



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos

OFÍCIO Nº 12884/2025/MCOM

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **CARLOS VERAS**
Primeiro-Secretário
Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes
CEP 70160-900 - Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 20, de 2025 - Requerimento de Informação (RIC) nº 203/2025.

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Ao cumprimentá-lo, cordialmente, faço referência ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 20, pelo qual V. Exa. encaminha a este Ministério das Comunicações (MCom) cópia do Requerimento de Informação (RIC) nº 203/2025, de autoria da Deputada Federal Gisela Simona (UNIÃO/MT), que requer informações desta Pasta "por intermédio da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), acerca das modificações no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), estabelecidas pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023".
2. Em atendimento ao expediente referenciado, encaminho o Ofício nº 199/2025/GPR-ANATEL e INFORME Nº 7/2025/SUE, da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, que fornecem informações e esclarecimentos pertinentes ao mencionado RIC.
3. Permaneço à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

SÔNIA FAUSTINO MENDES
Ministra de Estado das Comunicações Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Sônia Faustino Mendes, Ministra de Estado das Comunicações substituta**, em 17/04/2025, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **12498241** e o código CRC **F6B6CC33**.

Anexos:

- Ofício nº 199/2025/GPR-ANATEL (12413649);
- INFORME Nº 7/2025/SUE (12413562).

Referência: Processo nº 53115.002708/2025-31

Documento nº 12498241



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

PARECER n. 00017/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.113347/2023-41

INTERESSADOS: ANATEL - PR - PRESIDÊNCIA

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

EMENTA: **1.** Pedidos de Anulação de Ato Normativo apresentados por TIM S/A; OI S/A – Em Recuperação Judicial, TELEFÔNICA BRASIL S/A e CLARO S.A. **2.** Ato normativo impugnado: Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - Novo RGC, aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023. **3.** Dispositivos normativos atacados: Artigos 21; 21, §3º, inciso IV; 23; 31, §§1º e 2º; 34, § 2º; 39; 70; 73; 74; 90; e 91, todos do Novo RGC. **4.** Argumentos para a nulidade formal e material. **5.** Pedido totalmente improcedente.

1. RELATÓRIO.

1. Cuida-se de Pedidos de Anulação de Ato Normativo apresentados por TIM S/A (SEI nº 11297885); OI S/A – Em Recuperação Judicial (SEI nº 11297896), TELEFÔNICA BRASIL S/A (SEI nº 11297895) e CLARO S.A (SEI nº 11315090), apontando supostas ilegalidades em dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023.

2. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal Especializada em 21 de dezembro de 2023 por meio do Ofício nº 111/2023/PR-ANATEL (SEI nº 11297989), com amparo no art. 78, inciso I, do Regimento Interno da Anatel, para manifestação jurídica a respeito dos pedidos de anulação de ato normativo pleiteados pelas prestadoras TIM, OI e TELEFÔNICA. Posteriormente, em 02 de janeiro de 2024, foi encaminhado o Ofício nº 3/2024/GPR-ANATEL (SEI nº 11334215), solicitando também manifestação desta PFE a respeito do pedido de anulação de ato normativo apresentado pela CLARO.

3. Esta manifestação jurídica foi exarada após o prazo de 15 (quinze) dias previsto no art. 42 da Lei nº 9.784/99, aplicando-se o tratamento excepcional autorizado pelo Procurador-Geral da Anatel em correspondência eletrônica encaminhada em 21 de setembro de 2023, nos termos do enunciado nº 14 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. A presente manifestação foi exarada dentro do prazo de 30 (trinta) dias autorizado na referida correspondência eletrônica.

4. É o relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Admissibilidade do Pedido de Anulação de Ato Normativo.

5. O art. 53 da Lei nº 9.784/1999 permite que a Administração Pública anule seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade. Cumpre observar, ainda, o teor da Súmula nº 473 do Excelso Supremo Tribunal Federal, que assim estabelece:

Súmula nº 473 do STF - **A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. - grifos acrescidos.

6. Uma vez provocada, tomando conhecimento de algum vício em ato administrativo, passa a Administração Pública a ter o dever de anulá-lo, sobretudo considerando seu poder-dever de autotutela. Em existindo alguma ilegalidade a macular o ato, a anulação deste poderia ser realizada até mesmo de ofício. Por outro lado, se o ato é legal, não é passível de anulação.

7. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, por sua vez, estabelece um procedimento específico para disciplinar as medidas a serem adotadas pela Agência ao ter conhecimento de atos com supostos vícios de legalidade, ao tempo em que, igualmente, expõe aos administrados de que forma deve ser provocado o órgão estatal e como se desenvolvem as fases do procedimento de anulação.

8. O procedimento próprio específico para a anulação de ato normativo é expressamente previsto no Regimento Interno da Agência, nos seguintes termos:

Art. 78. O procedimento de anulação de ato normativo, quando provocado, obedecerá ao seguinte procedimento:

I - o requerimento será dirigido ao Presidente, que, após a manifestação da Procuradoria, distribuirá a matéria nos termos do disposto no art. 9º;

II - o Conselho proferirá decisão acerca da plausibilidade do pedido deduzido, ocasião em que poderá:

a) determinar o arquivamento dos autos, caso entenda que o pedido formulado não é plausível;

b) determinar o regular processamento do feito pela área competente, na forma disposta neste artigo, caso entenda estar suficientemente demonstrada a plausibilidade do pedido;

c) determinar, concomitantemente à providência prevista na alínea b, a suspensão cautelar da eficácia do ato impugnado, caso entenda haver fundado risco de prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação.

III - o requerente terá legitimidade para apresentar pedido de reconsideração contra a decisão da alínea a do inciso II;

IV - não caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração contra a decisão final do processo.

Parágrafo único. O procedimento de anulação de ato normativo iniciado de ofício observará, no que couber, este artigo.

9. O pedido de anulação se presta a apontar ilegalidade em determinado ato administrativo ou normativo emanado da Administração Pública. Uma vez provocada, tomando conhecimento de algum vício em ato normativo, passa a Administração Pública a ter o dever de anulá-lo.

10. Estabelecida essa simples delimitação, é forçoso dizer que o procedimento de anulação não se presta a revisar atos que já foram objeto de análise, manifestação e exaurimento das vias administrativas em outros procedimentos. Isto é, o procedimento de anulação é utilizado para instar a Administração Pública da ilegalidade em ato administrativo, não sendo cabível como nova instância decisória.

11. Assim, carece de amparo legal ou regimental a tentativa de rediscutir argumentos já expostos em outro processo administrativo e que já foram objeto de análise e decisão da Administração Pública. O inconformismo do administrado em face de um determinado ato administrativo não lhe franqueia o direito de eternamente questioná-lo junto à Administração Pública sob o fundamento de direito de petição. O próprio direito de petição, por sua vez, encontra contraponto nos limites ao exercício do direito (abuso de direito) e no dever de boa-fé do administrado estampado no art. 4º, inciso II, da Lei nº 9.784/99.

12. Feitas essas ponderações sobre o procedimento de anulação de ato normativo, passa-se a analisar as razões apresentadas pelas requerentes em seus Pedidos de Anulação.

2.2 Explicações gerais sobre a organização dessa fundamentação.

13. Os Pedidos de Anulação apresentados pelas prestadoras TIM, OI, TELEFÔNICA e CLARO foram reunidos nestes autos por tratarem de anulação de dispositivos do mesmo ato normativo, o novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - Novo RGC, aprovado pela Resolução nº 765, de 06 de novembro de 2023.

14. Por serem quatro pedidos administrativos e cada um deles atacar mais de um dispositivo normativo, tecendo, para tanto, mais de um argumento jurídico, houve a necessidade de bem organizar a análise dessa Procuradoria. Com o objetivo de melhor endereçar os argumentos de todas as Interessadas, o presente parecer foi organizado pelos temas e dispositivos normativos do Novo RGC endereçados pelas Interessadas. Assim, os temas e dispositivos normativos atacados pelas Interessadas foram reunidos em subtópicos específicos, conforme tabela abaixo (o símbolo de *check* significa a impugnação do tema pela Interessada):

	TIM	OI	TELEFÔNICA	CLARO
Item 2.3. - Sistema de Registro de Ofertas (Arts. 21 e 23)	✓			
Item 2.4. - Reajuste de Ofertas (Art. 21, §3º, inciso IV, e 39)			✓	✓
Item 2.5. - Migração automática de Oferta (Art. 31, §§1º e 2º)	✓		✓	✓
Item 2.6. - Oferta por Canais Terceirizados (Art. 34, § 2º)	✓	✓	✓	✓
Item 2.7. - Renovação automática de oferta com prazo de permanência (Art. 36, §2º)			✓	✓
Item 2.8. - Impedimento de cobrança de assinatura durante a suspensão parcial (Arts. 70 e 74)	✓	✓	✓	✓
Item 2.9. - Prazo para rescisão (Art. 73)		✓		
Item 2.10. - Medidas Assimétricas (Arts. 90 e 91)	✓		✓	✓

15. Passa-se à análise dos dispositivos apontados como ilegais pelas Requerentes.

2.3 Sistema de Registro de Ofertas (Arts. 21 e 23).

16. A TIM (SEI n. 11297885) questiona os seguintes dispositivos normativos do Novo RGC:

Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

Art. 23. Durante a vigência da Oferta registrada nos termos do art. 21, é vedado à Prestadora alterar qualquer característica de preço, acesso e fruição constante da Oferta, exceto mediante determinação da Anatel conforme previsto no art. 25 ou, no caso do SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo.

17. A TIM pleiteia a anulação dos dispositivos acima ao afirmar que modelo de regulação de Ofertas estipulado no Novo RGC seria ineficaz. Sua ineficácia adviria do “ônus administrativo prejudicial e desnecessário” (fl. 15) imposto à Anatel que terá que gerenciar milhares de Ofertas no seu sistema.

18. Além disso, o impositivo registro em sistema da Anatel provocará “um engessamento da dinâmica de Ofertas tal como vem sendo praticadas pelas prestadoras, com a limitação de sua atuação e redução da velocidade de resposta ao mercado por meio de promoções e Ofertas mais benéficas aos próprios usuários” (fl. 15). Isso impacta na perda de dinamicidade concorrencial existente no setor, pois a rigidez das Ofertas diminuiria a “assimetria de informação a respeito do comportamento futuro de cada concorrente” (fl. 17), não permitindo uma adaptação de cada player mais rapidamente à atuação de um concorrente.

19. Assevera ainda que a medida é equivocada, pois tem como norte o mercado de seguro de saúde, muito menos dinâmico do que o mercado de telecomunicação.

20. Por fim, a TIM defende que o novo modelo de regulação de Ofertas resolve um problema inexistente, pois não seria “possível identificar riscos relevantes a qualquer bem jurídico tutelado pela d. ANATEL que justifiquem a imutabilidade das condições comerciais estabelecidas em Ofertas aos usuários, principalmente quando os possíveis prejuízos de tal medida superariam quaisquer eventuais benefícios que possam embasar sua adoção.” (fl. 17)

21. Os argumentos elaborados pela TIM foram todos enfrentados durante o Processo Administrativo nº 53500.061949/2017-68, que originou o Novo RGC.

22. Antes da Minuta de Resolução do Novo RGC ir para Consulta Pública, a Análise nº 274/2020/EC (SEI nº 6216787) referendou o problema da Multiplicidade de Ofertas endereçado na AIR. Na ocasião, o Conselheiro Relator endereçou todos os questionamentos trazidos agora pela TIM.

23. Sobre a aludida inexistência de um problema, a Análise nº 274/2020/EC (SEI nº 6216787) informa que “*referentes às reclamações recebidas pela Anatel, o tema ‘cobrança em desacordo com o contratado’ é o mais reclamado em todos os serviços. Os anos de 2018 e 2019 somaram o total de 794.123 (setecentos e noventa e quatro mil cento e vinte e três) reclamações, o que corresponde a 13,5% do total recebido.*” (§4.39). Tal número de reclamações é mais que o dobro do segundo tema mais, “*cobrança após cancelamento*” (§4.40).

24. Percebe-se, portanto, que existe sim um problema na contratação de planos de serviço. Para a Anatel, esse problema advém de um cenário caótico em que existem diversos produtos como “plano de serviço”, “promoções” e “bônus” que confundem o consumidor que ao final de uma promoção ou um bônus fica com a sensação de que houve um erro na cobrança. Confira-se a seguinte passagem da Análise nº 274/2020/EC (SEI nº 6216787):

4.32. Atualmente, a relação de consumo se dá por meio de planos de serviços, e promoções vinculadas a estes planos, que apresentam condições mais vantajosas, geralmente em termos de preço.

4.33. Nesse cenário, o consumidor se depara com diversos produtos como “plano de serviço”, “promoções” e “bônus”, sem, no entanto, conseguir perceber ou distinguir sua vinculação a cada um deles ou qual a real implicação da adesão ao produto escolhido.

4.34. O plano de serviço vem funcionando apenas como o instrumento formal da relação de consumo, e o que é efetivamente praticado pelo mercado varejo, e percebido pelo consumidor, são as promoções atreladas a estes planos de serviços.

4.35. Dessa forma, o consumidor toma conhecimento apenas das condições constantes das promoções ou até mesmo dos bônus, sem ser conscientizado de que, ao aderir a uma promoção, também se vincula a um plano de serviço e às condições lá contidas.

4.36. Com o término do prazo estabelecido para promoção, o consumidor estará sujeito às condições e preços contidos no plano de serviço ou será migrado para uma nova promoção, sem, no entanto, ter clareza quanto às condições de qualquer uma delas, gerando insegurança jurídica ao consumidor e consequentes reclamações.

4.37. Observa-se que a sobreposição de ofertas de serviços que ocorre hoje no setor acaba por dificultar o entendimento do consumidor sobre valores e condições contratadas. Tal situação igualmente prejudica a realização de análises de competição e de evolução dos preços e demais itens contratuais.

4.38. Ademais, tal sobreposição dos elementos de oferta acaba por induzir o consumidor a considerar que houve erros na contratação ou que as cobranças realizadas pela prestadora estão em desacordo com os termos contratados.

25. Dessa forma, **há sim um problema verificado pela Anatel e sua causa foi identificada como a existência de uma pluralidade de produtos, muitas vezes sobrepostos, o que dificulta a percepção do que foi efetivamente contratado pelo consumidor.**

26. Acerca da ineficiência do novo Sistema de Registro de Ofertas, esse tema foi abordado pela AIR e pela Análise nº 274/2020/EC (SEI nº 6216787), haja vista a necessidade de se avaliar a vantagem desse novo modelo. Sobre isso, foi afirmado que o novo Sistema de Registro de Ofertas permite a elaboração de múltiplas ofertas, o que impede qualquer tipo de engessamento comercial das prestadoras: basta que elas criem mais Ofertas para diferentes produtos. Também foi dito que o modelo atual (regras vigentes no RGC de 2014) não são observáveis no cenário internacional e que embora exista a “*possibilidade de alteração da oferta inicial, tais mudanças possibilitam a rescisão unilateral e sem penalidades do contrato, mesmo que ele esteja dentro de prazo de permanência mínima*” (§4.46 da Análise). Visando a maior clareza, confira-se o seguinte trecho da Análise nº 274/2020/EC que aborda o tema:

4.42. Assim, com o objetivo de assegurar o caráter fidedigno das ofertas realizadas, aumentando a transparência para o consumidor e criando incentivos para a concorrência, foram consideradas alternativas, conforme exposto na AIR:

Subtema 01: Multiplicidade de ofertas	
Problema	Dificuldade de entendimento do consumidor sobre valores e condições contratadas e prejuízo à realização de análises de competição e de evolução dos preços e demais itens contratuais.
Objetivos	Assegurar o caráter fidedigno das ofertas realizadas, aumentando a transparência para o consumidor e criando incentivos para a concorrência.
Alternativas	Alternativa A – Manter as regras atualmente vigentes no RGC, (status quo); Alternativa B – Harmonizar a nomenclatura das ofertas e vedar a sobreposição de instrumentos aplicáveis a apenas uma relação contratual; Alternativa C – Estabelecer portfólio padronizado de ofertas (quantidade e formato).

4.42. Analisando-se vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas, concluiu-se pela adoção da alternativa B acima, criando-se a figura da “Oferta”, um único conceito que delinea todas as condições comerciais do serviço.

4.42. Dessa forma, as ofertas das prestadoras **serão estáveis ao longo de sua vigência** e não poderão mais ser alteradas por outra oferta a ela atrelada.

4.42. Ao criar a figura da “oferta”, onde cada acesso contratado pelo consumidor deve obedecer às condições de uma única oferta, buscou-se eliminar a diferenciação entre planos de serviço e ferramentas como bônus e promoções, uma vez que os termos e condições da oferta inicialmente apresentados à Anatel não podem ser modificados após o início de sua comercialização.

4.42. Ao tratar do cenário internacional, a AIR apontou que “a dualidade entre planos de serviços e promoções não pôde ser observada em outros países”, e, embora, em regra, haja possibilidade de alteração da oferta inicial, tais mudanças possibilitam a rescisão unilateral e sem penalidades do contrato, mesmo que ele esteja dentro de prazo de permanência mínima.

4.42. Assim, verifica-se que há preocupação com a estabilidade das condições ofertadas aos consumidores, devendo ser garantindo os termos aos quais aderiu em sua contratação.

4.42. Em que pese a adoção de um modelo com ofertas que não podem ser alteradas ao longo de sua vigência, deve-se destacar que não há prejuízos para a “criatividade” do mercado, não implicando em desestímulo às inovações do setor.

4.42. As ofertas poderão ter prazo determinado ou indeterminado, devendo, nesse último caso, apenas ser garantido ao consumidor as condições contratadas pelo prazo mínimo de 12 meses e que será informado antecipadamente sobre sua extinção.

4.42. Ressalta-se que não há limitação para o número de ofertas a serem comercializadas pelas prestadoras. Assim, ao invés de lançar uma promoção vinculada a um plano de serviço, dificultando a compreensão do usuário, deverá apresentar ofertas distintas, com seus termos e condições devidamente especificados nos termos do RGC, dando clareza ao consumidor quanto às condições as quais está se vinculando.

4.42. Ademais, no tocante às ofertas conjuntas, conhecidas como “combos”, é oportuno destacar que estas continuam sendo válidas, sendo viabilizadas pela venda de oferta para o conjunto de serviços, desde que a prestadora disponibilize oferta individual de cada serviço, de conteúdo semelhante (exceto benefícios), de modo a mitigar a possibilidade de venda casada.

27. Diante do quadro narrado, o novo Sistema de Registro de Ofertas não parece ser ineficaz, tal como defendido pela TIM. Apesar das Ofertas das prestadoras serem estáveis ao longo de sua vigência, o **novo sistema permite a criação de múltiplas Ofertas**. Logo, a dinamicidade do setor de telecomunicações não impede a criação de uma nova Oferta para um novo produto.

28. Por fim, a gestão de um sistema eletrônico para registro de Ofertas também não parece ser um ônus desmesurado para a Anatel. A Agência possui inúmeros sistemas eletrônicos e gerenciar um que apenas detenha informações dos serviços ofertados pelas prestadoras não parece ser algo que inviabilize o novo modelo. Tanto que não ensejou discussões internas na Agência, não sendo vislumbradas ilegalidades quanto ao dispositivo impugnado.

29. Superada toda a argumentação da TIM, não procede a alegação de nulidade dos arts. 21 e 23 do Novo RGC.

2.4 Reajuste de Ofertas (Art. 21, §3º, inciso IV, e 39).

30. Os dispositivos que cuidam dos reajustes de ofertas, abaixo transcritos, foram impugnados por Telefônica (SEI n. 11297895) e Claro (SEI n. 11315090).

Art. 21 Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

(...)

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s): (...)

IV - critérios e data base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses da data da contratação, observado o disposto no art. 39; (...)

Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor.

§ 1º A Prestadora poderá definir datas-bases para a realização de reajustes, desde que, cumulativamente:

I - observe o prazo previsto no caput;

II - informe ao Consumidor a data-base a que está vinculado no momento da contratação; e,

III - faça constar as datas-bases na Oferta quando de seu registro na Anatel.

§ 2º Excetuam-se da disposição do caput os reajustes das Ofertas de Plano Básicas, do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória - PASOO e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial - AICE do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

§ 3º O Grupo de Implantação disporá sobre o cumprimento das determinações contidas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, relativas à divulgação, pela Prestadora, do valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos 5 (cinco) anos.

31. A Telefônica contesta as normas sobre o reajuste dos valores das tarifas ou preços dos serviços de telecomunicações. Afirmar ela que a limitação de incidência do reajuste em “*prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da oferta pelo consumidor, suscita ilegalidades e preocupações significativas que justificam sua anulação*” (fl. 21).

32. De acordo com a Telefônica, essas ilegalidades adviriam do fato que uma regra sobre informação ao consumidor seria melhor do que a analisada limitação regulatória (fl. 21). Afirmar ainda que “*a referida norma alberga nítida violação aos princípios constitucionais da liberdade de iniciativa (art. 170, caput, da CR), da legalidade e da razoabilidade (art. 5º, II e LIV, da CR), bem como aos arts. 5º, 6º, 126 e 128 da LGT. De fato, a legislação pátria, inclusive sob a ótica consumerista, não prevê qualquer óbice ao reajuste em data-base fixa prevista em instrumento contratual*” (fl. 22). Defende que o art. 39, § 2º seria anti-isonômico na medida em que excetua da regra algumas Ofertas (fl. 22). Além disso, a regra criaria um “*um cenário sistêmico propício para a ocorrência de tratamento discriminatório entre usuários que aderem a um mesmo plano em momentos distintos*” (fl. 23). E, por fim, debate acerca dos custos regulatórios informados na AIR, mas que não teriam sido estimados pela Agência no momento adequado (fl. 23).

33. A Claro argumenta sobre a desproporcionalidade da regra. Para tanto, percorre os três testes da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) alegando que a norma atacada os violaria. No tocante à adequação, a Claro afirma que a regra imposta não soluciona “*o problema identificado na AIR, que era a falta de informação do consumidor com relação à data-base do reajuste*” e possui a capacidade de gerar mais confusão para os usuários, pois permite que usuários diversos paguem valores diversos e sofram reajustes diversos (§§9 e10).

34. Sobre a necessidade, a Claro defende ser a medida adotada pela Anatel imprópria, pois a Anatel deveria ter comparado os meios alternativos e o fim público perseguido. Ou seja, a AIR deveria conter outras alternativas (e.g. medidas informacionais como envio de SMS para os consumidores) além da atual de criar um limite para os reajustes.

35. Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, a Claro também defende que ela não passa por essa etapa, pois “*o atendimento a este subprincípio demandaria uma comparação entre os custos e os benefícios da medida imposta, que não foi feita, apesar do artigo 6º da Lei das Agências determinar que a AIR deve conter ‘informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo’*” (§13).

36. Compulsando a AIR, percebe-se que o problema identificado foi a dificuldade de entendimento do consumidor sobre as regras de reajuste dos planos contratados. Para o corpo técnico da Agência, *“Há diversos fatores, atualmente, que geram dificuldade de entendimento pelo consumidor sobre as regras do reajuste: (i) a falta de clareza quanto à data de alteração dos valores, (ii) o desconhecimento da oferta, por vezes, com sua sobreposição por promoções; e (iii) a indefinição da vigência de períodos de descontos promocionais, cujo encerramento, em geral, é confundido com o reajuste”* (fl. 31).

37. Os itens “ii” e “iii” acima parecem ter sido alcançados quando a AIR versou sobre multiplicidade de Ofertas, padronizando o novo modelo de Ofertas no setor de telecomunicações. Falta ainda a questão do item “i” sobre a falta de clareza quanto à data de alteração dos valores.

38. O art. 65 do RGC de 2014 afirma que *“Os reajustes dos valores das tarifas ou preços não podem ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses.”* Tal regra acompanha aquela prevista no §1º do art. 2º da Lei n 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 (*“É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.”*).

39. Ocorre que não há no setor uma padronização de como se irá contabilizar os 12 meses. De acordo com a AIR (fl. 31):

Ao longo das reuniões da Tomada de Subsídios com as prestadoras, restou evidenciado que há duas formas praticadas de contar os 12 (doze) meses para fins de reajuste dos preços e tarifas: a data da contratação pelo consumidor do plano e a data do lançamento comercial do plano pela prestadora em geral, equivalente à data na qual a prestadora informou a Anatel sobre o plano. A telefonia fixa e a móvel, historicamente, têm sua data de reajuste após decorridos 12 meses do lançamento comercial do plano de serviço; em contraste, a banda larga e a TV por assinatura costumam contar os 12 meses da data da contratação do consumidor.

40. Percebe-se, portanto, que o problema seria a *“falta de informação adequada quanto às regras de reajuste”* (fl. 31), não se sabendo quando ele irá incidir. E esse problema persiste mesmo diante da atual regra do RGC de 2014 que exige a informação sobre a periodicidade e o índice aplicável em caso de reajuste:

Art. 3º **O Consumidor dos serviços abrangidos por este Regulamento tem direito** sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e nos regulamentos específicos de cada serviço:

(...)

