A própria regulamentação admite que a atividade seja desempenhada por entidades sindicais patronais ou laborais, permitindo que organizações privadas, **dotadas de interesses institucionais próprios e potencialmente contrapostos aos das empresas submetidas ao procedimento, tenham acesso à documentação apresentada para comprovação da regularidade trabalhista, fiscal e de saúde e segurança do trabalho.**

A previsão assume especial relevância quanto às entidades sindicais laborais, pois permite que organizações destinadas à representação e defesa dos interesses dos trabalhadores sejam inseridas, por ato infralegal, em procedimento regulatório compulsório no qual poderão receber e examinar documentos relacionados às empresas e aos seus empregados, não em razão de relação sindical voluntariamente estabelecida, mas por imposição do próprio modelo criado pela Anatel.

Cria-se, assim, situação institucional particularmente sensível: entidades sindicais privadas, que possuem finalidades representativas e interesses próprios decorrentes de sua posição na estrutura sindical, passam a exercer função de verificação da conformidade das empresas e a ter acesso à documentação necessária à formação desse juízo, inclusive para fins de emissão ou não do Atesto exigido pelo Poder Público.

Como consequência, empresas não filiadas à entidade sindical designada, e que não escolheram estabelecer com ela qualquer relação jurídica, são compelidas pelo próprio desenho regulatório a se submeter à sua atuação, fornecer-lhe a documentação exigida e aceitar o juízo de conformidade por ela realizado. No modelo atualmente implementado, acrescenta-se ainda a exigência de remuneração da entidade designada para obtenção do documento exigido pela Anatel.

Não se sustenta que essa circunstância configure formalmente filiação sindical compulsória ou transforme, por si só, os valores exigidos em contribuição sindical. O que se evidencia é que o modelo ultrapassa a mera liberdade de filiação e cria, por ato infralegal, relação jurídica compulsória entre empresas reguladas e entidades integrantes da estrutura sindical, inclusive para exercício de atividade de controle sobre sua regularidade.

O vício constitucional é mais específico: questiona-se se o Estado pode, por ato infralegal, inserir compulsoriamente entidades sindicais privadas na relação regulatória entre a Administração e as empresas do setor, tornando-as interlocutoras necessárias para o cumprimento de obrigação estatal e permitindo que dessa relação compulsória resulte obrigação econômica suportada inclusive por empresas não filiadas.

A liberdade sindical negativa não se limita à inexistência formal de filiação obrigatória. A autonomia assegurada pelo art. 8º, V, da Constituição também seria atingida se o Poder Público pudesse preservar formalmente a liberdade de não filiação e, simultaneamente, impor ao particular relação necessária e onerosa com entidade integrante da estrutura sindical como condição para atendimento de exigência regulatória estatal.



A natureza sindical das entidades escolhidas pelo modelo, portanto, não constitui circunstância acidental. É a própria regulamentação que elege entidades sindicais patronais ou laborais para ocupar posição necessária no procedimento de verificação e certificação, independentemente da existência de vínculo sindical ou associativo entre a entidade designada e as empresas submetidas ao regime.

A sistemática deve ser examinada, portanto, também à luz da liberdade sindical negativa assegurada pelo art. 8º, V, da Constituição Federal, em conjunto com os princípios da legalidade e da livre iniciativa já demonstrados nos tópicos anteriores.

IV.6.1. A convergência com os parâmetros internacionais de liberdade sindical

A proteção constitucional invocada encontra reforço nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e nos princípios desenvolvidos no âmbito da Organização Internacional do Trabalho.

O art. 22 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incorporado ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 592/1992, assegura a liberdade de associação, inclusive para fins sindicais, estabelecendo que eventuais restrições ao seu exercício somente podem decorrer de lei e observar as estritas finalidades admitidas pelo próprio Pacto.

No mesmo sentido, o art. 16 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678/1992, assegura a liberdade de associação para fins, entre outros, econômicos e trabalhistas, igualmente condicionando eventuais restrições ao direito associativo à existência de previsão legal.

A questão assume contornos ainda mais relevantes à luz dos princípios desenvolvidos pelo Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho, que alcançam expressamente as organizações de empregadores.

Ao examinar a autonomia financeira das organizações sindicais, o Comitê assentou que as questões relativas ao financiamento das organizações de trabalhadores e de empregadores, inclusive de suas federações e confederações, devem ser disciplinadas pelos próprios estatutos das entidades, considerando incompatível com os princípios de liberdade sindical a imposição estatal de contribuições destinadas ao seu financiamento.

A jurisprudência do Comitê registra, ainda, situações envolvendo organizações de empregadores nas quais se reconheceu que a vinculação compulsória determinada pelo Poder Público compromete a liberdade de escolha dos empregadores quanto às entidades destinadas à representação de seus interesses, reafirmando-se a necessária voluntariedade inerente à liberdade sindical.

Os parâmetros internacionais reforçam, portanto, o vício constitucional demonstrado nesta Ação. **Não se está diante de relação associativa ou econômica livremente constituída, mas de modelo criado pelo próprio Estado que insere entidades sindicais privadas, patronais ou laborais, em etapa obrigatória do procedimento regulatório e sujeita empresas não filiadas à atuação da entidade designada.**

No modelo concretamente implementado, a situação torna-se ainda mais sensível porque a submissão compulsória à entidade sindical é acompanhada da exigência de pagamento para obtenção do Atesto requerido pelo Poder Público, embora essa obrigação pecuniária não tenha sido instituída por lei.

Há, assim, convergência entre a proteção conferida pelo art. 8º, V, da Constituição Federal, pelo art. 22 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, pelo art. 16 da Convenção Americana



sobre Direitos Humanos e pelos princípios de liberdade sindical desenvolvidos no âmbito da OIT: a autonomia associativa não se compatibiliza com a imposição estatal, por fonte exclusivamente infralegal, de vínculo necessário e oneroso com entidade integrante da estrutura sindical.

Por essas razões, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do regime impugnado na medida em que permite a inserção compulsória de entidade sindical, patronal ou laboral, na relação regulatória entre a Anatel e as empresas do setor, submetendo empresas não filiadas à sua atuação e, especialmente, impondo-lhes relação econômica onerosa como condição para o cumprimento de obrigação regulatória estatal, em afronta à liberdade sindical assegurada pelo art. 8º, I e V, da Constituição Federal, em conjunto com os arts. 5º, II, e 170, *caput* e parágrafo único.

