



**Flávia Lefèvre Guimarães**

**Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e  
Informática da Câmara Federal**

**Audiência Pública 15 de maio de 2012  
Prestação dos Serviços de Telecomunicações**

**Direito à Informação, Vinculação da Publicidade e Telemarketing em  
Telecomunicações**

**I. A natureza pública dos serviços de telecomunicações**

1. Quando falamos de telecomunicações, estamos tratando inequivocamente de serviços públicos.

2. É o art. 21, inc. XI, da Constituição Federal, que atribuiu a União o poder/dever de explorar estes serviços, seja diretamente, seja por intermédio de contratos de concessão, autorização ou permissão.

3. E, ao tratarmos de serviços públicos e a garantia de acesso a eles, deparamo-nos forçosamente com o art. 175, da Constituição Federal, estabelecendo que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”; e, mais, que a lei disporá sobre os direitos dos usuários e a obrigação de manter o serviço adequado.

4. Importante destacar que o inc. XI, do art. 21, da Constituição Federal, quanto ao dever do Estado de garantir o acesso aos serviços públicos, não fez distinção entre serviços prestados em regime público ou privado. Portanto, independentemente do

regime, os serviços de telecomunicações são atribuição da União e, conseqüentemente, são serviços públicos, em razão do que o preceito do art. 174, da Constituição Federal, estabelecendo que o papel de agente normativo e regulador do Estado é determinante para o setor público, se impõe.

5. Apesar da clareza dos dispositivos legais referidos, é comum nos depararmos com o discurso das empresas operadoras confundindo natureza e regime dos serviços, tentando convencer de que os serviços prestados em regime privado são serviços privados e que, por isso, os poderes regulatórios e fiscalizatórios do Poder Público e alguns direitos básicos dos consumidores, específicos de serviços públicos, não se aplicariam.

6. É fácil entender o motivo pelo qual as operadoras dos serviços de telecomunicações insistem nesta linha de raciocínio; pretendem reduzir a abrangência da atuação do órgão regulador sobre suas atividades econômicas e se eximirem de obrigações próprias dos serviços públicos, entre elas a da transparência e do fornecimento amplo de informações.

7. O objetivo das operadoras mostra-se inadequado à natureza dos serviços que prestam quando levamos em conta principalmente os seguintes aspectos: a) o caráter estratégico dos serviços de telecomunicações e suas respectivas infraestruturas para o país; b) sua conseqüente essencialidade para o desenvolvimento social e econômico e c) o vultoso interesse coletivo que revelam.

8. Hoje, o único serviço prestado em regime público é a telefonia fixa comutada – o STFC, contratada por meio de concessões e sujeita a obrigações de universalização e continuidade, conforme arts. 64 e seguintes da Lei Geral de Telecomunicações.

9. O Serviço Móvel Pessoal – SMP, ou telefonia móvel e o serviço de comunicação de dados – denominado pela ANATEL de Serviço de Comunicação Multimídia (Resolução 272/2001), conhecido como banda larga, contra o que dispõe o § 1º, do art. 65, da Lei Geral de Telecomunicações, são prestados em regime privado.

10. Todavia, esses serviços prestados em regime privado têm importância crucial para o cumprimento de políticas públicas. O Plano Nacional de Banda Larga – Decreto 7.175/2010 e os Termos de Compromisso firmados entre a União e as concessionárias

de telefonia fixa, em junho de 2011, por intermédio dos quais aquelas empresas aderiram ao PNBL, são provas cabais desta afirmação.

11. Não sabemos o motivo pelo qual o atual governo resiste em cumprir o que determina o § 1º, do art. 65, da LGT. Porém, o certo é que, independentemente de o SMP e o SCM estarem incluídos no regime público, ninguém pode negar o caráter essencial destes serviços para os cidadãos, como meio de garantir condições mínimas de dignidade, e para setores estratégicos do país.

12. É essencial para os consumidores, pois os serviços de telecomunicações são um dos principais meios para o cumprimento de garantias constitucionais como os direitos à comunicação e à informação (art. 5º, incs. IX e XIV, e 220, da Constituição Federal).

13. É estratégico para o país, pois apoiam atividades públicas fundamentais como os sistemas de segurança, de saúde, de educação, fazendário, financeiro nacional, emissão de documentos entre outros.