IV - **ao prévio conhecimento e à informação adequada sobre** as condições de contratação, prestação, meios de contato e suporte, formas de pagamento, permanência mínima, suspensão e alteração das condições de prestação dos serviços, especialmente os preços cobrados, bem como **a periodicidade e o índice aplicável, em caso de reajuste**; - destaques nossos.

41. Visando solucionar o problema de falta de informação adequada quanto às regras de reajuste, o corpo técnico avaliou as seguintes opções regulatórias (fl. 32):

Alternativa A – Manter as regras atuais (status quo);

Alternativa B – Estabelecer que a contagem para o reajuste anual se dê a partir da informação da oferta junto à Anatel;

Alternativa C – Estabelecer que a contagem para o reajuste anual se dê a partir da data da contratação pelo consumidor;

Alternativa D – Permitir que o Grupo Econômico escolha entre as duas opções de contagem (a partir da data da informação da oferta junto à Anatel ou da contratação) para todos os serviços prestados e informe ao seu cliente, de forma clara e ostensiva, qual seria a regra e a data de reajuste

42. Ao analisar cada uma das alternativas, o corpo técnico da Anatel entendeu que manter as atuais regras seria ineficaz para atingir o objetivo de solucionar os problemas encontrados. A regra já vigora há quase 10 anos, mas não conseguiu o efeito desejado. Confirma-se (fl. 33):

Por outro lado, como identificado no problema, a regra do art. 65 do RGC não é clara sobre o momento do reajuste. **A não clareza sobre o momento do reajuste poderia ser suprida pelas regras relacionadas à informação adequada ao consumidor.** Destaca-se seu direito a comunicação prévia sobre a periodicidade e o índice aplicável em caso de reajuste (art. 3º, IV do RGC). Adicionalmente, a regulamentação prevê que esta informação conste do Sumário (art. 50 do RGC) e no Espaço Reservado (art. 22, II do RGC), isto é, em múltiplos meios de modo a garantir seu conhecimento pelo usuário. **Contudo, como mencionado na introdução e no contexto do problema, esse conjunto de regras parece não ter sido suficiente para sanar as dúvidas dos consumidores atinentes ao tema, que com frequência reclamam junto a Anatel, demonstrando falta de entendimento sobre as regras.**

Dessa forma, a simples manutenção das regras atuais parece não ser suficiente para atingir os objetivos dessa ação, principalmente por não criar novos estímulos para que haja uma boa comunicação entre prestadora e clientes quanto ao momento do reajuste. – destaques nossos.

43. A ausência de obtenção de resultados satisfatórios aos consumidores foi o que motivou o corpo técnico da Agência a excluir a Alternativa A, que mantinha as regras atuais, e a sugerir a adoção da Alternativa C, que estabelece que os reajustes só podem ocorrer doze meses após a contratação da oferta pelo consumidor.

44. **Não há, portanto, como acatar o argumento da Telefônica de que uma regra sobre informação ao consumidor seria mais eficiente. Como demonstrado, o dever de informação já existe no art. 3, IV, do RGC de 2014 e infelizmente não produziu os efeitos desejados.**

45. No mesmo sentido, o argumento de **inadequação (1º teste da proporcionalidade)** da regra tecida pela Claro não merece prosperar. Como mencionado no voto do Min. Luis Fux colacionado pela própria Interessada (§4), *“a adequação é satisfeita com a simples escolha de um meio que promova minimamente o fim, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro”*. No mesmo sentido, explica Virgílio Afonso da Silva (O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais n. 798. 2002. Pag. 23-50. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>>);

Adequado, então, não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja completamente realizado.

46. **Se o problema identificado pelo corpo técnico foi a dificuldade do consumidor para compreender as regras de reajuste dos planos contratados**, é razoável supor que padronizar o regramento de reajuste favorece o entendimento do consumidor sobre o assunto. **A alternativa eleita diminui as possibilidades de como esse reajuste se dará, promovendo a melhoria informacional do consumidor.**

47. Ao contrário do que sustentado pela Claro, **a medida adequada não é aquela que soluciona de vez o problema, mas também aquela que promove a sua solução**, como bem exposto pelo trecho do voto do Min. Luís Fux e por Virgílio Afonso da Silva. Ora, se a Oferta será reajustada somente após os 12 meses da sua contratação e não 12 meses a partir de outro marco a ser escolhido pelas prestadoras, então há uma maior informação sobre o assunto.

48. Também não convence a afirmação da Claro de que a nova regra trará mais dubiedade sobre os reajustes (§10). A dúvida aludida pela Claro se daria quando houver comparação ente consumidores, isto é, como haverá marcos de reajuste diversos para cada consumidor, um dado consumidor poderá não compreender porque seu plano foi reajustado e o do vizinho, não o foi. Esse "problema" surge do fato de os consumidores puderem contratar os serviços quando melhor entenderem conveniente. Não sendo possível definir um marco único e geral de contratação de serviços, cada consumidor terá um marco individual de reajuste.

49. O "problema" identificado pela Claro somente seria evitado se o reajuste fosse definido por um marco alheio à contratação do consumidor, tal como a Alternativa B analisada na AIR. O problema aqui residiria no fato de o consumidor ter que conhecer esse marco. No caso da Alternativa B analisada na AIR, o consumidor deveria conhecer a data quando a Oferta foi registrada na Anatel. Além disso, separar o marco do reajuste da data da contratação importa em permitir que uma Oferta recém contratada seja reajustada no dia seguinte de sua contratação.

50. Assim, também resta afastada a alegação da Telefônica de que a regra do reajuste criaria um *"um cenário sistêmico propício para a ocorrência de tratamento discriminatório entre usuários que aderem a um mesmo plano em momentos distintos"* (fl. 23). Essa diferença apontada pela Telefônica ocorrerá, mas ela é diminuta e possui um fundamento simplório, a data da contratação da Oferta. Não há razão para tratar todos iguais, quando há um fundamento de desigualdade relevante.

51. No tocante à **necessidade (2º teste da proporcionalidade)**, a Claro defende ser a medida adotada pela Anatel imprópria, pois a Anatel deveria ter comparado meios alternativos e o fim público perseguido. Ou seja, a AIR deveria conter outras alternativas (e.g. medidas informacionais como envio de SMS para os consumidores) além da atual de criar um limite para os reajustes.

52. De fato, o teste da necessidade exige esse exame comparativo entre a medida adota e outras medidas possíveis de serem implementadas. A medida analisada não será necessária se o objetivo pretendido puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa a um outro direito fundamental, como explica Virgílio Afonso da Silva (O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais n. 798. 2002. Pag. 23-50. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>>):

Um ato estatal que limita um direito fundamental é somente necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido. Suponha-se que, para promover o objetivo O, o Estado adote a medida M1, que limita o direito fundamental D. Se houver uma medida M2 que, tanto quanto M1, seja adequada para promover com igual eficiência o objetivo O, mas limite o direito fundamental D em menor intensidade, então a medida M1, utilizada pelo Estado, não é necessária. A diferença entre o exame da necessidade e o da adequação é clara: o exame da necessidade é um exame imprescindivelmente comparativo, enquanto que o da adequação é um exame absoluto.

53. Ocorre que essa análise comparativa foi realizada pela Anatel em sua AIR. Ali a Anatel avaliou outras medidas, inclusive, aquela medida informacional mencionada pela Claro. O corpo técnico da Anatel comparou a Alternativa A que aludia a manutenção das regras atuais e que já exigem o dever informacional ao consumidor com a medida adotada. Logo, não há como prevalecer o argumento da Claro acerca da desnecessidade da regra aqui analisada.

54. Seguindo ainda a análise da proporcionalidade sustentada pela Claro, ela aduz que a medida aqui analisada violaria **a proporcionalidade em sentido estrito (3º teste da proporcionalidade)**, pois *"atendimento a este subprincípio demandaria uma comparação entre os custos e os benefícios da medida imposta, que não foi feita"* (§13). Sobre o 3º teste da proporcionalidade, novamente se vale da lição de Virgílio Afonso da Silva (O proporcional e o razoável. Revista dos Tribunais n. 798. 2002. Pag. 23-50. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>>)

Ainda que uma medida que limite um direito fundamental seja adequada e necessária para promover um outro direito fundamental, isso não significa, por si só, que ela deve ser considerada como proporcional. Necessário é ainda um terceiro exame, o exame da proporcionalidade em sentido estrito, que consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva.

55. Pela leitura do trecho acima, percebe-se com clareza que os custos e benefícios para a análise da proporcionalidade em sentido estrito não são apenas aqueles financeiros ou passíveis de mensuração. De acordo com a AIR, os custos da medida adotada se restringiriam para as empresas de telecomunicações e foram identificados como os "Custos de adaptação sistêmica (especialmente dos serviços STFC e SMP)". Por outro lado, os benefícios são: (i) para a Anatel, facilitação no acompanhamento da regra; (ii) para as empresas, *"diminuição de conflitos decorrentes de pouca clareza das regras ao consumidor"*; e (iii) para os consumidores, *"Clareza e fácil entendimento das regras"* (ver quadro das fls. 34/35 da AIR).

56. **De acordo com a AIR, fica fácil perceber que na ponderação entre os direitos fundamentais patrimoniais e de livre iniciativa das prestadoras (custo financeiro de implementar os novos sistemas) e os benefícios da nova regra sobre o direito dos consumidores, houve uma predileção para o direito à informação dos consumidores.**

57. Não havendo o que se falar em inconstitucionalidade da medida em razão de sua não proporcionalidade, também restam afastados os argumentos da Telefônica acerca da violação ao princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, da CR), da legalidade e da razoabilidade (art. 5º, II e LIV, da CR), bem como aos arts. 5º, 6º, 126 e 128 da LGT.

58. De fato, **a Constituição e a LGT protegem o direito à livre iniciativa. mas também é verdade que a CF protege o direito dos consumidores (arts. 5, XXXII, 48 e 170, V, da CF), assim como o faz a LGT nos art. 5º e 127.** O que há aqui é

uma colisão entre direitos fundamentais que foi resolvida pelo teste da proporcionalidade em prol do direito dos consumidores. Não há, portanto, qualquer inconstitucionalidade na regra de reajuste de Ofertas previstas no art. 21, §3º, inciso IV, e art. 39.

59. A Telefônica defende ainda a ilegalidade do § 2º do art. 39, em razão dele violar o princípio constitucional da isonomia na medida em que excetua da regra geral algumas Ofertas (fl. 22). A Telefônica afirma que haveria um "*dicotomia injustificada, uma vez que usuários de diferentes planos, embora possam estar sujeitos aos mesmos serviços essenciais, são submetidos a critérios divergentes no que diz respeito aos reajustes contratuais.*" (fl. 22).

60. Ao contrário do que fora defendido pela Telefônica, **há sim justificativa para a dicotomia regulatória**. Ela está explicada na AIR (fl. 35):

Deve-se, contudo, excetuar da regra as ofertas com regramento específico, cuja normatização prevê reajustes em datas fixas: o plano básico e o AICE, ambos ofertados pelas concessionárias do STFC. Nesses casos, o reajuste é aplicado após aprovação da Anatel.

61. As tarifas do plano básico e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial do STFC requerem a aprovação da Anatel. Logo, há uma justificativa para a discriminação prevista na regra do § 2º do art. 39. Não há, portanto, qualquer assimetria arbitrária realizada pela Anatel.

62. Como último argumento, a Telefônica levanta a existência de custos regulatórios informados na AIR, mas que não teriam sido estimados pela Agência no momento adequado (fl. 23). Esse argumento se assemelha ao da Claro quando afirma "*que a Agência não determinou esses custos*" (§15), o que violaria o artigo 6º da Lei das Agências.

63. Ao que parece, as Interessadas pretendem a anulação da regra sob a justificativa de inexistência de uma precificação (atribuição de um valor monetário) dos custos identificados.

64. A argumentação das Interessadas não é suficiente para anular a regra. Em primeiro lugar, **a AIR é de dezembro de 2018, anterior, portanto, à Lei das Agências** (Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019). Não há, portanto, como retroagir a exigência apontada para tornar ilegal a AIR elaborada pela Anatel.

65. Em segundo lugar, **não há exigência legal quanto a precificação de todos os custos e benefícios envolvidos**. O art. 6º da Lei das Agências exige da AIR que ela contenha "*informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo*". O seu regulamento (Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020) também não traz essa exigência, limitando-se a mencionar em seu art. 7º "*metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico*".

66. Percebe-se assim que não existe uma exigência legal acerca da precificação dos custos e dos benefícios da medida regulatória. Isso irá depender da metodologia adotada. No presente caso, a Anatel elencou os custos e benefícios advindos das alternativas e, a partir disso, escolheu a melhor alternativa. Isso é de fácil percepção quando se lê o seguinte trecho da AIR (fl. 35):

Da análise, entende-se que a alternativa C, que estabelece que os reajustes só podem ocorrer doze meses após a contratação da oferta pelo consumidor, é a mais adequada. Tal regra é de fácil entendimento pelo consumidor e bastante simples, tendo paralelo na prática de diversos setores econômicos, que preveem igual regra para os reajustes anuais.

Embora a implementação da regra envolva custos relacionados à adaptação de sistemas, entende-se que, em boa parte das operadoras, tais adaptações já foram realizadas, tendo apenas uma se manifestado em sentido contrário durante a tomada de subsídios.

A adoção da alternativa também traz ganhos processuais para o acompanhamento das ofertas pela Anatel.

67. A Anatel reconhece a existência de custos para as empresas advindos da adaptação de sistemas para realizar os reajustes, mas entende que esses custos já foram em boa parte realizados. Isso porque "*os sistemas da banda larga fixa e TV por assinatura já estimulam e calculam o reajuste a partir da contratação de cada consumidor*" (fl. 32 da AIR). Falta então adaptar os sistemas de faturamento da telefonia fixa e móvel.

68. Como não há exigência legal para a precificação de custos e benefícios quando da elaboração da AIR, não há qualquer ilegalidade existente. Ademais, **a não realização de AIR não é motivo idôneo para anular o ato**, conforme art. 21 do Decreto n. 10.411/2020 que regula a AIR:

Art. 21. A inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada.

69. Afastados todos os argumentos, tem-se que o art. 21, §3º, inciso IV, e o art. 39 do Novo RGC são legais,

2.5 Migração automática de Oferta (Art. 31, §§1º e 2º).

70. Os dispositivos normativos sobre migração automática de Ofertas, abaixo transcritos, foram impugnados por TIM (SEI n. 11297885), Telefônica (SEI n. 11297895) e Claro (SEI n. 11315090).

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

I - a extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado;

II - o término do Prazo de Vigência determinado da Oferta;

III - o término do Prazo de Permanência;

IV - os reajustes que passarão a vigorar; e,

V - a alteração da lista de canais disponibilizados na Oferta contratada de SeAC, nos casos previstos no art. 23.

§ 1º As comunicações relacionadas aos incisos I e II deverão alertar o Consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido.

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

71. A TIM (SEI n. 11297885) requer a anulação dos §§1º e 2º do art. 31, do Novo RGC. Todavia, sua argumentação se

refere unicamente ao §2º do art. 31, do Novo RGC, pois questiona a regra ali estabelecida que determina às Prestadoras o dever de habilitar o consumidor em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência, quando ocorrer a extinção ou o término do Prazo de Vigência daquela Oferta à qual está vinculado. Diante da ausência de argumentação sobre a ilegalidade do §1º, será compreendido aqui que a TIM pleiteia sua ilegalidade por arrastamento, isto é, ele seria ilegal por ter uma relação de dependência com o §2º.

72. A irrisignação da TIM sobre o §2º do art. 31, do Novo RGC versa sobre o duplo requisito da nova Oferta ser (i) de igual ou menor valor e (ii) sem Prazo de Permanência. Para ela, esses requisitos “*representa[m] a impossibilidade de dispor de Ofertas mais alinhadas à necessidade do consumidor e compatíveis com a dinâmica do mercado*” e “*implica[m], na prática, vedação à recomposição do valor de um serviço continuado, o que se opõe o ordenamento jurídico aplicável aos contratos*” (fls. 18 e 19).

73. A Telefônica (SEI n. 11297895) ataca unicamente o §2º do art. 31, do Novo RGC. Defende a existência de vício formal, por essa regra não constar na AIR e na Consulta Pública. Sobre o mérito da regra, aponta que a migração de serviços pautada exclusivamente no preço “*pode negligenciar outros elementos cruciais que influenciaram a decisão dos consumidores, como a qualidade dos serviços oferecidos, a cobertura de rede, a velocidade da conexão e outras características técnicas*” (fls. 17/18). Logo, seria necessária “*uma abordagem mais holística que garanta uma comunicação clara, expressa e feita de forma prévia ao consumidor, somada às garantias para rescindir o contrato sem multa ou optar por uma oferta diferente da que foi migrada, caso não esteja de acordo com a escolha da Prestadora.*” (fl. 18).

74. A Claro (SEI n. 11315090) argumenta no mesmo sentido da Telefônica. Sustenta que o §2º do art. 31, do Novo RGC padece de um vício formal por não ter sido a regra objeto de AIR (§§21 a 31) e, no mérito, essa regra violaria os deveres estimular a expansão do uso de redes, incremento da oferta de serviços de telecomunicações e ampliação da conectividade e da inclusão digital, previstos nos incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT (§§32 a 35). Confira-se um trecho da argumentação:

32. Além disso, é importante notar que tal proposta irá, na prática, prejudicar os consumidores. Isso porque, em virtude da inflação, os preços das ofertas são reajustados periodicamente. Assim, uma oferta equivalente à extinta ou expirada provavelmente terá um preço maior. Portanto, se as prestadoras forem forçadas a migrar os consumidores para ofertas de igual ou menor preço, elas serão obrigadas a colocá-los em ofertas com menos benefícios, o que viola os incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT

75. Sobre a alegação de vício formal em razão de inexistência de AIR sobre a regra esculpida no §2º do art. 31, do Novo RGC, tal vício não prospera. O equívoco das Interessadas reside no objeto da AIR. Não há no art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), no art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências Reguladoras), no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (Regulamento da análise de impacto regulatório), ou no RI da Anatel a necessidade de que todo dispositivo normativo deva ser precedido de uma AIR.

76. O que essas normas estatuem é a necessidade de AIR para a edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal. No presente caso, por se tratar de uma remodelação integral do Regulamento Geral do Consumidor – RGC, a área técnica produziu a AIR (SEI n. 3639816), datada de dezembro de 2018, cuidando de temas a serem reavaliados no âmbito do novo RGC. Tanto assim o foi que a AIR está subdividida em eixos, temas e subtemas; cada um deles analisando aspectos macro do direito dos consumidores de serviços de telecomunicações.

77. O caso aqui em debate está situado no eixo “Oferta e Contratação”. No Tema 1 desse eixo, “Condições Gerais das Ofertas”, a área técnica da Anatel abordou a questão de como as empresas ofertarão seus serviços aos usuários. Confira-se (fl. 08 da AIR):

TEMA 1: CONDIÇÕES GERAIS DAS OFERTAS

Para efeitos desta análise, entende-se por oferta a forma como os serviços são apresentados ao consumidor no mercado.

É possível identificar, hoje, além da já citada multiplicidade e complexidade de ofertas, até mesmo confusões terminológicas: as prestadoras anunciam seus serviços aos consumidores sob o nome de “planos”, “promoções” entre outros – que não correspondem de maneira satisfatória às definições existentes na atual regulamentação e que, por vezes, sobrepõem-se de forma pouco clara, gerando insegurança ao consumidor e dificuldade de acompanhamento pela Anatel.

Neste capítulo, serão analisadas possíveis formas de organizar a conformação geral das ofertas setoriais, em questões como: prazo mínimo de vigência, melhor identificação de cada tipo de oferta, comparabilidade entre ofertas, bem como suas condições de comercialização.

78. Nesse Tema 1, a área técnica da Anatel analisou, no Subtema 01, a questão da “Multiplicidade de Ofertas”. A questão-problema foi assim explicada pela área técnica (fl. 10 da AIR):

Verifica-se, no segmento de varejo, a sobreposição de ofertas de serviços sem o necessário esclarecimento prévio acerca dos condicionamentos que podem impactar a promessa realizada. Tal circunstância dificulta o entendimento do consumidor sobre valores e condições contratadas e prejudica a realização de análises de competição e de evolução dos preços e demais itens contratuais.

79. Já as alternativas regulatórias foram assim expostas (fl. 12):

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as regras atualmente vigentes no RGC, (status quo);

Alternativa B – Harmonizar a nomenclatura das ofertas e vedar a sobreposição de instrumentos aplicáveis a apenas uma relação contratual;

Alternativa C - Estabelecer portfólio padronizado de ofertas (quantidade e formato).

80. Da leitura do problema identificado e das alternativas propostas, percebe-se que a **AIR se ocupou de temas macro**. A partir da solução proposta é que se passou a desenvolver sua operacionalização. Na fl. 16 da AIR há medidas informadas para

sua procedimentalização que incluem a existência de ofertas determinadas e indeterminadas, e outras. Para o objeto aqui discutido, a área técnica propôs que caso o consumidor não escolha uma nova Oferta antes de sua extinção, ele contará com os prazos de suspensão do serviço até a ocorrência da rescisão. Confira-se:

Seja nas Ofertas com prazo determinado, seja nas com prazo indeterminado extinta a Oferta por iniciativa da Prestadora ou pelo término de sua vigência, o consumidor deve ser comunicado com antecedência, cabendo a ele contratar uma nova Oferta. Ainda, visando preservar o seu código de acesso, instalação, crédito, dentre outros, caso não escolha uma nova Oferta antes da extinção, o consumidor contará com os prazos de suspensão do serviço até a ocorrência da rescisão.

81. Do relato acima, percebe-se que a AIR não é um instrumento imprescindível para a discussão de toda regra regulatória a ser estatuída em cada um dos enunciados normativos editados. Como bem prescreve o art. 2º, I, do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, é um “*procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que contera informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*”. **Se o problema regulatório é mais abrangente do que um único enunciado normativo, a AIR deve se ocupar dele, relegando a forma como o enunciado será editado para outras fases do procedimento de edição do ato normativo.**

82. Não fosse assim, pode-se dizer que a totalidade do Título IV do Novo RGC estaria contaminado por vício formal, haja vista a AIR não ter laborado alternativas para cada um dos enunciados normativos ali previstos.

83. Na verdade, **a discussão sobre migrações automáticas para novos planos de serviços, prevista no §2º do art. 31, do Novo RGC, versa sobre a operacionalização da harmonização da nomenclatura das ofertas, operacionalização essa contida na Alternativa B da AIR.** Se a Oferta de serviços de telecomunicações passa a ser regulada com maior ênfase pela Anatel, incluindo o seu registro em sistema da Agência antes de sua comercialização (art. 21 do RGC) que contera com o Prazo de Vigência (art. 21, §3º, II, do RGC), é salutar que a Anatel regule também o que ocorre quando a Oferta chega ao seu fim e o consumidor não escolhe uma nova Oferta.

84. Era isso que tratava o §2º do art. 35 da Minuta original do RGC (SEI n. 3639829) (“§ 2º Em não havendo adesão do Consumidor a uma nova Oferta antes de sua extinção ou término do Prazo de Vigência, aplicam-se a ele as condições previstas no Art. 73 e seguintes.”) e que constou nas discussões expostas nos §§4.84. e seguintes da ANÁLISE Nº 139/2022/EC (SEI n. 9389379) e no item IV.2.3. Voto 21/2023/VA (SEI n. 10871000).

85. Como o §2º do art. 31, do Novo RGC, versa sobre uma regra que operacionaliza um problema objeto da AIR, não há a necessidade da AIR se debruçar sobre ele; logo, não há qualquer vício formal no mencionado dispositivo normativo.

86. Ademais, **a não realização de AIR não é motivo idôneo para anular o ato**, conforme art. 21 do Decreto n. 10.411/2020 que regula a AIR:

Art. 21. A inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada.

87. A respeito do §2º do art. 31, do Novo RGC não ter sido submetido à Consulta Pública, o tema está regulado no Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

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.

88. Ocorre que o mesmo Regimento Interno da Anatel permite que as matérias encaminhadas à Consulta Pública possam ser modificadas, seja por acatamento de sugestões do público, seja por proposta de emenda do Conselheiro, conforme o parágrafo único do art. 64:

Art. 64. Caberá ao Relator da proposta final de ato normativo encaminhar à apreciação do Conselho Diretor a proposta de instrumento deliberativo, bem como as críticas e sugestões derivadas da Consulta Pública e, quando houver, da Audiência Pública, com a análise da respectiva Superintendência, assim como aquelas formuladas pelos Comitês de que trata o art. 60 do Regulamento da Agência.

