



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3701 - SP
(2026/0015725-0)**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
AGRAVANTE : PLINTRON DO BRASIL PARTICIPACOES E INVESTIMENTOS
LTDA.
ADVOGADOS : FERNANDO DANTAS MOTTA NEUSTEIN - SP162603
ANDRÉ CHATEAUBRIAND PEREIRA DINIZ MARTINS - SP360017
JOÃO VICENTE PEREIRA DE ASSIS - SP387865
GUSTAVO BINENBOJM - SP479201
TANIA REGINA MARANGONI - SP439138
AGRAVADO : AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES
PROCURADORES : ADRIANA MAIA VENTURINI - DF025372
FABIO VICTOR DA FONTE MONNERAT - SP231162
RENATA MARIA PERIQUITO PONTES CUNHA - MT0186280
JOAO HENRIQUE CARDOSO RIBEIRO - DF061105
VERÔNICA DE SOUZA RIBEIRO CHAVES FLEURY
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO
INTERES. : SURF TELECOM SA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE ACÓRDÃO QUE IMPÕE À ANATEL A EMISSÃO DE ANUÊNCIA PRÉVIA PARA TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE SOCIETÁRIO. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS DECISÕES DA AGÊNCIA REGULADORA. RISCO DE IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Suspensão de Liminar e de Sentença constitui instrumento processual excepcional, de natureza não recursal, em que o exame se restringe à verificação da existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992, sendo inadmissível a rediscussão do mérito da controvérsia subjacente.
2. O pedido suspensivo formulado por agência reguladora com fundamento na grave lesão à ordem pública administrativa, consubstanciada na indevida incursão judicial em matéria de elevada complexidade técnico-regulatória, não configura utilização da via suspensiva como sucedâneo recursal.
3. O Superior Tribunal de Justiça detém competência para processar e julgar pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença dirigido contra acórdão de Tribunal Regional

Federal sujeito a Recurso Especial, independentemente do esgotamento das vias recursais na origem.

4. A Anuência Prévia para transferência de controle societário de empresa prestadora de serviços de telecomunicações constitui ato de natureza técnico-regulatória complexa, confiado pelo art. 97, parágrafo único, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) ao Conselho Diretor da Anatel, compreendendo juízo prospectivo sobre os riscos à continuidade e à qualidade do serviço.

5. A execução provisória de acórdão que compele a Anatel a emitir Anuência Prévia para a transferência de controle societário de empresa prestadora de serviços de telecomunicações subtrai da autarquia a possibilidade de exercer, em sua plenitude, o controle preventivo que a legislação setorial lhe atribui, configurando grave lesão à ordem pública administrativa.

6. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Judiciário deve adotar postura de deferência ao mérito das decisões técnicas de agências reguladoras, limitando o controle jurisdicional ao exame de eventual ilegalidade, abusividade ou teratologia, em razão da maior capacidade institucional e da *expertise* de que dispõem esses entes para o tratamento de questões policêntricas de elevada complexidade.

7. O fato de a deliberação do órgão colegiado regulador ter sido tomada por maioria, com divergência técnica fundamentada entre membros igualmente especializados, reforça — e não infirma — a necessidade de o Poder Judiciário preservar o espaço de deliberação da agência, por evidenciar a complexidade técnica que torna inadequada a substituição desse juízo.

8. O risco concreto de irreversibilidade da assunção do controle societário de empresa prestadora de serviços de telecomunicações, a qual deflagra cadeia de atos societários, contratuais, operacionais e regulatórios cujo integral desfazimento é de extrema dificuldade prática, constitui fundamento autônomo e suficiente para justificar a manutenção da suspensão até o trânsito em julgado da ação mandamental.

9. A agravante sustenta que a Corte Especial, ao julgar a HDE 7.591/EX, afastou a existência de ato de sabotagem ao sistema brasileiro de telecomunicações, o que infirmaria a premissa fática adotada pela decisão agravada. Tal conclusão, contudo, não encontra amparo na leitura do acórdão. Na ocasião, o Tribunal exerceu juízo meramente deliberatório — adstrito à verificação do cumprimento dos requisitos formais de homologação e à ausência de ofensa à ordem pública, à soberania nacional e à dignidade da pessoa humana — e recusou-se expressamente a examinar tal questão, por ser alheia ao objeto do processo de homologação.

10. A Plintron sustenta, ainda, que a Corte Especial teria reconhecido a ausência de conexão entre a HDE 7.591/EX e o procedimento administrativo de Anuência Prévia. Na verdade, este Tribunal apenas concluiu que o indeferimento da Anuência Prévia pela Anatel não obstava a homologação do título arbitral, dado que este se circunscreve à controvérsia comercial travada entre a Plintron e a Surf — notadamente ao crédito da Plintron no valor de US\$ 4.500.839,00 (quatro milhões, quinhentos mil, oitocentos e trinta e nove dólares americanos). Tal entendimento, contudo, não impede que a Anatel fundamente a suspensão da Anuência Prévia anteriormente concedida — como dito, em cumprimento à decisão judicial prolatada no Mandado de Segurança de origem — na superveniente decisão da Vice-Presidência do STJ nos autos da HDE 7.591/EX. Não se pode confundir a avaliação dos requisitos objetivos da homologação de sentença estrangeira, que impõe o

exercício de um juízo meramente deliberatório acerca de uma disputa comercial, com a análise regulatória feita pela Anatel.

11. A recorrente qualifica a negativa de Anuência Prévia como "banimento setorial ilegal", praticado sem respaldo normativo e sem devido processo legal. Trata-se de questão de mérito que não pode ser aprofundada nesta estreita via. Contudo, deve-se registrar que a negativa de Anuência Prévia para transferência de controle societário é o exercício direto da competência expressamente atribuída à Anatel pelo art. 97, parágrafo único, da Lei 9.472/1997, segundo o qual a aprovação "será concedida se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato". O dispositivo confere à Agência não apenas a faculdade mas também o dever de negar a anuência quando verificadas as condicionantes legais, e foi precisamente isso o que o Conselho Diretor entendeu ter ocorrido ao identificar risco à prestação do serviço. A deliberação da Agência, pelo simples fato de ter sido desfavorável à agravante, não configura abuso de poder.

12. No ponto, a agravante sustenta que a ausência de instauração de Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) demonstraria que o episódio de 2020 não teria causado danos relevantes aos consumidores. Contudo, a Anuência Prévia e o procedimento sancionatório são instrumentos regulatórios de natureza radicalmente distinta. O PADO é mecanismo punitivo e repressivo, voltado a apurar e sancionar descumprimentos já consumados. A Anuência Prévia, ao contrário, é decisão de caráter preventivo, anterior à concretização da operação societária, por meio da qual a agência reguladora avalia prospectivamente se a transferência de controle pretendida representa risco à continuidade e à qualidade do serviço. Não bastasse, de acordo com a Análise 25/2024/AF, manifestação que subsidiou o Acórdão 44, de 22 de fevereiro de 2024, a Anatel não descartou a instauração do PADO, o que contraria frontalmente a tese da agravante.