14. Portanto, os serviços de telecomunicações devem ser prestados de acordo com as diretrizes definidas pela Lei Geral de Telecomunicações, regulamentada por decretos editados pelo Poder Executivo, nos termos dos arts. 84 e 87, da Constituição Federal, e por atos administrativos expedidos pela agência reguladora, no caso a ANATEL, em caráter secundário, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADIN 1668:

**“STF. ADIn 1668 MC. Relator: Min. Marco Aurélio, 20 de agosto de 1998. Diário da Justiça, Distrito Federal, p.52, 16 abr. 2004 - EMENT VOL-02147-01 PP-00127.**

“(…) fazendo com que as normas técnicas emitidas pelas autarquias sejam sempre submissas à lei e, eventualmente, à regulamentação emanada do Poder Executivo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADIN 1.668-5, manifestado liminarmente no dia 20.08.98 que, ao julgar, entre outros, os incisos IV e X do Art. 19 da Lei 9.472/97, assim decidiu:

“Quanto aos incisos IV e X do artigo 19, sem redução de texto, dar-lhes interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir normas subordina-se aos **preceitos legais e regulamentares que regem a**

**outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado, vencido o ministro moreira alves que o indeferia.”**

Destaque para o voto do Ministro Sepúlveda Pertence:

"Peço vênua ao eminente Relator, com relação aos incisos IV e X, para propor interpretação conforme. **Estou de acordo com S. Exa., em que nada impede que a Agência tenha funções normativas, desde, porém, que absolutamente subordinadas à legislação, e, eventualmente, às normas de segundo grau, de caráter regulamentar, que o Presidente da República entenda baixar. Assim, de acordo com o início do voto de S. Exa., entendo que nada pode subtrair da responsabilidade do agente político, que é o Chefe do Poder Executivo, a ampla competência reguladora da lei das telecomunicações”**.

## **II. O conceito de serviço de telecomunicações adequado e a informação**

15. Ficou para a lei regulamentadora a tarefa de definir o que seja serviço adequado e, para a ANATEL, expedir normas que garantam e materializem as disposições legais e expedidas por decretos do Poder Executivo. A ANATEL desempenha, então, o papel de implementadora das políticas pré-definidas seja por lei, seja por decretos do Poder Executivo.

16. Nessa direção, as leis que tratam dos direitos dos usuários são, acima de todas, o Código de Defesa do Consumidor, depois a Lei Geral de Telecomunicações e, também, a Lei de Concessões, já que a LGT não traz nenhum dispositivo definindo o que seja serviço adequado.

17. O CDC trata expressamente sobre os serviços públicos nos arts. 4º, inc. VII, 6º, inc. X, 20, e 22. E, ao tratar dos direitos básicos do consumidor, atribuiu bastante importância ao direito à informação ampla.

18. A LGT, ao tratar dos direitos dos consumidores, traz no inc. I, do art. 3º que “o usuário de serviços de telecomunicações tem direito de “acesso aos serviços de telecomunicações, **com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza**, em qualquer ponto do território nacional; **de não ser discriminado quanto**

**às condições de acesso e fruição** do serviço e à **informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços.**

19. Ainda, de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/95: § 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência, segurança,** atualidade, generalidade, **cortesia na sua prestação** e modicidade das tarifas.

20. Tendo em vista os dispositivos referidos acima, bem como a crescente complexidade técnica revelada pelos serviços de telecomunicações, é correta a conclusão de que a informação ampla ao consumidor tem papel fundamental para que se possam cumprir todos aqueles fatores expressos no inc. I, do art. 3º, da LGT, e para que se assegurem a eficiência, segurança e cortesia.

21. Especialmente diante da realidade que se impõe cada vez mais de convergência da prestação de diversos serviços de telecomunicações sobre uma mesma plataforma tecnológica e/ou por uma mesma prestadora de serviço, contratados em pacotes com o consumidor.

22. Ou seja, no caso dos serviços de telecomunicações, mais do que nunca o cumprimento da obrigação das operadoras de informação clara e ampla a respeito das condições de prestação dos serviços é imprescindível para que se possa dizer se a prestação do serviço é adequada ou não.

23. A informação deve ser clara desde o momento da oferta, até a execução do contrato, da cobrança e de seu encerramento.

### **III.O direito à informação**

24. Entretanto, o que temos assistido há anos é uma batalha acirrada entre consumidores e fornecedores, envolvendo principalmente cobranças indevidas e descumprimento de oferta e falta de atendimento adequado para solução dos conflitos, quando consideramos a relação direta do consumidor com a prestadora, em total desrespeito ao que dispõe o art. 4º, inc. V, do Código de Defesa do Consumidor.

25. Contribui para a multiplicação de conflitos o modo de contratação dos serviços, que muitas vezes ocorre por telemarketing, cuja abordagem tem sido abusiva, desrespeitando preceitos básicos como a privacidade. São dezenas de contatos por mês para cada consumidor por diversas operadoras, seja por chamadas telefônicas, seja por mensagens pelo celular, com destaque para as vantagens oferecidas, mas sem nenhum detalhe sobre fidelização, preços temporários por conta de promoções, etc ...

26. E não devemos esquecer que a informação tem sido também insuficiente no campo da defesa coletiva de direitos, quando consideramos que as prestadoras dos serviços de telecomunicações operam redes públicas, ou, na pior das hipóteses, redes com clara natureza pública, tendo em vista a essencialidade e o papel estratégico dessas infraestruturas para o cumprimento de políticas públicas sociais e econômicas.