Subsidiariamente, caso não seja afastada a possibilidade de habilitação de entidades sindicais para participação no procedimento do Atesto, **requer-se seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, para excluir qualquer interpretação que permita compelir empresas não filiadas a estabelecer relação econômica onerosa, realizar pagamentos ou financiar, direta ou indiretamente, entidade sindical patronal ou laboral como condição para obtenção do Atesto de Regularidade ou atendimento de qualquer exigência regulatória.**

Em sede cautelar, requer-se, até o julgamento definitivo da presente Ação, a suspensão de qualquer exigência que imponha às empresas reguladas pagamento ou relação econômica compulsória com entidade sindical habilitada, vedando-se que a recusa ao pagamento ou à constituição dessa relação produza consequências regulatórias ou sancionatórias perante a Anatel.

IV.7. Sexta Tese – Violação À Livre Iniciativa, À Livre Concorrência E Ao Art. 128 Da Lei Nº 9.472/1997

A Constituição Federal consagra a **livre iniciativa como fundamento da República e princípio estruturante da ordem econômica** (arts. 1º, IV, e 170, *caput*), assegurando, ainda, o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, **salvo nos casos previstos em lei** (art. 170, parágrafo único).

A exploração de serviços de telecomunicações submete-se, evidentemente, à regulação estatal. **Regulação, contudo, não significa autorização irrestrita para criação de condicionamentos por fonte exclusivamente infralegal.** A intervenção da Agência sobre a atividade econômica deve permanecer dentro das competências conferidas pelo legislador e guardar relação de necessidade, adequação e proporcionalidade com as finalidades regulatórias que legitimam sua atuação.

No setor de telecomunicações, essa limitação foi expressamente reforçada pelo próprio legislador. O art. 128 da Lei nº 9.472/1997 determina que, ao impor condicionamentos administrativos à exploração dos serviços em regime privado, a Anatel observe, dentre outros parâmetros, a **mínima intervenção na vida privada**, a proporcionalidade entre direitos e deveres e a vinculação das restrições a finalidades públicas específicas e relevantes.

O regime impugnado caminha em direção oposta.

Por atos exclusivamente infralegais, a Anatel instituiu **novo procedimento periódico de controle da regularidade das empresas**, abrangendo obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho já submetidas à atuação de órgãos públicos legalmente competentes; tornou obrigatória a obtenção de nova certificação regulatória; admitiu que sua verificação e emissão fossem atribuídas a **entidades sindicais privadas**; e inseriu o cumprimento desse procedimento em sistema regulatório capaz de produzir consequências sobre a própria permanência das empresas no mercado.



A intervenção torna-se ainda mais gravosa em sua concretização: **as empresas são compelidas a fornecer documentação a entidade sindical privada que não escolheram, submeter-se ao juízo de conformidade por ela realizado e, no modelo atualmente implementado, suportar obrigação pecuniária não prevista em lei para obtenção do Atesto exigido pelo Poder Público.**

Não se está, portanto, diante de mero detalhamento técnico necessário à regulação do serviço de telecomunicações. **Criou-se nova camada de controle estatal sobre a atividade econômica, acompanhada de obrigações documentais, procedimentais e econômicas autônomas, sem correspondente previsão legislativa.**

A restrição assume especial relevância diante da estrutura do setor. Como demonstrado, o custo imposto alcança também **microempresas e empresas de pequeno porte**, agentes econômicos para os quais uma obrigação pecuniária fixa e periódica produz impacto proporcionalmente mais significativo, em sentido contrário ao tratamento favorecido determinado pelos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal.

Há, portanto, efeito econômico assimétrico: **o mesmo regime regulatório adiciona custos e encargos de peso proporcionalmente distinto entre os agentes econômicos**, podendo atingir com maior intensidade justamente os prestadores regionais de menor porte. Sob essa perspectiva, a sistemática também repercute sobre as condições de **livre concorrência** tuteladas pelo art. 170, IV, da Constituição Federal.

A questão constitucional pode ser colocada de forma objetiva: **até que ponto uma Agência Reguladora pode, sem autorização legislativa específica, acrescentar novas condições, custos e procedimentos obrigatórios ao exercício de atividade econômica regulada?**

A resposta está na própria Constituição: **a regulação estatal da atividade econômica não constitui espaço imune à legalidade.** O poder regulatório não autoriza a Administração a criar, por atos próprios, condicionamentos autônomos que o legislador não estabeleceu, sobretudo quando deles decorrem custos obrigatórios e consequências potencialmente restritivas à continuidade da atividade empresarial.

A sistemática impugnada viola, portanto, os **arts. 1º, IV, e 170, caput, III, IV e IX e parágrafo único, da Constituição Federal**, ao impor restrições e custos não previstos em lei ao exercício da atividade econômica, com impacto assimétrico sobre os agentes regulados.

O **art. 128 da Lei nº 9.472/1997**, embora não constitua parâmetro autônomo de controle de constitucionalidade, reforça a conclusão: **o modelo questionado não apenas ultrapassa os limites constitucionais da intervenção estatal sobre a atividade econômica, como se afasta dos próprios parâmetros de mínima intervenção e proporcionalidade estabelecidos pelo legislador para o exercício da competência regulatória da Anatel.**

O que se questiona, portanto, não é a legitimidade da regulação estatal do setor de telecomunicações, mas os limites constitucionais de seu exercício. A submissão das prestadoras ao poder regulatório da Anatel não autoriza a criação, por fonte exclusivamente infralegal, de novas condicionantes ao exercício da atividade econômica, especialmente quando acompanhadas de custos compulsórios, intervenção de entidades privadas e consequências capazes de repercutir sobre a própria manutenção das outorgas.

Por essas razões, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do regime impugnado naquilo em que institui, sem suficiente fundamento legal, novas condicionantes administrativas e econômicas ao exercício da atividade das prestadoras de serviços de telecomunicações, em afronta aos arts. 1º,



IV, e 170, caput, IV, IX e parágrafo único, da Constituição Federal, considerados, ainda, os parâmetros de mínima intervenção e proporcionalidade expressamente estabelecidos pelo art. 128 da Lei nº 9.472/1997.