Parágrafo único. Qualquer Conselheiro poderá propor emendas ao texto original, assim como apresentar proposta substitutiva.

89. O que não se revela possível é a criação de uma norma completamente dissonante com a Consulta Pública, o que poderia vir a caracterizar uma burla ao procedimento formal. Não é disso que se trata, haja vista a questão das migrações automáticas para novos planos de serviço (§2º, do art. 31, do Novo RGC) ter sido debatida ao longo de todo processo administrativo, contando com sugestões da área técnica, Proposta Conexis e, por fim, proposta constante no item IV.2.3. d o Voto 21/2023/VA (SEI n. 10871000).

90. Superada a questão do vício formal, passa-se a discussão da ilegalidade da regra estampada no §2º, do art. 31, do Novo RGC, que violaria os deveres estimular a expansão do uso de redes, incremento da oferta de serviços de telecomunicações e ampliação da conectividade e da inclusão digital, previstos nos incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT (por todos os argumentos, ver os §§32 a 35 da petição da Claro).

91. A fundamentação da regra do §2º, do art. 31, do Novo RGC, consta no Voto 21/2023/VA (SEI n. 10871000), onde se pode ler:

5.242. Debatermos a questão em reunião extraordinária do CDUST, realizada aos 26 de outubro de 2022, da qual participaram, dentre outros, representantes do Ministério Público, do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), da Defensoria Pública, dos Procons, do Conexis e o Procurador Geral da PFE-Anatel, conforme Ata.

5.243. Consensou-se que o remédio apresentado para combater a migração automática do consumidor, de fato,

poderia acarretar mais prejuízos do que benefícios aos stakeholders da relação de consumo, sugerindo-se a revisão das consequências decorrentes da inércia do consumidor.

5.244. Ao se avaliarem as possíveis alternativas à problemática em questão, entendeu-se que a degradação da qualidade do serviço contratado seria menos gravosa ao usuário do que o aumento do preço cobrado por sua prestação (como ocorre atualmente) ou do que a sua suspensão (como proposto no Anexo I da Minuta de Resolução SEI nº 9389461).

5.245. A complexidade do tema justifica a dificuldade de se encontrar uma solução definitiva que seja isenta de consequências negativas às partes. No entanto, a partir do debate realizado com os membros do CDUST; da compreensão dos receios e desafios enfrentados pela Área Técnica, responsável pelo acompanhamento das reclamações registradas pelos consumidores nos canais de atendimento da Anatel; e das considerações apresentadas pela PFE-Anatel e pelo Conexis, elaborei uma proposta de ajuste à redação do dispositivo em comento, prevendo consequências menos extremas e reforçando o direito à informação do usuário.

5.246. Minha proposta busca garantir a continuidade da prestação do serviço pelo mesmo valor contratado ou outro a ele inferior. Ainda no intuito de proteger o consumidor de migrações para Ofertas que lhes sejam prejudiciais e garantir seu direito de rescisão contratual, entendo relevante que se afaste a previsão de novo prazo mínimo de permanência no caso em que a migração ocorra independentemente da manifestação expressa do usuário.

92. De acordo com a fundamentação acima exposta, quando ocorresse a expiração do prazo de vigência da Oferta do consumidor sem ele previamente especificar sua vontade, duas possibilidades se apresentaram: suspensão do serviço contratado ou aderência a uma nova Oferta em vigor. Essa última alternativa poderia ser bifurcada entre outras, a depender do critério de escolha da Oferta. Por exemplo, é possível adotar como escolha da Oferta o preço ou qualidade do serviço prestado.

93. A Anatel optou por estabelecer o critério do preço como aquele apto a determinar a Oferta do consumidor quando ele não manifestar sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado. Para a Anatel, a “*degradação da qualidade do serviço contratado seria menos gravosa ao usuário do que o aumento do preço cobrado por sua prestação (como ocorre atualmente) ou do que a sua suspensão (como proposto no Anexo I da Minuta de Resolução SEI nº 9389461).*” (§5.244 do Voto 21/2023/VA).

94. Dessa opção da Anatel não é possível enxergar qualquer violação a dispositivo normativo ou legal. Os argumentos das Interessadas de que essa opção militaria em detrimento do direito dos consumidores por inviabilizar uma melhor escolha de Oferta por parte das Prestadoras não convence. Ou se escolhe um critério para decisão, ou se relega a decisão da escolha da Oferta para as Prestadoras.

95. Como bem compreendeu o Conselheiro da Anatel, há uma “*dificuldade de se encontrar uma solução definitiva que seja isenta de consequências negativas às partes*” (§5.245 do Voto 21/2023/VA). **O que a Anatel fez optar por adotar um critério específico que pareceu ser o melhor para todos os envolvidos.** A opção adotada (critério preço) pode prejudicar aqueles usuários interessados em uma maior qualidade de serviço, mas será um prejuízo temporário, haja vista a degradação do serviço ser passível de ser sentida pelo usuário que poderá solicitar uma nova Oferta mais adequada. Caso o critério fosse a qualidade do serviço, poderia existir novas dificuldades advindas de novas escolhas de qualidade, como maior quantidade de canais, maior velocidade de transmissão, entre outros. Fora que essa escolha poderia prejudicar aqueles consumidores com menor disponibilidade financeira para os serviços de telecomunicações. Por fim, **relegar às Prestadoras a possibilidade de escolha, permite que um terceiro interessado defina, ao menos momentaneamente, qual o serviço a ser prestado ao consumidor.** Diante das possíveis escolhas, a Anatel adotou aquela que pareceu ser a melhor possível.

96. Por fim, o argumento de que a escolha regulatória do §2º, do art. 31, do Novo RGC, violaria os incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT, não convence. A regra dispõe unicamente sobre o caso de expiração de Oferta sem que exista uma opção do consumidor acerca de uma nova Oferta. Essa regra não tem força de estimular a expansão do uso de redes, o incremento da oferta de serviços de telecomunicações e a ampliação da conectividade e da inclusão digital, previstos nos incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT (§§32 a 35). Os efeitos da regra são limitados a um rebaixamento momentâneo da qualidade do serviço contratado, que poderá ser restaurado quando o consumidor perceber a sua piora.

97. Pelo exposto, não há qualquer ilegalidade no art. 31, §§1º e 2º do Novo RGC.

2.6 Oferta por Canais Terceirizados (Art. 34, § 2º).

A TIM, Oi, Telefônica e Claro defendem a ilegalidade do art. 34, §2º do Novo RGC recém aprovado pela Resolução nº 765/2023. A TIM também alega violação ao §1º do mesmo dispositivo, que possui a seguinte redação:

Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.

98. A TIM alega violação ao art. 42 da LGT e art. 59, § 4º, do Regimento Interno da Agência pela norma não ter sido submetida à Consulta Pública, além de não ter sido objeto de análise pormenorizada no âmbito da AIR. Alega, ainda, questões relativas ao mérito administrativo, qual seja, incapacidade da norma de mitigar eventuais fraudes e a desnecessidade da norma.

99. A Telefônica afirma que teria ocorrido violação aos arts. 170 e 173 da Constituição Federal e aos arts. 5º e 128, da LGT, tendo a norma sido incluída “*sem amparo legal e sem estudos econômicos*”, violando, ainda, o art. 55, do RST. Aduz que se trata de uma relação jurídica puramente comercial, fugindo a competência estabelecida no art. 1º da LGT e violando o § 3º, do art. 61 do RST.

100. A Oi alega violação aos arts. 1º, inciso IV, 170, 173 e 174 da Constituição Federal, aduzindo que a Agência teria promovido uma interferência indevida na relação jurídico contratual das prestadoras com terceiros. Alega que a solução contida no art. 34, §2º seria inviável tecnicamente para a Oi, com reformulação do seu modelo de negócios, além de poder ser inviável financeiramente para o seu parceiro comercial. Conclui que o custo regulatório da medida, portanto, precisaria ser mais bem estudado e detalhado.

101. A Claro alega violação ao art. 9º, §§1º e 3º da Lei das Agências c/c o art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, já que a norma não teria sido cogitada em AIR e nem submetida à Consulta Pública. Afirma que teria ocorrido interferência indevida da Agência em uma relação comercial das prestadoras com os seus representantes e *dealers*, contrariando o art. 94, §2º da LGT e o art. 61 do RGT.

102. Considerando a alegação de ilegalidade sob o aspecto formal, é importante verificar o processo de construção da norma.

103. De fato, a proposta submetida ao procedimento de Consulta Pública não contemplava o dispositivo em questão, cuja inclusão foi suscitada pelo Conselheiro Vicente Aquino no Voto nº 15/2023/VA (SEI Nº 10406442), nos seguintes termos:

II.c. Da atuação de terceiros na comercialização de serviços de telecomunicações

5.16. A fim de avaliar questão ainda não debatida neste processo, mas que entendo ser relevante e sobre a qual considero essencial a manifestação do Corpo Técnico desta Agência, solicito à análise da prática, comum no setor de serviços em geral, de as prestadoras entabularem parcerias de representação com pessoas físicas ou jurídicas, em diferentes modalidades, como agente autorizado, credenciamento, representante comercial, entre outras, a fim de que esses parceiros ofereçam os serviços das prestadoras em troca de remuneração.

5.17. A despeito dessas parcerias ocorrerem no âmbito privado e, portanto, sujeitas às normas gerais que regulamentam os negócios jurídicos, no caso dos serviços de telecomunicações entendo ser responsabilidade do Órgão Regulador assegurar que o oferecimento desses serviços por meio de representantes comerciais não seja utilizado como artifício para contornar a plena garantia dos direitos dos consumidores.

5.18. Nesse panorama, e considerando o dever estabelecido na regulamentação da Anatel de que as prestadoras de serviços de telecomunicações protejam os consumidores contra práticas abusivas, **considero fundamental que os acordos comerciais que versem sobre a atuação de terceiros na comercialização de serviços de telecomunicações contenham mecanismos robustos para combater tais práticas, que verdadeiramente prejudicam o setor e a coletividade.**

5.19. **Chegam ao conhecimento da Agência casos envolvendo a atuação dos representantes comerciais sem que haja um controle rigoroso por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações. Esses casos incluem situações que podem configurar concorrência desleal devido ao uso indevido de informações de clientes às quais os representantes têm acesso por meio de sua relação contratual com uma operadora, em benefício de outra empresa concorrente.** Em algumas ocasiões, tais informações dos consumidores são usadas para desviar artificialmente a base de clientes de uma prestadora para outra, gerando vendas comissionadas. Deve-se, assim, **promover um combate a tais práticas abusivas e ao comportamento predatório por parte dos representantes comerciais, pois se acaba gerando instabilidade nas relações entre consumidores e prestadora, o que deve ser coibido por meio de regulamentações claras e eficazes.**

5.20. **Esses incidentes, além de prejudicarem a saúde do setor como um todo, causam incômodos indevidos aos consumidores, incluindo chamadas abusivas e a utilização indevida de dados pessoais, violando o art. 72 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT).**

5.21. Nessa medida, considero necessário que alguma regra regulamentar venha a equilibrar os interesses de todos os envolvidos e garantir, sobretudo, tratamento justo e transparente aos consumidores bem como um ambiente de negócios mais equilibrado e confiável no setor.

5.22. Diante do exposto, solicito que seja avaliada a inclusão do dispositivo abaixo transcrito, de modo que as preocupações mencionadas anteriormente possam ser endereçadas:

"Art. XX. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento. §1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos usuários de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput; § 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o usuário servirá de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 meses."

5.23. Solicito, ainda, que se verifique se seria o RGC ou um outro regulamento editado pela Anatel o normativo ideal para acolher tal dispositivo. - destaques nossos.

104. Em atenção à diligência formulada, o corpo técnico da Agência elaborou o Informe nº 14/2023/SRC (SEI nº 10873358), com o seguinte teor:

10.6. Como se observa do caput do dispositivo acima transcrito, a questão apresentada está relacionada com a contratação de terceiros por prestadoras para desenvolver atividades relacionadas com a comercialização de serviços de telecomunicações.

10.7. A Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, previu a possibilidade de contratação de terceiros pelas concessionárias, para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços de telecomunicações. E, com o intuito de preservar os direitos dos consumidores, a LGT estabeleceu que, a despeito da contratação de terceiros, a concessionária permanece sempre responsável pelos serviços, perante a Anatel e os usuários. É o que se observa do art. 94 da LGT, abaixo transcrito:

LGT

Art. 94. No cumprimento de seus deveres, a concessionária poderá, observadas as condições e limites estabelecidos pela Agência:

I - empregar, na execução dos serviços, equipamentos e infra-estrutura que não lhe pertençam;

II - contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, bem como a implementação de projetos associados.

§ 1º Em qualquer caso, a concessionária continuará sempre responsável perante a Agência e os usuários.

§ 2º Serão regidas pelo direito comum as relações da concessionária com os terceiros, que não terão direitos frente à Agência, observado o disposto no art. 117 desta Lei.

10.8. No mesmo sentido, tem-se o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998:

Art. 61. Na exploração de serviço de telecomunicações é assegurado à prestadora:

I - empregar equipamentos e infra-estrutura que não lhe pertençam, sem prejuízo da reversibilidade dos bens, conforme previsto no instrumento de concessão ou permissão;

II - contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço.

§ 1º A prestadora, em qualquer caso, continuará responsável perante a Agência e os usuários, pela exploração e execução do serviço.

§ 2º A prestadora manterá os vínculos contratuais junto aos usuários, quanto ao provimento do serviço.

§ 3º As relações entre prestadora e terceiros serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a Agência.

10.9. Assim, entende-se que a regulamentação já dispõe sobre a responsabilidade das prestadoras perante a Anatel e os consumidores, ainda que contrate terceiros para desenvolver atividades acessórias aos serviços de telecomunicações.

10.10. O § 1º do dispositivo cuja inclusão no RGC está sob análise prevê que as prestadoras de serviços de telecomunicações devem prever mecanismos de combate a fraudes e à utilização de dados pessoais dos seus usuários por terceiros por ela contratados, com o objetivo de atender ao disposto na legislação de proteção de dados pessoais.

10.11. A preocupação com a proteção de dados pessoais é crescente na atualidade, tendo sido materializada na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. A LGPD impõe responsabilidades aos detentores de dados pessoais, prevendo os princípios que devem ser seguidos para o tratamento destes dados, o que, em regra, só pode acontecer com o consentimento do titular do dado (art. 6º, e art. 7º, I, LGPD).

10.12. O § 2º do dispositivo sob análise prevê parâmetros para a remuneração dos terceiros contratados, de modo que o pagamento pelas vendas realizadas não ocorra de imediato, e sim ao longo da vigência do contrato firmado com o usuário da prestadora. A regra parece ter por objetivo coibir a atuação desleal de terceiros, em especial no sentido de utilizar dados pessoais de usuários de prestadoras para oferecer serviços de outras prestadoras de telecomunicações, visando o ganho imediato de comissão.

10.13. Esta área técnica não dispõe de informações sobre todos os contratos das prestadoras de serviços de telecomunicações com terceiros que comercializam seus serviços, em especial para verificar qual é a forma de remuneração prevista, e se os contratos já dispõem sobre a vedação do uso de dados pessoais sem o consentimento dos usuários, e de práticas desleais de captação de clientes, com o uso desses dados.

10.14. Assim, não é possível verificar se a regra é adequada para tratar a situação descrita pelo Conselheiro Vicente de Aquino.

10.15. Quanto ao normativo no qual a regra poderia estar inserida, observa-se que o RGC tem como objeto a proteção dos direitos dos consumidores, e a regra proposta tem por objetivo último proteger os consumidores, de modo que tem relação com o escopo do RGC.

105. Por fim, no Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), foi registrada a motivação do Conselho Diretor da Agência para a adoção da regra em questão:

5.481. Nos termos do Voto 15/2023/VA (SEI nº 10406442), solicitei à Área Técnica que se manifestasse sobre a prática de as prestadoras entabularem parcerias de representação com pessoas físicas ou jurídicas, em diferentes modalidades, como agente autorizado, credenciamento, representante comercial, entre outras, a fim de que esses parceiros ofereçam os serviços das prestadoras em troca de remuneração.

5.482. A despeito dessas parcerias ocorrerem no âmbito privado e, portanto, sujeitas às normas gerais que regulamentam os negócios jurídicos, **no caso dos serviços de telecomunicações entendo ser responsabilidade do Órgão Regulador assegurar que o oferecimento desses serviços por meio de representantes comerciais não seja utilizado como artifício para contornar a plena garantia dos direitos dos consumidores.**

5.483. Chegamos ao conhecimento da Agência casos envolvendo a atuação dos representantes comerciais sem que haja um controle rigoroso por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações. Esses casos incluem situações que podem configurar concorrência desleal devido ao uso indevido de informações de clientes às quais os representantes têm acesso por meio de sua relação contratual com uma operadora, em benefício de outra empresa concorrente. Em algumas ocasiões, tais informações dos consumidores são usadas para desviar artificialmente a base de clientes de uma prestadora para outra, gerando vendas comissionadas.

5.484. Aludida conjuntura vem ocorrendo sem qualquer medida privada que se mostre eficiente, pois muitas prestadoras tendem a buscar indicadores de vendas robustos para melhorar sua imagem junto a executivos e acionistas, resultando uma falta de transparência no longo prazo. Isso prejudica não apenas as decisões de investimento, mas também os interesses dos consumidores, que podem ser impactados por práticas comerciais que não prezam por transparência. Embora se reconheça o esforço do mercado, a dinâmica extremamente competitiva do setor torna difícil a cooperação entre as operadoras, inviabilizando a obtenção de um consenso natural ou de alguma medida de autorregulação. Logo, tem-se como essencial a intervenção regulatória para proteger os consumidores.

5.485. Em outros setores regulados, como o setor bancário, já foram estabelecidas regras relacionadas à remuneração de parceiros comerciais, com o objetivo de prevenir concorrência desleal. A título de exemplo, menciona-se a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.935, de 29 de julho de 2021, que determina que os contratos de correspondentes bancários devem incluir o pagamento de remuneração na contratação da operação, bem como ao longo da sua execução, de forma proporcional ao tempo decorrido.

5.486. Dada a necessidade de equilibrar os interesses de todos os envolvidos e garantir, sobretudo, tratamento justo e transparente aos consumidores, bem como um ambiente de negócios mais equilibrado e confiável no setor, solicitei à Área Técnica a avaliação quanto à inclusão do dispositivo abaixo transcrito, de modo que as preocupações mencionadas anteriormente possam ser endereçadas:

[...]

5.491. Diante de tal resposta e considerando o dever estabelecido na regulamentação da Anatel de que as prestadoras de serviços de telecomunicações protejam os consumidores contra práticas abusivas, considero

fundamental que os acordos comerciais que versem sobre a atuação de terceiros na comercialização de serviços de telecomunicações contenham mecanismos robustos para combater tais práticas.

5.492. Esses incidentes, além de prejudicarem a saúde do setor como um todo, causam incômodos indevidos aos consumidores, incluindo chamadas abusivas e a utilização indevida de dados pessoais, violando o art. 72 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

5.493. Nessa medida, promovi a inserção do dispositivo que versa sobre esse assunto ao final da Seção das Disposições Gerais do Capítulo que trata das regras aplicáveis à Oferta, com finos ajustes à redação enviada para consulta ao Corpo Técnico da Anatel, como se vê a seguir:

Art. 36. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor servirá de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.

4.494. **Finalizo reiterando a relevância de tal dispositivo regulamentar na tentativa de equilibrar os interesses de todos os envolvidos e garantir, sobretudo, tratamento justo e transparente aos consumidores bem como um ambiente de negócios mais confiável.** - destaques nossos.

106. Pode ser observado que a preocupação do Conselheiro ao diligenciar sobre o tema refere-se ao combate a práticas abusivas e ao comportamento predatório por parte dos representantes comerciais. A contratação desses terceiros por prestadoras, do que deflui do Voto em questão, bem como dos esclarecimentos apresentados pelo corpo técnico da Agência, relaciona-se com o tema de *telemarketing* e proteção do consumidor ante às práticas abusivas cometidas por estes terceiros.

107. A norma apontada relaciona-se com os problemas regulatórios abordados no Tema 04 do Eixo Atendimento constante no Relatório de AIR, que trata justamente da questão do telemarketing. Embora a regulamentação deste ponto específico não tenha constado do texto submetido à Consulta Pública, a regra atacada não é uma inovação: trata-se de aprimoramento da regulamentação do tema tratado em AIR.

108. Conforme mencionado no Item 2.5. "Migração automática de Oferta (Art. 31, §§1º e 2º)", não há a imposição legal de que toda regra advinda de cada dispositivo normativo deva ser precedida de uma AIR. O que é necessária é a AIR para a edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal. **O grau de profundidade da AIR dependerá do tema discutido.** Como no Novo RGC se discutia todo o modelo de proteção do consumidor, reservou-se um tema específico de estudo: o telemarketing. Isso é suficiente para demonstrar que houve sim uma análise prévia do AIR sobre o tema.

109. Nesse sentido, as alegações de violação ao art. 42 da LGT (revogado pela Lei nº 13.848/2019) e art. 59, § 4º, do Regimento Interno da Agência não prosperam, visto que se trata de uma norma incluída como uma forma de reforço às soluções regulatórias necessárias para o endereçamento do tema relativo ao telemarketing.

110. Em que pese seja desejável que a AIR abranja um rol de opções vasto, por se tratar de uma peça exploratória, é plenamente possível que o Conselho Diretor adote, de forma motivada, alternativas complementares ou mesmo diversas, não estando vinculado ao trabalho desenvolvido pelas áreas técnicas no âmbito da Análise de Impacto Regulatório.

111. O art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, que trata do Relatório de AIR e que sequer estava em vigor à época de sua elaboração também não resta violado, pois a AIR apontou os problemas regulatórios a serem resolvidos. Da mesma forma, não é possível falar em violação ao art. 9º, §§1º e 3º da Lei das Agências, pois as formalidades ali previstas foram observadas.

112. Ainda que assim não o fosse, a não realização de AIR não é motivo idôneo para anular o ato, conforme art. 21 do Decreto n. 10.411/2020 que regula a AIR:

Art. 21. A inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada.

113. É importante, por fim, destacar que a proposta submetida à Consulta Pública não engessa a atuação do Conselho Diretor da Agência, que pode promover aprimoramentos quanto às regras necessárias à solução do problema regulatório apontado em AIR quando vier a editar o ato normativo.

114. A respeito das alegações de que teria ocorrido violação ao texto constitucional (arts. 1º, inciso IV, 170, 173 e 174 da CF/88), em razão de uma suposta interferência indevida na relação jurídico contratual da prestadora com terceiros, tem-se que a Agência possui competência para intervir nas relações das empresas com terceiros quando elas forem relacionadas ao serviço de telecomunicações prestado, com potencial impacto nos usuários.

115. No caso, o Conselho Diretor da Agência entendeu que as relações das prestadoras com terceiros contratados no âmbito de atividades de telemarketing estariam acarretando *"práticas abusivas e ao comportamento predatório por parte dos representantes comerciais, pois se acaba gerando instabilidade nas relações entre consumidores e prestadora"* (§5.19 do Voto nº 15/2023/VA - SEI Nº 10406442), e, por esta razão, entendeu ser necessária a atuação da agência reguladora do setor.

116. Não se pode olvidar que as relações econômicas no setor de telecomunicações são regidas também pela defesa do consumidor e pela repressão ao abuso do poder econômico, nos termos previstos no art. 5º da LGT. Nesse sentido, **ainda que se trate de uma relação da prestadora com terceiros, a Agência pode atuar nos limites que considere necessário para a preservação dos direitos dos consumidores e regularidade da prestação do serviço público de telecomunicações.**

117. Muito embora o art. 61 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73/1998, permita à prestadora contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a Anatel, a Agência tem o poder-dever de definir contornos e limites a serem observados nestas relações quando houver riscos à prestação de serviços e aos usuários.

118. As alegações da TIM quanto ao teor do §1º do art. 34, no sentido de que a norma capaz de mitigar a ocorrência de eventuais fraudes, inserem-se no âmbito do debate do mérito administrativo, o que não deve ser tratado no âmbito de Pedido de Anulação.

119. Da mesma forma, argumentos quanto a uma eventual desnecessidade da regra contida no art. 34, §2º do novo RGC, incapacidade da norma para os fins a que destinam, dentre outros relacionados ao próprio mérito da regra em questão não são

questionáveis por meio de Pedido de Anulação, tratando-se, outrossim, de questões de discricionariedade administrativa.
120. Pelo exposto, não se vislumbram ilegalidades que possam macular o teor do art. 34 do RGC.

2.7 Renovação automática de oferta com prazo de permanência (Art. 36, §2º).

121. As prestadoras TELEFÔNICA (SEI n. 11297895) e CLARO (SEI n. 11315090) alegam a nulidade do art. 36, §2º do RGC, que possui a seguinte redação:

Art. 36. A Oferta poderá prever Prazo de Permanência de no máximo 12 (doze) meses, durante o qual o Consumidor se comprometerá a permanecer a ela vinculado, em contrapartida a um benefício concedido pela Prestadora.