27. Muitas vezes a insuficiência da informação ocorre pela falta de canais eficientes de atendimento ao consumidor, que fica sujeito a contatos telefônicos com empresas contratadas pela operadora do serviço contratado, sem competência técnica e/ou acesso a informações internas da empresa fornecedora para responder de modo eficiente às demandas dos reclamantes.

28. É pacífica a noção de que o atendimento aos consumidores, inclusive com o fornecimento de informações corretas quanto a quaisquer dos aspectos relativos à utilização dos serviços, integra a prestação e, por isso, se for feita de forma insuficiente, enganosa ou abusiva, comprometerá o cumprimento da obrigação prestação de serviço adequado. As diversas normas editadas pela ANATEL, que tratam dos regulamentos de gestão de qualidade estabelecendo parâmetros de atendimento corroboram nossa afirmação.

29. Também o Decreto do SAC, cuja edição foi motivada especialmente pelo mal atendimento conferido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações aos consumidores, reforçam que a disponibilização de informação de forma consistente e clara aos consumidores integra o que se entende por serviço adequado.

30. O TAC firmado entre o Ministério Público Federal na ação civil pública 2002.71.00.000264-2, movida contra a OI no Rio Grande do Sul, também reforça a ideia de que o atendimento e o fornecimento de informação de acordo com o que

dispõem o inc. III, do art. 6º, e o *caput* do art. 20, integram o conceito de prestação adequada de serviço.

31. Mas o dever de informação, quando tratamos dos serviços de telecomunicações, não se restringe à relação direta entre empresa e consumidor.

32. Considerando que às entidades de defesa do consumidor foi atribuído o importante papel de instrumento de execução da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 5º, inc. V, do Código de Defesa do Consumidor, imperioso reconhecer que também a ANATEL está obrigada, inclusive por força dos princípios da publicidade e moralidade expressos no art. 37, da Constituição Federal, a prestar informações de caráter geral sobre questões afetas aos serviços de telecomunicações, tais como processos administrativos contra as operadoras, custos efetivos decorrentes da prestação dos serviços, disponibilidade das infraestruturas e sua titularidade, investimentos, etc ...

33. O objetivo do legislador com o art. 5º, do CDC, bem como com os demais dispositivos que impõem à administração pública o dever de publicidade e transparência, foi claramente o de aparelhar a sociedade para o controle social, visando o aperfeiçoamento e o equilíbrio nas relações de consumo.

34. Nesse sentido, a obtenção de informações relevantes de caráter regulatório e fiscalizatório por parte das entidades de defesa do consumidor é de grande importância, na medida em que o conhecimento de aspectos da prestação dos serviços viabiliza uma participação da sociedade com mais consistência e uma atuação de PROCONS e Ministério Público mais adequada às particularidades do setor.

35. Ocorre que a ANATEL, de forma geral, dificulta o acesso a informações indiscutivelmente de interesse público, aplicando aos seus processos administrativos a regra do sigilo, em afronta direta ao mandamento constitucional determinando que a publicidade é que deve ser a regra e o sigilo imposto apenas em casos excepcionais.

36. Recente sentença proferida pela Justiça Federal do Rio Grande do Sul, em ação civil pública movida pela ANDICON – Associação Nacional de Defesa e Informação do Consumidor, determinou que a ANATEL abra os processos administrativos, em razão do que a agência editou a Portaria 941/2011, regulamentando de forma bastante modesta

o acesso aos PADOs. O SindiTeleBrasil recorreu da decisão e obteve a suspensão cautelar da eficácia daquela sentença.

37. Ocorre que a atuação do Ministério Público Federal e a pressão da sociedade junto a ANATEL levaram a que a agência decidisse revogar o dispositivo de seu regimento interno que impunha a regra do sigilo (Resolução 270/2001, art. 79) e, sendo assim, a ação da associação representativa das empresas perdeu o objeto, já que um de seus principais fundamentos era o dispositivo do regulamento interno da ANATEL.

38. Muitas vezes a atuação ou omissão da agência inviabiliza a obtenção de informações fundamentais para que os consumidores exerçam seu direito à modicidade tarifária, como é o caso das demandas históricas contra a cobrança e os valores abusivos da assinatura básica.

39. A ANATEL até hoje – quase 14 anos depois da privatização – ainda, não possui modelo de custos. Trata-se de ferramenta imprescindível para se aferir o custo real da prestação de serviços e, conseqüentemente, o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão, a fim de se garantir a universalização e a modicidade tarifária.

40. A PROTESTE tem na ANATEL, desde fevereiro de 2009, um pedido de revisão tarifária extraordinária, a fim de reduzir o valor da assinatura básica de R\$ 28,00 (média no Brasil sem impostos) para R\$ 10,00 (sem impostos), propondo que com esse valor os consumidores possam realizar chamadas locais na rede da operadora sem limites, pagando excedente apenas nos casos de chamadas de longa distância e para telefones móveis.