13. A agravante sustenta que o *periculum in mora* milita em seu favor, porquanto aguarda, há mais de três anos, o cumprimento de sentença arbitral transitada em julgado, e que a manutenção da suspensão prolonga indefinidamente a efetivação de um direito já reconhecido pelo juízo arbitral. Contudo, a sentença arbitral invocada pela agravante diz respeito a uma disputa comercial travada exclusivamente entre a Plintron e a Surf relativa ao inadimplemento do Acordo de Investimento celebrado entre elas em 2016. Entre as obrigações reconhecidas no título arbitral estava a submissão pela Surf do pedido de Anuência Prévia à Anatel. A Agência não está obrigada a conceder a Anuência Prévia porque a Plintron venceu a arbitragem, está obrigada a apreciar o pedido de acordo com os critérios do art. 97, parágrafo único, da LGT, o que fez ao negar a anuência por identificar risco à prestação do serviço.

14. Agravo Interno não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno interposto por Plintron do Brasil Participações e Investimentos Ltda. contra a decisão de fls. 1.060-1.069, proferida pelo Ministro Vice-Presidente deste Tribunal no exercício da Presidência, que deferiu o pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença formulado pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL para suspender os efeitos do acórdão prolatado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no Mandado de Segurança 5001170-55.2024.4.03.6144, da

decisão monocrática do Desembargador Federal Carlos Delgado que determinou o imediato cumprimento do referido acórdão e da decisão proferida pelo Desembargador Federal Rubens Calixto na Tutela Cautelar 5034667-28.2025.4.03.0000.

Na origem, a Plintron impetrou Mandado de Segurança contra ato do Conselho Diretor da ANATEL que negou a Anuência Prévia para a transferência do controle societário da Surf Telecom S.A. à impetrante. O Conselho Diretor havia indeferido a anuência por unanimidade, por meio do Acórdão 327/2023, identificando risco à prestação do serviço de telecomunicações, deliberação mantida no Acórdão 44/2024, que rejeitou o pedido de reconsideração formulado pela Plintron.

Concedida a segurança em sentença de 16.9.2024 e confirmada por acórdão da 3ª Turma do TRF3, foi determinado à autarquia que expedisse o ato autorizativo, o que foi cumprido.

Em 26.12.2025, a ANATEL, por meio do Despacho Decisório 52/2025/PR, proferido por Conselheiro no exercício interino da Presidência, suspendeu os efeitos da Anuência Prévia então vigente, sob o fundamento de que decisão proferida nos autos da HDE 7.591/EX configuraria fato superveniente relevante. Em resposta, a Plintron ajuizou a Tutela Cautelar 5034667-28.2025.4.03.0000, na qual o Desembargador Federal Rubens Calixto deferiu a liminar em 29.12.2025, determinando o restabelecimento imediato da Anuência Prévia, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e de apuração de eventual crime de desobediência. Diante desse quadro, a ANATEL formulou o presente pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença.

A decisão agravada deferiu o pedido, em síntese, pelos seguintes fundamentos: a) necessidade de preservação da capacidade institucional da agência reguladora para deliberar sobre a Anuência Prévia até o trânsito em julgado da ação mandamental; b) a difícil reversibilidade da medida de transferência de controle societário; e c) o histórico de interrupção de serviços de telecomunicações atribuído à pretensa controladora como estratégia de pressão comercial, que exporia milhares de consumidores a grave risco.

No Agravo Interno, a Plintron sustenta que a decisão agravada foi proferida equivocadamente ao fim do plantão judiciário, em contrariedade a todas as decisões de mérito anteriores sobre o tema; que a SLS teria natureza de sucedâneo recursal, vedada pela jurisprudência do STJ; que o risco de dano à coletividade teria sido expressamente afastado pela Corte Especial deste Tribunal ao julgar a HDE 7.591/EX; que o evento de 2020 não impactou 1 milhão de consumidores, mas apenas 400 mil usuários ativos, com número ínfimo de reclamações; que a Surf se enquadra no regime privado de telecomunicações; que a negativa da Anuência Prévia configura "banimento setorial" sem devido processo legal; que o ato da ANATEL tem natureza vinculada, insuscetível de discricionariedade técnica; que o Conselho Diretor da ANATEL, em decisão polarizada, contrariou os pareceres de sua própria Área Técnica e da Procuradoria Federal; que a

HDE 7.591/EX não guarda conexão com a controvérsia da Anuência Prévia; e que o *periculum in mora* é reverso, militando em desfavor da Plintron.

Após a interposição do Agravo Interno, a Plintron formulou pedido de tutela cautelar incidental, requerendo a atribuição de efeito suspensivo ao recurso e, subsidiariamente, a suspensão do processo administrativo de anulação da Anuência Prévia e a proibição de que a ANATEL praticasse quaisquer atos que alterassem a situação jurídica da referida anuência. A Presidência indeferiu o pleito.

A ANATEL apresentou contrarrazões às fls. 1.326-1.332.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do Agravo Interno em parecer com a seguinte ementa:

AGRAVO INTERNO EM PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR DE SENTENÇA. REGULAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. ANUÊNCIA PRÉVIA PARA TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE SOCIETÁRIO. INTERFERÊNCIA JUDICIAL EM MATÉRIA DE DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA. RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA ADMINISTRATIVA, ECONÔMICA E SOCIAL. NATUREZA EXCEPCIONAL DA CONTRACAUTELA. INVIABILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO NA VIA ELEITA. DECISÃO MONOCRÁTICA FUNDAMENTADA. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. A suspensão de liminar e de sentença constitui medida de natureza excepcional, fundada em juízo de delibação, voltada exclusivamente à contenção de lesão ao interesse público, sendo incabível a rediscussão do mérito da controvérsia subjacente.

2. Reconhecimento da competência da agência reguladora para, no exercício de sua expertise institucional, avaliar riscos à prestação do serviço público e decidir sobre operações societárias, com base em critérios técnico-regulatórios.

3. Configuração de risco relevante decorrente da imposição judicial de medida potencialmente irreversível, com impacto na continuidade dos serviços de telecomunicações, na estabilidade regulatória e na confiança do ambiente econômico.

4. Impossibilidade de o Judiciário substituir-se à Administração para impor diretamente a anuência prévia, sendo admissível, quando muito, a devolução da matéria à autoridade competente para nova apreciação.

5. Parecer pelo desprovimento do agravo interno.

É o relatório.

VOTO

1. Admissibilidade do pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença

A Suspensão de Liminar e de Sentença constitui instrumento processual excepcional, cujo exame está adstrito à verificação da existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992. Nessa via, não se examinam, com profundidade, o acerto ou o desacerto jurídico da decisão objeto do pedido de contracautela, a legalidade do ato administrativo questionado

na ação originária, nem a plausibilidade das teses jurídicas debatidas nas instâncias de origem.

A agravante sustenta, inicialmente, que a SLS foi ajuizada como sucedâneo recursal, uma vez que a ANATEL se valeu do incidente para rediscutir as conclusões alcançadas pelo TRF3 no julgamento da Apelação. Diz, ainda, que apenas uma das decisões impugnadas é recorrível por Recurso Especial.

Os argumentos, contudo, não procedem. O pedido da ANATEL fundamentou-se na grave lesão à ordem pública, consubstanciada na "regularidade do funcionamento do sistema regulatório, [n]a preservação da continuidade dos serviços essenciais e [n]a proteção institucional dos usuários" (fl. 19). A autarquia defendeu, em síntese, que "caracteriza lesão à ordem pública quando o Poder Judiciário, especialmente em sede de tutela provisória, substitui-se ao órgão administrativo competente, alterando ou afastando decisões técnicas proferidas por agências reguladoras em setores marcados por elevada complexidade técnica" (fl. 20).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme quanto ao cabimento do pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença e de Suspensão de Segurança para assegurar o exercício regular das funções institucionais de agências reguladoras.