[...]

§ 2º É vedada a renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência.

122. A TELEFÔNICA alega que a norma acarretaria “a supressão de vantagens comerciais para a prestadora e ao consumidor; desconsiderando por completo o ambiente altamente dinâmico e competitivo que caracteriza o setor” (fl. 20) e aponta que teria ocorrido uma “nítida violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da legalidade e da razoabilidade, bem como aos pressupostos legais que tutelam a Administração Pública quando da imposição de novas obrigações regulatórias” (fl. 21).

123. Por sua vez, a CLARO alega que o dispositivo em questão seria “ilegal pois viola a liberdade de escolha dos usuários, assegurada no artigo 3º, II, da LGT, bem como no artigo 6º, II, do Código de Defesa do Consumidor” (§44).

124. Não se vislumbra qualquer ilegalidade na norma atacada.

125. O art. 3º, inciso XII do RGC aprovado em 2023 define o Prazo de Permanência como “condição da Oferta que define o período de tempo predeterminado durante o qual o Consumidor se compromete a permanecer vinculado à Oferta, em contrapartida a um benefício concedido pela Prestadora”. A previsão contida no art. 36, §2º do RGC impede que a prestadora renove automaticamente Ofertas com esta condição de forma automática, vedando que o consumidor seja compelido a ser vinculado a um prazo de permanência sem a sua concordância expressa.

126. **A intenção da norma é muito clara: evitar que o consumidor, sem manifestar sua vontade neste sentido, permaneça vinculado a uma Oferta por um período superior ao contratado inicialmente.**

127. A liberdade de escolha dos usuários é justamente o bem a ser tutelado no caso em questão. Se o consumidor não optou por se manter vinculado por período superior ao contratado, não pode a prestadora, à revelia do usuário, renovar a oferta de forma automática. Inclusive, a **renovação automática viola o inciso III do art. 39 do CDC** :

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

(...)

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

128. Sobre o fornecimento de serviços sem solicitação prévia, o STJ possui o seguinte entendimento:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MATERIAIS E MORAIS. INVESTIMENTO DE RISCO REALIZADO PELO BANCO SEM AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS CORRENTISTAS. DEVER QUALIFICADO DO FORNECEDOR DE PRESTAR INFORMAÇÃO ADEQUADA E TRANSPARENTE. INOBSERVÂNCIA. CONSENTIMENTO TÁCITO PREVISTO NO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE. (...)

4. Ademais, a **proteção contra práticas abusivas, assim como o direito à informação, é direito básico do consumidor, cuja manifesta vulnerabilidade (técnica e informacional) impõe a defesa da qualidade do seu consentimento**, bem como a vedação da ofensa ao equilíbrio contratual.

5. Com esse nítido escopo protetivo, o artigo 39 do CDC traz rol exemplificativo das condutas dos fornecedores consideradas abusivas, tais como o fornecimento ou a execução de qualquer serviço sem 'solicitação prévia' ou "autorização expressa" do consumidor (incisos III e VI), requisitos legais que ostentam relação direta com o direito à informação clara e adequada, viabilizadora do exercício de uma opção desprovida de vício de consentimento da parte cujo déficit informacional é evidente.

6. Nessa perspectiva, em se tratando de práticas abusivas vedadas pelo código consumerista, **não pode ser atribuído ao silêncio do consumidor (em um dado decurso de tempo) o mesmo efeito jurídico previsto no artigo 111 do Código Civil (anuência/aceitação tácita), tendo em vista a exigência legal de declaração de vontade expressa para a prestação de serviços ou aquisição de produtos no mercado de consumo**, ressalvada tão somente a hipótese de "prática habitual" entre as partes. (...)

12. Recurso especial dos correntistas provido. Recurso especial da casa bancária prejudicado. (REsp n. 1.326.592/GO, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 7/5/2019, DJe de 6/8/2019.) - destaques nossos.

129. Mais especificamente para o caso de telecomunicações, o STJ assim já posicionou:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TELEFONIA. SERVIÇOS DE VALOR ADICIONADO. LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DIÁLOGO DAS FONTES. BLOQUEIO PRÉVIO GRATUITO. POSSIBILIDADE. DELIMITAÇÃO DO ALCANCE DO ART. 61 DA LGT. SERVIÇOS NÃO SOLICITADOS. PRÁTICA ABUSIVA. ART. 39 DO CDC. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. VÍCIO DE CONSENTIMENTO. CHAMADAS INTERNACIONAIS.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público contra a Anatel, a Telesc (BRT), a Embratel e a Intelig. O MP pretende a proteção da integridade psicossocial de crianças e adolescentes, bem como dos consumidores em geral, quando são cobrados por serviços que não realizaram ou consentiram. O recorrente busca o bloqueio prévio gratuito de qualquer serviço de valor adicionado, independentemente de ser nacional ou estrangeiro e do número/prefixo utilizado, além de condenação por danos morais. Sentença e acórdão julgaram

improcedente o pedido.

2. "A cobrança de serviço de '900 - disque prazer' sem a prévia solicitação do consumidor constitui prática abusiva (CDC, art. 39, III). Se prestado, sem o pedido anterior, tal serviço equipara-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento." (REsp 318.372/SP, Terceira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 17/5/2004). No mesmo sentido: REsp 265.121/RJ, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO JUNIOR, QUARTA TURMA, DJ 17/6/2002, p. 267.

3. Recurso Especial parcialmente provido. (REsp n. 1.232.252/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/9/2016, DJe de 26/8/2020.) - destaques nossos.

130. **É clara a incidência do art. 39, III, do CDC no presente caso, sendo necessária a solicitação prévia do consumidor para que haja a renovação do contrato.** Com o término do período contratado, as empresas têm a obrigação de entrar em contato com o cliente e solicitar seu consentimento com a manutenção do serviço, nas mesmas condições ou em outras a serem renegociadas.

131. Se não bastasse a exigência legal, o Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000) expôs a problemática da renovação automática da Oferta:

5.258. É certo, no entanto, que a norma buscou reforçar a proteção ao consumidor. Como muito bem ressaltado pelo Sr. Igor Britto, representante do Idec no CDUST, **a renovação automática do contrato posterga não apenas o prazo de permanência, mas também a possibilidade de aplicação de multa rescisória, a qual muitas vezes se mostra excessiva ou desproporcional**, colocando o consumidor em situação de desvantagem, notadamente quando esse, seja por questões financeiras ou mesmo por insatisfação com os serviços prestados, deseja encerrar a relação contratual antes do término do prazo preestabelecido.

5.259. **Ao firmar um contrato com prazo de permanência, mais conhecido como "fidelização", o consumidor recebe alguma contrapartida da Prestadora, como por exemplo, condições especiais para aquisição do terminal móvel. Ocorre que, encerrado o prazo em questão, o consumidor supostamente cumpriu com sua parte no contrato, mantendo-se fiel à Prestadora durante o prazo previamente estipulado, de forma que a renovação automática desse contrato não deveria estar vinculada à renovação da fidelização que, desta feita, não teria qualquer contrapartida da Prestadora.**

5.260. Ressalto ainda que, caso a Prestadora apresente qualquer alteração na Oferta a fim de manter o interesse do consumidor na fidelização contratual, estar-se-ia diante de uma nova Oferta, nos termos do art. 22, e não de uma simples renovação. - destaques nossos.

132. **A renovação automática da Oferta ofende o CDC e, portanto, a própria LGT. Ademais, ela traz prejuízos diretos aos consumidores**, conforme exposto no Voto nº 21/2023/VA.

133. Impossível, portanto, abonar o entendimento das Interessadas. Não há qualquer violação ao 3º, II, da LGT ou mesmo ao 6º, II, do Código de Defesa do Consumidor. No mesmo sentido, descabe falar em violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da legalidade e da razoabilidade, eis que a norma não impede que a prestadora ofereça a renovação da oferta ao consumidor e que este, informado e consciente, concorde com sua renovação. O que se impede é a vinculação do usuário sem a sua livre escolha.

134. Não restou demonstrada, assim, qualquer ilegalidade na vedação insculpida no art. 36, §2º do RGC, sendo descabido o pedido de anulação desse dispositivo normativo.

2.8 Impedimento de cobrança de assinatura durante a suspensão parcial (Arts. 70 e 74).

135. Os arts. 70 e 74 do RGC aprovado pela Resolução nº 765/2023 tratam da denominada "régua de cobrança" e possuem o seguinte teor:

Art. 70. A Prestadora poderá suspender o provimento do serviço após o decurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o Consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade.

Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.

136. Como pode ser observado, o art. 70 do RGC recém-publicado apresenta a possibilidade de que o serviço seja suspenso após o transcurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade. O art. 74, por sua vez, veda a cobrança de assinatura ou outros valores referentes à utilização do serviço durante o período de suspensão.

137. O ponto atacado pelas prestadoras Requerentes em seus pedidos de anulação é justamente a vedação imposta pelo art. 74 do RGC, que, consoante afirmam, trariam prejuízos. Vejamos as alegações das interessadas.

138. A TIM inicia o seu pedido de anulação alegando que "*os impactos aos agentes envolvidos decorrentes da inviabilidade da cobrança ao usuário inadimplente no período de suspensão parcial do serviço não foram devidamente analisados e sopesados na AIR*" (fl. 13). Aduz que a norma representaria indevida intervenção da Agência na prestação de serviços em regime privado e estímulo à inadimplência do usuário e afirma que os prejuízos advindos da manutenção da prestação dos serviços durante o período de suspensão, ainda que de forma parcial, teriam sido demonstrados nos autos e não considerados pela Agência. Finaliza requerendo o reconhecimento da ilegalidade dos artigos 70 e 74 do Novo RGC, defendendo a manutenção das regras atuais.

139. A Oi também requer a anulação do art. 74 da norma em questão, mencionando a existência de custos pela disponibilização do serviço, que não seriam remunerados durante o período de suspensão. Afirma, ainda, que o "*consumidor inadimplente, mesmo no período de suspensão parcial, gera custos similares ao consumidor adimplente, acrescidos ainda dos custos de notificação e de cobrança*" (§52).

140. A Telefônica argumenta que teria ocorrido afronta ao art. 20 da LINDB, eis que a Anatel não teria levado em consideração os impactos dessa mudança para o setor, para os consumidores e para a sociedade em geral. Afirma que "*a alegação de desoneração em relação a outras obrigações não constitui justificativa suficiente, devendo a Agência comprovar que as restrições à liberdade e à propriedade guardam relação de necessidade às questões econômicas, competitivas e consumeristas, sob pena de afronta ao art. 4º, V, da Lei nº 13.874/2019 e o art. 4º da Lei das Agências*" (fl. 24).

141. Menciona a existência de “custos operacionais diretos e indiretos para manutenção dos clientes inadimplentes na base” (fl. 25) e que teria manifestado nesse sentido ao longo dos autos, cabendo à “Agência realizar todas as devidas diligências para apurar a legitimidade dos custos operacionais durante o período de suspensão, que poderia ter sido feita a partir das devidas análises das informações constantes do DSAC” (fl. 25), suscitando potencial violação ao art. 29 da LPA.

142. A Claro afirma que o art. 6º, VII do Decreto nº 10.411/2020 exige que o relatório da AIR deve conter a “exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios” (§24), sendo que os custos para a manutenção do serviço não teriam sido avaliados na AIR. Alega, com fundamento na Lei das Agências Reguladoras, que “se a Agência tinha ciência da existência de um custo para a manutenção das referidas atividades, ela tinha o dever de apurá-lo” (§62).

143. Prossegue a Claro afirmando que haveria violação ao art. 126 da LGT, já que “nenhuma prestadora está obrigada a suportar custos, sem a devida contrapartida financeira ou, em outras palavras, a prestar serviços gratuitamente” (§63), consignando, ainda, que “eventual limitação ao direito das prestadoras de serviços em regime privado de cobrar pelos serviços por ela prestados (ainda que parcialmente) depende de lei em sentido formal, em virtude do quanto disposto no artigo 5º, II, da Constituição da República” (§63).

144. O tema relativo à suspensão parcial de serviços e régua de cobrança foram objeto do Tema 03 da Análise de Impacto Regulatório, “Subtema 01: Régua de Suspensão/Condições da Suspensão Parcial”. Ao apresentar o contexto do problema, o Relatório de AIR (fl. 102) assim consignou:

De acordo com contribuições de prestadoras, a suspensão parcial nos moldes atuais trouxe impactos negativos na inadimplência, visto que, no caso do serviço de TV por assinatura, por exemplo, o consumidor permanece acessando os canais de programação de distribuição obrigatória por um prazo de cerca de 45 dias a contar da notificação e no caso de SCM o consumidor permanece com o serviço prestado a uma velocidade reduzida, o que o leva a confundir com má qualidade na prestação do serviço.

Foram apresentados por algumas prestadoras números que visam comprovar esse aumento de inadimplência. Determinada prestadora informou que em um mês específico no ano de 2017, mais de 600 mil assinantes não pagaram na data de vencimento suas faturas e foram afetados por alguma das formas de suspensão na forma dos arts. 90, 92, inciso II e 97 do RGC. Nesse período de suspensão, a prestadora lembra que seguiu arcando com todos os custos de operação, mesmo sem receber pelos serviços.

Outra prestadora apresentou que o percentual médio de inadimplência no 15º e 25º dia cresceu respectivamente de cerca de 13% e 5% para mais de 16% e 7%, após o advento do RGC. Já uma outra prestadora informou que após o RGC a inadimplência de 30 dias após o vencimento aumentou em cerca de 5%.

Sobre os números trazidos pelas prestadoras, contudo, não é possível afirmar que o aumento da inadimplência se deve à nova régua de suspensão oriunda do RGC. O cenário de crise econômica, desemprego, dentre outros, pode ter parcela de contribuição no que se refere à inadimplência em serviços de telecomunicações. Fato é, todavia, que **durante grande parte do interregno da régua de suspensão, ou seja, por no mínimo 45 dias, o consumidor inadimplente recebe o serviço parcialmente, mas deve continuar arcando com seu custo, o que dificulta a recuperação financeira do consumidor. Esse aspecto é abordado por órgãos de defesa do consumidor, que desde a edição do RGC, questionam a incidência de cobrança integral pelos serviços quando ele não é disponibilizado em sua integralidade. Além do custo para o consumidor, as prestadoras também possuem custos a suportar durante o período de suspensão parcial.** Ainda, após o RGC, em especial para os serviços de TV por assinatura (onde antes não existia a figura da suspensão parcial), os custos foram incrementados após a digitalização da radiodifusão, que possibilitou às geradoras de sinal de radiodifusão cobrarem pelo seu conteúdo integrante dos canais de distribuição obrigatória e que antes eram retransmitidos de forma não onerosa pelas prestadoras. - destaques nossos.

145. Após a análise do tema sob o ponto de vista internacional, o Relatório de AIR apontou por “manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito, excluindo-se os serviços de televisão por assinatura e banda larga fixa do rol de obrigações relativas à suspensão parcial” (fl. 111), e, “para eliminar lacuna identificada na regra original, passa-se a prever expressamente a vedação de cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão parcial (anteriormente, havia previsão somente para o período de suspensão total)” (fl. 111).

146. Prossegue o Relatório de AIR (fl. 111):

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

As regras pertinentes à régua de suspensão e condições de suspensão parcial estão hoje previstas no Capítulo VI do Regulamento, em seus arts. 90 a 103. A questão tratada neste subtema consta especificamente do art. 92 do RGC, que caracteriza como se dá a suspensão parcial para cada serviço (no Serviço Móvel Pessoal – SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o Consumidor, bem como para recebimento de Chamadas a Cobrar pelo Consumidor; nos Serviços de Televisão por Assinatura, pela disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória; e, no Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e nas conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal – SMP, pela redução da velocidade contratada). A regra sobre a vedação de cobranças durante o período de suspensão total consta, por sua vez, do art. 95.

Na proposta ora apresentada, **essas regras sofrem alteração pontual para determinar que durante a suspensão parcial deve ser garantido, aos consumidores do Serviço Móvel Pessoal – SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, serviços mínimos que não importam em custos para o consumidor, como recebimento de chamadas e de mensagens de texto. No Serviço de Comunicação Multimídia e nos de televisão por assinatura, aplicam-se os prazos da suspensão parcial sem, contudo, haver obrigação de manter algum serviço. Adicionalmente a isso, passa-se a vedar cobranças de assinatura ou qualquer outro valor durante o período de suspensão, tanto parcial quanto total.** - destaques nossos.

147. Na Análise nº 274/2020/EC (SEI nº 6216787), antes da submissão da proposta à Consulta Pública, restou assim registrado, quanto ao ponto:

4.205. Em linha com o proposto pela área técnica, para os consumidores do Serviço Móvel Pessoal – SMP ou do

Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, deve ser garantido o recebimento de chamadas e de mensagens de texto, e para os consumidores do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM ou dos Serviços de TV por Assinatura, suspende-se totalmente os serviços após o prazo da notificação.

4.206. Dessa forma, não há prejuízos aos direitos dos consumidores, uma vez que o prazo até a rescisão continua o mesmo e as condições também, sendo até ampliadas no caso de SMP e STFC que permanecerão recebendo chamadas e mensagens durante todo o período de suspensão, e não mais apenas durante o período de suspensão parcial.

4.207. Em complemento, de modo que o consumidor não seja surpreendido pela rescisão do seu contrato, dado que não haverá mais diferenciação na experiência percebida por ele durante todo o período de suspensão, **proponho** que a prestadora encaminhe notificação aos consumidores previamente ao fim do período de suspensão, para que estes possam tomar as atitudes necessárias para evitar a rescisão, se assim o quiserem.

148. No Parecer nº 00383/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria registrou:

381. Por derradeiro, nos termos do artigo 78 da Minuta de RGC, é vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante os períodos de suspensão parcial e total. Trata-se de inovação, em relação ao atual RGC que previa essa regra apenas para a suspensão total. No ponto, entende-se que a proposta está devidamente fundamentada, na medida em que não há prestação de serviço também durante o período da suspensão parcial, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

149. O Conselheiro Vicente Aquino realizou diligência à Superintendência de Relações com Consumidores - SRC, nos termos do Memorando nº 24/2023/VA (SEI nº 10028060), considerando a apresentação de manifestações posteriores à Consulta Pública a respeito da proposta regulamentar e questionou expressamente a respeito dos impactos da vedação de cobrança de assinatura durante o período de suspensão:

5. Dessa forma, diante do volume de propostas de ajustes à Minuta de Resolução, muitas delas apresentadas pela primeira vez nas petições acima relacionadas, bem como da necessidade de uma avaliação técnica quanto às informações apresentadas acerca dos custos decorrentes da redação do seu art. 75, solicito a área técnica, com fundamento no art. 134, inciso III, do Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que no prazo de 5 (cinco) dias:

a) analise eventuais impactos da vedação de cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante todo o período de suspensão e, caso entenda adequado, apresente uma proposta alternativa de redação para o dispositivo correspondente;

150. Em atendimento à diligência, foi exarado o Informe nº 4/2023/SRC (SEI nº 10050318), que apresentou as seguintes considerações:

4.6. Em relação ao RGC atualmente em vigor (anexo à Resolução nº 632, de 7 de março de 2014), a principal diferença da proposta trazida pelo Conselheiro Relator é a inexistência de regimes separados de suspensão parcial e de suspensão total.

4.7. O regime de suspensão total previsto no RGC atualmente em vigor é praticamente idêntico ao regime de suspensão previsto no art. 73 da Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#).

4.8. Já a suspensão parcial prevista no art. 92 do RGC atualmente em vigor é caracterizada por manter os direitos previstos no art. 73 da Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#) acrescidos dos seguintes:

a) no Serviço Móvel Pessoal – SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o Consumidor, bem como para recebimento de Chamadas a Cobrar pelo Consumidor;

b) nos Serviços de Televisão por Assinatura, pela disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória; e,

c) no Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e nas conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal – SMP, pela redução da velocidade contratada.

4.9. É importante registrar que a vedação à cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão, no regime do atual RGC, só se aplica à suspensão total (Art. 92 do Anexo à Resolução nº 632/2014).

4.10. Quando comparados os dois regimes (Atual RGC x Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#)), o que se observa é que a proposta em questão representa uma desoneração de uma série de obrigações regulamentares durante os 30 primeiros dias de suspensão.

4.11. Isso porque, como decorre das regras expostas acima, as prestadoras de SCM, por exemplo, estão desobrigadas da continuidade de prestação do serviço com velocidade reduzida, as de SeAC, da distribuição dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória, e as dos serviços de voz, de originação de chamadas e outros serviços faturáveis. A diferenciação detalhada entre ambos os serviços consta de tabela mais abaixo no presente Informe.

4.12. Destaque-se que a proposta de revisão da regra em questão foi analisada por sugestão das próprias prestadoras de telecomunicações no âmbito da Tomada de Subsídios. Conforme consta do Relatório de AIR (SEI nº [3639816](#)):

[...]

4.13. A regra proposta em decorrência do Relatório de AIR, em que pese mantivesse a estrutura de suspensão parcial e total, já era bastante similar à atualmente constante da Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#). Inclusive, os regimes de suspensão foram unificados por proposta do Conselheiro Relator na fase de Consulta Pública (Análise nº 274/2020/EC, SEI nº 6216787), adquirindo contornos que se mantém até a versão ora em discussão no Conselho Diretor (SEI nº [9389461](#)).

4.14. Registrado o histórico da alteração normativa proposta, e os principais fatos necessários à análise solicitada pelo Gabinete do Conselheiro Vicente de Aquino quanto à régua de suspensão, podem ser traçadas algumas

conclusões, conforme se verá a seguir.

4.15. A primeira conclusão é que a proposta de rever as regras sobre a régua de cobrança que elimina a suspensão parcial representa desoneração de obrigações para as empresas de telecomunicações, como exposto na tabela a seguir:

Serviço	Obrigação	RGC Atual		Suspensão (60 dias) SEI nº 9389461
		Suspensão Parcial (30 dias)	Suspensão Total (30 dias)	
SCM	Manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada	Sim (art. 92, III)	Não	Não
SeAC	Disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória	Sim (art. 92, II)	Não	Não
SMP	Manutenção da capacidade de <u>recebimento</u> de chamadas e mensagens de texto;	Sim (art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias (art. 73, I)
	Possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 73, II)
	Na conexão de dados, manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada.	Sim (art. 92, III)	Não	Não
	Ter preservado o seu código de acesso, nos termos da regulamentação.	Sim (art. 94, II)	Sim (art. 94, II)	Sim (art. 73, III)
STFC	Manutenção da capacidade de <u>recebimento</u> de chamadas;	Sim (art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias (art. 73, I)
	Possibilidade de originar chamadas aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 73, II)
Todos	Acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora	Sim (art. 94, III)	Sim (art. 94, III)	Sim (art. 73, IV)

4.16. Como se observa, o regime de suspensão previsto na Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#) é basicamente o regime de suspensão total previsto no atual RGC com um único acréscimo: a manutenção da capacidade de recebimento de chamadas e mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias.

4.17. Como não estão sendo prestados serviços, não há *ratio* para a cobrança de assinatura ou outros custos do consumidor durante todo o período de suspensão do provimento do serviço, o que dá origem à regra do art. 75 da proposta de RGC em análise no âmbito do Conselho Diretor (SEI nº [9389461](#)).

4.18. Quanto a esse ponto, segundo o Conexis, em documento juntado aos autos (SEI nº [9988635](#)), a cobrança de valores de assinatura e assemelhados durante o período de suspensão parcial do atual RGC, em que havia a prestação precária de serviços, gerava uma receita de cerca de 5 bilhões de reais.

4.19. **A entidade não esclarece a forma de cálculo - foram descontadas as desonerações decorrentes da nova regra? Receitas advindas do recebimento de chamadas durante o período de suspensão? - ou sequer indica o período de apuração - não resta claro se a arrecadação em questão é de um ano ou de múltiplos anos. Tampouco é possível avaliar se o incremento no inadimplemento não decorre de fatores extraordinários, como a pandemia de COVID, não sendo possível às áreas técnicas afirmar a correção do cálculo apresentado.**

4.20. De igual forma, a OI S.A. - em Recuperação Judicial encaminhou sua estimativa de perda de receitas de forma individual, apesar de não detalhar seus cálculos na CT/Oi/GEIR/6816/2023 (SEI nº [9995312](#)). Na Petição CT/Oi/GEIR/6871/2023 (SEI nº 10051108), **a OI não demonstrou considerar, em suas simulações, as desonerações previstas na minuta regulamentar.**

4.21. De toda forma, é importante registrar que a regra insculpida no art. 75 da Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#) está posta na forma como se encontra em decorrência do racional acima desenvolvido: não há fundamento para cobrança de valores quando não há contraprestação de serviços para o consumidor.