Subsidiariamente, caso não seja reconhecida a inconstitucionalidade do regime em sua integralidade, requer-se seja conferida **interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados**, para afastar qualquer interpretação que permita transformar a não obtenção do Atesto de Regularidade, por si só, em fundamento para **aplicação de sanções, imposição de restrições regulatórias ou extinção da outorga**, especialmente quando relacionadas a obrigações cuja fiscalização compete a outros órgãos públicos ou a condicionantes pecuniárias não instituídas por lei.

Em sede cautelar, requer-se a suspensão, em âmbito nacional, de quaisquer consequências regulatórias ou sancionatórias decorrentes exclusivamente da não obtenção do Atesto de Regularidade, **especialmente a aplicação de multas e a instauração ou prosseguimento de procedimentos destinados à suspensão ou extinção das outorgas por esse fundamento**, até o julgamento definitivo da presente Ação.

A medida não impede a Anatel de exercer as competências que a legislação lhe atribui, tampouco afasta o dever das empresas de observar as normas trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho. Impede apenas que obrigação criada por atos infralegais seja convertida, antes do pronunciamento desta Suprema Corte sobre sua constitucionalidade, em fundamento para restringir ou inviabilizar o exercício de atividade econômica regularmente autorizada.

IV.8. Sétima Tese – Violação à Proteção de Dados Pessoais, à Privacidade e ao Sigilo das Informações Empresariais

O regime impugnado apresenta, ainda, dimensão constitucional autônoma relacionada à **proteção de dados pessoais, à privacidade e ao resguardo de informações empresariais**, decorrente da transferência compulsória de documentos e informações das prestadoras e de seus trabalhadores a **entidades sindicais privadas habilitadas pela Anatel**.

A Constituição Federal assegura a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X) e consagra expressamente, como direito fundamental, **“o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”** (art. 5º, LXXIX). A disciplina constitucional assume especial relevância quando o próprio Poder Público cria procedimento obrigatório que impõe aos particulares o compartilhamento de informações com **terceiros privados que não integram a Administração Pública**.

No caso, a obtenção do Atesto pressupõe a apresentação periódica de extensa documentação destinada à comprovação da regularidade trabalhista e das condições de saúde e segurança do trabalho, incluindo **PGR, PCMSO, documentação relacionada ao fornecimento de EPIs e EPCs, treinamentos previstos nas Normas Regulamentadoras, dimensionamento do SESMT e demais documentos exigidos pela regulamentação**.

Não se trata, portanto, apenas de certidões públicas ou informações cadastrais ordinárias. **O procedimento pode envolver documentos internos das empresas e informações relacionadas aos seus trabalhadores**, cuja disponibilização a terceiros privados exige fundamento jurídico, finalidade determinada, necessidade, adequação e salvaguardas compatíveis com a natureza dos dados tratados.

A peculiaridade do modelo é ainda mais sensível porque **as empresas não escolhem livremente compartilhar essas informações com as entidades sindicais habilitadas**. A transferência decorre de procedimento regulatório compulsório instituído pelo Poder Público e cuja inobservância pode produzir consequências perante a própria Anatel.



A questão constitucional torna-se ainda mais relevante diante da possibilidade normativa de habilitação de **entidades sindicais patronais ou laborais**. Independentemente da entidade concretamente designada, o regime permite que organizações privadas integrantes da estrutura sindical tenham acesso, por imposição regulatória estatal, a documentação de empresas e trabalhadores **que não necessariamente possuem qualquer vínculo associativo ou sindical com a entidade responsável pela verificação**.

Não se presume, evidentemente, utilização indevida dessas informações pelas entidades habilitadas. O vício é anterior e objetivo: questiona-se se a Administração pode, por atos infralegais, instituir fluxo compulsório de dados e documentos para entidades privadas sem que a lei tenha definido suficientemente **os limites do tratamento, as finalidades autorizadas, os dados estritamente necessários, os prazos de conservação, as hipóteses de compartilhamento, as responsabilidades dos agentes envolvidos e as salvaguardas aplicáveis ao procedimento**.

A Lei nº 13.709/2018 – LGPD reforça essa exigência ao submeter o tratamento de dados pessoais aos princípios da **finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção e responsabilização**, entre outros (art. 6º), conferindo densidade normativa ao direito fundamental assegurado pelo art. 5º, LXXIX, da Constituição.

A circunstância assume especial importância quanto a eventuais **dados pessoais sensíveis**, categoria para a qual a LGPD estabelece regime jurídico reforçado. A simples inserção de entidade privada em procedimento criado pela Administração **não constitui autorização irrestrita para acesso, tratamento, armazenamento ou compartilhamento de toda e qualquer informação constante da documentação trabalhista e de saúde e segurança exigida das empresas**.

Há, paralelamente, dimensão própria relacionada ao **sigilo das informações empresariais**: PGRs, documentos técnicos, registros operacionais e demais informações internas eventualmente submetidas ao procedimento podem revelar aspectos da organização produtiva, estrutura de pessoal, processos internos e outras informações não destinadas à divulgação pública. **A compulsoriedade do procedimento não elimina o dever estatal de estabelecer limites e salvaguardas para o acesso de terceiros privados a essas informações**.

A controvérsia, portanto, não consiste em negar à Administração a possibilidade de exigir documentos quando exista competência legal para tanto. O que se questiona é algo distinto: **a possibilidade de ato infralegal tornar obrigatório o fornecimento sistemático de dados e informações empresariais e de trabalhadores a entidades privadas, inclusive sindicais, sem disciplina legal suficiente acerca dos limites, finalidades e garantias desse tratamento**.

O modelo deve ser examinado, assim, à luz dos **arts. 5º, II, X e LXXIX, e 37, caput, da Constituição Federal**, tendo a Lei nº 13.709/2018 como parâmetro legislativo de concretização do direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Por essas razões, requer-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do regime impugnado naquilo em que impõe ou autoriza a transferência compulsória a entidades privadas de dados pessoais e informações empresariais para fins de verificação e certificação, sem fundamento legal e sem delimitação suficiente das finalidades, da necessidade e das salvaguardas aplicáveis ao tratamento, em afronta aos arts. 5º, II, X e LXXIX, e 37, caput, da Constituição Federal.