Confira-se:

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ANEEL. REGULAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DA ENERGIA ELÉTRICA. INTERFERÊNCIA NO EXERCÍCIO REGULAR DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS ATRIBUÍDAS À AGÊNCIA. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva e grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

2. Identifica-se a presença de risco de grave lesão à ordem pública ao se determinar, por medida judicial de natureza provisória, a suspensão dos efeitos de resoluções normativas da ANEEL, com a alteração da forma de cálculo do valor mínimo do Preço de Liquidação de Diferenças - PLD do Mercado de Curto Prazo - MCP para que não tenha vinculação à Tarifa de Energia de Otimização - TEO de Itaipu, de forma a causar incerteza e insegurança jurídica quanto à estabilidade de um mercado regulado e sensível, como é o da energia elétrica.

3. Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS 3.258/DF, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, DJe de 28.8.2023, grifos acrescidos.)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ANEEL. REGULAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DA ENERGIA ELÉTRICA. INTERFERÊNCIA NO EXERCÍCIO REGULAR DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS ATRIBUÍDAS À AGÊNCIA. COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.

2. A suspensão de segurança é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma.

3. As questões eminentemente jurídicas debatidas na instância originária são insuscetíveis de exame na via suspensiva, cujo debate tem de ser profundamente realizado no ambiente processual adequado

4. Deve-se ter cautela na interferência do Judiciário na seara meritória do órgão regulador competente, altamente marcado por rigorosos critérios técnicos.

5. O longo caminho percorrido pelo órgão regulador, com sua expertise no setor elétrico, até chegar à regulação técnica objetivada, não pode ser substituído sob pena de causar embaraço desproporcional ao exercício estável da atividade administrativa, com possível ocorrência de efeito multiplicador que leva a perigoso desequilíbrio sistêmico do setor.

6. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar a regulação setorial realizada pela agência, sobretudo tendo em vista que a suspensão de segurança não configura o ambiente processual adequado para realização de instrução probatória, que poderia culminar numa conclusão diversa da defendida pela parte requerente.

7. Inexistência de situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Agravo interno improvido.

(AgInt na SS 3.295/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 25.6.2021, grifos acrescidos.)

A presente SLS volta-se contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, decisão sujeita a Recurso Especial. Tal circunstância atrai a competência do STJ para apreciar o pedido suspensivo. As decisões monocráticas que se seguiram limitaram-se a determinar o cumprimento do referido *decisum*.

Além disso, a ausência de interposição de Agravo Interno contra as decisões monocráticas dos Desembargadores Carlos Delgado e Rubens Calixto não obsta o manejo da contracautela. Consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, "não é necessário o exaurimento das vias recursais na origem para que se possa ter acesso à medida excepcional prevista na Lei n. 8.437/1992" (SLS 2.430/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 1º.3.2019).

A arguição de que a SLS teria sido proposta com atraso incompatível com a urgência alegada (pois o acórdão do TRF3 é de abril de 2025) também não tem o condão de afastar o conhecimento do pedido suspensivo. O incidente foi ajuizado em razão do Despacho Decisório 52/2025/PR e da subsequente ordem judicial que o cassou, eventos ocorridos em dezembro de 2025.

2. Requisitos para a concessão da contracautela

O ponto central da decisão agravada reside na constatação de que a execução imediata da ordem judicial que obriga a ANATEL a emitir a Anuência Prévia para a

transferência do controle societário da Surf configura grave lesão à ordem pública, por implicar indevida incursão na capacidade institucional do órgão regulador.

A Anuência Prévia para transferência de controle societário de empresa prestadora de serviços de telecomunicações é ato que envolve análise técnica e regulatória complexa, atribuída pela Lei Geral de Telecomunicações ao Conselho Diretor da ANATEL.

Com efeito, nos termos do art. 97, parágrafo único, da Lei 9.472/1997, a aprovação da transferência de controle societário será concedida "se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato".

No mesmo sentido, o art. 7º, parágrafo único, da Resolução ANATEL 101, de 4 de fevereiro de 1999, que regulamenta a transferência de controle em empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, estabelece que a transferência de controle **"somente será aprovada** se não prejudicar a competição e não colocar em risco a prestação do serviço".

Ambos os dispositivos conferem à ANATEL margem de deliberação técnica para aferir, no caso concreto, a presença ou ausência dessas condicionantes. Foi precisamente essa capacidade institucional que a decisão agravada buscou preservar.

Independentemente de qual seja a natureza jurídica do ato regulatório (se vinculada ou discricionária, controvérsia que pertence ao mérito da ação mandamental, não a este incidente), a execução provisória de acórdão não transitado em julgado, que compele a agência reguladora a cancelar imediatamente uma operação societária de grande magnitude, subtrai da autarquia a possibilidade de exercer, em sua plenitude, o controle preventivo que a legislação setorial lhe atribui.

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que o Poder Judiciário deve adotar postura de deferência ao mérito das decisões técnicas de agências reguladoras, **limitando-se ao exame de eventual ilegalidade, abusividade ou teratologia dos atos administrativos.**

A propósito:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CARTÓRIOS. CRITÉRIO DE CORREÇÃO DE PROVAS. INCURSÃO JUDICIAL NO MÉRITO DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELA BANCA. INVIABILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE CONTRÁRIA À PRETENSÃO DO IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO DEFINIDA NO TEMA 485 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

2. *In casu*, inexistem quaisquer ilegalidade, abuso de poder ou teratologia patentes. Trata-se de mero inconformismo com o resultado do regular procedimento seletivo em questão.

3. Agravo interno ao qual se nega provimento.

(MS 40784 ED-AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Segunda Turma, julgado em 5.5.2026, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 5.5.2026 PUBLIC 6.5.2026, grifos acrescidos.)

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. **A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.**

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.

4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).

5. A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos.

6. A *expertise* técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante afirme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE779.212-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de RE 636.686-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, 21/8/2014; Turma, DJe de RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de ARE 968.607 AgR, 3/8/2015; Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de RMS 15/9/2016; 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJe de RMS 33.911, 18/10/2002; Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016.

7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, “as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e

combater esses efeitos” (SUSTEIN, Cass R., "Law and Administration after Chevron". Columbia Law Review, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090).

8. A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: “a regulação tende a usar meios de controle (preventivos), enquanto processos judiciais ex ante realizam o controle (dissuasivos); [...] a regulação tende a ex post utilizar especialistas [...] para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas” (POSNER, Richard A. "Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework". In: KESSLER, Daniel P. (Org.), Regulation versus litigation: perspectives from economics and law, Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13).

9. *In casu*, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, após ampla análise do conjunto fático e probatório dos autos do processo administrativo, examinou circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado. No processo, a Autarquia concluiu que a conduta perpetrada pelas agravantes se enquadrava nas infrações à ordem econômica previstas nos artigos 20, I, II e IV, e 21, II, IV, V e X, da Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).

10. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência, em materialização das infrações previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).

11. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama expertise, o que, na doutrina, significa que “é possível que o controle da “correção” de uma avaliação antitruste ignore estas decisões preliminares da autoridade administrativa, gerando uma incoerência regulatória. Sob o pretexto de “aplicação da legislação”, os tribunais podem simplesmente desconsiderar estas complexidades que lhes são subjacentes e impor suas próprias opções” (JORDÃO, Eduardo. Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros –SBDP, 2016, p. 152-155).