4.22. **Esse fator torna a comparação financeira que se pretende fazer nas referidas petições inviável, por mais precisos que fossem os cálculos desenvolvidos pelo Conexis e pelas demais entidades, pelos simples fatos de que as situações não são comparáveis entre si: de um lado há prestação de serviços e, de outro, não há.**

4.23. Destaque-se ainda que os custos de inadimplência devem ser suportados pelas multas e juros devidos em decorrência da mora (art. 56, V, c/c art. 80, § 1º da Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#)), e não pela cobrança de "assinatura" ou outros valores.

4.24. De outro lado, parece-nos razoável considerar que o fato de o consumidor não incrementar a sua dívida durante o período de suspensão colabora para a regularização do débito, o que é inclusive estimulado pela desoneração da obrigação de prestação parcial dos serviços operacionalizada pela proposta de revisão do RGC em análise no âmbito do Conselho Diretor.

4.25. Além desse fato, entende-se que os custos relacionados aos clientes inadimplentes serão diferentes dos demais assinantes, ao contrário do afirmado por Conexis e Oi. Por exemplo, na suspensão parcial do RGC atual, é previsto que o consumidor do SCM pode sofrer redução da velocidade contratada, o que pode levá-lo a considerar que houve falha na qualidade do serviço, gerando reclamações improcedentes na prestadora. Conforme a alteração proposta, o gasto com o tratamento desse tipo de reclamação tende a se reduzir substancialmente, uma vez que ficará claro que o consumidor só irá usufruir o serviço contratado se quitar sua dívida.

4.26. Já na atual suspensão parcial do SeAC, prevista no RGC atualmente em vigor, é garantida a disponibilização dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória. Tal obrigação gera custos às prestadoras, uma vez que, com o desligamento da TV analógica, as geradoras de sinal de radiodifusão passaram a cobrar pelo conteúdo desses canais. Com a possibilidade de corte do funcionamento do serviço de imediato, previsto na minuta de RGC submetida ao Conselho Diretor, a empresa não sofreria esse ônus.

4.27. Por fim, destaca-se que na AIR consta o quadro "Resumo da Análise de Custos e Benefícios", por meio do qual são comparados os custos e os benefícios das alternativas analisadas (página 110). Ressalta-se, ainda, que a área técnica analisou como funciona a suspensão dos serviços de telecomunicações em vários países (páginas 103 a 106).

4.28. Por todos esses motivos, sugere-se a manutenção integral da sistemática de suspensão prevista na Minuta de Resolução SEI nº [9389461](#). Contudo, caso o Conselho Diretor opte pela cobrança de assinatura ou outros custos durante o período de suspensão, é recomendável que esteja associada à prestação parcial dos serviços, a exemplo do que ocorre na regra constante do RGC atualmente vigente. - destaques nossos.

Em resposta, no Informe nº 14/2023/SRC (SEI nº 10873358), o corpo técnico da Agência esclareceu:

5.6. Primeiramente, é oportuno abordar que as regras constantes do regime de suspensão previsto na Minuta de RGC SEI nº [9389461](#) são mais rigorosas do que as do atual RGC em vigor e servem, em verdade, como desincentivo à inadimplência.

[...]

5.8. Para o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) ou o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) os mecanismos de incentivos comportamentais para o adimplemento, quando comparadas as regras vigentes e as em análise pelo Conselho Diretor parecem estar além de qualquer dúvida razoável.

5.9. Para esses serviços, durante a suspensão, o único direito previsto na Minuta de RGC SEI nº [9389461](#) é o de acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora. No RGC atual, esses serviços deveriam ser mantidos com redução de velocidade - no caso do SCM - e com oferta dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória - no caso do SeAC.

5.10. **Não se vislumbra, portanto, qualquer potencial de geração de incentivos à inadimplência pela mudança da regra.**

5.11. Ao revés, **as regras em discussão no Conselho Diretor induzem sobre o consumidor uma pressão para a priorizar a regularização da inadimplência, já que deixará de aferir os benefícios decorrentes da prestação dos serviços de telecomunicações mesmo que com restrições, como no caso do RGC vigente.**

5.12. **No caso do SMP, a régua de suspensão prevista na Minuta de RGC SEI nº [9389461](#) também é mais rigorosa do que a atualmente vigente por desobrigar a prestadora de manter, na conexão de dados, a prestação do serviço com redução da velocidade contratada.**

5.13. Poder-se-ia argumentar nesse caso, que, ao revés do SeAC e do SCM, há a manutenção parcial dos serviços de voz do SMP – argumentação extensível para o STFC – na medida em que, por 30 (trinta) dias, há a manutenção da capacidade de recebimento de chamadas.

5.14. **Ocorre que os serviços de voz vêm tendo relevante decréscimo no valor percebido para o consumidor nos últimos anos, o que é demonstrado de maneira clara por *proxys* como a redução da densidade de acessos de telefonia fixa – que praticamente se reduziu pela metade na última década – e pelos achados do grupo técnico que se debruça sobre as questões relacionadas às chamadas abusivas, que verificou que a maior parte das ligações se concentra em empresas de telesserviços, realizando ligações para telemarketing ou telecobrança.**

5.15. Apenas a título exemplificativo, no Informe nº 550/2022/COGE/SCO (SEI nº [9294698](#)) indicou-se que apenas 54 grandes usuários cursam 81% do tráfego de chamadas totais da rede de uma das prestadoras analisadas na ocasião.

5.16. Outro *proxy* relevante são as **próprias ofertas das prestadoras de SMP, que sequer dão destaque às chamadas de voz em seus planos**, convergindo a publicidade para a conexão de dados e outros aplicativos associados, demonstrando que a própria empresa avalia a centralidade desse aspecto do serviço para os consumidores.

[...]

5.17. Destaca-se que nos planos mais caros (Tim Black, por exemplo), a informação de ligações e SMSs ilimitados não está sendo apresentada nas chamadas ou nos cards com informações resumidas das ofertas.

[...]

5.18. Mesmo no detalhamento da oferta em questão, de 15 itens destacados pela empresa (ex: detalhamento do pacote de dados, serviços de streaming e SVAs inclusos), a informação sobre a inexistência de limitação para as chamadas de voz está colocada junto com a documentação relacionada aos regulamentos da promoção e ao mapa de cobertura, elementos que, embora devam estar presentes por obrigação regulatória, são colocados em locais de menor importância para o consumidor.

5.19. **Nesse sentido, para a maioria massiva dos usuários, não vislumbramos que a manutenção da capacidade de recepção de ligações seja suficiente para gerar incentivos relevantes para a inadimplência, especialmente no caso do SMP, cujo principal valor associado para o consumidor parece ser a conexão de dados.**

5.20. Em suma, as prestadoras não trouxeram elementos suficientes, na visão desta área técnica, para demonstrar, quer numa lógica de custos, quer numa lógica relacionada às ciências comportamentais e mecanismos de incentivos à inadimplência, que as regras postas na Minuta de RGC SEI nº 9389461 quanto a régua de cobrança são irrazoáveis ou desproporcionais.

5.21. Reitera-se, por fim, o já estampado no Informe nº 4/2023/SRC (SEI nº 10050318), no sentido de que caso o Conselho Diretor opte pela cobrança de assinatura ou outros custos durante o período de suspensão, é recomendável que esteja associada à prestação parcial dos serviços, a exemplo do que ocorre na regra constante do RGC atualmente vigente.

152. Mais adiante, no mesmo Informe, o corpo técnico realiza esclarecimentos econômicos sobre a régua de suspensão:

11.1. Os custos incorridos pelas prestadoras para a prestação dos serviços de telecomunicações podem ser classificados, de forma geral, em custos variáveis e custos fixos. Os custos variáveis são, normalmente, custos relacionados ao uso da rede, que variam conforme o consumo dos serviços de telecomunicações pelos usuários, enquanto os custos fixos são aqueles que não sofrem alterações devido ao consumo dos serviços pelos usuários, como os dispêndios relacionados às despesas administrativas e comerciais.

11.2. Quanto à primeira categoria de custos - custos variáveis - **o usuário que efetua a ligação é quem remunera a rede, ou seja, por mais que os clientes inadimplentes estejam recebendo ligações, os custos relacionados à chamada já estão sendo remunerados pela outra ponta.** No que se refere aos custos fixos, mesmo que as prestadoras tivessem a prerrogativa de desligar o cliente imediatamente após esse se tornar inadimplente, essas despesas não se modificariam a curto prazo, já que elas não estão diretamente relacionadas aos usuários e ao seu uso da rede, **mas sim à prestação do serviço como um todo.**

11.3. Por outro lado, existem serviços de emergências para quais os usuários inadimplentes poderiam realizar ligações sem que essas sejam remuneradas. Todavia, **a quantidade de ligações e, como consequência, os custos**

incorridos pelo uso da rede que não estão sendo remunerados, são inexpressivos.

11.4. Assim, mesmo que as prestadoras tivessem uma base de clientes inadimplentes demasiadamente ampla, em que uma frustração de receita por apenas 60 dias fosse capaz de impactar substancialmente a sustentabilidade do negócio, é importante lembrar que a empresa certamente incorpora todos os custos, inclusive de inadimplência, nas suas práticas de preço.

11.5. Por esses motivos, esta área técnica não enxerga justificativas para efetuar qualquer cobrança aos usuários inadimplentes que estiverem sob suspensão.

11.6. Por fim, vale a pena lembrar que **o modelo de custos é utilizado como um remédio regulatório concorrencial para estimular a competição nos mercados de atacado, assim como separação contábil e medidas de controle de preços de produtos de atacado nos moldes do PGMG. Tais medidas se aplicam ao relacionamento entre prestadores com poder de mercado significativo (em mercados de atacado) e demais prestadores de serviços de telecomunicações. Nunca entre prestadores e usuários. Assim, a utilização de elementos de custos para práticas comerciais de varejo é medida extrema e, adicionalmente, envolveria também a aplicação de obrigação de prestação de informações de custos para as empresas de pequeno porte.**

[...]

12.3. De acordo com a teoria clássica da economia, as decisões de consumo do indivíduo buscam a maximização da utilidade esperada do consumidor, tendo em conta o seu rendimento. A maximização da utilidade (na ausência de risco e incerteza) é obtido a partir de dois pressupostos principais:

- a) a função de utilidade do indivíduo que corresponde a um universo de curvas de indiferença;
- b) o constrangimento orçamental que limita as possibilidades de cesta de consumo do indivíduo.

12.4. Desta forma, o consumidor maximizará a sua utilidade ao consumir uma determinada cesta de bens ao selecionar as quantidades que traduzem a melhor combinação. Além disso, os indivíduos racionais, quando bem-informados, são capazes de antecipar os riscos envolvidos na aquisição de determinado produto e de chegar à conclusão de que o pagamento atrasado diminui sua utilidade global, pois o indivíduo pagará mais pelo consumo do mesmo produto se comparado ao pagamento tardio. Portanto, o consumidor é capaz de fazer boas escolhas quando bem informado, inclusive levando em consideração seus efeitos intertemporais, como a interrupção da fruição de seu consumo.

12.5. **Já existe um claro estímulo econômico previsto nas relações entre prestadoras e consumidores com o objetivo de incentivar a não incorrência de inadimplência: multas e juros de mora. Esses instrumentos tratam-se, naturalmente, de um contra incentivo pecuniário que diminui a utilidade do indivíduo quando se faz o pagamento de determinado consumo fora dos prazos acordados. Portanto, sob o ponto de vista do instrumento econômico-comportamental aplicado, não se verifica qualquer diferença entre a imposição de uma assinatura “permanente” durante o tempo de suspensão do serviço e a aplicação de uma multa ou a incidência de juros.** Todos esses instrumentos estariam tratando da aplicação de um mesmo remédio comportamental, apenas de espécies distintas de um mesmo gênero.

12.6. **Logo, a inexistência de uma cobrança de outro tipo durante o período de suspensão do serviço não se configura em uma inexistência de uma penalidade financeira ao usuário com pagamento em atraso. A partir daí já se pode tirar uma primeira conclusão no sentido de que não existe um estímulo à inadimplência pela inexistência de tal cobrança.**

[...]

12.12. Existem diversos estudos disponíveis na literatura sobre o impacto da incidência de multa na correção do comportamento dos indivíduos e, quase todas, corroboram o fato de existir uma necessária correlação de causalidade entre a existência de uma penalidade (multa) e a mudança do comportamento do indivíduo. Isso particularmente se acentua na medida em que a penalidade for mais gravosa. Não obstante, mesmo penalidades extremas não impedem a ocorrência de comportamentos, caso contrário, por exemplo, não mais existiriam assassinatos, já que tal comportamento impõe uma extrema penalidade. Logo, a dosimetria das penalidades deve ser sopesada com outros aspectos que são tão importantes quanto os meramente econômicos.

12.13. Mesmo que se reconheça que a incidência de penalidades pecuniárias cumpre funções importantes para desincentivo de comportamentos indesejados, regulação de mercados, incentivo ao cumprimento de prazos, promoção de comportamento pró-social, dentre outras, o uso excessivo tende a gerar efeitos negativos, criando ressentimentos, incentivando a evasão ou mesmo a inadimplência assumida, ou levando as pessoas a adotarem estratégias para ludibriar os sistemas para evitar as penalidades. Portanto, sob o ponto de vista da economia comportamental, é fundamental equilibrar o uso de multas com outras abordagens, como incentivos positivos e estratégias de design no produto (e dos processos relacionados ao produto) que tornem o comportamento desejado facilitado e atraente.

12.14. **Assim, o objetivo das mais modernas abordagens da economia comportamental é criar um ambiente que promova escolhas melhores e mais alinhadas com os objetivos desejados, sem recorrer constantemente à punição.** Exemplos práticos recentes na economia comportamental têm mostrado que essas abordagens mais sutis, e menos intervencionistas, tem gerado melhores respostas no sentido de estimular os comportamentos para o objetivo desejado.

12.15. Na economia comportamental é bastante usual se recorrer ao conceito de nudges quando se avaliam os processos de tomada de decisão dos indivíduos. Isto é, em um contexto de tomada de decisão em que existe determinada arquitetura de escolhas, o conceito de nudges trata-se de estímulos que podem ser aplicados nas diversas etapas da tomada de decisão que influenciam na mudança do comportamento do indivíduo de maneira presumível. No entanto, esse estímulo não pode ser uma imposição ou uma proibição ou mesmo uma alteração significativa dos estímulos econômicos.

12.16. Os nudges desempenham um papel fundamental na economia comportamental ao oferecer uma abordagem sutil, mas eficaz, para melhorar as escolhas individuais e coletivas. Esses empurrões suaves, muitas vezes baseados em insights psicológicos e comportamentais, têm o poder de influenciar as decisões das pessoas de maneira positiva, sem impor restrições ou mudanças drásticas. Ao tornar mais fácil para as pessoas fazerem escolhas que beneficiem sua saúde, finanças ou meio ambiente, os nudges podem levar a resultados significativamente melhores. Eles capitalizam a propensão natural para a inércia das ações, simplificando a tomada de decisões e alinhando-a com objetivos mais benéficos a longo prazo, tornando-se assim uma ferramenta valiosa para impulsionar a tomada de decisões mais informadas e benéficas para o indivíduo e para as empresas.

12.17. Sendo assim, em particular ao tema da inadimplência, **outras abordagens tais como alternativas de**

contratação com pagamento antecipado, modalidades de cobrança com maior garantia de sucesso na captura, oferta de recompensas para usuários que atuam com comportamentos responsáveis, análise do enquadramento do perfil do usuário àquilo que ele contrata, notificações amigáveis e pouco intrusivas, dentre outras, tendem a ser melhores alternativas para estimular a adimplência dos consumidores. Isso ganha particular força no contexto em que já existe uma penalidade pecuniária aplicável ao contexto das cobranças dos serviços de telecomunicações: as multas e os juros.

12.18. Além disso, entende-se que o novo texto proposto para o RGC, que endurece os serviços que devem continuar a serem prestados durante o período de suspensão se comparados à versão vigente, é maior incentivo à adimplência do que a cobrança de uma taxa do consumidor durante o período de suspensão. Isso porque o consumidor não conseguirá usufruir do serviço após a suspensão, limitando-se a poder receber chamadas e realizar chamadas de emergência, no caso dos serviços de voz. Vale lembrar que, na maior parte dos casos, as prestadoras já oferecem aos seus clientes linhas telefônicas fixas gratuitas no caso dos combos com o SCM e o SEAC e que os serviços pré-pago já permitem o recebimento de chamadas e a realização de chamadas emergenciais mesmo que o consumidor não possua crédito.

12.19. Portanto, nesse caso concreto de avaliar se a incidência da proposta do art. 75 poderia servir como um estímulo à inadimplência recorrente do consumidor, deve-se sopesar os argumentos não estritamente econômicos no sentido da manutenção do texto tal como proposto pela área técnica. Primeiramente, porque já existe na relação contratual estabelecida entre prestadoras e consumidores uma penalidade pecuniária na forma de multa e juros, tratando-se a incidência de uma cobrança durante o período de suspensão de mera variação de um mesmo gênero de penalidade. Em segundo lugar, as ferramentas mais modernas da economia comportamental têm mostrado que outros tipos de intervenções têm alcançado resultados particularmente interessantes e mais eficazes do que os fluxos punitivistas para o usuário. Adicionalmente, os fatores morais e jurídicos que já foram pontuados apontam para a não viabilidade desse tipo de cobrança, repisa-se:

- a) a ausência de prestação de serviços que resultem em ônus ao usuário durante o período de suspensão capaz de justificar uma contraprestação;
- b) que os custos de inadimplência devem ser suportados pelas multas e juros devidos em decorrência da mora (art. 56, V, c/c art. 80, § 1º da Minuta de Resolução SEI nº 9389461), e não pela cobrança de "assinatura" ou de outros valores;
- c) que o não incremento da dívida do usuário durante o período de suspensão colabora para a regularização do débito; e
- d) não ter sido demonstrada a construção dos cálculos apresentados pelas Prestadoras peticionantes, os quais teriam a finalidade de comprovar a alegação quanto ao impacto financeiro da proposta prevista na Minuta de Resolução SEI nº 9389461. - destaques nossos.

153. No Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), o Conselheiro Vicente Aquino teceu diversas considerações sobre a régua de cobrança constante da proposta recém aprovada, apontando o seguinte:

3.354. Ainda sobre o tema, corroboro com o entendimento exposto no documento técnico acima citado no sentido de que as Prestadoras serão desoneradas com a exclusão das obrigações previstas nos incisos II e III do art. 92 do RGC em vigor quanto à disponibilização dos Canais de Distribuição Obrigatória no caso do Serviço de TVA e de manutenção do serviço com velocidade reduzida na prestação do SCM e nas conexões de dados do SMP.

3.355. Quanto à vedação de cobrança do serviço durante o período de suspensão, as Peticionantes alegaram que a medida acarretaria relevantes impactos à sua saúde financeira. Todavia, durante todo o processo de revisão regulamentar e mesmo nas petições juntadas tardiamente aos autos, quais sejam, SEI nº 9501187, 9988635, 9988636, 9988637, 9995312, 9995314, 9995315, 10051108 e 10056491, as Interessadas deixaram de demonstrar, de forma categórica, a legitimidade de tal afirmação, uma vez que não indicaram como foram realizados os cálculos por elas apresentados. Observa-se o mesmo nas manifestações recentemente protocolizadas pela Algar Telecom S.A. (SEI nº 10114844), Claro S.A. (SEI nº 10319332), na petição conjunta firmada por representantes da Telefônica Brasil S.A., Algar Telecom S.A e Claro S.A. (SEI nº 10056491), e ainda pela Brisanet Serviços de Telecomunicações S.A. (SEI nº 10753519), TIM S.A. (SEI nº 10845045), petição conjunta apresentada pela Abrint e Conexis (SEI nº 10857019), e finalmente pela OI S.A. em recuperação judicial (SEI nº 10961965). Em todas essas manifestações, como já tratado neste tópico, foram apresentaram valores estimados referentes aos impactos da nova redação do RGC, deixando de expor, contudo, a fórmula e os dados considerados em seus cálculos, prejudicando a respectiva avaliação.

3.356. É provável que, ao estimar os custos alegados, cada empresa tenha considerado parâmetros distintos e deixado de ponderar exonerações relevantes previstas na Minuta SEI nº 9389461, assim como percentuais de quitação da dívida ainda nos primeiros dias da suspensão do serviço. Ou seja, não está claro se as Interessadas compreenderam que durante a suspensão, não haverá qualquer prestação de SCM, SEAC e dados do SMP.

3.357. Fato é que, a partir da leitura e análise das dezenas de manifestações juntadas aos autos, não é possível identificar todos os fatores e elementos considerados para o cálculo do suposto custo de manutenção parcial do serviço ao consumidor inadimplente durante o prazo de 30 (trinta) dias proposto na Minuta de Resolução apresentada pelo Conselheiro Relator. A proposta para o tratamento da régua de suspensão prevista na Minuta SEI nº 9389461 é de conhecimento das empresas há tempo suficiente para a clara demonstração dos cálculos de custo. A despeito do tempo decorrido, as Prestadoras limitaram-se a apresentar argumentos e cálculos frágeis, incapazes de fundamentar uma eventual revisão da regra submetida a este Colegiado pelo Ilustre Conselheiro Emmanoel Campello.

3.358. Logo, concordo integralmente com a Área Técnica quanto à ausência do devido aprofundamento em relação ao pedido de reexame da vedação de cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.

3.359. Além disso, na petição SEI nº 9029724, a Telefônica Brasil S.A. apresentou tabela com dados extraídos do Documento de Separação e Alocação de Contas (DSAC), referentes ao custo de clientes inadimplentes, deixando de demonstrar, entretanto, as contas consideradas no cálculo efetuado ou mesmo suas premissas, o que prejudica a utilização desse documento para a estimativa de qualquer valor ou percentual a ser cobrado do

consumidor no período de suspensão do serviço. Idêntica fragilidade argumentativa pode ser constatada na petição SEI nº 10664536, protocolizada em conjunto pela Telefônica Brasil S.A., Algar Telecom S.A. e Claro S.A.

3.560. Entendo que os custos de manutenção e operação de redes, bem como despesas de canais de atendimento para um usuário adicional tende a zero. Isso se observa considerando as características de custos fixos da prestação desses serviços, ou seja, os serviços estão disponíveis independentemente do número de demandantes. Portanto, a adição - o melhor, manutenção - marginal de um usuário inadimplente implica custo zero. Pela perspectiva de custos evitáveis, se determinado usuário (inadimplente) não fizesse parte da rede de determinada prestadora, a empresa teria os mesmos custos de rede e de canais de atendimento. Não bastasse isso, o perfil temporal desses usuários inadimplentes é bastante curto, pois eles podem ter seus contratos rescindidos ao final dos 60 (sessenta) dias de suspensão.

3.561. As Prestadoras defendem que os custos diretos e indiretos devem ser compartilhados entre elas e os consumidores inadimplentes. No entanto, no modelo de cobrança do uso de redes adotado pelo Brasil, o preço das ligações e de SMS são arcados pelo usuário de origem, e não de destino. Desse modo, ao receber chamadas de voz e mensagens de texto durante os primeiros 30 (trinta) dias de suspensão, os usuários inadimplentes de STFC e SMP geram receitas de interconexão em favor de suas Operadoras.

3.5632. Adicionalmente, as Interessadas sustentam que ao menos os custos operacionais deveriam ser remunerados pelo consumidor inadimplente. Ao desenvolverem esse argumento, defendem a autorização para a cobrança de 60% (sessenta por cento) do valor da assinatura durante o período de suspensão do serviço, percentual que corresponderia ao custo médio de prestação em racional comparativo com a margem EBITDA das maiores empresas do setor.

3.563. Mais uma vez, as Prestadoras deixaram de demonstrar adequadamente a relação entre os custos operacionais e a margem EBITDA, que constitui um indicador por meio do qual se evidencia o resultado de uma empresa frente à sua geração de receita em termos operacionais de um dado período e cujo valor é obtido a partir da divisão do EBITDA pela receita líquida da Prestadora.

3.564. Segundo S. Iudicibus (2008)¹, o EBITDA, cuja sigla pode ser traduzida como “lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização”, corresponde a uma medida essencialmente operacional que desconsidera os efeitos dos resultados financeiros, assim revelando o potencial da empresa para a geração de caixa operacional. Nesse sentido, o EBITDA, ou a margem EBITDA, se relaciona a medidas de avaliação do resultado operacional de uma empresa, e não a seus custos.

3.565. Nessa medida, é certo que a análise do referido indicador, por si só, não permite a interpretação isolada quanto aos custos operacionais desembolsados pela empresa, já que em seu cálculo são considerados elementos que não compõem ou que sequer se relacionam com os custos, tais como a receita bruta, despesas administrativas, deduções, entre outras. Ademais, no cálculo do EBITDA são considerados todos os custos e todas as despesas operacionais de uma empresa, e não somente os custos de operação e manutenção de rede e de despesas de canais de atendimento.

