

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 931, DE 2018

Susta os efeitos dos incisos I, II e III do art. 16 e dos incisos I, II e III do art. 17 da Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Telecomunicações.

Autor: Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator: Deputado VITOR LIPPI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 931, de 2018, de autoria do eminente Deputado Celso Russomano, propõe sustar os efeitos dos incisos I, II e III do art. 16 e dos incisos I, II e III do art. 17 do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia – RGQ-SCM, anexo à Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Conforme despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe deverá ainda ser submetido à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de mérito e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e do Plenário desta Casa.

Em sua justificção, o autor argumenta que a regulamentação da Agência permite que as operadoras do SCM (Serviço de Comunicação Multimídia, popularmente conhecido como banda larga fixa, ou internet fixa) forneçam o serviço com velocidade média e instantânea abaixo da taxa máxima contratada pelo usuário. Ainda segundo o Parlamentar, os referidos dispositivos do regulamento afrontam os princípios da Lei Geral de



Telecomunicações e do Código de Defesa do Consumidor que atribuem ao consumidor o direito de usufruir os serviços contratados nas quantidades exatas ofertadas pelo fornecedor.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O inciso V do art. 49 da Constituição Federal de 1988 estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional o poder de *“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*.

Cumpre-nos, dessa forma, analisar se a Anatel teria extrapolado os limites da sua competência regulamentar ao editar dispositivos que atribuem às operadoras de banda larga fixa a prerrogativa de fornecer o serviço com velocidades média e instantânea inferiores à taxa máxima contratada, a teor do disposto nos incisos I, II e III dos artigos 16 e 17 do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia – RGQ-SCM, anexo à Resolução nº 574/11, transcritos parcialmente abaixo (grifos nossos):

“Art. 16. Durante o PMT, a **Prestadora deve garantir uma velocidade instantânea de conexão**, tanto no download quanto no upload, em noventa e cinco por cento dos casos, de, no mínimo: (...)”

III - **quarenta por cento da velocidade máxima contratada** pelo Assinante, a partir do término do período estabelecido no inciso II deste artigo. (...)”

Art. 17. Durante o PMT, a **Prestadora deve garantir uma velocidade média de conexão**, tanto no download quanto no upload, de, no mínimo: (...)”

III - **oitenta por cento da velocidade máxima contratada** pelo Assinante, a partir do término do período estabelecido no inciso II deste artigo. (...)”

No que diz respeito à evolução da regulamentação endereçada pelo PDC nº 931/18, cabe salientar que, posteriormente à apresentação desse projeto, a Anatel aprovou a Resolução nº 717/19. Entre outras determinações,



essa norma revogou o art. 16 do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia, prejudicando parcialmente o objeto da proposição em análise.

No entanto, a Resolução nº 717/19 manteve inalterada a redação do art. 17 do RGQ-SCM, preservando, assim, a eficácia do dispositivo que obriga as operadoras de banda larga fixa a garantir, no período compreendido entre as 10 horas e as 22 horas, *velocidade média* de conexão correspondente a pelo menos 80% *da taxa máxima* contratada pelo assinante do serviço.

No que tange aos aspectos técnicos que envolvem o assunto, é oportuno assinalar que diversos fatores influenciam na experiência de navegação dos internautas, causando distintas percepções sobre a velocidade do serviço prestado. Alguns desses fatores não estão sob controle das operadoras, seja pela própria natureza dos protocolos de transmissão de dados utilizados na internet, seja pelas limitações técnicas dos servidores que hospedam os conteúdos acessados pelos usuários.

A título de ilustração, caso o assinante acesse uma aplicação de internet cujo servidor não seja capaz de suportar grande quantidade de acessos simultâneos, a depender da demanda, a velocidade de conexão percebida pelo usuário pode ser baixa, ainda que sua operadora de banda larga disponibilize capacidade de dados suficiente para prestar o serviço em velocidade muito superior. Além disso, ainda que o provedor da aplicação acessada disponha de infraestrutura para lidar com elevado tráfego, caso haja congestionamento ou outro tipo de gargalo ao longo do percurso lógico que interconecta o usuário e o servidor, a mesma sensação negativa de navegação poderá ser experimentada pelo assinante.

Em ambos os casos, a velocidade real de conexão será inferior à taxa máxima contratada pelo usuário, sem que a operadora tenha responsabilidade sobre o fato, haja vista tratar-se de situação cuja gestão escapa da órbita de ação da empresa. Desse modo, ainda que a prestadora se valha de critérios estatísticos que considerem tais limitações para dimensionar suas redes e ofertar seus planos de serviços, é tecnicamente inviável para ela



garantir ao usuário a oferta de velocidades preestabelecidas de conexão no acesso a todo e qualquer conteúdo na internet.

A regulamentação da Anatel, portanto, nada mais representa do que o reconhecimento dessa limitação intrínseca ao funcionamento das conexões de internet, ao autorizar as operadoras a prestarem o serviço em velocidade inferior à velocidade máxima contratada, desde que nos limites estabelecidos pelo RGQ-SCM. Esse é o motivo pelo qual os contratos de adesão de banda larga praticados no mercado estabelecem como parâmetro para a prestação do serviço apenas uma *velocidade nominal de referência* (*velocidade máxima*), e não uma *velocidade mínima* de conexão¹.