Subsidiariamente, caso preservada a participação de entidades privadas no procedimento, requer-se seja conferida **interpretação conforme à Constituição** aos dispositivos impugnados para restringir o acesso das entidades habilitadas aos dados e documentos **estritamente indispensáveis à finalidade**



legitimamente estabelecida, vedando-se o acesso, tratamento, conservação ou compartilhamento de dados pessoais, dados sensíveis e informações empresariais que excedam essa finalidade, bem como condicionando qualquer tratamento à observância integral das garantias previstas na legislação de proteção de dados.

Em sede cautelar, requer-se a suspensão da obrigatoriedade de fornecimento a entidades privadas habilitadas de **dados pessoais sensíveis e documentos empresariais não públicos** cuja apresentação não seja estritamente indispensável e não esteja acompanhada de salvaguardas adequadas de finalidade, necessidade, segurança, acesso, conservação e compartilhamento, até o julgamento definitivo da presente Ação.

IV.9. O Impacto Econômico Agregado Da Exigência: Dimensão Nacional Do Dano

A controvérsia não produz efeitos econômicos isolados. **A exigência impugnada alcança, em escala nacional, milhares de prestadoras submetidas ao regime instituído pela Anatel**, impondo-lhes obrigação periódica de obtenção do Atesto de Regularidade e, no modelo atualmente implementado, o pagamento de valores que variam de **R\$ 2.394,00 a R\$ 11.754,00 a cada ciclo bienal**, conforme o porte da empresa.

A dimensão econômica do problema deve ser considerada à luz de circunstância já demonstrada nesta Ação: **os valores não foram instituídos por lei, não constam dos atos normativos que criaram o Atesto e, segundo reconhecido pela própria Anatel, não foram por ela instituídos, autorizados ou aprovados.**

Tem-se, portanto, potencial transferência de recursos de expressiva magnitude do setor regulado para entidade privada, decorrente de cobrança vinculada ao cumprimento de obrigação regulatória estatal e **sem que o legislador tenha instituído a obrigação pecuniária ou definido os parâmetros de sua quantificação.**

Ainda que se adotasse, para fins meramente ilustrativos, valor médio estimado por empresa, **a multiplicação da cobrança por milhares de prestadoras evidencia que seus efeitos agregados podem alcançar dezenas ou mesmo centenas de milhões de reais a cada ciclo de renovação do Atesto.** Não se trata, portanto, de custo administrativo marginal, mas de encargo econômico de dimensão nacional imposto ao setor regulado.

O impacto assume especial relevância entre **microempresas, empresas de pequeno porte e prestadores regionais**, para os quais a criação de novo custo regulatório fixo produz efeitos proporcionalmente mais intensos sobre sua estrutura financeira e capacidade de investimento.

A questão transcende, assim, o patrimônio individual de cada prestadora. Os recursos destinados ao cumprimento da nova exigência são retirados de um setor intensivo em investimentos de infraestrutura, expansão e manutenção de redes, **com potencial repercussão sobre a capacidade de investimento, a competição entre os agentes econômicos e a expansão da conectividade**, especialmente nas localidades atendidas predominantemente por prestadores regionais.

A escala nacional da exigência reforça, portanto, a gravidade da controvérsia e a necessidade de intervenção desta E. Corte. **Quanto maior o número de empresas submetidas ao regime e quanto mais ciclos de cobrança se consumarem durante a tramitação da presente Ação, maior será a multiplicação dos efeitos econômicos decorrentes de obrigação cuja própria base legal constitui objeto deste controle concentrado de constitucionalidade.**



V. Síntese Dos Parâmetros Constitucionais Já Firmados Por Este E. Supremo Tribunal Federal

As teses deduzidas nesta Ação **não demandam a construção de novos parâmetros constitucionais por esta E. Corte**. A controvérsia consiste, essencialmente, na aplicação ao regime instituído pela Anatel de limites que o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu em sua jurisprudência quanto **ao poder normativo das Agências Reguladoras, à legalidade administrativa, à delegação de funções fiscalizatórias a entidades privadas e aos limites da intervenção estatal sobre a atividade econômica**.

Precedente do STF	Parâmetro constitucional firmado	Aplicação ao caso
ADI 4.874/DF	O poder normativo das agências reguladoras é secundário e instrumental e deve permanecer dentro da moldura estabelecida pelo legislador, não podendo inovar <i>ab ovo</i> na ordem jurídica.	A Anatel criou, por atos infralegais, novo sistema de verificação e certificação de obrigações trabalhistas, fiscais e de SST, com condicionantes não previstas na LGT.
ADI 5.906/DF	A atuação normativa das agências pressupõe fundamento legislativo e parâmetros previamente definidos em lei .	A LGT não atribuiu à Anatel competência específica para instituir o modelo impugnado, criar obrigação pecuniária para seu cumprimento ou transferir sua execução a entidades sindicais privadas.
Tema 532 da RG	A delegação do poder de polícia a pessoa jurídica de direito privado somente foi admitida por meio de lei e dentro das condições estritas fixadas pelo STF.	A atividade materialmente fiscalizatória foi atribuída, por atos infralegais, a entidades sindicais privadas estranhas à Administração Pública, sem autorização legislativa.
ADI 1.717/DF	Funções tipicamente estatais relacionadas ao poder de polícia, fiscalização e imposição de restrições não podem ser transferidas indiscriminadamente a entidades privadas.	Reforça a impossibilidade de atribuir a entidade sindical privada função de averiguação de conformidade inserida no sistema regulatório estatal sem suporte legal.
ADI 1.668/DF	O poder normativo da Anatel deve ser exercido nos limites da Constituição e da legislação que lhe atribuiu competência regulatória .	A competência regulatória sobre telecomunicações não constitui autorização genérica para criação de mecanismos autônomos de fiscalização trabalhista, fiscal e de SST.
Precedentes sobre fungibilidade ADI/ADPF	O STF admite, em hipóteses específicas, fungibilidade entre ações do controle concentrado , quando presentes os requisitos da ação constitucional adequada.	Fundamenta o pedido subsidiário de conhecimento como ADPF caso se entenda que os atos impugnados possuem natureza secundária que inviabilize seu exame em ADI.

A leitura conjunta desses precedentes evidencia uma linha jurisprudencial coerente: **a especialização técnica das Agências Reguladoras não lhes confere poder normativo originário; a regulação deve permanecer dentro da moldura estabelecida pelo legislador; e funções de natureza fiscalizatória não podem ser transferidas a entidades privadas fora das hipóteses e condições admitidas pela Constituição e pela lei**.