3.566. Pelo posto, entendo que a sugestão de precificação para cobrança de consumidores inadimplentes com base da margem EBITDA não possui fundamento. - destaques nossos.

154. Feito esse esclarecimento sobre o histórico do debate sobre o tema, percebe-se a régua de suspensão dos serviços de telecomunicações foi amplamente debatida ao longo do processo regulamentar até a sua aprovação definitiva pelo Conselho Diretor da Agência.

155. E nesse cenário, é oportuno já afastar qualquer alegação de violação ao art. 6º, VII do Decreto nº 10.411/2020 – que, tendo entrado em vigor em 2021, nos termos do inciso I do art. 24, sequer poderia ser aplicado a uma AIR elaborada em 2018 –, eis que os impactos da proposta foram exaustivamente debatidos ao longo dos autos. Ao final dos debates, a Agência adotou a opção regulatória considerada mais adequada sob o ponto de vista discricionário para a solução do problema.

156. **A reavaliação do tema implicou na desoneração de obrigações das prestadoras, sobretudo quanto ao SCM e ao SeAC, que poderão suspender integralmente os serviços após decorrido o prazo de notificação dos usuários quanto à inadimplência. Também houve redução de obrigações SMP, em relação à atual suspensão parcial, não havendo mais a necessidade de manutenção do serviço com redução da velocidade contratada na conexão de dados.** A nova regra é equivalente ao regime de suspensão total previsto no RGC ainda em vigor, apenas com a manutenção da capacidade de recebimento de chamadas e mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias.

157. **O art. 74, ora impugnado, que veda a cobrança de valores pela prestação do serviço durante o período de suspensão, ampara-se na ausência de prestação de serviço prestado.** Nesse período, ficam bloqueadas as originações de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o consumidor, assim como o recebimento de chamadas de cobrar.

158. Novamente, pelo teor do Novo RGC, durante todo o período de suspensão, **o usuário não poderá usufruir de nenhuma forma o SCM e o SeAC. E, quanto aos serviços de voz, apenas se assegura o recebimento de chamadas e de mensagens de texto nos primeiros 30 (trinta) dias.**

159. Cumpre observar que as prestadoras alegam que os impactos financeiros decorrentes da vedação de cobrança de assinatura ou valores pela prestação do serviço não foram analisados pela Agência e que a manutenção da rede à disposição do usuário acarretaria custos às prestadoras. Sustentam, nesse cenário, violação ao art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e ao art. 29 da Lei de Processo Administrativo.

160. Não obstante os argumentos apresentados pelas Requerentes, verifica-se que a análise de eventuais custos das prestadoras foram objeto de análise pelo corpo técnico pela Agência, bem como pelo próprio Conselho Diretor da Agência, que fundamentou a decisão adotada e consolidada na norma.

161. De fato, a discussão do tema remonta à própria elaboração da AIR, tendo sido, inclusive, elaborado quadro “Resumo da Análise de Custos e Benefícios”, por meio do qual foram comparados os custos e os benefícios das alternativas analisadas na ocasião. Consoante registrado pelo corpo técnico da Agência, a reavaliação do tema relativo à suspensão dos serviços de telecomunicações em caso de inadimplência foi suscitado pelas próprias empresas e, ao final das discussões, **foi promovida uma desoneração de obrigações, atendendo solicitações das empresas, mas, dispensando o pagamento por serviços que não serão prestados.**

162. Nos itens 4.18 a 4.22 do Informe nº 4/2023/SRC, anteriormente transcrito, o corpo técnico analisa de forma específica os argumentos da Conexis e da prestadora Oi no sentido de apontar a alegada perda de receita relativa ao período de suspensão parcial do atual RGC, consignando expressamente que as interessadas não esclarecem a forma de cálculo dos valores,

deixando de indicar se aqueles valores já considerariam as desonerações promovidas pela norma, se incluiria receitas advindas de chamadas recebidas, ou mesmo o período de apuração dos valores apontados.

163. No Informe nº 14/2023/SRC, também transcrito acima, o corpo técnico fez uma análise detida quanto aos custos envolvidos, destacando, dentre outras conclusões de caráter técnico, que, em relação aos custos variáveis “o usuário que efetua a ligação é quem remunera a rede, ou seja, por mais que os clientes inadimplentes estejam recebendo ligações, os custos relacionados à chamada já estão sendo remunerados pela outra ponta”, e que a quantidade de ligações para serviços de emergência e, como consequência, os custos incorridos, são inexpressivos.

164. Ainda neste mesmo Informe nº 14/2023/SRC, o corpo técnico esclareceu que o modelo de custos é utilizado como um remédio regulatório concorrencial aplicável ao relacionamento entre prestadores com poder de mercado significativo (em mercados de atacado) e demais prestadores de serviços de telecomunicações, nunca entre prestadores e usuários. Desse modo, a utilização de elementos de custos para práticas comerciais de varejo representaria uma medida extrema e envolveria a aplicação de obrigação de prestação de informações de custos às empresas de pequeno porte.

165. As conclusões apresentadas pelo corpo técnico foram ratificadas pelo Conselho Diretor da Agência, que entendeu pela manutenção da norma ora questionada.

166. Nesse sentido, tem-se que, **utilizando-se argumentos e critérios técnicos, o corpo técnico debruçou-se sobre os prejuízos que decorreriam das novas regras de suspensão e cobrança, motivando e instruindo os autos antes da tomada de decisão pelo Órgão Máximo da Agência. Assim, não há que se falar em violação ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Da mesma forma, não há que se falar em violação ao teor do art. 29 da Lei nº 9.784/1999, visto que a Agência demonstrou que os dados extraídos no modelo de custos não seria adequado para a avaliação dos prejuízos.**

167. Outrossim, conforme certificado pelo corpo técnico da Agência, **as prestadoras não apresentaram dados que considerem todas as vertentes que incidam na apuração de eventual prejuízo.** Entendendo a Agência que a solução regulatória adequada é a não cobrança de valores por serviços não prestados, caberia às empresas demonstrar a efetiva necessidade de permanência desses valores, apresentados de forma clara e que refletisse as novas regras (já consideradas as desonerações).

168. **Os argumentos no sentido de que a regra insculpada no art. 74 do RGC aprovado em 2023 incentivarão a inadimplência do usuário também foram largamente abordadas ao longo do processo,** sendo objeto de análise detida, inclusive sob o ponto de vista da economia comportamental, nos termos do Informe nº 14/2023/SRC. Ao final, apontou-se que **o efetivo desestímulo à inadimplência do Consumidor ocorre por meio de: (i) as multas e juros de mora; e (ii) a suspensão imediata dos canais do SEAC e do acesso à internet, tanto no SCM quanto no SMP.**

169. Importante destacar, ainda, a alegação da prestadora Claro no sentido de que teria ocorrido violação ao art. 126 da LGT e ao art. 5º, inciso II da Constituição Federal. Quanto ao ponto, deve-se relembrar que **não existem direitos absolutos e que os princípios constitucionais da atividade econômica não podem sobrepor-se de forma irrestrita sobre o direito dos consumidores.** Aliás, um dos princípios da ordem econômica trazidos pelo art. 170 da CF/88 é a defesa do consumidor, bem jurídico ora tutelado. Também não há que se falar em violação ao princípio da legalidade: cabe ao órgão regulador a promoção dos direitos dos consumidores, evitando, inclusive, eventual enriquecimento sem causa das prestadoras.

170. O art. 4º, inciso V, da Lei nº 13.874/2019 e o art. 4º da Lei nº 13.848/2019, tidos por violados pela prestadora Telefônica também não foram objeto de qualquer mácula no âmbito do processo normativo em questão. Os benefícios e a adequação da norma foram exaustivamente debatidos nos autos: foram desoneradas obrigações e constatou-se que, não havendo prestação de serviço, não seria cabível o pagamento de contraprestação pelo consumidor.

171. Dessa maneira, esta Procuradoria não vislumbra ilegalidades que possam macular o teor dos arts. 70 e 74 do RGC aprovado pela Resolução nº 765/2023.

2.9 Prazo para rescisão (Art. 73).

A prestadora Oi alega a suposta ilegalidade do teor do art. 73 do RGC, que estabelece:

Art. 73. Transcorridos 60 (sessenta) dias da suspensão do serviço, a Prestadora poderá rescindir o contrato de prestação de serviço mediante prévia notificação do Consumidor.

172. A Requerente afirma que a atual regra de cobrança (75 dias entre a notificação da inadimplência e a rescisão contratual) deveria ser reduzida, aduzindo que “a ilegalidade existe pois a AIR realizada pela Agência não se aprofundou nos impactos trazidos pela regra contida no Art. 73 do novo RGC” (§63). Afirma que “o artigo 20 da LINDB, além de impedir que as decisões administrativas se embasem em conceitos abstratos, também exige a devida ponderação sobre suas consequências práticas, positivas e negativas. Ou seja, além dos efeitos positivos da decisão, seria preciso sopesar, igualmente, eventuais efeitos negativos que essas obrigações trariam para o setor, o que não foi realizado pela Agência” (§66).

173. Finaliza arguindo que a norma “é ilegal, pois impede a cobrança por um serviço oneroso e, que está sendo efetivamente prestado pela empresa, beneficiando somente um consumidor inadimplente, vez que mantém o prazo total e o impeditivo de cobrança pela manutenção parcial dos serviços, enquanto aguarda a decisão do Consumidor de cumprir ou não o contrato de prestação de serviços celebrado além de acarretar uma retenção de equipamentos de alto valor, de propriedade da prestadora, durante longo período” (§52).

174. A Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3644357) apresentou, como uma das opções regulatórias possíveis quanto ao tema justamente a “Alternativa C: Reduzir o prazo de suspensão (parcial e/ou total)”, apontando expressamente vantagens e desvantagens para o consumidor e para as prestadoras. Após a avaliação das alternativas possíveis (dentre as quais a redução do prazo, pretendida pela Oi), não se entendeu ser adequada a diminuição do prazo relativo à atual regra de cobrança.

175. Verifiquem-se os seguintes trechos da AIR:

Alternativa C: Reduzir o prazo de suspensão (parcial e/ou total)

[...]

A vantagem da alternativa para o consumidor é o não incremento da inadimplência, pois durante a suspensão total, não há obrigação de pagamento pelos serviços. Para a prestadora, a alternativa não gera custos de manutenção do serviço e compele o consumidor a mais rapidamente quitar o seu débito.

A desvantagem é que o consumidor terá menos tempo para quitar o seu débito ou inserir novos créditos antes da rescisão do contrato. No caso dos serviços de telefonia fixa e móvel, a rescisão tem impacto maior, pois implica em perda do número (código de acesso).

A alternativa é fruto de contribuição recebida pela Algar, Tim, Sinditelebrasil, Telefônica e, parcialmente, pela Solintel. A formação da alternativa parte da comparação dos prazos da régua de suspensão nos serviços de telefonia com aqueles de serviços essenciais, como água e luz.

Nesse sentido, as prestadoras sugerem o prazo máximo de 30 (trinta) dias até a rescisão do contrato, havendo ou não suspensão parcial. Significa dizer que, caso haja suspensão parcial ou optando a regulamentação por adotar apenas a suspensão total, o prazo até a rescisão não seria superior a 30 (trinta) dias.

Para o consumidor, a alternativa é prejudicial se comparado ao cenário atual, pois reduz substancialmente os prazos para quitação do débito e inserção de novos créditos, podendo implicar mais rapidamente na perda do número (código de acesso) nos serviços de telefonia fixa e móvel.

Para as prestadoras, a alternativa é benéfica, pois implica na rápida quitação do débito, reduzindo o prolongamento no tempo de eventuais prejuízos.

Para a Anatel, a alternativa implica em questionamentos da sociedade como um todo, em especial de consumidores de telefonia móvel pré-paga, que consideram curto o prazo da régua de suspensão até o cancelamento do número. Também há contribuições para que o prazo de suspensão total seja estendido para 60 dias.

Por outro lado, caso se opte por estender o prazo para 60 dias, em relação à alternativa anterior, mantêm-se as mesmas vantagens para consumidores, prestadoras e Anatel. Ainda, com relação ao consumidor, a alternativa proporciona mais tempo para a quitação do débito ou inserção de novos créditos antes da rescisão do contrato, momento em que ocorre a perda do número (código de acesso) na telefonia móvel e fixa.

Para as prestadoras de telefonia fixa e móvel, estender o prazo para 60 dias traz um custo marginal, uma vez que, mesmo durante a suspensão total, os consumidores devem ter o direito de enviar mensagens de texto e originar chamadas para serviços públicos de emergência e acessar a central de atendimento telefônico da prestadora.

[...]

Qual a conclusão da análise realizada?

Considerando o problema apresentado, o objetivo pretendido e as alternativas delineadas, entende-se como preferencial a alternativa B (“Manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito, excluindo-se os serviços de televisão por assinatura e banda larga fixa do rol de obrigações relativas à suspensão parcial”), **notadamente por ser aquela que melhor coaduna a relação de custos e benefícios entre prestadoras** (para quem a alternativa corresponde a possibilidade de redução de custos operacionais e de fornecimento de canais abertos) e consumidores (para os quais a nova regra traria como benefício imediato a clareza na distinção entre problema de qualidade e inadimplência na banda larga fixa a um custo relativamente baixo, de mudança de hábitos e costumes no uso e pagamento da banda larga fixa e TV por assinatura).

176. O tema foi revisitado no Informe nº 53/2021/PRRE/SPR (SEI nº 6815223):

3.262. Tampouco acolheram-se as contribuições para reduzir em 15 (quinze dias) o período entre o início dos procedimentos de suspensão dos serviços e a rescisão contratual. Trata-se de alternativa que foi abordada por ocasião da elaboração da AIR, constituindo opção regulatória não adotada naquela oportunidade. **Em síntese, concluiu-se, naquela análise, que a redução geral dos prazos utilizados por ocasião da suspensão por inadimplência poderia impactar negativamente os consumidores, exigindo mudanças de hábitos de consumo que já se encontram cristalizados, em especial em relação à preservação do código de acesso atrelado a SMP contratado na modalidade pré-paga. E isto sem que houvesse, por outro lado, a indicação de ganhos efetivos de eficiência ou marcante redução de custos por parte do setor regulado. Transcreve-se, neste particular, o que constou daquela análise:**

A formação da alternativa parte da comparação dos prazos da régua de suspensão nos serviços de telefonia com aqueles de serviços essenciais, como água e luz. Nesse sentido, as prestadoras sugerem o prazo máximo de 30 (trinta) dias até a rescisão do contrato, havendo ou não suspensão parcial. Significa dizer que, caso haja suspensão parcial ou optando a regulamentação por adotar apenas a suspensão total, o prazo até a rescisão não seria superior a 30 (trinta) dias. Para o consumidor, a alternativa é prejudicial se comparado ao cenário atual, pois reduz substancialmente os prazos para quitação do débito e inserção de novos créditos, podendo implicar mais rapidamente na perda do número (código de acesso) nos serviços de telefonia fixa e móvel. Para as prestadoras, a alternativa é benéfica, pois implica na rápida quitação do débito, reduzindo o prolongamento no tempo de eventuais prejuízos. Para a Anatel, a alternativa implica em questionamentos da sociedade como um todo, em especial de consumidores de telefonia móvel pré-paga, que consideram curto o prazo da régua de suspensão até o cancelamento do número. (AIR, 2018, p. 109).

[destaques nossos]

177. Esta Procuradoria Federal Especializada, no Parecer nº 00567/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 7765563), constatou que o não acatamento das contribuições foi devidamente fundamentado pelo corpo técnico da Agência, consignando:

301. Ademais, não foram acolhidas as contribuições para reduzir em 15 (quinze dias) o período entre o início dos procedimentos de suspensão dos serviços e a rescisão contratual. Quanto ao ponto, o corpo técnico pontuou que se trata de alternativa que foi abordada por ocasião da elaboração da AIR, constituindo opção regulatória não adotada naquela oportunidade. Em síntese, concluiu-se, naquela análise, que a redução geral dos prazos utilizados por ocasião da suspensão por inadimplência poderia impactar negativamente os consumidores, exigindo mudanças de hábitos de consumo que já se encontram cristalizados, em especial em relação à preservação do código de acesso atrelado a SMP contratado na modalidade pré-paga. E isto sem que houvesse, por outro lado, a indicação de ganhos efetivos de eficiência ou marcante redução de custos por parte do setor regulado.

178. Convém destacar que a norma atacada manteve o prazo total dos procedimentos de suspensão relacionados à cobrança de débitos, os quais, na vigência da norma que será revogada, já totalizam 75 (setenta e cinco) dias (considerando-se a distinção entre suspensão total e parcial).

179. Na realidade, observa-se que a Interessada não logra demonstrar quais dispositivos legais ou constitucionais foram violados pela norma em questão, sendo evidente que a Interessada apresenta uma irresignação quanto ao mérito da norma.

180. Como salientado anteriormente, o pedido de anulação não é a via adequada para rediscutir aspectos de conveniência e oportunidade, mas, apenas, para apontar ilegalidades no bojo do regulamento impugnado.
181. Nesse sentido, esta Procuradoria entende não existir fundamento para o pedido de anulação do art. 73 do Novo RGC.

2.10 Medidas Assimétricas (Arts. 90 e 91).

Art. 90. Aplicam-se às Prestadoras de Pequeno Porte o disposto no art. 1º; art. 2º, art. 3º; art. 4º; art. 5º; art. 6º; art. 7º; § 1º do art. 8º; caput e inciso I do art. 9º; caput e § 1º do art. 10; incisos I e II e §§ 2º, 4º e 5º do art. 13; art. 14; incisos I e II do art. 15; art. 17; incisos I, II e III e § 2º do art. 18; art. 19; art. 23; art. 24; art. 25; art. 26; art. 27; art. 28; art. 29; art. 35; art. 36; art. 37; art. 39; art. 40; art. 41; art. 42; art. 43; art. 44; art. 45; art. 46; art. 47; art. 49; art. 51; art. 52; caput e §§ 1º, 2º e 4º do art. 54; incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI e XII do art. 55; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60; art. 61; art. 62; art. 63; art. 64; art. 65; art. 66; art. 67; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75; art. 76; art. 77; art. 78; art. 79; art. 80; art. 81; art. 82; art. 83; art. 85; art. 86; art. 92; art. 97; art. 98 e art. 99 deste Regulamento, sem prejuízo das obrigações constantes da Lei nº 8.078, de 1990, da Lei nº 9.472, de 1997, e da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, ou outras que as substituam. (Retificação publicada no DOU em 26 de dezembro de 2023)

Art. 91. O Atendimento Telefônico das Prestadoras de Pequeno Porte funcionará, no mínimo, pelo período de 8 (oito) horas, ininterruptamente, nos dias úteis.

182. A TIM (SEI n. 11297885) postula a anulação dos dispositivos dos arts. 90 e 91 do Novo RGC referente a medidas assimétricas à Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs). Para tanto, sustenta a impertinência de medidas assimétricas para o presente caso, pois elas violariam o princípio da isonomia sob o ponto de vista do consumidor. Confira-se:

Do ponto de vista do usuário, as assimetrias regulatórias violam o princípio da isonomia, eis que usuários de um mesmo serviço (SMP, por exemplo) que contratam prestadoras de portes distintos tem direitos diferentes garantidos pela regulamentação.

183. A petição administrativa da Telefônica (SEI n. 11297895) caminha no mesmo sentido, mas detalha com maior precisão os aludidos prejuízos aos consumidores, na medida em que afasta a aplicação dos “*seguintes dispositivos: § 2º, do art. 10, art. 12 inciso II, do § 3º, do art. 18, art. 32, art. 33, art. 34 e inciso XIII, do art. 55.*”. A ausência de aplicação dos dispositivos normativos supracitados acarretaria as seguintes consequências para os consumidores das PPP:

A dispensa de cumprimento de algumas regras do RGC parece impactante para qualquer usuário, de modo que aqueles atendidos por PPPs deixarão de ter direitos tais como: acesso no primeiro menu eletrônico para falar com atendente, fazer reclamação e rescisão do contrato; ausência de consulta ao histórico do perfil de consumo dos últimos seis meses; ausência de atendimento 24x7; e opção de contratar sem fidelização.

184. A Claro (SEI n. 11315090) argumenta também no mesmo sentido. Afirma que a assimetria regulatória até pode existir, quando se trata de exigências a serem cumpridas em face da Administração, como aquelas existentes nos art. 21 e 88 do Novo RGC, mas jamais poderia criar regramentos diversos para os consumidores. Ao assim proceder, o Novo RGC teria criado consumidores de classes diversas: consumidores de prestadoras com menos de 5.000 acessos em serviço, consumidores de prestadoras de pequeno porte e consumidores das demais prestadoras. E conclui:

79. Nesse sentido, se a deliberação da Agência considera que alguns direitos devem ser assegurados aos consumidores, não pode privá-los desse direito ou exigir que só usufruam dos mesmos se contratarem determinadas empresas (não outras).

Nesse caso há, inclusive, uma ofensa ao princípio da transparência no relacionamento entre as empresas PPPs e seus clientes, pois em nenhum momento são informados de que, ao optar pela contratação do serviço de uma PPP, ele não terá tais direitos assegurados, os quais lhes seriam conferidos se contratasse os serviços de empresas enquadradas como não PPPs.

80. Dessa maneira, recai sobre o Novo RGC vício de legalidade decorrente do tratamento distinto conferido aos consumidores das PPPs e aos consumidores das Não PPPs.

185. Ainda que com profundidades argumentativas diversas, as Interessadas pleiteiam a anulação das regras de assimetria regulatórias existentes no Novo RGC diante de uma impossibilidade legal de criar assimetria regulatória sobre direitos dos usuários/consumidores.

186. A possibilidade do uso da assimetria regulatória, inclusive sobre direitos dos usuários, foi explicada pela Procuradoria no Parecer nº 00383/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI n. 4256592) exarado no Processo Administrativo n. 53500.061949/2017-68 que tratou do Novo RGC. Na oportunidade, foi afirmado:

64. Pois bem, feitas essas considerações, verifica-se que a proposta da área técnica cria assimetrias para prestadoras de pequeno porte. A ideia de criação de uma assimetria regulatória encontra-se diretamente relacionada com a premissa de se estabelecerem condições jurídicas para que seja possível o implemento da concorrência efetiva, de modo a se reduzirem as barreiras de fato existentes ao ingresso de novos operadores de mercado de telecomunicações.

65. A assimetria regulatória pressupõe duplicidade de regimes jurídicos aplicáveis, um mais gravoso e outro mais fluido. Desse modo, para que seja possível a inserção efetiva de novos entrantes no mercado, exsurge necessária a adoção de intervenções regulatórias que permitam o estímulo aos operadores emergentes.

66. Por outro lado, é importante considerar que o Poder Público possui como dever a garantia de prestação de um

serviço ao usuário que seja adequado e de qualidade, bem como a proteção dos direitos dos usuários do serviço.

67. Assim, não há óbice jurídico à implementação do modelo de assimetria regulatória, desde que todas as prestadoras estejam sujeitas a um padrão razoável de qualidade no atendimento. Tais medidas não podem ocasionar prejuízos aos usuários do serviço em sua interação com a Prestadora de Serviços de Telecomunicações, devendo ser garantido a todos os usuários um atendimento eficiente e com qualidade.

187. Vale notar que a assimetria regulatória sobre direitos dos usuários não é uma novidade no setor de telecomunicações, tendo ela sido utilizada em outras oportunidades pela Anatel. Como exemplo, cita-se os seguintes dispositivos normativos:

Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014

Art. 25. O Centro de Atendimento Telefônico da Prestadora deve permitir acesso gratuito e funcionar ininterruptamente, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia e 7 (sete) dias por semana. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

(...)

§ 2º O Centro de Atendimento Telefônico da Prestadora de Pequeno Porte deve estar acessível, no mínimo, no período compreendido entre 8h (oito horas) e 20h (vinte horas), nos dias úteis. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

Art. 26. É obrigatória a gravação das interações entre Prestadora e Consumidor realizadas por meio do Centro de Atendimento Telefônico, independentemente do originador da interação. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

(...)

§ 2º É obrigatória a manutenção da gravação pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses da data de sua realização, durante o qual o Consumidor poderá requerer cópia do seu conteúdo. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

§ 3º A Prestadora de Pequeno Porte deve manter a gravação a que se refere o caput pelo prazo mínimo de 90 (noventa) dias, durante o qual o Consumidor poderá requerer cópia do seu conteúdo. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

Art. 27. O Centro de Atendimento Telefônico deve garantir ao Consumidor, no primeiro nível do sistema de autoatendimento, a opção de acesso ao atendente, de reclamação e de rescisão do contrato. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

§ 1º A Prestadora que não se enquadre como Prestadora de Pequeno Porte deve oferecer a opção de rescisão do contrato de forma automatizada, sem intervenção de atendente. (Revogado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023)

Art. 104-A (Incluído pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019). As prestadoras de serviços de telecomunicações devem instituir e divulgar amplamente um canal de comunicação com os consumidores, denominado Ouvidoria, designado como unidade específica em sua estrutura, dotada de autonomia decisória e operacional.