12. O Tribunal *a quo* reconheceu a regularidade do procedimento administrativo que impusera às recorrentes condenação por práticas previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste), razão pela qual divergir do entendimento firmado no acórdão recorrido demandaria o reexame dos fatos e provas, o que não se revela cognoscível em sede de recurso extraordinário, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF.

13. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (RE 1083955 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28.5.2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 6.6.2019 PUBLIC 7.6.2019, grifos acrescidos.)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): COMPETÊNCIA PARA EXERCER JUÍZO TÉCNICO DISCRICIONÁRIO DE NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 2018: NORMA CONSTITUCIONAL EM VIAS DE SE TORNAR INCONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DO PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES PARA EDIÇÃO DE NOVA RESOLUÇÃO: OBSERVÂNCIA DA ATUAL REALIDADE FÁTICA.

1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão colegiado criado pela Lei nº 6.938, de 1981, dotado de capacidade institucional e

responsabilidade, para, a partir de estudos e debate colegiado, dispor sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

2. Diante das múltiplas vicissitudes e peculiaridades do caso, cabe, prioritariamente, ao CONAMA, como órgão regulador e no exercício da sua capacidade institucional, aquilatar, com devida atenção e aprofundado rigor técnico, qual o melhor conjunto de medidas apto a orientar a política de controle da qualidade do ar.

3. Impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco.

4. Não se afigura salutar a conduta judicial de permanente e minudente escrutínio incidente sobre a condução das políticas públicas selecionadas pelo Administrador.

5. Em se tratando de tema de complexa e controvertida natureza técnico-científica, cabe ao Poder Judiciário atuar com ainda maior deferência em relação às decisões de natureza técnica tomadas pelos órgãos públicos com maior capacidade institucional para o tratamento e solução da questão.

6. Eventual atuação desta Suprema Corte no sentido de rever os critérios que redundaram na opção empreendida pelo CONAMA dependeria de manifesta falta de razoabilidade, de ausência de justificação ou de evidente abusividade na escolha empreendida pelo Administrador, não sendo este o caso dos autos.

7. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que as diretrizes por ela traçadas não devem ser aplicadas automática e indistintamente, devendo cada país levar em conta os riscos à saúde, sua viabilidade tecnológica, questões econômicas e fatores políticos e sociais peculiares, além do nível de desenvolvimento e da capacidade de cada ente competente para atuar na gestão da qualidade do ar.

8. Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam consideradas, pelo órgão regulador, o estágio mais atual da realidade nacional, das peculiaridades locais, bem como as possibilidades momentâneas de melhor aplicação dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, como elementos de indispensável consideração para construção e progressiva evolução da norma, de forma a otimizar a proteção ambiental, dentro da lógica da maior medida possível.

9. Reconhecimento de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, afigura-se “ainda constitucional”. Determinação ao CONAMA de edição de nova resolução sobre a matéria que considere (i) as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; e (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública.

10. Se decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução.

11. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 6148, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 5.5.2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 14.9.2022 PUBLIC 15.9.2022, grifos acrescidos.)

ADMINISTRATIVO. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (TV POR ASSINATURA). APURAÇÃO DE INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA. CONCORRÊNCIA DESLEAL. FORMAÇÃO DE CARTEL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

IMPOSIÇÃO DE MULTA. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

[...]

VI - Conforme tem entendido o Supremo Tribunal Federal, o controle jurisdicional das decisões do CADE deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demandam uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela autarquia. Em outras palavras, **o dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa em duas premissas: i) a falta de conhecimento técnico e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados; e (ii) a possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.** Confira-se o RE 1083955 AgR, Relator Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28/05/2019.

VII - No caso, o Tribunal de origem decretou a nulidade de processo administrativo sem a concreta demonstração de prejuízo, adotando fundamento de prejuízo hipotético, ao entender que, mesmo que os documentos não embasassem a condenação, não se poderia afastar a hipótese de que, a depender do conteúdo, poderiam conduzir à absolvição administrativa. O Juízo de primeira instância e o CADE afastaram a ocorrência de prejuízo real ou efetivo à defesa da BTV e da DR, considerando que referidos anexos não teriam capacidade de, isoladamente, alterar o julgamento, nem foram responsáveis pela condenação.

VIII - Na espécie, a consumação da infração foi observada devido a inúmeros fatores e informações de que houve a concentração de empresas de forma danosa ao mercado relevante analisado. Assim, os referidos anexos só corroboraram as decisões já tomadas anteriormente pelo CADE, no sentido da condenação administrativa. Portanto, não há que se falar em cerceamento, no caso, incidindo o entendimento de que, em processo administrativo sancionador, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio da *pas de nillité sans grief*.

[...]

XIII - Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial, a fim de restaurar a sentença de improcedência dos pedidos, invertendo-se a sucumbência. (AREsp 2.075.429/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 17.6.2024, grifos acrescidos.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DECISÃO ADMINISTRATIVA. MULTA ADMINISTRATIVA. FORNECIMENTO DE PASSAGENS GRATUITAS A IDOSOS. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RE 1.083.955/STF. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ.

1. A pretensão recursal implicaria o ingresso e a revisão dos critérios econômicos e de regulamentação da prestação do serviço, bem como a interferência na concorrência entre as empresas quanto à oferta de serviços "executivos" e "convencionais" do transporte coletivo.

2. Destaca-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentado no RE 1083955 AgR (Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28.5.2019), no sentido de que **incide o dever de deferência do Judiciário às decisões de órgãos administrativos tomadas sob os aspectos econômico e técnico, diante da falta de expertise e capacidade institucional de Tribunais para decidir sobre questões policêntricas e prognósticos especializados**, em que a intervenção judicial poderia ensejar efeitos nocivos à concorrência.

3. Ademais, a decisão agravada expôs a necessidade de apreciar a capacidade e a possibilidade de fornecimento de transporte na modalidade

"executivo" pelas empresas, bem como a ocorrência de real impedimento/ausência de oferta ao acesso ao serviço "convencional". Assim, é evidente que alterar as conclusões adotadas na origem, como defendido nas razões recursais, demanda nova apreciação do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em Recurso Especial ante o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 2.145.493/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 13.12.2022, grifos acrescidos.)

No caso concreto, o entendimento do Conselho Diretor da ANATEL a respeito da operação está devidamente fundamentado e, ao menos em um juízo deliberatório, próprio desta via processual, não representa manifesta ilegalidade ou abuso de poder. Confira-se:

A princípio, a tese exposta no pedido de reconsideração parece recorrer a uma categorização puramente dual entre ato vinculado e ato discricionário que já está superada pela doutrina administrativista e pelo processo pragmático de tomada de decisões nas diversas instâncias da administração pública, em especial nas agências reguladoras especializadas. Nas lições dos professores Andreas Krell e Gustavo Binenbojm, não se considera que existam atos administrativos completamente discricionários ou inteiramente vinculados (grifos acrescidos):

[...]