41. A ANATEL até hoje não se manifestou ou apresentou dados que justifiquem a manutenção da assinatura básica no patamar que se apresenta hoje, servindo que está para subsidiar outros serviços prestados em regime privado, contra disposição expressa dos arts. 70, inc. I, e 103, § 2º, da LGT.

42. O Tribunal de Contas da União desde 2003 instaurou mais de 3 processos para apurar o cumprimento das metas de universalização, bem como o equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão, sem nenhum sucesso, tendo em vista a resistência em alguns casos e a inexistência, em outros casos, por parte da ANATEL de fornecer informações.



43. Todavia, o certo é que a existência de informações e sua disponibilização para o público poderiam impedir a ocorrência de conflitos repetidos aos milhares, como é o caso das cobranças não reconhecidas, que atulham os PROCONS, sendo relevante destacar que o Ministério Público Federal de São Paulo já agiu no sentido de obter informações sobre a matéria, apesar da enorme resistência da ANATEL de disponibilizá-las de forma integral e de impedir que as informações passadas ao MPF fossem divulgadas ao público.

44. Outro exemplo de grande importância é o que diz respeito às redes de comunicação de dados (backhaul) e aos bens reversíveis, que têm sido objeto de ações civis públicas ajuizadas pela PROTESTE, com o apoio precioso e fundamental do Ministério Público.

45. Sem a contribuição do Ministério Público, Poder Judiciário e funcionários imbuídos de forte espírito público, informações essenciais para a garantia de patrimônio afetado aos serviços de telecomunicações (art. 102, da LGT e art. 98 e seguintes do Código Civil), bem como bilhões de reais de recursos públicos revertidos para a construção dos acervos necessários para a sua prestação estariam perdidos.

46. Em resumo, no setor de serviços de telecomunicações a informação tem dimensões fundamentais e se constitui como obrigação das operadoras tanto na relação direta com o consumidor – até em respeito ao princípio da boa fé objetiva, quanto na relação que mantêm com o Poder Público, assim como obrigação do órgão regulador, como meio de garantir o controle social e evitar a massificação de conflitos.

#### **IV. A informação e o caráter obrigatório da publicidade e da oferta**

47. É sempre importante lembrar que o Código de Defesa do Consumidor traz diversos dispositivos, voltados para o cumprimento do princípio da boa fé objetiva (art. 4º, inc. III), tais como o *caput* do art. 20, dispondo que “o fornecedor de serviços responde pelos vícios ... decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária”, ou ainda o **art. 66, que, ao tratar das infrações penais, tipifica a conduta de “fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir**

**informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços”.**

48. O mesmo Código de Defesa do Consumidor, nos arts. 30 a 35, traz uma série de disposições para garantir que o fornecedor estará vinculado aos termos da oferta e que responderá pela indenização ao consumidor que sofrer prejuízos pelo descompasso entre a promessa e o fornecimento do produto ou serviço.

49. Ao proibir a publicidade enganosa e/ou abusiva, o CDC, nos parágrafos do art. 37, definiu que é “enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços” e abusiva, aquela que, entre outros ilícitos, induza o consumidor a se comportar de forma prejudicial a seus interesses.

50. Considerando as disposições do CDC relativas à oferta e analisando as publicidades veiculadas pelas operadoras sob o crivo da lei, é fácil concluir que as empresas têm agido de forma enganosa e abusiva.

51. Muitas vezes as empresas desrespeitam os direitos dos consumidores por omissão proposital sobre aspectos fundamentais relativos ao contrato, que no mais das vezes não é entregue ao consumidor, ou só é entregue depois que o serviço é contratado.

52. A oferta conjunta de serviços combinados em pacotes tem gerado muitos problemas para os consumidores, em virtude da falta de informações suficientes, especialmente quanto a descontos promocionais e, pior ainda, quanto à inadequação da qualidade do serviço de banda larga (serviço de comunicação de dados), nos termos do art. 66, do CDC.

53. Têm sido públicos e notórios os questionamentos das operadoras, bem como sua resistência quanto às reais possibilidades de cumprimento dos parâmetros adotados pela ANATEL, com a edição dos regulamentos de gestão de qualidade do SCM e SMP, aprovados pelas Resoluções 574 e 575, de outubro de 2011.

54. Participando de fóruns nos quais estão representadas as operadoras, a PROTESTE tem se deparado com a afirmação por parte dessas empresas no sentido de que não terão como cumprir as metas estabelecidas pela ANATEL, que deverão entrar em vigor a partir de novembro de 2012.

55. Nessa direção, vale lembrar o ataque direto da OI contra os referidos regulamentos, por intermédio de pedido de anulação de diversos dispositivos, que originou a instauração de Consulta Pública pela ANATEL, conclamando a sociedade a confirmar a importância e legalidade das normas editadas, sendo que ainda não temos um pronunciamento definitivo da agência sobre o pedido da OI.

