

Agência Nacional de Telecomunicações
Comitê de Defesa do Usuários dos Serviços de Telecomunicações

1. Relatório

O Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações se reuniu para a primeira reunião ordinária de 2016 no dia 29 de abril, na Agência Nacional de Telecomunicações.

Dentre as pautas discutidas pelo Comitê – formado por representantes do governo, das empresas de telecomunicações, das entidades de defesa dos consumidores e de organizações não governamentais, nos termos da Resolução nº 650/2015 –, estava o despacho da Superintendência de Relações com Consumidores nº 01/2016/SEI/SRC, que determinou que as empresas se abstivessem de “adotar, no âmbito das ofertas comerciais do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (banda larga fixa), práticas de redução de velocidade, suspensão de serviço ou de cobrança de tráfego excedente após o esgotamento da franquia”, mediante determinadas condições.

O Comitê discutiu também o Acórdão nº 151, de 22 de abril de 2016, do Conselho Diretor da Anatel, que determinou, como consequência de avocação de processo por “repercussão social”, que as prestadoras citadas pelo despacho decisório “ficam impedidas de adotar práticas de redução de velocidade, suspensão de serviço ou de cobrança de tráfego excedente após o esgotamento da franquia, ainda que tais ações encontrem previsão em contrato de adesão ou em plano de serviço, por prazo indeterminado, até ulterior decisão do Colegiado”.

Dentre as discussões realizadas pelo Comitê de Defesa dos Usuários de Telecomunicações – daqui em diante referenciado apenas como CDUST – está a necessidade de ampliação da participação social em eventual decisão da Anatel sobre o tema, respeitando a perspectiva dos consumidores em processos de tomada de decisão.

Nos termos do Regimento Interno do CDUST (Resolução nº 650/2015), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) apresentou proposta de deliberação para o Comitê, propondo formalmente que o Conselho Diretor seja notificado para iniciar ação regulatória com participação social e análise de impacto regulatório para avaliação de cenários

regulatórios distintos e os impactos de tais cenários para grupos afetados no Brasil.

Conforme art. 9º do Regimento Interno, o Presidente do CDUST, Conselheiro Aníbal Diniz, designou como relator da matéria o Sr. Rafael Zanatta, pesquisador do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor.

Este relatório apresenta as competências formais do CDUST para decisão e a proposta de deliberação para os membros do Comitê.

2. As competências do CDUST

A Anatel deve exercer no setor de telecomunicações as competências legais em matéria de defesa e proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações (art. 19 da Lei 9.427/1997).

O CDUST é um Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações vinculado ao Conselho Diretor da Anatel. A finalidade primordial deste Comitê é assessorar e subsidiar o Conselho Diretor no controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de telecomunicações, nos termos do regimento interno, aprovado pela Resolução n. 650, de 15 de março de 2015.

O CDUST possui tarefas institucionais determinadas pelo seu regimento interno. A primeira tarefa é propor ao Conselho Diretor diretrizes para adoção de procedimentos de controle e prevenção de infrações dos direitos dos usuários de telecomunicações que permitam às Superintendências atuar coerentemente na aplicação de normas.

A segunda missão é assessorar o Conselho Diretor na mediação de conflitos de interesses entre agentes econômicos e usuários de serviços de telecomunicações – como no caso presente, onde há uma clara tensão entre consumidores e empresa de conexão à internet que pretendem implementar o modelo de negócios de internet fixa com franquias de dados.¹

A terceira missão é propor instrumentos deliberativos que afetem os usuários de telecomunicações para deliberação do Conselho Diretor, o que envolve diretamente a quarta missão do CDUST, que é contribuir, no

¹ Ver detalhes em: <http://www.idec.org.br/internetlivre>

âmbito do planejamento regulatório da Anatel, na definição das ações prioritárias em defesa dos usuários de telecomunicações.

3. A prioridade de uma discussão pública sobre franquias de dados na Anatel, conforme seu regimento interno

Como ficou evidente da repercussão social negativa do despacho decisório da Superintendência de Relações com Consumidores da Anatel, a agência precisa analisar, com cuidado, qual é a **real necessidade de imposição de franquias de dados na internet fixa**.