O ato de anuência prévia para a transferência de controle de uma prestadora de telecomunicações comporta o emprego de elementos complexos (societários, antitruste, contábeis, regulatórios, entre outros) para a análise de situações heterogêneas (cada operação tem suas particularidades), em que a necessidade de um verdadeiro e adequado poder discricionário, porém de conteúdo técnico, é essencial para atender ao interesse público, já que a valoração fática e jurídica de componentes regulatórios ou concorrenciais em transações societárias cujos contornos podem ser excessivamente intrincados não é compatível com uma verificação trivial e homogênea de atendimento de critérios objetivos e subjetivos de natureza fundamentalmente vinculada.

Tanto é assim que a própria imposição de condicionamentos nas anuências prévias, muito deles de caráter particular e cuja formatação requer um elevado patamar de domínio técnico, é uma prova inequívoca da necessidade e do uso da discricionariedade do órgão regulador para moldar os princípios que regem o setor de telecomunicações. Entretanto, diferentemente do que pretende fazer crer a autora do pedido de reconsideração, os condicionamentos não são panaceia e não são adequados para situações insuperáveis.

Naqueles cenários em que não seja possível remediar o impedimento para um candidato ascender ao controle de empresa outorgada, a aplicação de condicionamentos não será possível. E tais casos, ainda que sejam de proporção minoritária, não são incomuns na atuação da Anatel, assim como não é inédito que a Agência tenha formado um juízo de valor sobre condições subjetivas discricionárias daqueles que pretendem controlar uma prestadora regulada.

[...]

Em relação ao impacto causado aos usuários dos serviços de telecomunicações, o pedido de reconsideração postula que não se deveria presumir risco à prestação do serviço proveniente de uma ação tomada no âmbito de uma relação contratual e privada e que a responsabilidade pela elevação do número de reclamações apuradas no Processo nº 53500.040051/2020-51 foi inexpressiva e deve estar adstrita à própria SURF, em razão dos precedentes da Agência que tem julgado inválidos os argumentos que atribuam a terceiros ou a fatores externos a responsabilidade por infrações regulamentares.

Alega-se, ainda, que não seria razoável supor que uma empresa de um grupo internacionalmente atuante no segmento de telecomunicações, que busca o direito de assumir sua posição acionária, comprometeria a prestação dos serviços em prejuízo a si própria, e que a suspensão da plataforma não teve relação causal direta com o inexpressivo número de usuários afetados.

Além disso, os pareceres denotaram que a prática de infrações contra usuários ou consumidores de serviços de telecomunicações não pode ser considerada indício ou prova de risco à prestação do serviço, já que as normas regulamentares do setor de telecomunicações não são aplicáveis à relação comercial havida entre PLINTRON MOBILITY e SURF, e que a proteção dos consumidores não passa pelo exercício da competência da Agência para avaliar transferências de controle em anuência prévia.

Sobre esses pontos, primeiro é relevante evidenciar que **a Análise nº 152/2023/VA indicou de maneira precisa o intrínseco nexo de causalidade temporal entre a suspensão da plataforma e o surgimento de patamares anormais de reclamações dos usuários da SURF, bem como entre a retomada de níveis ordinários de queixas e a substituição da plataforma por similar nacional.** O número absoluto de reclamações ou a perda de número de acessos da SURF, conforme apresentado pela peticionária, não são dados vitais para a análise do caso, pois este não é o locus para mensurar o impacto em si, mas para demonstrar a sua existência e as suas origens.

A PLINTRON BR reconhece, no âmbito da arbitragem, que alguns dos impactos da paralisação da sua plataforma e as datas em que ocorreram são coincidentes com a ascensão da curva de reclamações registrada no gráfico apurado pela SRC, conforme se verifica da tradução juramentada da decisão arbitral (SEI nº 10557202) (grifos acrescidos):

[...]

A anuência prévia, de maneira análoga, não é o processo adequado para discutir a quem atribuir a responsabilidade pelos impactos aos usuários - essa discussão é pertinente ao PADO, caso seja instaurado - mas sim para avaliar se deve haver consequências para o postulante que pretende assumir o controle da prestadora devido à sua relação anterior com esta. **Portanto, cabe repisar que a decisão tomada na anuência prévia em análise não se destinou a atribuir culpabilidade a quaisquer das partes nela envolvidas, mas apenas averiguar as condições objetivas e subjetivas da PLINTRON BR para assumir o papel de controladora da SURF.**

Assim, é significativo e notável que, na condição de grupo econômico, a PLINTRON HOLDINGS acumulou o papel de fornecedor com o encargo de acionista da SURF, uma vez que, por meio de suas controladas, gozava dos direitos de propriedade da plataforma e detinha 40% (quarenta por cento) das ações preferenciais da prestadora. **Ou seja, nessa dupla função, é evidente que, ao paralisar a plataforma se utilizando de sua prerrogativa de fornecedora exclusiva e interromper o serviço, a peticionária prejudicou sua própria lucratividade como acionista que tinha prioridade na distribuição de dividendos.**

Portanto, a decisão atacada não se baseou numa suposição de que o grupo PLINTRON, ao assumir o controle da SURF, vá comprometer a prestação dos serviços em prejuízo de si próprio, mas em um fato consumado. E isso não apenas legitima a deliberação, como implica em hipótese contrária a que a peticionária defende: a Anatel não presumiu que uma situação pretérita vá repercutir sobre a condição dos serviços prestados aos usuários.

O que importa, na realidade, é o significado dessa situação pretérita: ela expressa que, independentemente das razões pelas quais as partes se confrontam, **o ingresso da PLINTRON BR na cadeia de comando da SURF se daria por meio de uma tomada hostil de controle acionário com todos os custos**

que isso representa para gestão da prestadora e, em última instância, para o serviço prestado.

Segundo o especialista Amarnath Bhide, professor da cadeira de gestão da Columbia University, estudioso do tema, há evidências em diversos trabalhos acadêmicos, no sentido de que aquisições hostis levam a ineficiências econômicas e devem sofrer o controle regulatório:

Asim, enquanto as aquisições hostis reduzem a diversificação, as aquisições amigáveis a aumentam; onde aquisições hostis desmantelam as equipes corporativas que gerenciam os gerentes das unidades, aquisições amigáveis ampliam seus poderes; e, embora as aquisições hostis muitas vezes transfiram propriedade de empresas de mãos públicas para privadas, em aquisições amigáveis, empresas públicas muitas vezes absorvem os privados. Na verdade, os dados sugerem que, se não fossem as aquisições amigáveis, não haveria muitas tentativas hostis de aquisição - as empresas tornam-se alvos de arbitragem de divisão, por em virtude de sua atividade de aquisição anterior, não por causa dos negócios que possuem desenvolvido a partir de dentro. (BHIDE, 1988, p. 153, tradução livre)

O deferimento da anuência da forma expressa nos autos cria ameaças de um desalinhamento de incentivos entre sócios disputando o controle e a camada gerencial da prestadora - alta diretoria e Conselho de Administração. Isso pode gerar um conflito de agência entre principais (acionistas) e agentes (executivos), que podem estar trabalhando não para um objetivo comum, mas para maximizar interesses pessoais contrários ao objetivo regulatório de ampliação do serviço de telecomunicações.

A operação, tal como apresentada à Anatel e devido ao seu histórico, caso aprovada, sinaliza que dois grupos antagônicos irão dividir o controle da prestadora operando suas atividades sociais e seu funcionamento em um ambiente permanente de tensão e falta de acordo para atingir sua função social de servir aos usuários dos seus serviços de telecomunicações. E esta é uma consequência insuperável e, portanto, não remediável por meio de um condicionamento do órgão regulador.