56. De qualquer forma, o certo é que a ANATEL, ao responder pedido de esclarecimento da PROTESTE, já firmou posição no sentido de que o pedido da OI não tem efeito suspensivo e que não implicará no adiamento da entrada em vigor das novas regras de gestão de qualidade do SMP e SCM.

57. As operadoras têm indicado como saída para evitar a configuração de descumprimento das metas, o artifício de alterarem os modelos de contrato, a fim de se esquivarem dos percentuais de velocidade ofertada e comercializada e da velocidade média das conexões, deixando de incluir cláusulas que estabeleçam o compromisso de garantias de velocidade, como está previsto nas Resoluções 574 e 575 de 2011.

58. As empresas têm comentado também que os planos contratados no bojo do PNBL – denominados de banda larga popular – não estariam contemplados pelos referidos regulamentos, na medida em que os Termos de Compromisso firmados entre a União e as concessionárias de telefonia fixa teriam estabelecido parâmetros específicos e diferentes do que está previsto nos regulamentos.

59. Levando em conta que o Decreto 7.512/2011, atribuiu a ANATEL a tarefa de “adotar, até 31 de outubro de 2011, as medidas regulatórias necessárias para estabelecer padrões de qualidade para serviços de telecomunicações que suportam o acesso à Internet em banda larga, definindo, entre outros, parâmetros de velocidade efetiva de conexão mínima e média, de disponibilidade do serviço, bem como regras de publicidade e transparência que permitam a aferição da qualidade percebida pelos

usuários”, a PROTESTE enviou ofício à agência solicitando esclarecimentos a respeito do posicionamento das operadoras.

60. Nesse contexto e levando em conta o prazo próximo de entrada em vigor dos parâmetros de qualidade impostos pelos referidos regulamentos e, ainda que, de acordo com dados recentes divulgados pela imprensa, só as concessionárias já têm mais de 1,2 milhões de consumidores contratados na banda larga popular e que existem no país mais de 16,7 milhões de contratos de banda larga fixa e 41,1 milhões de banda larga móvel, a PROTESTE vem solicitar os seguintes esclarecimentos:

- A) A ANATEL tem acompanhado os termos dos contratos de adesão ofertados aos consumidores pelas operadoras, a fim de verificar se as garantias buscadas com as normas editadas pela agência estão sendo de fato praticadas?
- B) Os regulamentos de gestão de qualidade serão aplicados aos contratos – denominados de banda larga popular – firmados com base nos Termos de Compromisso assinados com as concessionárias em julho de 2011?
- C) Considerando que o fornecimento do serviço de comunicação de dados se caracteriza como de duração continuada, a ANATEL entende que os contratos firmados antes da entrada em vigor dos novos parâmetros estarão contemplados pelas garantias fixadas com os novos regulamentos de gestão da qualidade do SMP e SCM?

61. As perguntas acima foram formuladas, pois, caso se confirme por meio de práticas comerciais de marketing e fixação de contratos de adesão ofertados pelas operadoras o artifício da ausência de cláusulas que vinculem a fornecedora do serviço de comunicação de dados – seja pelo SMP ou SCM – de garantir parâmetros de velocidade de conexão, irão se perpetrar graves desrespeitos ao Decreto Presidencial aludido acima, bem como a direitos básicos expressos pelo Código de Defesa do Consumidor e a direitos expressos nos regulamentos de serviços editados pela ANATEL.

62. De acordo com dados recentes, só as concessionárias já têm mais de 1,2 milhões de consumidores contratados na banda larga popular e existem no país mais de 16,7 milhões de contratos de banda larga fixa e 41,1 milhões de banda larga móvel.

63. É claro, então, que os esclarecimentos dos pontos mencionados são importantes, a fim de evitar a multiplicação de conflitos de consumo, uma vez que as manifestações do Ministério das Comunicações, assim como da Presidência da República relativas ao PNBL, e, ainda, a grande mobilização em defesa das normas de qualidade baixadas pela ANATEL, criaram na sociedade a expectativa razoável e legítima de que, a partir do momento em que passarem a vigorar os novos parâmetros, os consumidores terão banda larga de pelo menos 1 Mbps e de que as empresas estarão obrigadas a manter percentuais mínimos de velocidade de conexão, que não poderão ser menores do que 20%, a princípio, chegando a 60% em 2014.

64. Felizmente, a ANATEL respondeu os pedidos de esclarecimento da PROTESTE, de forma favorável aos consumidores, como se pode verificar no documento assinado pelo superintendente de serviços privados que segue em anexo.

65. Trata-se de importante documento público, que deverá pautar as práticas de marketing das empresas e a fixação de cláusulas contratuais, bem como a atividade das associações, PROCONS e Ministério Público de informar os consumidores e de fazer valer seus direitos.

66. Ainda com relação ao mesmo tema da adequação da oferta publicitária e a qualidade da banda larga, a sociedade se depara agora com novos problemas.