(...)

§ 10. A obrigação de constituir Ouvidoria não se aplica às Prestadoras de Pequeno Porte (PPP).

Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013)

Art. 74. As Prestadoras de Pequeno Porte que possuam número inferior a 5.000 (cinco mil) acessos em serviço ficam isentas das obrigações consubstanciadas nos §§ 3º e 4º do art. 46, inciso XV e parágrafo único do art. 47, art. 48, art. 50 e inciso XX do art. 56.

188. Da simples leitura dos dispositivos acima transcritos é possível perceber (i) que a Anatel já se utilizou da assimetria regulatória sobre direitos dos consumidores e (ii) que alguns dos dispositivos informados pelas Interessadas como assimétricos (e, portanto, ilegais) já constam de regramentos setoriais de telecomunicações. Assim, sobre esses regramentos que se repetiram no Novo RGC, não houve qualquer inovação sobre o tema.

189. Por fim, cumpre analisar o fundamento da ilegalidade trazido Telefônica (SEI n. 11297895) e Claro (SEI n. 11315090) embasado no voto do Min. Alexandre de Moraes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7416, que assim afirmou:

Ainda, é preciso destacar que o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte não pode obstar a proteção ao consumidor, nem irem de encontro ao acesso dos clientes a uma informação adequada.

190. Da leitura da passagem colacionada pelas Interessadas não é possível extrair o argumento de ser juridicamente impossível criar assimetrias regulatórias sobre direitos dos usuários. O que está dito pelo Min. Alexandre de Moraes é somente que o “*tratamento favorecido às empresas de pequeno porte não pode obstar a proteção ao consumidor*”. Logo, é possível conferir tratamentos favorecidos às empresas de pequeno porte desde que não obste a proteção ao consumidor.

191. No caso da ADI n.º 7416, ela versou sobre a constitucionalidade da Lei 5.885, de 24.5.2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, que obriga as empresas prestadoras de serviços de internet móvel e de banda larga na modalidade pós-paga a apresentarem, na fatura mensal, informações sobre a entrega diária de velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores. Não havia nessa lei qualquer assimetria regulatória, pois todas as empresas prestadoras de SMP e SCM no Estado do MS deveriam prestar aquelas informações.

192. De acordo com a autora da ADI n.º 7416, a Lei 5.885, de 24.5.2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, violaria: “ (i) a livre iniciativa, porquanto adentra nas relações privadas ao adicionar obrigações que superam os termos contratuais devidamente ajustados entre as partes; (ii) a ordem econômica; e (iii) a equação econômico-financeira dos contratos firmados

entre os prestadores de serviços de telecomunicações e seus consumidores; além de minar a competitividade dos micro, pequenos e médios provedores regionais, afetando sobremaneira a própria prestação de serviços à população do Estado do Mato Grosso do Sul.”

193. Não há qualquer discussão sobre assimetria regulatória, mas de ser a Lei estadual atacada prejudicial aos pequenos provedores. Inclusive, sobre o último tema (“minar a competitividade dos micro, pequenos e médios provedores regionais”), a PGR em seu parecer afirma que não houve comprovação sobre essa alegação:

Por fim, a requerente não se desincumbiu do ônus de comprovar de que maneira a Lei 5.885/2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, poderia ameaçar a segurança jurídica quanto aos contratos previamente celebrados entre as empresas prestadoras de serviços de internet e os consumidores, bem como tais disposições normativas teriam a força de comprometer a subsistência das empresas de pequeno porte e das microempresas do ramo, em afronta ao art. 179 da Constituição Federal.

Consoante destacado pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, a requerente, no que se refere à violação da proteção especial às pequenas e microempresas, serviu-se de argumentos baseados em prognósticos obscuros, sem que tenha sido juntada qualquer documentação que servisse de lastro, fático ou técnico, apta a corroborar tais previsões.

194. Percebe-se, portanto, que a passagem colacionada do voto do Min. Alexandre de Moraes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7416, não aborda o tema da assimetria regulatória. E isso se dá pela ausência de alegação nesse sentido pela autora, tendo ela se restringido a defender a existência de um dano a ser sofrido pelos pequenos e médios provedores regionais.

195. Diante disso, não é possível extrair a conclusão defendida pelas Interessadas de que seja ilegal conferir um tratamento favorecido às empresas de pequeno porte quando o tema for direito dos consumidores. Novamente, o que voto do Min. Alexandre de Moraes defende é a impossibilidade de o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte obstar a proteção ao consumidor. O que se permite concluir que desde que haja uma proteção ao consumidor, conforme o Código do Consumidor, Decreto SAC (Decreto n.º 11.034/2022) e outros diplomas normativos pertinentes, é possível existir um tratamento favorecido às empresas de pequeno porte.

196. É justamente isso o que faz o Novo RGC, pois para as empresas com menor carga regulatória, as PPP com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço, ainda assim é aplicável todos aqueles diplomas legais básicos de proteção do consumidor, conforme o §5º do art. 90 do Novo RGC.

197. Não se trata, portanto, de um prevalecer um direito (proteção ao consumidor) e em face de outro (tratamento favorecido às empresas), como aduz as Interessadas (de modo mais evidente, o §87 da petição da Claro). Mas sim de uma compatibilização entre dois direitos: tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e a proteção ao consumidor.

3. CONCLUSÃO.

198. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal e vinculada à Advocacia-Geral da União, **opina pela improcedência dos pedidos de anulação** apresentados pelas prestadoras TIM S/A (SEI n.º 11297885), OI S/A – Em Recuperação Judicial (SEI n.º 11297896), TELEFÔNICA BRASIL S/A (SEI n.º 11297895) e CLARO S.A (SEI n.º 11315090).

À consideração superior.

Brasília, 17 de janeiro de 2024.

(assinado eletronicamente)
DANTE AGUIAR PARENTE
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500113347202341 e da chave de acesso 9bbc5f9a



Documento assinado eletronicamente por DANTE AGUIAR PARENTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1379026460 e chave de acesso 9bbc5f9a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANTE AGUIAR PARENTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-01-2024 13:59. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

DESPACHO n. 00755/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.113347/2023-41

INTERESSADO: ANATEL - PR - PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: ATO NORMATIVO

1. Aprovo o **Parecer nº 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, data da assinatura.

(assinado eletronicamente)

CÁSSIO CAVALCANTE ANDRADE

Procurador-Geral

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500113347202341 e da chave de acesso 9bbc5f9a



Documento assinado eletronicamente por CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1385095817 e chave de acesso 9bbc5f9a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-01-2024 16:43. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



VEIRANO
ADVOGADOS

RQ-DAR-232/2023-VA

Excelentíssimo Senhor Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Referência: Processo n.º 53500.061949/2017-68
Acórdão n.º 300, de 06 de novembro de 2023
Resolução n.º 765, de 06 de novembro de 2023

TIM S.A. (sucessora por incorporação de TIM CELULAR S.A.), com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, à Av. João Cabral de Mello Neto, 850, 9º andar, Torre Sul, Barra da Tijuca, CEP n.º 22.775-057, inscrita no CNPJ n.º 02.421.421/0001-11, doravante “TIM” ou “Peticionária”, com fundamento no artigo 53 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 - Lei de Processo Administrativo (LPA)¹ e nos artigos 78 e 108 do Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013², neste ato representada nos termos do instrumento de mandato anexo (doc. 01), vem apresentar

PEDIDO DE ANULAÇÃO

¹ “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

² “Art. 78. O procedimento de anulação de ato normativo, quando provocado, obedecerá ao seguinte procedimento:
I - o requerimento será dirigido ao Presidente, que, após a manifestação da Procuradoria, distribuirá a matéria nos termos do disposto no [art. 9º](#);

II - o Conselho proferirá decisão acerca da plausibilidade do pedido deduzido, ocasião em que poderá:

a) determinar o arquivamento dos autos, caso entenda que o pedido formulado não é plausível;
b) determinar o regular processamento do feito pela área competente, na forma disposta neste artigo, caso entenda estar suficientemente demonstrada a plausibilidade do pedido;
c) determinar, concomitantemente à providência prevista na alínea b, a suspensão cautelar da eficácia do ato impugnado, caso entenda haver fundado risco de prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação.

III - o requerente terá legitimidade para apresentar pedido de reconsideração contra a decisão da alínea a do inciso II;

IV - não caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração contra a decisão final do processo.

Parágrafo único. O procedimento de anulação de ato normativo iniciado de ofício observará, no que couber, este artigo.”

“Art. 108. A Agência deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

em face do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução n.º 765, de 06 de novembro de 2023, eis que eivado de vícios de legalidade, conforme se demonstra a seguir.

I. Dos Fatos

Em 10 de novembro de 2023, foi publicado no Diário Oficial da União - DOU o Acórdão n.º 300, de 06 de novembro de 2023 (“Acórdão n.º 300/2023”), que aprovou a proposta de revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) então vigente, tal como aprovado pela Resolução n.º 632, de 07 de março de 2014, na forma da Minuta de Resolução SEI n.º 10227179.

Na mesma data, foi publicada a Resolução n.º 765, de 06 de novembro de 2023 (“Resolução n.º 765/2023”), que aprovou o novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC (“Novo RGC”), que substituirá o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC em vigor. O Novo RGC, no entanto, contém diversos dispositivos eivados de vício de ilegalidade, cuja anulação se faz imperiosa, pelos motivos que passa a expor.

II. Do Cabimento do Pedido de Anulação

Como se sabe, o Pedido de Anulação tem cabimento quando se objetiva a anulação de atos administrativos ou normativos eivados de ilegalidades, não passíveis de convalidação.

Com efeito, nos termos do artigo 53 da LPA e artigo 108 do RIA, a Administração Pública tem o dever de anular seus atos, quando eivados de vício de legalidade, o que pode, inclusive, ocorrer de ofício, no âmbito do poder de autotutela da Administração:

LPA

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

RIA

Art. 108. A Agência deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

No mesmo sentido, as Súmulas n.ºs 346 e 473 do STF:

"A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos." (Súmula nº 346)

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." (Súmula nº 473)

No âmbito da doutrina, é valiosa a lição de Hely Lopes Meirelles que nos ensina que o dever de anulação, pela Administração, se impõe tanto em relação a atos que tenham violado norma jurídica expressa, como àqueles que tenham violado princípios jurídicos:³

"O conceito de ilegalidade ou ilegitimidade, para fins de anulação do ato administrativo, não se restringe somente à violação frontal da lei. Abrange não só a clara infringência do texto legal como, também, o abuso, por excesso ou desvio de poder, ou por relegação dos princípios gerais do Direito. Em qualquer dessas hipóteses, quer ocorra atentado flagrante à norma jurídica, quer ocorra a inobservância velada dos princípios do Direito, o ato administrativo padece de vício de ilegitimidade e se torna passível de invalidação pela própria Administração ou pelo Judiciário, por meio de anulação."

Isto porque, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:⁴

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica a ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra." (destacamos)

A anulação dos atos administrativos que violem a lei ou princípios do Direito é, ressalte-se, dever da Administração Pública e não mera faculdade. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, *"[p]erante atos inválidos a Administração Pública não tem discricão administrativa que lhe permita escolher com liberdade se convalida um ato viciado ou se deixa de fazê-lo. Também não tem liberdade para optar se o invalida ou se deixa de fazê-lo."*⁵

Ou seja, estando-se diante de um vício de legalidade de um ato administrativo ou normativo, é cabível a apresentação de requerimento para o fim de anulá-lo.

³ In Direito administrativo brasileiro. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 187-188. - destacamos.

⁴ Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. Malheiros Editores. 25ª. edição. 2008, p. 943.

⁵ Em Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. Malheiros. São Paulo. 2010. Página 475.

Não por outra razão, previu o artigo 78 do RIA a expressa possibilidade de provocação da Agência, por qualquer interessado, para que se inicie o procedimento de anulação de **ato normativo**:

Art. 78. O procedimento de anulação de ato normativo, quando provocado, obedecerá ao seguinte procedimento:

I - o requerimento será dirigido ao Presidente, que, após a manifestação da Procuradoria, distribuirá a matéria nos termos do disposto no art. 9º.

A respeito, é evidente que, por força do inciso I do artigo 40 do RIA, a Resolução é ato normativo, passível de anulação, nos termos do artigo 78 supramencionado:

Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:

I - Resolução: expressa decisão quanto ao provimento normativo que regula a implementação da política de telecomunicações brasileira, a prestação dos serviços de telecomunicações, a administração dos recursos à prestação e o funcionamento da Agência.

No caso presente, como se passará a demonstrar, são diversas as ilegalidades que permeiam o Novo RGC e que reclamam a anulação de diversos de seus dispositivos.

Em mais de uma oportunidade, o Conselho Diretor já se manifestou pelo cabimento de Pedido de Anulação diante de Resoluções da ANATEL (ato normativo), a exemplo das decisões estampadas no (i) no Acórdão nº 119/2023, em que foi conhecido o Pedido de Anulação apresentado no Processo nº 53500.015622/2021-09 em face do Acórdão nº 262/2022 e da Resolução nº 754/2022, que aprova o Regulamento de Universalização do STFC prestado em regime público;⁶ e (ii) no Acórdão nº 403/2021, em que foi conhecido o Pedido de Anulação apresentado no processo nº 53500.001636/2021-37 diante do Acórdão nº 619/2020 e da Resolução nº 737/2020, que aprova a alteração dos Contratos de Concessão para prestação do STFC⁷.

Não restam dúvidas, portanto, quanto ao cabimento do presente Pedido de Anulação em face do Novo RGC.

III. Das Ilegalidades que viciam o Novo RGC

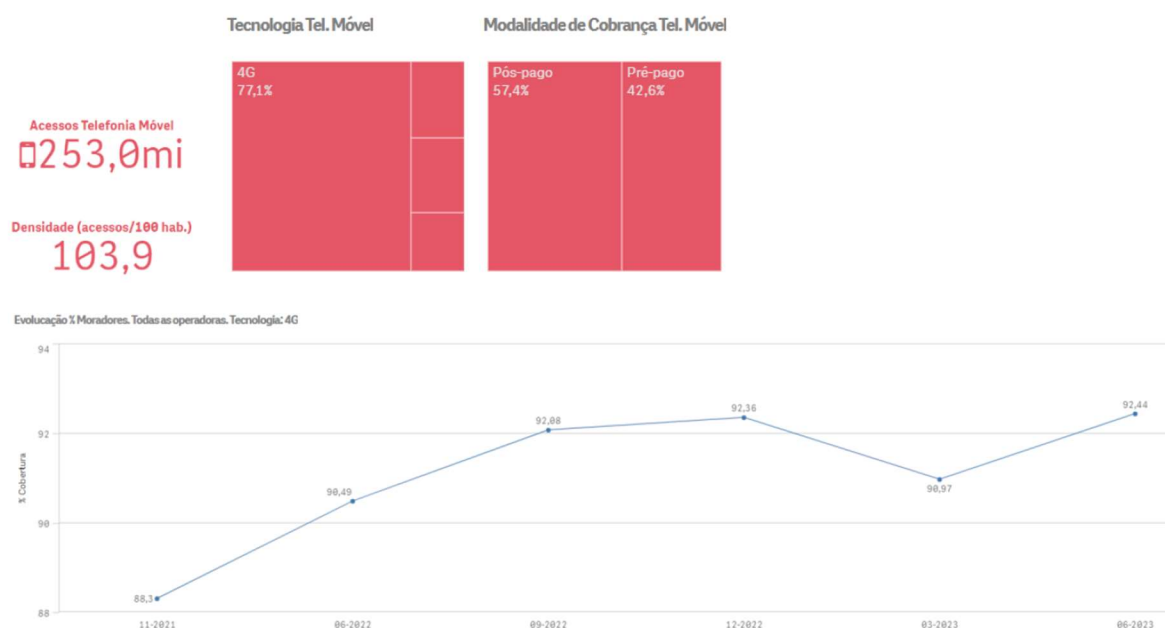
⁶ ACÓRDÃO. “Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel, por unanimidade, nos termos da Análise nº 29/2023/AF (SEI nº 10085063), integrante deste acórdão, conhecer do Pedido de Anulação para, no mérito, indeferi-lo.”

⁷ ACÓRDÃO. “Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel, por unanimidade, nos termos da Análise nº 66/2021/CB (SEI nº 7240326), integrante deste acórdão, conhecer do Pedido de Anulação (SEI nº 6418286) em face do Acórdão nº 619/2020 (SEI nº 6256441) e da Resolução nº 737/2020 (SEI nº 6256592), que, conjuntamente, aprovaram a proposta do novo Plano Geral de Metas para a Universalização (“PGMU V”) e as minutas de Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (“STFC”) para o próximo quinquênio, para, no mérito, negar-lhe provimento.”

III.1. Considerações iniciais: ofensa aos princípios norteadores da prestação de serviços em regime privado

O Novo RGC, como já mencionado, foi publicado no DOU em 10 de novembro de 2023. A revisão do RGC é fruto de louvável preocupação da d. Agência em revisitar suas normas, especialmente por reconhecer as mudanças substanciais ocorridas no setor nos últimos anos, inclusive no que se refere ao perfil dos usuários de serviços.

É fato que a efetiva e constante melhoria na prestação do serviço, bem como na experiência dos usuários, advém inequivocamente das inúmeras ações empreendidas pelo setor de telecomunicações. Quando se compara o incremento do uso de rede de telecomunicações com a redução do número de reclamações em face das prestadoras, conforme indicam os gráficos abaixo,⁸ a evolução da qualidade do relacionamento entre elas e os usuários, assim como o interesse social que a ANATEL historicamente buscou proteger, ficam evidentes:

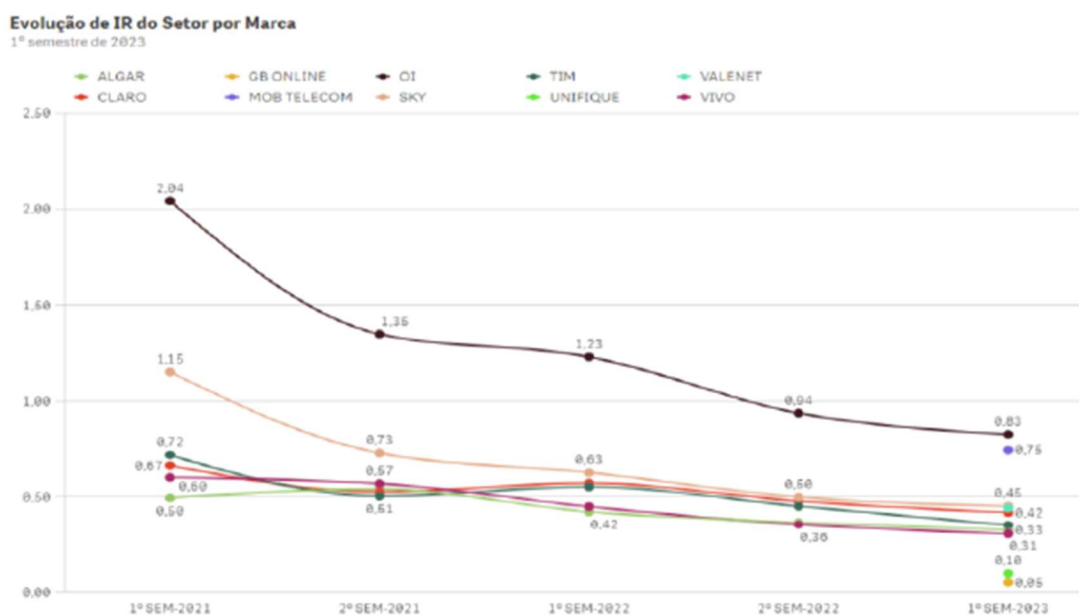
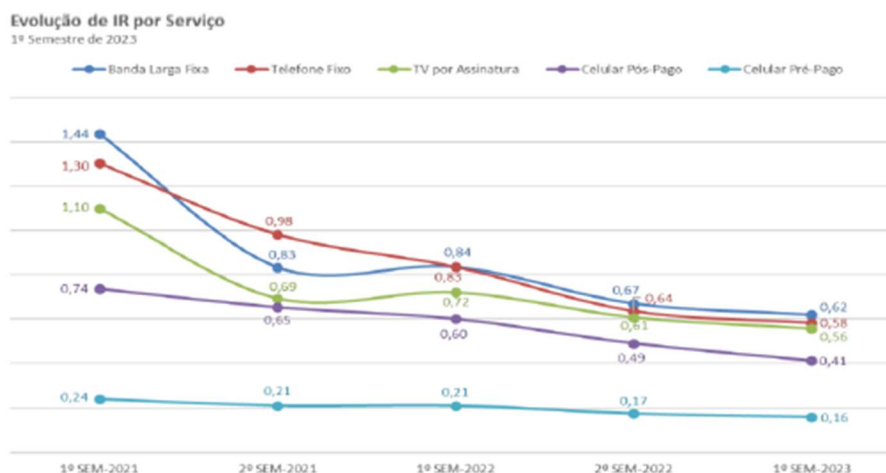


⁸ < <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos>> e < <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura>>.

A constante redução das reclamações registradas pelos usuários, bem como o crescimento substancial do tráfego gerado pelos usuários desde o ano de 2021, também ficam claras quando se avalia o Panorama de Reclamações, elaborado, no mês de agosto de 2023, pela Gerência de Tratamento de Solicitações de Consumidores - RCTS, o qual apresentou a evolução das reclamações recebidas pela Agência no primeiro semestre de 2023, comparando com resultados de semestres anteriores.

Em resumo, o documento em questão demonstrou que a d. ANATEL recebeu 673.500 (seiscentas e setenta e três mil e quinhentas) reclamações no primeiro semestre de 2023, o que representa uma queda de 13,9% (treze vírgula nove por cento) em relação ao segundo semestre de 2022 e de 29,2% (vinte e nove vírgula dois por cento) em relação ao primeiro semestre de 2022, consolidando a *“tendência de redução vem sendo observada desde o primeiro semestre de 2021, período que sucedeu a crise da pandemia de COVID-19 e se manteve até o momento atual”* e fechando o primeiro semestre de 2023 com o menor volume de reclamações desde 2015. Já o Índice de Reclamações - IR foi reduzido de 0,42 (zero vírgula quarenta e dois) para 0,37 (zero vírgula trinta e sete) entre o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023.

Os gráficos a seguir, igualmente extraídos do referido documento, demonstram a significativa queda do IR:



Os resultados constantes dos gráficos acima evidenciam que o setor vem tomando as providências necessárias para melhorar a percepção do usuário quanto aos serviços contratados.

E, justamente em razão disto, o alto nível de intervenção imposto por essa d. Agência, que se materializa em diversos dispositivos do Novo RGC, revela-se, além de inapropriado, contrário ao que dispõe a Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997) sobre os princípios informadores dos serviços de telecomunicações prestados em regime privado.

Ainda que a prestação dos serviços em regime privado dependa de prévia outorga da ANATEL, a prestação destes serviços é regida, nos termos do artigo 6º c/c artigo 126 da LGT, pelos princípios da Ordem Econômica, sendo-lhes assegurado, portanto, o direito à livre iniciativa e à livre concorrência:

“Art. 6º Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica.

[...]

Art. 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.” (grifos não constantes do original)

De fato, nos termos da LGT, os serviços prestados em regime privado devem ser tratados como atividade econômica, sujeitando-se aos princípios constitucionais da atividade econômica, objeto do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, e que consagram, dentre outros valores, também a livre iniciativa e a livre concorrência.

Outra não foi a intenção do Poder Público ao criar o modelo das telecomunicações brasileiras. Com efeito, em exposição de motivos ao encaminhamento do projeto da LGT, o Ministro Sérgio Motta assim ponderou quanto aos serviços prestados em regime privado e à atuação do órgão regulador com relação aos mesmos:

“Sob esse enfoque, o Projeto impõe limites à regulamentação, determinando que esta deverá observar a exigência de mínima intervenção estatal na vida privada.

Em virtude disso, o regime disposto é o da liberdade do mercado, constituindo exceção as proibições, restrições e condicionamentos administrativos, que para sua validade devem estar vinculados a finalidades públicas específicas e relevantes, sempre tendo em mira preservar o conteúdo essencial mínimo dos direitos dos operadores do serviço de telecomunicação explorado sob regime privado (art. 124).” (grifos não constantes do original).

E a intenção do Poder Executivo foi compartilhada pelo legislador, ao dispor, no artigo 128 da LGT, sobre a mínima intervenção nas modalidades de serviço no regime privado. Vejamos:

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

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

Da referida disposição depreende-se não só a existência de uma exigência legal a ser obedecida pela Agência - mínima intervenção na vida privada -, como ainda claríssimos limites à imposição de condicionamentos e o caráter excepcional dos mesmos, dependendo de motivação explícita - como requer, aliás, toda a atuação da Administração Pública - para atendimento do interesse

público, de modo que os condicionamentos excepcionalmente impostos sirvam para atender específicas e relevantes finalidades públicas.