É precisamente nesses pontos que o regime impugnado se distancia dos parâmetros fixados por esta E. Corte: **a Anatel criou obrigação regulatória sem correspondente previsão legislativa, avançou sobre matérias submetidas a regime jurídico próprio, admitiu a transferência de atividade fiscalizatória a entidades sindicais privadas e inseriu essa atuação particular em procedimento capaz de produzir consequências sobre as empresas reguladas**.

Não se pretende, portanto, ampliar a jurisprudência desta Corte, mas **aplicar ao caso concreto os limites constitucionais que o próprio Supremo Tribunal Federal já estabeleceu para o exercício do poder regulatório estatal.**

VI. Da Medida Cautelar

Presentes os requisitos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 (probabilidade de êxito da demanda e perigo de dano irreparável ou de difícil reparação) e do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, aplicável subsidiariamente em caso de conhecimento como ADPF, requer-se a concessão de medida cautelar.

VI.1. Probabilidade de êxito da demanda (*fumus boni iuris*)

A plausibilidade jurídica da pretensão decorre da **convergência de vícios constitucionais autônomos e estruturais** demonstrados ao longo desta ação, todos incidentes sobre o mesmo regime normativo instituído pela Anatel.

Em síntese, os atos impugnados: **(i)** instituem mecanismo próprio de verificação e certificação de obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho, avançando sobre matérias cuja fiscalização compete a órgãos legalmente especializados; **(ii)** inserem no procedimento regulatório obrigação pecuniária compulsória sem prévia instituição ou autorização por lei em sentido formal; **(iii)** autorizam, igualmente sem suporte legal, a transferência de atividades materialmente fiscalizatórias, de verificação e certificação a entidades privadas que não se enquadram nos parâmetros fixados por este Supremo Tribunal Federal no **Tema 532 da Repercussão Geral**; e **(iv)** submetem o exercício da atividade econômica regulada a novas condicionantes administrativas e econômicas criadas por fonte exclusivamente infralegal, com potenciais repercussões sancionatórias sobre as próprias outorgas.

A plausibilidade das teses **não decorre apenas da interpretação sustentada pela Requerente ou do inconformismo dos agentes regulados**. Antes mesmo da plena implementação do modelo, a própria PFE-ANATEL/PGF/AGU recomendou a **reavaliação do art. 43 do RGST**, após identificar limites à competência da Agência para atuar sobre matérias abrangidas pelo dispositivo e questionar juridicamente a transferência das atividades nele previstas.

Há, ainda, **aderência direta entre uma das questões centrais desta ação e precedente vinculante desta Suprema Corte**. No Tema 532 da Repercussão Geral, o STF delimitou os pressupostos constitucionais para a delegação de poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado. O regime ora impugnado, contudo, permite a habilitação de **entidades sindicais privadas estranhas à Administração Pública, por atos exclusivamente infralegais e sem autorização legislativa específica**, circunstância que, ao menos em juízo cautelar, evidencia a consistência da controvérsia constitucional apresentada.

A relevância jurídica da tese é reforçada, ainda, pela **divergência já instalada no Poder Judiciário acerca dos mesmos atos normativos federais**, com pronunciamentos distintos de Tribunais Regionais Federais e, inclusive, decisão do TRF da 5ª Região que aplicou ao modelo os parâmetros estabelecidos por este Supremo Tribunal Federal no Tema 532.

Não se exige, para a concessão da cautelar, antecipação definitiva do juízo de constitucionalidade de todas as teses deduzidas. Basta reconhecer que o regime atualmente em vigor suscita dúvidas constitucionais objetivas, relevantes e suficientemente densas para desaconselhar que, antes do pronunciamento desta E. Corte, produza consequências potencialmente graves sobre milhares de agentes regulados.



O *fumus boni iuris* decorre, portanto, não de fundamento isolado, mas da sobreposição de questões constitucionais relevantes: competência, legalidade, reserva legal, delegação de funções públicas e livre iniciativa, algumas delas identificadas no próprio processo administrativo da Anatel e outras diretamente relacionadas a parâmetros já fixados por este Supremo Tribunal Federal.

VI.2. Perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*)

O perigo de dano é atual, concreto e de alcance nacional. Prestadoras e terceirizadas em todo o País já estão submetidas ao procedimento instituído pelo art. 43 do RGST, recebendo notificações para apresentação de documentos, submissão ao procedimento de verificação e obtenção do Atesto de Regularidade.

O descumprimento da exigência não produz consequências meramente formais ou patrimoniais. A ausência do Atesto pode ensejar comunicação de supostas irregularidades à Anatel, instauração de procedimentos administrativos, aplicação de sanções e, em última análise, repercutir sobre a própria manutenção das outorgas necessárias à exploração dos serviços de telecomunicações.

A dimensão do risco é expressiva. Como demonstrado nesta ação, a própria Anatel já divulgou a possibilidade de instauração de processos administrativos envolvendo mais de 13 mil prestadoras que não tenham obtido o Atesto de Regularidade. Permitir que esse regime produza integralmente seus efeitos enquanto pendente o controle de constitucionalidade significa admitir que milhares de empresas possam sofrer consequências regulatórias graves, algumas de difícil ou impossível reversão prática, antes que este Supremo Tribunal Federal defina se a própria obrigação que lhes serve de fundamento é constitucional.

A urgência é agravada pela fragmentação do tratamento jurisdicional da matéria. Tribunais Regionais Federais vêm adotando soluções distintas acerca da validade do mesmo regime normativo federal, de modo que empresas submetidas à mesma regulação nacional permanecem sujeitas a situações jurídicas distintas conforme a região ou o alcance subjetivo das decisões judiciais obtidas.

Esse cenário é especialmente incompatível com a natureza nacional e uniforme da regulação do setor de telecomunicações. Não se mostra razoável que a possibilidade de submissão ao procedimento, cobrança, fiscalização por entidade privada ou imposição de consequências sancionatórias dependa, na prática, da existência e do alcance de decisões judiciais territorialmente fragmentadas sobre os mesmos atos normativos federais.

Há, ainda, circunstância particularmente relevante para o juízo cautelar: a própria Anatel continua promovendo sucessivas alterações na regulamentação impugnada. Desde a instituição do modelo, foram editadas diversas Resoluções Internas destinadas a modificar, esclarecer e reformular aspectos do procedimento, mesmo depois de iniciada sua produção de efeitos sobre o setor regulado.