67. De acordo com os regulamentos de gestão da qualidade da banda larga, as operadoras devem contratar empresa que realize o trabalho de medição oficial da qualidade do serviço. A empresa escolhida foi a PriceWaterhouse Coopers, que, no processo de consulta pública sobre a legalidade dos parâmetros dos regulamentos, criticou a atuação regulatória da ANATEL.

68. Veja-se, ainda, que o software escolhido pela ANATEL para medir a qualidade da banda larga não tem capacidade para aferir todos os parâmetros definidos pelos regulamentos e, pior, que a metodologia fixada para a medição inviabiliza a aplicação

plena dos regulamentos de qualidade. A opinião é de representante do Comitê Gestor da Internet, Demi Getschko, publicada em matérias no site especializado Convergência Digital:

## **CGI: Anatel erra no modelo de medição da Internet**

Luis Osvaldo Grossmann

Em meados de janeiro, enquanto ainda repercutia o pedido da Oi de anulação das metas de qualidade na banda larga, a Anatel tomou uma direção capaz de comprometer a efetiva aferição do serviço de conexão à Internet, ainda que mantido o regulamento. Ao definir as premissas de medição dos indicadores, o regulador aceitou limitar o alcance dessa fiscalização.

No dia 18 daquele mês, a agência publicou a Requisição de Propostas para a seleção da Entidade Aferidora da Qualidade, elaborada pelas operadoras fixas e móveis. O documento e seus sete anexos definem o processo de escolha e o serviço a ser prestado pela eleita.

Ali, no Anexo III, a descrição de como deve ser feita a medição dos indicadores de rede extrapola o previsto na Resolução 574 da Anatel – o Regulamento de Gestão da Qualidade – e define que a atuação da entidade aferidora é restrita à rede interna das operadoras.

A regra diz que “a medição deve ocorrer do terminal do assinante ao PTT” e define Ponto de Troca de Tráfego como “solução de rede com o objetivo de viabilizar a interligação direta entre redes de transporte de diferentes Prestadoras que utilizam diferentes políticas de roteamento de tráfego”.

Já no rol de “premissas para medição dos indicadores”, parte da Requisição de Propostas, a definição começa parecida, mas ganha uma frase extra, porém significativa: “os pontos de medição serão pontos de presença na rede da prestadora, aptos a viabilizar a troca de tráfego internet com outras redes”.

Parece fazer sentido que apenas o quintal de cada prestadora seja analisado, por demarcar até onde ela pode ser responsabilizada. O nó do conceito é que ele reduz a uma rede única o que, de fato, é a interação de várias delas. “Isso não é Internet”, resume Demi Getschko, do Comitê Gestor da Internet brasileira.

“É como medir a qualidade de um PABX apenas pelas chamadas entre dois ramais, sem levar em conta a capacidade de fazer ligações externas”, compara Getschko. E a opção do colegiado da Anatel pela medição nos PTTs parece considerar esse raciocínio.

Afinal, praticamente toda a vintena de pontos de troca de tráfego existentes no Brasil não pode ser considerada como parte da rede das prestadoras, uma vez que foram instalados e são geridos pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), braço operacional do Comitê Gestor da Internet.

Apesar de alertada sobre essa aparente fragilidade do modelo, a Anatel preferiu manter o texto. A questão é descrita como “grave erro” logo no primeiro pedido de

esclarecimento das candidatas a Entidade Aferidora da Qualidade, durante o processo de seleção.

“Esta mensagem visa alertar sobre o grave erro no Anexo III da RFP [que] define que os pontos de medição ficam ‘dentro’ da rede da operadora. (...) A prestadora, se assim o desejar, tem todas as condições de influenciar nos resultados das medições, seja pela localização mais privilegiada do ponto de medição dentro de sua infraestrutura, seja por políticas de engenharia de tráfego de dados que privilegiam o setor da rede onde encontra-se o ponto de medição.”

**E conclui: “Esta decisão é extremamente equivocada pois retira a isenção e neutralidade dos processos que executam as medições, e colocará em risco todo o esforço que visa dar transparência e credibilidade ao consumidor dos serviços de banda larga no país.”**

De sua parte, a comissão de seleção da aferidora (composta por Anatel e operadoras) não concordou e respondeu que “a redação do texto com a definição de PTT está alinhada com o disposto nos regulamentos, considerando a garantia da neutralidade e imparcialidade na medição”.

69. A PROTESTE enviou na última semana um pedido de esclarecimento a ANATEL, a fim de que a agência explique a respeito das informações veiculadas na matéria, mas ainda não recebemos a resposta.

70. Esperamos ansiosamente a resposta, pois enorme prejuízo e desmoralização do poder regulatório e fiscalizatório da agência se revelará, caso, depois do grande trabalho da ANATEL e participação da sociedade para a edição das metas de qualidade, a estrutura que vier a ser montada, com o aval da agência, não seja capaz de dar efetividade aos novos regulamentos.