Considerando que a Resolução nº 614 de 2013, que aprovou o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia e permitiu a “franquia de consumo” no art. 63, foi realizada sem análise de impacto regulatório, é crucial que a agência revise seus procedimentos regulatórios e aplique o que está no seu novo regimento interno, em especial no capítulo que trata de procedimentos normativos:

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, **deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório**.

É importante lembrar que a Resolução nº 614/2013 não foi precedida de análise de impacto regulatório e de instrumentos participativos para aprovação de ato normativo:

Art. 65. O Conselho Diretor tem o dever de, antes de editar a Resolução, examinar as críticas e sugestões encaminhadas em virtude de Consulta Pública e, quando houver, de **Audiência Pública, assim como aquelas formuladas pelos Comitês de que trata o art. 60 do Regulamento da Agência**.

Parágrafo único. As razões para a adoção ou não das conclusões apresentadas pela área técnica deverão constar de documento próprio, que será arquivado na

Biblioteca e na página da Agência na Internet, ficando à disposição de qualquer interessado no prazo de 30 (trinta) dias da publicação da Resolução.

Os membros do CDUST concordam que o mercado de provimento de conexão à internet fixa sofreu profundas transformações desde 2013 no Brasil e que as novas práticas empresariais demandam um processo participativo de diagnóstico de problemas e edição de atos normativos.

Nesse sentido, formulamos a seguintes propostas para o Conselho Diretor da Anatel.

4. Deliberações do CDUST

Segundo dados recentes do *World Internet Stats*, o Brasil tem 35 milhões de domicílios conectados à internet. Segundo dados do IBGE, tais domicílios possuem, em média, 3 pessoas por unidade familiar. Existem, portanto, 105 milhões de cidadãos brasileiros – de todas as idades e classes sociais – preocupados com as franquias de dados na internet fixa, à espera de uma resposta da Anatel que seja, de fato, respeitosa aos direitos dos cidadãos e aos princípios do uso da internet no Brasil.

O primeiro passo que o Conselho Diretor precisa realizar é reanalisar os dispositivos da Resolução nº 614 de 2013 (Serviço de Comunicação Multimídia) que tratam do serviço de conexão à internet, readequando-os ao Marco Civil da Internet – lei federal de 2014 que define princípios e usos da internet no Brasil:

Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

- I - o reconhecimento da escala mundial da rede;
- II - **os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;**
- III - a pluralidade e a diversidade;
- IV - a abertura e a colaboração;
- V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VI - **a finalidade social da rede.**

Qualquer resolução da Anatel sobre franquias de dados e serviços de conexão à internet fixa precisa levar em conta os objetivos da promoção do uso da internet do Brasil, voltados à inclusão digital e a ampla participação do cidadão na vida cultural e política do país:

Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:

I - do direito de acesso à internet a todos;

II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;

III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e

IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

O CDUST entende que Conselho Diretor está diante da necessidade de uma nova ação regulatória, definida como “qualquer forma de intervenção da Anatel sobre o ambiente e os entes regulados”. Precisamos de uma ação regulatória com enfoque nos grupos afetados (as “partes que podem ser impactadas pelos efeitos de determinada ação regulatória”) e com tomada de subsídios (a “etapa para construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas, que pode ser aberto ao público”).

Assim, o CDUST propõe ao Conselho Diretor a recomendação de uma ação regulatória com atenção aos incisos VIII e IX do artigo 2º da Portaria 927, com fortalecimento da participação social e observação da perspectiva do usuário nas decisões:

Art. 2º O processo de regulamentação é norteado pelas seguintes diretrizes:

I - compatibilidade com o Plano Estratégico da Agência;

II - simplificação e celeridade administrativas;

III - redução de custos para provimento dos serviços;

IV - melhoria da qualidade regulatória;

V - consolidação e simplificação do arcabouço normativo;

VI - planejamento e transparência da atuação do regulador;

VII - aprimoramento do ambiente de negócios;

**VIII - fortalecimento da participação social; e,
IX - observação da perspectiva do usuário nas decisões da Anatel.**

O CDUST recomenda ao Conselho Diretor o início de novo processo de regulamentação participativo com Análise de Impacto Regulatório, nos termos da Seção V da Portaria nº 927/2015, fazendo com que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação inicie estudo de análise de impacto regulatório com ampla participação das comunidades técnicas e da sociedade civil, em especial o **Comitê Gestor da Internet, os centros de pesquisa sobre internet nas universidades brasileiras e as organizações de defesa dos consumidores, como Procons e ONGs:**

Art. 14. A proposta de regulamentação é **precedida de Análise de Impacto Regulatório**, salvo se dispensada sua realização, nos termos do art. 8º desta Portaria.