A sucessão de alterações evidencia situação difícil de compatibilizar com a imediata incidência de consequências sancionatórias: exige-se coercitivamente dos regulados o cumprimento de regime que a própria Agência continua modificando e aperfeiçoando. A insegurança torna-se ainda mais grave quando eventual descumprimento pode ultrapassar a esfera patrimonial e alcançar a própria autorização necessária ao exercício da atividade econômica.

A situação guarda pertinente paralelo cautelar com a solução adotada por este Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1.316, Rel. Min. André Mendonça, relativa às alterações da NR-1 sobre riscos psicossociais. Naquele caso, embora preservadas as obrigações materiais de proteção à saúde e segurança dos trabalhadores, esta Corte suspendeu temporariamente a incidência de consequências sancionatórias enquanto se buscava maior segurança quanto à implementação da nova disciplina.



Não se pretende equiparar materialmente as controvérsias. O precedente é relevante pela solução cautelar adotada: diante de disciplina infralegal capaz de produzir consequências sancionatórias relevantes, preservaram-se as obrigações materiais subjacentes, suspendendo-se temporariamente os efeitos coercitivos do novo regime.

No presente caso, a cautela mostra-se ainda mais necessária porque a controvérsia não se restringe à oportunidade, conveniência ou ao aperfeiçoamento operacional da regulamentação. Questionam-se a própria competência da Anatel para instituir o mecanismo, a criação de obrigação pecuniária sem lei, a transferência de atividades de natureza fiscalizatória e certificadora a entidades privadas e a imposição de novas condicionantes ao exercício da atividade econômica por fonte exclusivamente infralegal.

VI.3. Da inexistência de perigo de dano inverso

A concessão da medida cautelar, por outro lado, não produz risco de desproteção trabalhista, fiscal ou de saúde e segurança do trabalho.

As obrigações materiais cuja documentação é exigida no procedimento do Atesto permanecerão integralmente vigentes e exigíveis. A suspensão do regime impugnado não desobriga qualquer empresa de elaborar PGR ou PCMSO, fornecer EPIs e EPCs, realizar os treinamentos previstos nas Normas Regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho, recolher FGTS e tributos ou cumprir qualquer outra obrigação prevista no ordenamento jurídico.

Tampouco retira dos órgãos públicos competentes seus poderes fiscalizatórios e sancionatórios. Suspende-se o Atesto; não se suspende a legislação trabalhista, fiscal ou de saúde e segurança do trabalho.

Há, portanto, manifesta assimetria entre os riscos envolvidos. De um lado, a manutenção imediata do regime permite a produção de consequências econômicas e regulatórias potencialmente graves e de difícil reversão, inclusive sobre as outorgas das prestadoras. De outro, sua suspensão cautelar preserva integralmente as obrigações materiais previstas em lei e a competência fiscalizatória dos órgãos públicos legalmente incumbidos de fazê-las cumprir.

Nesse cenário, a preservação temporária do estado jurídico das prestadoras até o pronunciamento definitivo desta Suprema Corte não antecipa o mérito da controvérsia: preserva a utilidade do próprio controle de constitucionalidade e impede que, durante o processamento da ação, consolidem-se efeitos que o julgamento posterior possa já não ser capaz de integralmente reverter.

Estão presentes, portanto, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, mostrando-se necessária a concessão da medida cautelar para suspender, em âmbito nacional, os efeitos coercitivos e sancionatórios do regime impugnado até o julgamento definitivo da presente Ação.

VI.4. Dos pedidos cautelares

Diante da presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer-se a concessão de **medida cautelar, com eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes, para suspender, até o julgamento definitivo da presente Ação, a eficácia do regime normativo instituído pelo art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025 e pelos atos normativos correlatos ora impugnados**, especialmente no que se refere à exigência de



obtenção do Atesto de Regularidade, à delegação das atividades de verificação e certificação a entidades privadas e à imposição de obrigações pecuniárias vinculadas ao respectivo procedimento.

Como consequência da suspensão, requer-se que **a ausência do Atesto de Regularidade não possa constituir fundamento para instauração de procedimento sancionador, aplicação de multa, imposição de restrição regulatória, suspensão ou extinção de outorga, nem para qualquer outra consequência desfavorável às prestadoras ou empresas alcançadas pelo regime**, enquanto pendente o julgamento definitivo desta Ação.

Subsidiariamente, caso não se entenda cabível a suspensão integral do regime, requer-se a suspensão cautelar **da eficácia dos dispositivos que autorizam a habilitação e a transferência a entidades privadas das atividades de verificação, análise de conformidade, certificação e comunicação de irregularidades**, suspendendo-se as habilitações já realizadas e impedindo-se novas habilitações até o julgamento definitivo da presente Ação.

Em caráter sucessivamente subsidiário, caso preservada a participação das entidades privadas no procedimento, requer-se a suspensão de **qualquer cobrança ou condicionamento pecuniário para análise documental, processamento ou emissão do Atesto de Regularidade**, vedando-se que o não pagamento de valores não instituídos por lei produza qualquer consequência regulatória ou sancionatória.

Por fim, caso esta E. Corte entenda pela preservação cautelar do regime em seus demais aspectos, requer-se, ao menos, à semelhança da solução cautelar adotada na ADPF nº 1.316, a suspensão, em âmbito nacional, de **quaisquer consequências coercitivas ou sancionatórias decorrentes exclusivamente da não obtenção do Atesto de Regularidade**, inclusive instauração de procedimento sancionador por esse fundamento, aplicação de multas, imposição de restrições regulatórias e adoção de medidas destinadas à suspensão ou extinção das outorgas, até o julgamento definitivo da presente Ação.

Em qualquer das hipóteses, a medida cautelar não afastará o cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais ou de saúde e segurança do trabalho previstas na legislação própria, que permanecerão integralmente vigentes, exigíveis e submetidas à fiscalização e ao poder sancionatório dos órgãos públicos legalmente competentes.

Pretende-se suspender, portanto, não as obrigações materiais impostas pelo ordenamento jurídico, mas os efeitos coercitivos do novo regime regulatório cuja constitucionalidade constitui precisamente o objeto desta Ação, preservando-se a segurança jurídica e a utilidade do pronunciamento definitivo desta Suprema Corte.