**ANATEL** Agência Nacional  
de Telecomunicações

SAUS Quadra 6 – Bloco H – Brasília/DF – CEP: 70070-940  
(61) 2312-2000 e (Fax 2312-2002)  
<http://www.anatel.gov.br>

Manoel  
Flavio y  
COP  
mjd

Ofício nº 24 /2012/PVSTR/PVCPR/PVST/PVCP/SPV-ANATEL

Brasília, 07 de março de 2012.

À  
PROTESTE - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor  
Avenida Lúcio Costa, 6420 - Térreo - Barra da Tijuca  
22630-013 Rio de Janeiro / RJ

**Assunto: Esclarecimentos – Abrangência dos Regulamentos de Gestão da Qualidade  
SCM e SMP**

Prezado (a),

1. Reportamo-nos ao documento n.º 2107.02/12, de 15 de fevereiro de 2012, protocolizado nesta Agência sob números 53500.004.063/2012 e 53500.004.081/2012 e ao documento, datado de 16 de fevereiro de 2012, também protocolizado nesta Agência sob número 53500.003672/2012, em que a PROTESTE *“requer esclarecimentos a respeito da abrangência dos Regulamentos de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia - RGQ-SCM e do Serviço Móvel Pessoal - RGQ-SMP”*.

2. Sobre o assunto, seguem os esclarecimentos solicitados.

*a) A Anatel tem acompanhado os termos dos contratos de adesão ofertados aos consumidores pelas operadoras, a fim de verificar se as garantias buscadas com as normas editadas pela Agência estão sendo de fato praticadas?*

Inicialmente, vale destacar que o início de vigência das metas de Velocidade Instantânea e Média, dentre os demais indicadores do RGQ-SCM, bem como as metas relativas à Taxa de Transmissão Instantânea na Conexão de Dados e Taxa de Transmissão Média na Conexão de Dados, estabelecidas pelo RGQ-SMP, será a partir de 31 de outubro de 2012.

Assim, como o cumprimento das citadas metas ainda não é exigível, o acompanhamento dos contratos de adesão aos serviços, no que tange ao previsto nesses regulamentos, somente será realizado a partir de novembro.

Porém, cumpre informar que as Prestadoras do SMP devem observância na oferta de conexão de dados por meio de Estações Móveis ao Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, e as Prestadoras do SCM, na oferta de conexão de dados fixa, ao Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 272, de 09 de agosto de 2001.

4



Quanto aos aspectos de qualidade na prestação do SMP, importante mencionar que atualmente o Plano Geral de Metas de Qualidade do SMP, aprovado pela Resolução nº 317, de 27 de setembro de 2002, e o Regulamento de Indicadores de Qualidade do SMP, aprovado pela Resolução nº 335, 17 de abril de 2003, já contemplam diversos aspectos de qualidade da prestação, tais como atendimento, redes, setores de atendimento, etc.

Destaque-se que essas normativas são objeto de constante acompanhamento e fiscalização por parte da Agência desde suas edições e têm gerado a abertura de procedimentos de averiguação específicos ao longo do tempo.

Deve-se mencionar, por fim, que a Anatel atua de diversas formas na busca da efetividade das normas por ela editadas e, nesse contexto, atua por meio de envio de ofícios solicitando adequação de procedimentos, por meio de reuniões de acompanhamento do serviço buscando melhor entendimento das normas e melhores práticas por parte das Prestadoras, por meio de ações fiscalizatórias que verificam, *in loco*, se as normas estão sendo cumpridas, dentre outras ações.

- b) *Os regulamentos de gestão da qualidade serão aplicados aos contratos - denominados de banda larga popular - firmados com base nos Termos de Compromisso assinados com as concessionárias em julho de 2011?*

O RGQ-SCM e o RGQ-SMP estabelecem metas de qualidade a serem cumpridas pelas prestadoras do SCM e do SMP com mais de cinquenta mil acessos em serviço. Todos os planos existentes destas prestadoras, independentemente de sua formatação e oferta, devem estar aderentes às obrigações constantes dos regulamentos.

Nesse sentido, os contratos de adesão firmados entre as prestadoras e os assinantes com base nos Termos de Compromisso do Plano Nacional de Banda Larga – PNBL devem atender às obrigações constantes dos regulamentos, conforme dispõe a seguinte cláusula dos Termos de Compromisso:

*“(nome da empresa) deverá observar os regulamentos da Anatel e garantir a adequação da Oferta de Varejo e da Oferta de Atacado aos padrões gerais de qualidade e demais regras aplicáveis pela Anatel, sujeitando-se à sua fiscalização e às sanções cabíveis no tocante estritamente ao cumprimento destas regulamentações.*

*Parágrafo Único. Para as Ofertas de Varejo, (nome da empresa) garantirá que os padrões de qualidade da oferta não serão inferiores aos das suas ofertas regulares de mercado de mesmas características.”*