(Acórdão 44, de 22 de fevereiro de 2024, fls. 533-553, grifos acrescidos.)

A agravante invoca, em reforço de sua tese, o caráter polarizado do julgamento pelo Conselho Diretor e transcreve trechos do voto vencido de um dos Conselheiros, com o propósito de demonstrar a fragilidade técnica da decisão majoritária. Esse argumento, a rigor, milita contra a própria agravante. O fato de a deliberação ter sido tomada por maioria em tema de elevada complexidade regulatória, com divergência fundamentada entre membros igualmente especializados do colegiado, é precisamente o que, em princípio, torna inadequada a substituição desse juízo. Quando a própria tecnicidade do assunto suscita dissenso entre os especialistas institucionalmente designados para apreciá-lo, reforça-se (não se enfraquece) a necessidade de o Poder Judiciário preservar o espaço de deliberação da agência reguladora, em vez de antecipar o desfecho da controvérsia antes mesmo do trânsito em julgado da ação mandamental.

Este Voto não pretende antecipar nenhum juízo sobre o mérito do Mandado de Segurança. Não se está a dizer que a Anuência Prévia não deva ser concedida, nem que o *mandamus* deva ser denegado. O que a decisão agravada assentou é mais preciso e mais limitado: que a execução provisória do acórdão do TRF3, **antes do trânsito em julgado**, comporta o risco de produzir **fato irreversível no plano societário e regulatório**, razão

pela qual a suspensão deve ser mantida até que o resultado da ação mandamental se torne definitivo, diante da *expertise* técnica da agência reguladora sobre o assunto. A Plintron, se tiver razão no mérito, verá seu direito efetivado com o trânsito em julgado. O que não se admite é que a execução antecipada de decisão ainda sujeita a reforma imponha ao sistema regulatório de telecomunicações — e à coletividade — os riscos decorrentes de uma transferência de controle que pode, ao fim, revelar-se indevida.

A agravante argumenta que os efeitos da Anuência Prévia seriam integralmente reversíveis no plano jurídico-administrativo. Ocorre que a experiência regulatória demonstra que a assunção efetiva do controle de uma empresa prestadora de serviços de telecomunicações deflagra uma cadeia de atos societários, contratuais, operacionais e regulatórios cujo desfazimento integral, na prática, é extremamente complexo. A irreversibilidade fática (ainda que não necessariamente jurídica) é, por si só, razão suficiente para justificar a manutenção da suspensão na pendência do trânsito em julgado.

Outrossim, a maior parte dos argumentos trazidos no Agravo Interno diz respeito, em essência, ao mérito da controvérsia travada no Mandado de Segurança: a ilegalidade da negativa de Anuência Prévia pela ANATEL, a natureza vinculada do ato administrativo, o regime jurídico aplicável à Surf, o impacto do evento de 2020 sobre os usuários e a inexistência de conexão entre a HDE 7.591/EX e a Anuência Prévia.

Esses argumentos, ainda que relevantes, são inadmissíveis nesta via. A Suspensão de Liminar e de Sentença não constitui instância revisora do mérito das decisões judiciais. No entanto, merece registro específico a invocação pela agravante do acórdão proferido pela Corte Especial na HDE 7.591/EX.

A Plintron sustenta que aquele julgado afastou a existência de ato de sabotagem ao sistema brasileiro de telecomunicações, o que infirmaria a premissa fática adotada pela decisão agravada. Tal conclusão, contudo, não encontra amparo na leitura do acórdão.

A Corte Especial, no julgamento da HDE 7.591/EX, exerceu juízo meramente deliberatório, adstrito à verificação do cumprimento dos requisitos formais de homologação e à ausência de ofensa à ordem pública, à soberania nacional e à dignidade da pessoa humana. Confira-se o Voto da Ministra Nancy Andrighi, relatora (fl. 1.520 da HDE 7.591/EX, grifei):

A alegação de que a recorrente violou a boa-fé objetiva ao descumprir o contrato, paralisando os serviços, **não é sindicável nestes autos de homologação da sentença arbitral estrangeira**, porque versa sobre o mérito da relação jurídica entabulada entre as partes.

No mesmo sentido foi o Voto-Vista do Ministro Benedito Gonçalves (fl. 1.526 da HDE 7.591/EX, grifei):

No caso, eventual exame do conteúdo de fundo da sentença a respeito da existência ou não de prejuízo causado ao agravante pelo agravado, ao sistema de telecomunicações nacional, a consumidores, ou sobre a ocorrência de violação à boa-fé objetiva que rege os contratos, **não nos parece possível na via estreita destinada à homologação de título alienígena, pois são todas questões de mérito que exigiriam ir além da observância do próprio título a homologar.**

Em outras palavras, a Corte Especial não fez nenhum juízo de mérito sobre a existência ou a inexistência de ato de sabotagem ao sistema de telecomunicações; recusou-se expressamente a examinar essa questão, por ser alheia ao objeto do processo de homologação, que se debruça apenas sobre conteúdo da sentença estrangeira e outros requisitos formais.

A Plintron sustenta, ademais, que a Corte Especial teria reconhecido a ausência de conexão entre a HDE 7.591/EX e o procedimento administrativo de Anuência Prévia. Na verdade, este Tribunal apenas concluiu que o indeferimento da Anuência Prévia pela ANATEL não obstava a homologação do título arbitral, dado que este se circunscreve à controvérsia comercial travada entre a Plintron e a Surf — notadamente ao crédito da Plintron no valor de US\$ 4.500.839,00 (quatro milhões, quinhentos mil, oitocentos e trinta e nove dólares americanos).

Tal entendimento, contudo, não impede que a ANATEL fundamente a suspensão da Anuência Prévia anteriormente concedida — como dito, em cumprimento à decisão judicial prolatada no Mandado de Segurança de origem — na superveniente decisão da Vice-Presidência do STJ nos autos da HDE 7.591/EX, que, ao deferir efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário interposto pela Surf, consignou (fl. 1.736 daqueles autos):

No caso dos autos, verifica-se que a parte recorrida, ao descontinuar o fornecimento da Cloud Communication Platform (“CCP”) para a operação da plataforma de serviços de telefonia no Brasil, diante da existência de cláusula no Master Service Agreement (“MSA”) de manutenção da plataforma ainda que diante de rescisão unilateral do acordo, contribuiu de forma decisiva para que a ora recorrente enfrentasse grave e difícil situação perante seus clientes e fornecedores.

Com efeito, a descontinuidade abrupta de serviços de telecomunicações que possuem natureza pública e essencial, pode gerar prejuízos de ordem econômica e social, além de danos de ordem tributária e trabalhista.

Dito de outro modo, não se pode confundir a avaliação dos requisitos objetivos da homologação de sentença estrangeira, que impõe o exercício de um juízo meramente deliberatório acerca de uma disputa comercial, com a análise regulatória da ANATEL.

Também não procede o argumento de que a atuação da Surf se enquadraria no regime privado de telecomunicações e que, por isso, a exigência de Anuência Prévia estaria afastada ou atenuada.

O art. 97, *caput* e parágrafo único, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) não distingue entre prestadoras em regime público e prestadoras em

regime privado ao exigir a prévia aprovação da ANATEL para a transferência de controle societário. A exigência de anuência prévia aplica-se, portanto, independentemente do regime jurídico sob o qual a empresa explora o serviço de telecomunicações.