VII. Dos Pedidos

Diante do exposto, requer a Requerente:

1. o conhecimento e processamento da presente ação como **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, nos termos dos arts. 102, I, "a", e 103, IX, da Constituição Federal e da Lei nº 9.868/1999;
2. subsidiariamente, caso se entenda incabível, no todo ou em parte, a Ação Direta de Inconstitucionalidade em razão da natureza dos atos normativos impugnados, o recebimento e processamento da presente ação como **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, em aplicação da fungibilidade entre as ações de controle concentrado, nos termos da Lei nº 9.882/1999, diante da inexistência de outro meio dotado de igual eficácia para sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesão aos preceitos fundamentais invocados;



3. a concessão de **medida cautelar, com eficácia erga omnes e efeito vinculante**, para suspender, até o julgamento definitivo da presente ação, a eficácia do **art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025 e dos atos normativos correlatos impugnados, na extensão em que instituem e operacionalizam o regime do Atesto de Regularidade**, especialmente quanto:

- (i) à exigência de obtenção do Atesto de Regularidade como condicionante regulatória;
- (ii) à habilitação e transferência a **entidades privadas** das atividades de verificação documental, análise de conformidade, certificação e comunicação de irregularidades;
- (iii) à imposição ou exigência de **qualquer obrigação pecuniária** como condição para realização do procedimento de verificação, análise documental ou emissão do Atesto; e
- (iv) à produção de consequências regulatórias ou sancionatórias decorrentes da ausência do Atesto, inclusive instauração de procedimento administrativo sancionador por esse fundamento, aplicação de multa, imposição de restrições regulatórias e adoção de medidas destinadas à suspensão ou extinção das outorgas;

4. subsidiariamente ao pedido cautelar anterior, caso não se entenda cabível a suspensão integral do regime, seja determinada a **suspensão da eficácia das disposições que autorizam a habilitação e a transferência a entidades privadas das atividades de verificação, análise de conformidade, certificação e comunicação de irregularidades**, suspendendo-se as habilitações já realizadas e impedindo-se novas habilitações até o julgamento definitivo da presente ação;

5. sucessivamente, caso preservada cautelarmente a participação de entidades privadas no procedimento, seja suspensa **qualquer cobrança ou condicionamento pecuniário para análise documental, processamento ou emissão do Atesto de Regularidade**, vedando-se que o não pagamento produza qualquer consequência regulatória ou sancionatória;

6. sucessivamente, caso esta E. Corte entenda pela preservação cautelar do regime em seus demais aspectos, seja determinada, **à semelhança da solução cautelar adotada na ADPF nº 1.316**, a suspensão, em âmbito nacional, de **quaisquer consequências coercitivas ou sancionatórias decorrentes exclusivamente da não obtenção do Atesto de Regularidade**, especialmente instauração de procedimento sancionador por esse fundamento, aplicação de multas, imposição de restrições regulatórias e adoção de medidas destinadas à suspensão ou extinção das outorgas, até o julgamento definitivo da presente ação;

7. em qualquer das hipóteses cautelares acima, seja expressamente ressalvado que a medida **não afasta nem restringe a exigibilidade das obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho previstas na legislação própria**, que permanecerão integralmente vigentes e submetidas à fiscalização e ao poder sancionatório dos órgãos públicos legalmente competentes;

8. sejam requisitadas informações à **Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel**, por intermédio da autoridade responsável pela edição dos atos normativos impugnados, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/1999;

9. seja ouvido o **Advogado-Geral da União**, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal e do art. 8º da Lei nº 9.868/1999;

10. seja ouvido o **Procurador-Geral da República**, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal e do art. 8º da Lei nº 9.868/1999;

11. No mérito, ao final, seja julgada **procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade**, confirmando-se a medida cautelar, para:

(i) declarar a inconstitucionalidade do **art. 43 da Resolução Anatel nº 777/2025, na extensão em que institui mecanismo próprio de verificação, certificação e controle de obrigações trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho para além das competências legalmente atribuídas à Agência**, afastando-se qualquer interpretação que permita à Anatel criar, por fonte exclusivamente infralegal, nova instância autônoma de fiscalização dessas matérias ou extrair de sua certificação consequências sancionatórias não previstas em lei;

(ii) declarar a inconstitucionalidade das disposições que autorizam a **habilitação e transferência a entidades privadas das atividades de verificação, análise de conformidade, certificação e comunicação de irregularidades previstas no regime do Atesto**, por ausência de autorização legal e incompatibilidade com os arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal e com os parâmetros estabelecidos por este Supremo Tribunal Federal no **Tema 532 da Repercussão Geral**;

(iii) declarar, por consequência, a inconstitucionalidade dos **atos normativos e administrativos subsequentes que regulamentam ou concretizam essa delegação**, inclusive das Resoluções Internas impugnadas e dos atos de habilitação ou designação delas decorrentes, **naquilo em que atribuem a entidades privadas as referidas atividades**;

(iv) declarar a inconstitucionalidade da imposição de **qualquer obrigação pecuniária como condição para realização do procedimento de verificação, análise documental ou obtenção do Atesto de Regularidade**, sem prévia instituição ou autorização por lei em sentido formal, afastando-se qualquer interpretação que permita à Anatel ou às entidades privadas habilitadas instituir, fixar ou exigir tais valores, em afronta aos arts. 5º, II, 37, *caput*, e, reconhecida a natureza tributária da exação, 150, I, da Constituição Federal;

(v) declarar a inconstitucionalidade do regime na extensão em que permita que **condicionante criada unilateralmente por entidade privada, sem previsão legal ou regulamentar válida, seja incorporada ao cumprimento de obrigação regulatória estatal**, em afronta aos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 170, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal;

(vi) declarar a inconstitucionalidade do regime na extensão em que imponha a empresas não filiadas **relação econômica compulsória e onerosa com entidades sindicais patronais ou laborais** como condição para atendimento de obrigação regulatória estatal, em afronta à liberdade sindical negativa assegurada pelo art. 8º, V, da Constituição Federal;

(vii) declarar a inconstitucionalidade do regime na extensão em que imponha, **sem suficiente fundamento legal e sem salvaguardas adequadas, o fornecimento compulsório a entidades privadas de dados pessoais, dados pessoais sensíveis e informações empresariais não públicas**, em afronta aos arts. 5º, II, X e LXXIX, e 37, *caput*, da Constituição Federal;