Parágrafo único. As Superintendências, bem como a Assessoria Técnica (ATC) em suas atribuições regimentais, participam em estudos de impacto regulatório coordenados pela **Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR)**, à qual compete:

I - coordenar a Análise de Impacto Regulatório, nos termos do Inciso XVII do art. 180 do Regimento Interno da Anatel;

II - aprovar Tomada de Subsídio para obter informações necessárias para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório;

III - propor ao Conselho Diretor a contratação de consultoria especializada para subsidiar a Análise de Impacto Regulatório nos casos de maior complexidade; e,

IV - coordenar a elaboração do Relatório de AIR e assegurar o cumprimento dos preceitos formais da análise.

Art. 15. Na condução da Análise de Impacto Regulatório podem ser realizadas as seguintes atividades, dentre outras:

I - **coleta de dados e informações por meio da realização de Reuniões, Câmaras Técnicas, Grupos Focais, Tomada de Subsídio ou outros meios que a Equipe de Projeto considerar relevantes;**

II - coleta de dados e informações das seguintes fontes, dentre outras:

a) **Grupos Afetados** pela eventual ação regulatória da Agência;

b) Órgãos da Anatel;

c) Órgãos externos, respeitadas as competências regimentais específicas; e,

d) Organismos internacionais;

III - discussão interna com unidades organizacionais que participam do processo de Análise de Impacto Regulatório;

IV - definição de critérios e condições para estabelecer, caso a caso, o nível de profundidade da Análise de Impacto Regulatório e as metodologias a serem utilizadas;

V - avaliação da necessidade de contratação de consultoria; e,

VI - definição de metodologia para Monitoramento do ato normativo a ser estabelecido.

§ 1º A Análise de Impacto Regulatório é formalizada com a elaboração de Relatório, que se baseia nas boas práticas internacionais e utiliza metodologias de análise de impacto adequadas, conforme o caso concreto.

§ 2º **O Relatório de AIR será divulgado na Consulta Pública** ou em outro meio de participação da sociedade.

Art. 16. O Relatório de AIR deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - descrição do tema objeto da Análise de Impacto Regulatório;

II - problemas identificados;

III - **objetivos da ação regulatória;**

IV - **alternativas de ação**, inclusive as que não envolvam alteração no arcabouço regulamentar, se existirem;

V - Grupos Afetados;

VI - **análise de impacto das alternativas**, utilizando preferencialmente métodos quantitativos; e,

VII - conclusões que justifiquem a alternativa preferencial.

§ 1º **Deverão ser analisados os impactos ao consumidor, à concorrência e ao meio ambiente,**

bem como demais interesses difusos e coletivos relacionados ao tema objeto da Análise de Impacto Regulatório, no que couber.

§ 2º As conclusões serão fundamentadas, entre outros aspectos, em discussões qualitativas de eficiência.

§ 3º Os métodos quantitativos eventualmente utilizados no Relatório de AIR devem levar em consideração os indicadores de resultado definidos no Planejamento Estratégico.

O CDUST, em resumo, propõe que o Conselho Diretor delibere sobre a necessidade de ação regulatória sobre a franquia de dados na internet fixa no Brasil, **notificando formalmente a Superintendência de Planejamento e Regulamentação** para que ela inicie, desde já, uma ação regulatória com ampla participação social para produção de conhecimento sobre a necessidade das franquias de dados na internet fixa, incluindo, obrigatoriamente, análise de impacto regulatório com audiências e consultas públicas, nos termos da Portaria 927 de 2015 da Anatel.

É o relatório, que se segue para votação nos termos do art. 9º da Resolução nº 650 de 16 de março de 2015.



Rafael Augusto Ferreira Zanatta

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Membro Titular
CDUST