Ademais, no exercício desse poder autorizatório, a ANATEL não atua apenas como árbitro de interesses privados ou como instância de verificação concorrencial, mas também como guardiã dos direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações. É o que determina o art. 19 do Decreto 2.338, de 7 de outubro de 1997 (Regulamento da ANATEL), ao estabelecer que a Agência "articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações".

Seja qual for o regime jurídico de exploração do serviço, os milhares de consumidores da Surf permanecem sob a proteção regulatória da ANATEL, e é exatamente essa proteção, concretizada no poder-dever de examinar previamente as transferências de controle societário, que a execução provisória do acórdão do TRF3 ameaçava suprimir antes do trânsito em julgado. O debate sobre a natureza do ato de aprovação não afasta a competência regulatória da ANATEL para apreciá-lo, e é precisamente essa competência que a Suspensão de Liminar e de Sentença deferida buscou preservar.

Em seguida, a agravante qualifica a negativa de Anuência Prévia como "banimento setorial ilegal", praticado sem respaldo normativo e sem devido processo legal. Trata-se de questão de mérito que não pode ser aprofundada nesta estreita via. Contudo, deve-se registrar que a negativa de Anuência Prévia para transferência de controle societário é o exercício direto da competência expressamente atribuída à ANATEL pelo art. 97, parágrafo único, da Lei 9.472/1997, segundo o qual a aprovação "será concedida se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato".

O dispositivo confere à Agência não apenas a faculdade mas também o dever de negar a anuência quando verificadas as condicionantes legais, e foi precisamente isso o que o Conselho Diretor entendeu ter ocorrido ao identificar risco à prestação do serviço. Qualificar de "banimento ilegal" o exercício de competência expressamente prevista em lei revela imprecisão conceitual incompatível com a natureza do ato. A deliberação da agência, pelo simples fato de ter sido desfavorável à agravante, não configura abuso de poder.

No ponto, a agravante sustenta que a ausência de instauração de Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) demonstraria que o episódio de 2020 não causou danos relevantes aos consumidores. Contudo, a Anuência Prévia e o procedimento sancionatório são instrumentos regulatórios de natureza radicalmente

distinta. O PADO é mecanismo punitivo e repressivo, voltado a apurar e sancionar descumprimentos já consumados. A Anuência Prévia, ao contrário, é decisão de caráter preventivo, anterior à concretização da operação societária, por meio da qual a agência reguladora avalia prospectivamente se a transferência de controle pretendida representa risco à continuidade e à qualidade do serviço.

A ausência de procedimento sancionatório nada diz sobre o juízo preventivo que a ANATEL está obrigada a realizar no momento da anuência. Uma agência reguladora pode concluir que determinado histórico de conduta representa risco futuro justificador da negativa de anuência ainda que, por razões de competência ou de tempo, não tenha instaurado — nem pudesse instaurar — procedimento punitivo contra o agente envolvido. Exigir que só haja risco regulatório onde haja processo sancionatório prévio é confundir prevenção com punição e esvaziar a função essencialmente prospectiva que a legislação atribui ao instituto da Anuência Prévia.

Essa distinção conceitual, a propósito, foi expressamente articulada pela própria ANATEL na Análise 25/2024/AF, que subsidiou o Acórdão 44, de 22 de fevereiro de 2024, o mesmo acórdão que manteve a negativa de Anuência Prévia ao rejeitar o pedido de reconsideração da Plintron.

Consta daquele documento (fl. 545, grifos acrescidos):

A instauração de um PADO com base nos fatos e dados apresentados no Processo nº 53500.040051/2020-51 não deve ser tomada como uma condição necessária para a formação de juízo de valor sobre a possibilidade de tomada de controle de uma prestadora. Isso porque, enquanto o PADO, como processo sancionatório, pressupõe a reunião de elementos indiscutíveis de dolo e prática da infração com seu rito processual próprio, na anuência, cabe uma decisão precaucional caso os indícios apresentados sejam elementos razoáveis da impossibilidade subjetiva de um candidato a assumir o controle.

Tanto isso é verdade que, no caso do PADO, cujo resultado tem natureza punitiva, **a apuração ainda pode ser realizada, já que os fatos narrados no Processo nº 53500.040051/2020-51 não prescreveram.** No entanto, na anuência prévia, que requer uma decisão imediata da Agência, é necessária uma posição preventiva que não tem caráter punitivo.

Ademais, a passagem confirma que a ANATEL não descartou a instauração do PADO, contrariando frontalmente a tese da agravante.

Por fim, a invocação de "oito decisões judiciais favoráveis" como argumento de reforço do Agravo Interno merece qualificação precisa, pois a contagem não resiste a exame mais cuidadoso. Das oito decisões arroladas pela agravante, apenas três efetivamente reconheceram o direito à Anuência Prévia com cognição própria sobre o mérito: a liminar concedida pelo juízo de primeiro grau, a sentença que a confirmou e o acórdão da 3ª Turma do TRF3 que manteve a sentença em grau de apelação. As demais cinco decisões — que a agravante soma ao total como se fossem pronunciamentos

autônomos sobre o mérito — limitaram-se a indeferir efeito suspensivo aos recursos interpostos pela ANATEL ou a determinar o cumprimento das decisões já proferidas.

Mais relevante ainda é o que a agravante omite nessa contagem. A Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em dezembro de 2024, na SLS 5030643-88.2024.4.03.0000, deferiu pedido formulado pela ANATEL para suspender os efeitos da tutela antecipada confirmada em sentença nos autos do Mandado de Segurança 5001170-55.2024.4.03.6144 — as mesmas decisões de primeiro grau que a agravante arrola entre as que lhe seriam favoráveis. Eis os fundamentos adotados pela Presidência do Tribunal Regional (fls. 79-87, grifos acrescidos):

Na espécie, trata-se de decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal de Barueri, no âmbito de Mandado de Segurança impetrado pela PLINTRON BR, para obrigar a ANATEL a expedir ato de Anuência Prévia à operação de assunção do controle da SURF TELECOM S/A (SURF), empresa prestadora de serviços de telecomunicações de regime privado. Conforme colhe-se dos autos, a ANATEL, por meio do Acórdão 327/2023, havia negado anuência prévia sob o argumento de que "há risco à prestação do serviço em virtude da constatação de afronta intencional e direta aos direitos dos usuários do serviço de telecomunicações e sua possível manutenção após a realização da operação societária", alegação que foi repisada na inicial do presente pedido de suspensão, no qual se afirmou que a PLINTRON "agiu por deliberadamente prejudicar os usuários do serviço público prestados pela SURF ao interrompê-lo sem prévio aviso, como forma de pressionar esta última empresa ao pagamento de determinada dívida corporativa, conduta evidentemente violadora dos direitos dos consumidores" (ID.308637717, f. 7). A sentença concessiva de ordem, cujos efeitos ora se pretende suspender, assim apreciou a questão:

[...]

Na esteira do relatado, a agência reguladora questionou tal decisão sob a alegação de risco à ordem administrativa e econômica, por imiscuir-se o Judiciário em campo administrativo altamente especializado, sem que presentes as hipóteses excepcionais a permitir esta ingerência, e por possibilidade de dano ao serviço de telecomunicações e aos usuários.

[...]

Como se observa, compete ao Conselho Diretor anuir ou não a operações que alterem o controle de empresa concessionária de serviço público fiscalizado pela ANATEL, segundo critérios próprios, destacando-se os crivos referentes à competição setorial e a possibilidade de risco à prestação do serviço.