(viii) declarar a inconstitucionalidade do regime na extensão em que institua, **sem suficiente fundamento legal, novas condicionantes administrativas e econômicas ao exercício da atividade das prestadoras de serviços de telecomunicações**, em afronta aos arts. 1º, IV, e 170, *caput*, IV, IX e parágrafo único, e 179 da Constituição Federal, considerados, ainda, os parâmetros de mínima intervenção e proporcionalidade estabelecidos pelo art. 128 da Lei nº 9.472/1997;

12. subsidiariamente, caso não seja reconhecida a inconstitucionalidade do regime nas extensões acima indicadas, seja conferida **interpretação conforme à Constituição** aos dispositivos impugnados para:

- (i) afastar qualquer interpretação que permita à Anatel exercer, direta ou indiretamente, **fiscalização autônoma do cumprimento de normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho fora dos limites de sua competência legal**;
- (ii) restringir eventual participação de entidades privadas a atividades **estritamente materiais, instrumentais e auxiliares**, vedando-lhes o exercício de juízo de conformidade com conteúdo fiscalizatório ou decisório, certificação com efeitos regulatórios, recebimento e julgamento de defesas ou comunicação de irregularidades com finalidade sancionatória;
- (iii) afastar qualquer interpretação que permita **condicionar a verificação documental ou a emissão do Atesto ao pagamento de valores não instituídos ou autorizados por lei**;
- (iv) afastar qualquer interpretação que imponha às empresas não filiadas **relação econômica onerosa compulsória com entidade sindical** como condição para cumprimento de obrigação regulatória;
- (v) restringir eventual acesso de entidades privadas aos dados e documentos **estritamente indispensáveis à finalidade legitimamente estabelecida**, com observância das garantias constitucionais e legais de proteção de dados pessoais, vedado o tratamento, armazenamento, compartilhamento ou utilização para finalidade diversa daquela estritamente necessária ao procedimento; e
- (vi) afastar qualquer interpretação que permita transformar a **não obtenção do Atesto de Regularidade, por si só**, em fundamento autônomo para aplicação de multas, imposição de restrições regulatórias, suspensão ou extinção da outorga.

13. seja expressamente reconhecido que eventual declaração de inconstitucionalidade ou interpretação conforme **não afasta nem restringe o cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e de saúde e segurança do trabalho previstas na legislação própria**, permanecendo íntegros os poderes de fiscalização e sanção dos órgãos públicos legalmente competentes;

14. subsidiariamente, caso a presente ação seja conhecida como **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, seja julgada procedente a arguição para afastar os atos e interpretações impugnados **na mesma extensão dos pedidos de mérito acima formulados**, diante da violação aos preceitos fundamentais indicados na presente ação.

Requer-se, por fim, seja assegurada à Requerente a realização de **sustentação oral**, nas hipóteses e na forma previstas na legislação processual e no Regimento Interno deste E. Supremo Tribunal Federal.



Requer, por fim, nos termos do art. 272, § 5º, do Código de Processo Civil, que todas as publicações e intimações relativas ao presente feito sejam realizadas, sob pena de nulidade, exclusivamente em nome do advogado **Gustavo de Melo Franco Tôrres e Gonçalves, inscrito na OAB/MG sob o nº 128.526.**

Requer-se, por fim, a juntada dos documentos comprobatórios dos fatos narrados, entre os quais o Estatuto Social da Requerente, a comprovação de sua representatividade nacional, o Parecer nº 00321/2025/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o Informe nº 97/2025/SUE, o processo administrativo nº 53500.066705/2025-81 (que instrumentalizou a designação da FENINFRA), a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no agravo de instrumento nº 0008923-28.2026.4.05.0000, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no agravo de instrumento nº 5009696-15.2026.4.04.0000/SC, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região na ação proposta pela própria Requerente, e a documentação relativa à cobrança praticada pela FENINFRA.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos, pede provimento.

De Nova Lima/MG para Brasília/DF, 21 de setembro de 2026.

GUSTAVO DE MELO

gustavo@silvavitor.com.br

OAB/MG 128.526



BÁRBARA SILVA ANTUNES

barbara.antunes@silvavitor.com.br

OAB/MG 197.007

JORDANA MAGALHÃES RIBEIRO

jordana@silvavitor.com.br

OAB/MG 118.530

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

- Anexo 01 – Procuração
- Anexo 02 - Estatuto Social Abrint
- Anexo 02.1 - Ata eleição Diretoria
- Anexo 03 - Cartão CNPJ
- Anexo 04 - Ata assembleia autorizativa
- Anexo 04.1. Ata Assembleia registrada
- Anexo 05 -Rol de associados
- Anexo 06 - Resolução Anatel nº 777-2025
- Anexo 07 - Resolução Interna Anatel nº 428-2025
- Anexo 08 - Resolução Interna Anatel nº 490-2025
- Anexo 09 - Resolução Interna Anatel nº 530-2026
- Anexo 10 - Resolução 577-2026
- Anexo 11 - Proposta de Portaria de delegação de competência
- Anexo 12 - Notificações FENINFRA
- Anexo 13 - Parecer 321.2025 PFE-ANATEL-PGF-AGU
- Anexo 14. Manifestação Federação Sindicatos e Associações
- Anexo 15 - Parecer CRT-01
- Anexo 16 - Parecer CREA
- Anexo 17. Liminar deferida 5001955-40.2026.4.04.7204
- Anexo 18 - Liminar deferida 1033420-85.2026.4.01.3400
- Anexo 19 - Liminar deferida 0016864-76.2026.4.05.8100



Alameda Oscar Niemeyer, 119 • Conj. 902
Vila da Serra • Nova Lima/MG • Cep 34006-056



+ 55 31 2552-0430



www.silvavitor.com.br



SILVA VITOR,
FARIA & RIBEIRO
ADVOGADOS

Anexo 20 - Decisão Mandado de Segurança

Anexo 21 - Decisão deferiu tutela ação individual TRF6

Anexo 22 - Lista Ações

Anexo 23 - Resposta consulta Anatel

Anexo 24 - Denúncia circunstanciada FENINFRA CNAES equivocados



Alameda Oscar Niemeyer, 119 • Conj. 902
Vila da Serra • Nova Lima/MG • Cep 34006-056



+ 55 31 2552-0430



www.silvavitor.com.br