- c) *Considerando que o fornecimento do serviço de comunicação de dados se caracteriza como duração continuada, a Anatel entende que os contratos firmados antes da entrada em vigor dos novos parâmetros estarão contemplados pelas garantias fixadas com os novos regulamentos de gestão de qualidade do SMP e SCM?*

Conforme já esclarecido, a partir do momento em que o cumprimento das metas e obrigações do RGQ-SCM e RGQ-SMP for exigível, todas as prestadoras que possuírem uma quantidade igual ou superior a cinquenta mil acessos em serviço deverão atendê-las integralmente. Conforme

D

preceitua a Lei 9.472/97 (LGT), em seu artigo 130, “a prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação”. Assim, todos os contratos firmados entre a prestadora e o assinante, inclusive aqueles anteriores à publicação dos instrumentos normativos, deverão estar aderentes às obrigações constantes dos regulamentos de qualidade.

3. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais julgados necessários.

Atenciosamente,

  
BRUNO DE CARVALHO RAMOS  
Superintendente de Serviços Privados

Ofício nº 15 /2012/PVSTR/PVST/SPV-ANATEL

Brasília, 31 de janeiro de 2012

À Senhora  
FLÁVIA LEFEVRE GUIMARÃES  
PROTESTE - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor  
Avenida Lúcio Costa, 6420 - Térreo - Barra da Tijuca  
22630-013 Rio de Janeiro / RJ

**Assunto:** Esclarecimentos - Pedido de Anulação em face de dispositivos do RGQ-SMP e do RGQ-SCM

Prezada Senhora,

1. Reportamo-nos ao documento datado de 23 de janeiro p.p, protocolizado nesta Agência sob número 53500.001799/2012, em que a PROTESTE “*requer esclarecimentos a respeito dos pedidos formulados pela TNL PCS S.A (OI), com objetivo de anular dispositivos estabelecidos pelas Resoluções 574/2011 e 575/11*”.

2. Sobre o assunto, seguem os esclarecimentos solicitados:

a) *Os pedidos da OI foram recebidos com quais efeitos?*

O procedimento de anulação de atos administrativos está previsto no Regimento Interno da Anatel, e, quando provocado, segue as regras previstas em seu art. 67, conforme transcrição abaixo:

*Art. 67. O procedimento para anulação, quando provocada, obedecerá as seguintes regras:*

*I - o requerimento será dirigido ao Presidente, observados os requisitos do art. 58;*

*(\*\*\*)*

*III - a área técnica competente opinará sobre a procedência ou não do pedido, tomará, quando for o caso, providências para instrução dos autos e verificará se a eventual anulação atingirá a terceiros;*

*IV - quando a área técnica apontar a existência de terceiro interessado, serão o requerente e terceiros interessados notificados para, em quinze dias, manifestarem-se a respeito;*

No caso concreto, a área técnica adotou as providências para a instrução dos autos e identificou a existência de terceiros interessados na eventual anulação dos dispositivos do RGQ-SCM e RGQ-SMP objeto dos pedidos de anulação interpostos pela OI, cabendo à área técnica notificá-los. Observando o rito regimental, a área técnica publicou, como instrumento eficaz de notificação, a Consulta Pública n.º 2/2012.

É importante esclarecer que o curso do processo não implica efeito suspensivo sobre as obrigações instituídas por meio das Resoluções n.º 574/2011 e n.º 575/2011, que permanecem em pleno vigor desde sua publicação.

Após o término da instrução dos autos pela área técnica, o processo será submetido ao Conselho Diretor, que deliberará sobre o mérito da questão.

- b) *O período entre o protocolo dos pedidos da OI e a decisão sobre ele no Conselho Diretor poderá interferir na data de vigência dos Regulamentos de Gestão do SCM e SMP?*

Conforme explicado acima, o curso do processo não implica efeito suspensivo sobre as obrigações instituídas por meio das Resoluções n.º 574/2011 e n.º 575/2011, que permanecem em pleno vigor desde sua publicação.

- c) *Por qual razão a ANATEL, nos casos dos dois exemplos mencionados acima, também não notificou publicamente a sociedade e terceiros interessados, tendo em vista que aqueles pedidos têm repercussão para outros interessados?*

Compete à área técnica, conforme estabelecido no art. 67 do Regimento Interno da Anatel, opinar sobre a procedência ou não do pedido, tomar, quando for o caso, providências para instrução dos autos e verificar se a eventual anulação atingirá a terceiros.

No caso concreto, a Superintendência de Serviços Privados, área técnica responsável pela instrução dos autos, verificou a existência de terceiros interessados e decidiu, como instrumento de notificação, pela publicação de consulta pública na imprensa oficial.

3. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais julgados necessários.

Atenciosamente,

  
BRUNO DE CARVALHO RAMOS  
Superintendente de Serviços Privados