Este juízo, em se tratando de agência reguladora, é informado pelo que, com alguma polêmica, parte substancial da doutrina pátria administrativa refere como “discricionariedade técnica”.

Não sendo este o espaço, tampouco a oportunidade, para discussão aprofundada deste conceito, é suficiente ao escopo do caso invocar a porção do termo em que atualmente há consenso doutrinário: a atribuição de “discricionariedade técnica” diz respeito à especialização das agências reguladoras para definir e aplicar conceitos amplos e indeterminados (como, ao que ora releva, o de “risco à prestação do serviço”) e pode ser objeto de controle judicial (cf., por exemplo, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. Estudos de direito público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello". Marcelo Figueiredo; Valmir Pontes Filho (orgs.). São Paulo: Malheiros Editores, 2006, pp. 480-504).

Desta maneira, tem-se que, de um lado, está, de fato, dentro dos poderes da ANATEL (cabendo especificamente ao Conselho Diretor, dentro da

estrutura administrativa da agência) o de interpretar quais situações concretas materializam riscos à manutenção do serviço público. Por outro, é certo que esta análise deve obediência aos postulados de legalidade, proporcionalidade, impessoalidade, razoabilidade e demais princípios afetos à seara administrativa.

É frente a este contexto que se deve observar a margem decisória cabível em sede de suspensão de segurança, que não se trata, por definição, de exame de mérito, mas, sim, de salvaguarda incidental e temporária sobre externalidades potencialmente negativas, do ponto de vista público, do estado de processamento de demandas judiciais envolvendo a Administração.

Sob estas balizas, é forçoso reconhecer que, ao momento, a obrigação judicial de outorga de anuência à operação de transferência de controle tratada nos autos de origem é circunstância que, efetivamente, detém, a priori, potencial de risco ao interesse público, na medida em que, para além do exercício do regular controle de legalidade dos atos da ANATEL, avançou sensivelmente sobre a válida margem discricionária da agência para decisão a respeito da operação societária em questão.

Nesta medida, como já destacado, não cabe decisão sobre a lide subjacente neste feito. Contudo, sem adentrar à validade ou não da decisão da agência reguladora, é derivação obrigatória dos limites do controle de legalidade, enquanto atribuição do Poder Judiciário no sistema de freios e contrapesos dos Poderes Públicos, que este não pode desbordar da mera correção da ilegalidade constatada e objetivamente delimitada.

Sucedendo que, da transposição deste imperativo ao caso dos autos, exsurge a constatação de que, ainda que por hipótese se considere manifesta a ilegalidade da decisão do Conselho Diretor da ANATEL, a resultante haveria de ser a anulação da decisão e obrigação de que a agência procedesse à nova análise da operação até seus ulteriores termos, no exercício de atribuição decisória que cabe ao Executivo, e não a direta imposição da anuência pelo Judiciário, tal como ocorrido.

Veja-se que entender que o fundamento declinado para embasar a rejeição da operação não é válido não significaria, de qualquer modo, e tanto menos de pleno direito, que a operação deveria ser admitida, sem qualquer tipo de restrição. Quando menos, tal raciocínio ignora a sequencialidade do processo de decisão e do encadeamento das etapas de análise cabíveis no procedimento.

O caso dos autos é, inclusive, bastante exemplificativo desta circunstância, na medida em que a anuência depende de atendimento de requisitos múltiplos: avaliação documental, análise concorrencial, juridicidade da operação, e crivo discricionário do Conselho Diretor.

Note-se que o Conselho Diretor pode, por exemplo, condicionar a anuência à avaliação de requisitos de desempenho, o que foi expressamente suscitado na divergência aberta quando da análise do pedido de reconsideração da PLINTRON, nos termos do voto vencido proferido (ID. 308638300, f. 04):

[...]

Portanto, no âmbito do controle de legalidade da discricionariedade administrativa, não há como se tolher a possibilidade de que, retificado o devido processo legal administrativo, o Conselho Diretor da ANATEL novamente delibere sobre a operação e possa, caso supere a etapa do cabimento ou não da anuência, avançar e decidir sobre eventuais critérios condicionantes que entenda aplicáveis.

Assim, da mesma forma que é evidente que da regularidade da documentação apresentada ao Executivo, isoladamente considerada, não resulta a obrigatoriedade de anuência, o afastamento de determinada situação classificada como denotadora de risco ao serviço público não impõe, tampouco, diretamente, a anuência irrestrita à operação.

Logo, por todos os prismas, não cabe ao Judiciário avocar o poder regulatório da ANATEL para, após eventualmente afastar erro de procedimento, ou determinado argumento meritório, prosseguir por si e originariamente na conclusão da apreciação do pedido de anuência, impondo a

respectiva outorga, menos ainda incondicionada, na medida em que, assim procedendo, incorreria, ele próprio, em violação à separação de poderes e indevida incursão nas atribuições conferidas pela legislação de regência à agência reguladora, responsável por mercado de elevada especificidade técnica.

Observa-se, portanto, que a Presidência do TRF3, examinando o mesmo conflito e a mesma controvérsia regulatória, chegou à mesma conclusão da Vice-Presidência deste Tribunal: a obrigação judicial de outorga de anuência prévia, por avançar sobre a margem decisória do Conselho Diretor da ANATEL em matéria de elevada especificidade técnica, detém potencial de risco ao interesse público e justifica o deferimento da contracautela. Se a Presidência do TRF3 não pôde estender a suspensão ao acórdão proferido pela própria 3ª Turma (por ausência de competência hierárquica para tanto), a ausência dessa extensão decorre de limitação processual, e não de divergência de mérito quanto ao risco identificado. Logo, o quadro real é que dois órgãos com competência suspensiva (a Presidência do TRF3 e a Vice-Presidência do STJ no exercício da Presidência) examinaram o caso e concluíram, de forma convergente, pela presença dos pressupostos para o deferimento da contracautela.

Por fim, a agravante sustenta que o *periculum in mora* milita em seu favor, porquanto aguarda, há mais de três anos, o cumprimento de sentença arbitral transitada em julgado, e que a manutenção da suspensão prolonga indefinidamente a efetivação de um direito já reconhecido pelo juízo arbitral.

A sentença arbitral invocada pela agravante diz respeito a uma disputa comercial travada exclusivamente entre a Plintron e a Surf relativa ao inadimplemento do Acordo de Investimento celebrado entre elas em 2016. Entre as obrigações reconhecidas no título arbitral estava a submissão pela Surf do pedido de Anuência Prévia à ANATEL.

A ANATEL não integrou a relação jurídica subjacente ao litígio e não está vinculada ao comando da sentença arbitral. **O que a sentença arbitral determinou foi que a Surf deveria submeter os documentos necessários à obtenção da Anuência Prévia, e não que a ANATEL deveria concedê-la.** Assim, a sentença arbitral criou obrigação para a Surf no plano contratual e societário; não criou, nem poderia criar, obrigação para a ANATEL no plano regulatório.

A Agência não está obrigada a conceder a Anuência Prévia porque a Plintron venceu a arbitragem; está obrigada a apreciar o pedido de acordo com os critérios do art. 97, parágrafo único, da LGT, o que fez ao negar a anuência por identificar risco à prestação do serviço.

3. Conclusão

Diante do exposto, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**