Cabe também observar que, caso a aprovação do projeto induza a Anatel a editar regulamentação obrigando as empresas a fornecer conexões com velocidade igual ou superior à taxa nominal contratada, o serviço de banda larga pode se tornar inacessível a uma parte considerável do público consumidor. Isso porque a medida obrigaria as operadoras a realizar investimentos de considerável monta para adequar suas redes à nova determinação, com inevitáveis reflexos sobre os preços cobrados pelos serviços. Ainda assim, nada garantiria o cumprimento dessa determinação, pois, conforme já mencionado, há gargalos que impactam na velocidade de conexão cuja solução independe da gestão da operadora.

Ademais, cumpre-nos lembrar que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC², em seu art. 50, estabelece que as condições de prestação do serviço devem ser claramente informadas ao consumidor antes da contratação. Assim, faz-se necessário que o assinante seja devidamente informado, no momento da

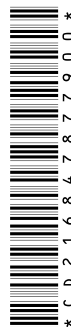
¹ A leitura dos contratos de adesão praticados pelas maiores prestadoras de banda larga fixa do País atesta essa afirmação. Para exemplificar, mencionamos os contratos disponibilizados pelas operadoras Net e Vivo:

- a) **Net (plano de 10Mbps)** - cláusula 2: “**A velocidade máxima** de download é de 10Mbps e a velocidade máxima de upload é de 1Mbps” (https://www.claro.com.br/documento/2019/06/10/documento-plano-servico-10m_final-1374091844454.pdf, acessado em 14/08/19);
- b) **Vivo** - cláusula 3.1.2.: “As velocidades contratadas no VIVO INTERNET FIXA são **velocidades nominais máximas** de acesso, sendo que estão sujeitas a variações decorrentes da própria tecnologia utilizada (ADSL) e das redes que compõe a Internet, conforme os fatores técnicos abaixo expostos que podem interferir na velocidade contratada” (<https://www.vivo.com.br/portalweb/servlets/SearchContentServlet?dID=77533>, acessado em 14/08/19).

² Aprovado pela Resolução da Anatel nº 632, de 7 de março de 2014.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vitor Lippi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216847877900>



contratação do serviço, que a velocidade nominal pode estar sujeita a variações decorrentes de fatores técnicos, garantindo-se, de toda sorte, que a conexão se fará ao menos no limite do percentual mínimo fixado na regulamentação.

Da leitura desse dispositivo do RGC e do próprio Código de Defesa do Consumidor, cabe às operadoras esclarecer previamente aos usuários, tanto nas chamadas publicitárias, quanto nos contratos, que a velocidade informada não representa a velocidade mínima garantida, mas um parâmetro de referência que servirá como base de cálculo da velocidade média mínima prevista em norma. O que se depreende, portanto, é que a origem do problema identificado pelo autor do projeto está não na regulamentação da Anatel, mas na suposta omissão das operadoras em informar adequadamente os usuários sobre os termos da prestação do serviço – matéria que não é objeto da presente proposição.

Uma alternativa possível para solucionar o problema apontado pelo autor do PDC nº 931/18 poderia ser adotada mediante a aprovação de projeto de lei estabelecendo critérios mais precisos para a oferta dos serviços de banda larga fixa, ou mesmo por meio do encaminhamento de indicação ao Poder Executivo sugerindo que a Anatel realize estudos técnicos com o objetivo de atualizar os limites estabelecidos pelo art. 17 do RGQ-SCM. No entanto, ambas as soluções aventadas não podem ser implementadas por intermédio do instrumento legislativo em tela.

Por fim, assinalamos que, no intuito de colher subsídios para elaborar o presente parecer, este Relator realizou reunião com técnicos da Agência para esclarecer as questões relatadas pelo autor da iniciativa em exame. Na oportunidade, fomos informados de que a Anatel reconhece o mérito da preocupação manifestada no projeto, motivo pelo qual já iniciou estudos com o objetivo de promover a revisão do RGQ-SCM, especialmente no que tange à adequada calibragem dos níveis mínimos de velocidade média previstos na regulamentação. No entanto, trata-se de matéria que ainda se encontra em avaliação pelo órgão, não se justificando, portanto, que se revoguem os dispositivos em vigor sem que haja ainda clareza sobre o conteúdo da norma que virá a sucedê-los.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vitor Lippi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216847877900>



Assim, em que pese a meritória intenção do autor do PDC nº 931/18, entendemos que a Anatel, ao editar os incisos I, II e III do art. 17 do RGQ-SCM observou os limites da sua competência legal, bem como exerceu, de forma pertinente, seu poder regulamentar sobre os serviços de banda larga fixa, nos termos do disposto no inciso X do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações³, que atribui à Agência a competência para “*expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado*”.

Pelas razões elencadas, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 931, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado VITOR LIPPI
Relator

2021-15106



³ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Vitor Lippi

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216847877900>