É como bem leciona Carlos Ari Sundfeld:

*“O princípio da mínima intervenção estatal na vida privada exige, portanto, que: a) todo condicionamento esteja ligado a uma finalidade pública, ficando vetados os constrangimentos que a ela não se vinculem; b) a finalidade ensejadora da limitação seja real, concreta e poderosa; c) a interferência estatal guarde relação de equilíbrio com a inalienabilidade dos direitos individuais; e d) não seja atingido o conteúdo essencial de algum direito fundamental.”*⁹

Ora, tais premissas são amplamente reconhecidas pela própria ANATEL, que não raro ressalta os limites que a Lei impôs à regulamentação que recaia sobre a prestação de serviços de telecomunicações no regime privado e a clara intenção do legislador de que a liberdade fosse a regra, conforme se extrai das seguintes Análises, acolhidas por unanimidade pelo Colegiado da Agência:

Análise n.º 92/2016/SEI/AD (Processo n.º 53500.001695/2016-48)

“4.32. Sob esse enfoque, a Lei impõe limites à regulamentação, determinando que, ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada. Em virtude disso, o regime disposto é o da liberdade do mercado, constituindo exceção as proibições, restrições e condicionamentos administrativos, que, para sua validade, devem estar vinculados a finalidades públicas específicas e relevantes, sempre tendo em mira preservar o conteúdo essencial mínimo dos direitos das prestadoras do serviço de telecomunicações explorado sob regime privado. Assim determina o art. 128 da LGT.”

Análise n.º 39/2016/SEI/IF (Processo n.º 53500.001816/2015-71)

“4.2.13. Não se pode imaginar que a lei quisesse ampliar tais condicionantes - impostos para a prestação de serviços em regime público, em que a normatização é mais rigorosa - para aqueles serviços objeto de autorização, onde a liberdade é a regra.”

Nesse contexto, a d. ANATEL possui fundamental papel na concretização de políticas econômicas efetivando uma regulação que possibilite reais condições de competição, na tentativa de suprir falhas de mercado, mas sempre deve ter presente, contudo, que, na prestação dos serviços em regime privado, a liberdade deve ser a regra. Tal entendimento é corroborado, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, como se extrai da ADI 6204/SC:

“Destaque-se que, apesar de a autorização ser um ato vinculado, a Administração pode impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração dos

⁹ Em Direito Administrativo Ordenador. São Paulo: Malheiros, 1993. pp. 68-69.

serviços, em especial em relação aos direitos dos usuários, ao equilíbrio das relações entre prestadoras e aqueles, bem como ao cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo, com os encargos dela decorrentes (art. 127, III, V e VIII) e desde que tais condicionamentos sejam proporcionais e consentâneos com o princípio da mínima intervenção do Estado na atividade privada, conforme definido no art. 128 da Lei 9.472/1997.” (destaque não constante do original)

Ao relativizar os comandos legais no nível de profundidade trazido no Novo RGC, entretanto, desrespeitou-se os preceitos antes descritos de mínima intervenção do Estado na atividade privada, ameaçando-se a segurança jurídica, a livre iniciativa e a livre concorrência.

Também sob a ótica da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), por meio da qual foi instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que dispõe sobre as medidas relacionadas à garantia do livre mercado, não se justifica a atuação da d. Agência ao aprovar o Novo RGC. **A referida Lei n.º 13.874/2019 garante a liberdade para o exercício de atividades econômicas, assegurando a intervenção do Estado apenas de forma subsidiária e excepcional no que se refere às atividades econômicas. Ora, o alto grau de intervencionismo constante do Novo RGC é medida que também não está alinhada aos preceitos da Lei nº 13.874/2019.**

Em suma, como resultado do Novo RGC, o que se tem é atuação na contramão do disposto na LGT, na Lei n.º 13.874/2019 e até mesmo do entendimento dessa própria Agência,¹⁰ o que, por si só,

¹⁰ É o que se pode extrair da Análise n.º 33/2021/CB, elaborada nos autos do Processo n.º 53500.005321/2021-69, que dialoga com os aspectos ora explorados:

“4.71. Dessa forma, o ambiente responsivo, ao passo que permite mais liberdade às empresas para inovar, conforme a dinâmica do mercado, também amplia os instrumentos de atuação da Agência, seja para prevenir, seja para corrigir qualquer prática espúria às relações de consumo e à própria competição.

4.72. Reforço que o Relatório de Análise de Impacto Regulatório concluiu pela flexibilização das formas de pagamento, de forma a “buscar o equilíbrio necessário entre as consequências da inovação nas formas de pagamento e a garantia dos direitos do consumidor de telecomunicações” e que a flexibilização é a opção “que melhor equilibra a necessidade de garantias aos consumidores com o pleito por flexibilização e permissão à inovação setorial, especialmente para tornar possível a cobrança antecipada almejada pelo setor”. Registro que o posicionamento da área técnica foi amplo, ou seja, pela necessidade de flexibilização para todos os serviços de telecomunicações.

4.73. Conforme exposto nesta Análise, as mudanças nas preferências dos consumidores geraram maior pressão competitiva sobre as empresas reguladas. Portanto, a necessidade de flexibilização se torna mais importante para as empresas de SeAC. Dessa forma, resta configurada a necessidade de equilibrar o jogo competitivo, não sendo razoável e coerente a manutenção dos dispositivos sob análise e, portanto, evidencia-se não apenas plausível, constatando-se o *fumus boni iuris*, mas também urgente, a suspensão do § 1º do art. 61 e no art. 106 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC vigente em benefício do processo competitivo.

4.74. Isto pois, a manutenção dos referidos comandos mostra-se consideravelmente onerosa porque não permite às empresas reguladas a mesma flexibilidade para inovar e, portanto, competir. Priva as empresas reguladas de gerar novas receitas ou mesmo flexibilizar as condições de pagamentos com soluções mais acessíveis para os consumidores. No limite, a perpetuação dessa situação priva os consumidores de algo que tem sido subestimado, que é a possibilidade de novas opções de produtos ou mesmo de eficiências que poderiam ser geradas e repassadas aos preços. Ao privar os consumidores de mais opções, mais qualidade e melhores preços, impõe-se uma ineficiência alocativa no segmento de difícil reparação posterior.

4.75. Sob a mesma ótica, a medida regulatória não mais necessária transforma-se em um engessamento que pode danificar o processo competitivo em que vencedores surgem não pelo mérito, mas pela assimetria de condições. Assim, entendo que a manutenção dos dispositivos citados continuará imputando às empresas reguladas uma obrigação desproporcionalmente onerosa frente aos benefícios trazidos aos usuários, restando caracterizado o *periculum in mora*.

4.76. A demora em flexibilizar as condições de cobrança, como asseverado anteriormente, impõe custos de operação maiores para as empresas reguladas e, conseqüentemente, preços mais elevados para os consumidores. Ademais, quero evitar o erro de subestimar um dano de natureza alocativa de difícil reparação, que é privar os consumidores de novas opções, ofertas e preços mais módicos.

revela a necessidade de anulação de diversos dos dispositivos da nova regulamentação, notadamente em relação àqueles a seguir rebatidos.

III.2. Da nulidade dos artigos 70 e 74 do Novo RGC: suspensão e rescisão por falta de pagamento ou crédito

Os artigos 70 e 74 do Novo RGC assim dispõem:

“Art. 70. A Prestadora poderá suspender o provimento do serviço após o decurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o Consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade.”

“Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.”

Sobre o tema, a Análise de Impacto Regulatório - AIR, elaborada à época da revisão do RGC, concluiu pela necessidade de alteração pontual da regra vigente para determinar que, durante a suspensão parcial do serviço, deveria ser garantido aos usuários do Serviço Móvel Pessoal - SMP e do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, *“serviços mínimos que não importam em custos para o consumidor, como recebimento de chamadas e de mensagens de texto”*, vedando, ainda, *“cobranças de assinatura ou qualquer outro valor durante o período de suspensão, tanto parcial quanto total”*.¹¹

Como conclusão na AIR, sugeriu-se a adoção da alternativa ‘B’ apresentada, no sentido de manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito,

Adicionalmente, a atuação tempestiva do regulador evita que suas medidas se transformem em falhas de governo, impactando negativamente a coletividade.

4.77. Não podemos minimizar esse aspecto, a questão é proteger o bom funcionamento dos mercados, que, em última análise, beneficia a coletividade. Uso as palavras de Taufick (2014) para assinalar isso: [...]”

¹¹ Conforme AIR (SEI 3644357): *“As regras pertinentes à régua de suspensão e condições de suspensão parcial estão hoje previstas no Capítulo VI do Regulamento, em seus arts. 90 a 103. A questão tratada neste subtema consta especificamente do art. 92 do RGC, que caracteriza como se dá a suspensão parcial para cada serviço (no Serviço Móvel Pessoal - SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o Consumidor, bem como para recebimento de Chamadas a Cobrar pelo Consumidor; nos Serviços de Televisão por Assinatura, pela disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória; e, no Serviço de Comunicação Multimídia - SCM e nas conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal - SMP, pela redução da velocidade contratada). A regra sobre a vedação de cobranças durante o período de suspensão total consta, por sua vez, do art. 95.*

Na proposta ora apresentada, essas regras sofrem alteração pontual para determinar que durante a suspensão parcial deve ser garantido, aos consumidores do Serviço Móvel Pessoal - SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, serviços mínimos que não importam em custos para o consumidor, como recebimento de chamadas e de mensagens de texto. No Serviço de Comunicação Multimídia e nos de televisão por assinatura, aplicam-se os prazos da suspensão parcial sem, contudo, haver obrigação de manter algum serviço. Adicionalmente a isso, passa-se a vedar cobranças de assinatura ou qualquer outro valor durante o período de suspensão, tanto parcial quanto total.”

No tocante à suspensão parcial, constou da AIR que os usuários estão acostumados aos procedimentos relacionados à suspensão parcial, que são praticados no Brasil há anos, em especial no caso do SMP pré-pago. Conforme página 101: *“Deve-se considerar ainda, na análise desta questão, o fato de que os procedimentos equivalentes aos regulados nos dispositivos relacionados à suspensão parcial são praticados no Brasil há anos, em especial no caso da telefonia móvel pré-paga, tendo o consumidor se acostumado, na sua relação com a prestadora, a utilizar o terminal para receber chamadas mesmo após a expiração de seus créditos.”* (SEI nº 3644357).

excluindo-se os serviços de televisão por assinatura e banda larga fixa do rol de obrigações relativas à suspensão parcial:

“Qual a conclusão da análise realizada?”

Considerando o problema apresentado, o objetivo pretendido e as alternativas delineadas, entende-se como preferencial a alternativa B (“Manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito, excluindo-se os serviços de televisão por assinatura e banda larga fixa do rol de obrigações relativas à suspensão parcial”), notadamente por ser aquela que melhor coaduna a relação de custos e benefícios entre prestadoras (para quem a alternativa corresponde a possibilidade de redução de custos operacionais e de fornecimento de canais abertos) e consumidores (para os quais a nova regra traria como benefício imediato a clareza na distinção entre problema de qualidade e inadimplência na banda larga fixa a um custo relativamente baixo, de mudança de hábitos e costumes no uso e pagamento da banda larga fixa e TV por assinatura).

Como visto na análise das alternativas, a opção selecionada desobriga os efeitos da suspensão parcial, mantendo-se, contudo, o tempo de forma integral.

Além disso, para eliminar lacuna identificada na regra original, passa-se a prever expressamente a vedação de cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão parcial (anteriormente, havia previsão somente para o período de suspensão total)”.

Como se sabe, a AIR¹² deve delimitar a problemática em discussão, apresentando as possíveis alternativas, analisando-se para cada uma delas os custos *versus* os benefícios, de modo a auxiliar a autoridade julgadora a adotar a melhor solução. Nesse sentido, veja-se o trecho extraído do relatório da OCDE:¹³

“A AIR bem delineada pode ajudar na promoção da coerência da política, tornando transparentes as vantagens e desvantagens inerentes a propostas de regulação, a identificação de quem se beneficia dos efeitos distributivos da regulação e quem arcará com os custos, e como a redução do risco em uma área pode criar riscos para outras áreas. Uma AIR abrangente incorpora a avaliação dos impactos econômicos, sociais e ambientais. A AIR pode aprimorar a utilização de evidências na elaboração de políticas, pode apresentar resposta adequada a um problema identificado e pode reduzir a incidência de falha regulatória decorrente de regulação quando não há justificativa para fazê-lo, ou não regular, quando claramente necessário.”

Trata-se, assim, de instrumento para fins de fornecer elementos necessários ao julgador para adotar a melhor alternativa frente a todas aquelas possíveis, cuja escolha deve ser devidamente fundamentada. Nesse sentido, veja-se o artigo 25, da Instrução Normativa SEAE/ME nº 60/2022:

¹² Nos termos do Decreto nº 10.411/2019, análise de impacto regulatório - AIR é o “procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;”

¹³ Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf> (acesso em 12 de dezembro de 2023).

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEAE/ME Nº 60, DE 16 DE AGOSTO DE 2022

Regulamenta o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, para fins do exercício da competência da Secretaria de Acompanhamento Econômico de acompanhar a implementação e manifestar-se quanto ao impacto regulatório dos modelos de regulação das agências reguladoras e dos Ministérios setoriais, e dá outras providências.

“DA DECISÃO REGULATÓRIA

Art. 25. A decisão regulatória é o ato, devidamente motivado, de escolha dentre as alternativas regulatórias analisadas para edição do ato normativo, aprovado pela autoridade competente do órgão ou entidade.”

Durante o processo de revisão do RGC, a Conexis Brasil Digital, representando suas associadas, dentre as quais se inclui a TIM¹⁴, demonstrou, no entanto, que os impactos aos agentes envolvidos decorrentes da inviabilidade da cobrança ao usuário inadimplente no período de suspensão parcial do serviço não foram devidamente analisados e sopesados na AIR. Nesse contexto, demonstrou-se que a manutenção das regras atuais (artigos 90 a 97 da Resolução n.º 632, de 07 de março de 2014), vigentes há anos, inclusive anteriormente à edição do RGC em 2014, na medida em que já eram praticadas à luz da regulamentação específica envolvendo o SMP e o STFC - seria a mais razoável para o setor, para a sociedade e para a própria Agência.

Nada obstante, como se viu, em que pese tais argumentos já terem sido levados à d. ANATEL, o Novo RGC instituiu um modelo de suspensão único, em que, nos primeiros 30 (trinta) dias, a Prestadora do SMP segue obrigada a disponibilizar a rede ao usuário, possibilitando o recebimento de chamadas e SMS, a originação de chamadas e envio de SMS aos serviços de emergência, acesso ao *call center*, estando, porém, proibida de efetuar qualquer cobrança do usuário inadimplente após o bloqueio parcial, na forma dos artigos 70 e 74 do Novo RGC.

A alteração regulamentar imposta nos termos dos artigos 70 e 74 do Novo RGC representa indevida intervenção da Agência na prestação de serviços em regime privado, em violação aos preceitos da LGT e da Lei nº 13.874/2019 antes demonstrados.

A respeito, veja-se que a TIM propôs à d. ANATEL a alternativa de não dispor expressamente sobre o tema na regulamentação, demonstrando o risco de que a regra que vinha sendo proposta para o Novo RGC representasse, na prática, estímulo à inadimplência dos usuários, com prejuízos a serem suportados pelas prestadoras.

¹⁴ Em 21 de março de 2023 (SEI n.º 9988635).

O Conselho Diretor da Agência, no entanto, entendeu que as prestadoras não teriam demonstrado nos autos os prejuízos que o regramento lhes traria (item 5.355 do Voto n.º 21/2023/VA, de 1º de novembro de 2023)¹⁵, corroborando o entendimento da Área Técnica, no sentido de que “a possibilidade do recebimento de chamadas de voz durante o primeiro trintídio da suspensão [sic] não é capaz de incentivar a inadimplência do usuário, especialmente no caso do SMP, cujo principal valor associado para o consumidor parece ser a conexão de dados” (cf. Itens 5.342 e 5.354 do Voto n.º 21/2023/VA, de 1º de novembro de 2023 - destacamos).

Ora, os prejuízos advindos da manutenção da prestação dos serviços durante o período de suspensão, ainda que de forma parcial, foram efetivamente demonstrados nos autos, não somente pela TIM, mas também por outras prestadoras, sendo inequívocos. Em verdade, a própria ANATEL é quem deveria, por ocasião da AIR, ter aprofundado os estudos visando a apurar os custos e prejuízos incorridos pelas prestadoras, o que não foi devidamente realizado. Em qualquer cenário, a desconsideração dos prejuízos ao argumento de que as prestadoras não teriam demonstrado os cálculos devidamente é medida que certamente ignora as consequências que as novas regras trarão às prestadoras, onerando-as injustamente, o que não se pode admitir.

Diante do exposto, deve ser reconhecida a ilegalidade dos artigos 70 e 74, do Novo RGC, impondo-se a sua anulação, com a manutenção, em relação ao SMP e STFC, das regras previstas nos artigos 90 a 97, do regulamento aprovado pela Resolução nº 632/2014, relativamente às condições para suspensão e rescisão contratual por falta de pagamento ou de crédito, tal como vem sendo historicamente praticado pelo setor.

III.3. Da nulidade dos artigos 21 e 23 do Novo RGC

Dispõem os artigos 21 e 23 do Novo RGC:

“Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

(...)

¹⁵ “5.355. Quanto à vedação de cobrança do serviço durante o período de suspensão, as Peticionantes alegaram que a medida acarretaria relevantes impactos à sua saúde financeira. Todavia, durante todo o processo de revisão regulamentar e mesmo nas petições juntadas tardiamente aos autos, quais sejam, SEI nº 9501187, 9988635, 9988636, 9988637, 9995312, 9995314, 9995315, 10051108 e 10056491, as Interessadas deixaram de demonstrar, de forma categórica, a legitimidade de tal afirmação, uma vez que não indicaram como foram realizados os cálculos por elas apresentados. Observa-se o mesmo nas manifestações recentemente protocolizadas pela Algar Telecom S.A. (SEI nº 10114844), Claro S.A. (SEI nº 10319332), na petição conjunta firmada por representantes da Telefônica Brasil S.A., Algar Telecom S.A e Claro S.A. (SEI nº 10056491), e ainda pela Brisanet Serviços de Telecomunicações S.A. (SEI nº 10753519), TIM S.A. (SEI nº 10845045), petição conjunta apresentada pela Abrint e Conexis (SEI nº 10857019), e finalmente pela Oi S.A. em recuperação judicial (SEI nº 10961965). Em todas essas manifestações, como já tratado neste tópico, foram apresentaram valores estimados referentes aos impactos da nova redação do RGC, deixando de expor, contudo, a fórmula e os dados considerados em seus cálculos, prejudicando a respectiva avaliação.”

Art. 23. Durante a vigência da Oferta registrada nos termos do art. 21, é vedado à Prestadora alterar qualquer característica de preço, acesso e fruição constante da Oferta, exceto mediante determinação da Anatel conforme previsto no art. 25 ou, no caso do SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo.”

Referidos dispositivos traduzem a “*simplificação de ofertas*”, que devem ser registradas em sistema da ANATEL previamente à sua comercialização, permanecendo imutáveis ao longo de sua vigência, à vista da vedação a que seja feita alteração de qualquer de suas características, preços, acesso e fruição.

Uma vez mais, não andou bem essa d. Agência ao aprovar o novo regulamento com a redação antes transcrita.

Em primeiro lugar, pois para garantir o atual portfólio de ampla escolha por parte do usuário, as prestadoras de serviços de telecomunicações deverão cadastrar milhares de Ofertas no sistema da Agência, o que lhes acarretará um ônus administrativo prejudicial e desnecessário.

Em segundo lugar, pois como consequência da determinação de imutabilidade das Ofertas, haverá um engessamento da dinâmica de Ofertas tal como vem sendo praticadas pelas prestadoras, com a limitação de sua atuação e redução da velocidade de resposta ao mercado por meio de promoções e Ofertas mais benéficas aos próprios usuários.

Com efeito, é certo que no regime privado cabe à cada prestadora a definição do seu modelo de negócio para que se torne mais atrativo aos usuários, sustentável e competitivo, desde que se trate de Ofertas claras, transparentes e que respeitem os direitos e garantias dos usuários. Nessa linha, não é razoável que a d. ANATEL - intervindo de forma excessiva - estabeleça impedimentos ou limitações que deixarão as Ofertas estanques e implicarão no engessamento do mercado, sem, em última análise, necessariamente acarretar benefícios aos usuários, desconsiderando a elevada dinâmica do setor de telecomunicações.

Conforme se verifica do Item 5.185 do Voto n.º 21/2023/VA,¹⁶ a simplificação da Oferta tem por base o que é praticado no setor regulado de saúde complementar e objetiva a prestação de informação aos consumidores. Como se sabe, no entanto, o setor de telecomunicações é

¹⁶ “5.185. Nos termos da Minuta SEI nº 9389461, a Oferta receberá um número único de identificação, nos moldes do que é praticado no setor regulado de saúde complementar. De posse desse número, que deve ser divulgado de modo ostensivo na documentação da Oferta, o consumidor poderá pesquisar, a qualquer momento, as condições e preços contratados, tendo ainda condições de comparar as Ofertas disponíveis, elegendo, de forma consciente, aquela que lhe for mais favorável.”

indubitavelmente dinâmico, sendo natural o surgimento de Ofertas que se amoldem às necessidades dos usuários no momento oportuno. A simplificação da Oferta, tal como prevista no novo RGC, não é compatível com a dinamicidade inerente ao setor.

A propósito, veja-se que dinamicidade do mercado de telecomunicações foi, inclusive, em mais de uma oportunidade, reconhecida por essa própria Agência durante o processo de revisão do RGC. Nesse sentido, os itens 5.176 e 5.220 do Voto n.º 21/2023/VA¹⁷:

“5.176. Por fim, não alheio à dinamicidade do setor e ao surgimento de novas tecnologias e, especialmente, esperançoso de que, num futuro próximo, os canais de atendimento remoto das empresas de telecomunicações, para além de ganharem eficiência e resolutividade, também sejam acessíveis à toda a população independentemente de sua renda, necessidades especiais, posição geográfica, grau de alfabetização e de letramento eletrônico, entendo oportuna a inserção de um dispositivo que acene para uma regra de transição atrelada ao comprometimento das Prestadoras com relação ao melhor desempenho dos seus demais canais de atendimento.”

“5.220. Apesar de todos os receios que mencionei neste tópico, não há como deixar de reconhecer a dinamicidade do mercado de telecomunicações, de forma que a desconexão da realidade digital não é uma opção ao Regulador.”

Como não poderia deixar de ser, a elevada dinamicidade e existência de rivalidade entre os players no setor de telecomunicações também foi reconhecida pelo CADE, em diferentes oportunidades. A este respeito, no âmbito do Ato de Concentração n.º 08700.000726/2021-08, consignou-se que:

“Nesse ponto, vale lembrar que o Cade e a Anatel já reconheceram em diferentes oportunidades a elevada competição no mercado de telefonia móvel. Dentre os fatores elencados como indícios de alta rivalidade existente, citam-se: (i) a melhoria de qualidade demonstrada pela evolução de índices de satisfação geral de consumidores e percentual de cumprimento de indicadores de qualidade da Anatel; (ii) os investimentos em infraestrutura e elementos de rede; (iii) os altos investimentos em marketing, demonstrados por gastos com publicidade e propaganda; (iv) o aumento de índices de portabilidade, que constituem proxy de diversion ratio entre as empresas, bem como fator de remoção de barreiras à escolha de consumidores, dada a propriedade do número móvel por estes, e não pelas empresas; (v) a variação de lideranças com base em análise por códigos nacionais; (vi) o aumento da quantidade de MVNOs nos últimos anos, incentivado pela Resolução Anatel n.º 550/2010 que aprovou o Regulamento de MVNO e por suas alterações; e (vii) a heterogeneidade de ofertas”¹⁸.

¹⁷ Nos termos do Acórdão n.º 300/2023, o Novo RGC foi aprovado na forma da Minuta de Resolução EC (SEI n.º 9389461), com as alterações e os acréscimos constantes da Minuta de Resolução VA (SEI n.º 10227179), exceto quanto à obrigação de atendimento presencial, em que prevaleceu a proposta do ex-Conselheiro Emmanoel Campelo de Souza Pereira (Análise n.º 139/2022/EC (SEI n.º 9389379)). Neste ponto, votou vencido o Conselheiro Vicente Bandeira de Aquino Neto, nos termos do Voto n.º 21/2023/VA (SEI n.º 10871000). Outros quesitos foram votados individualmente, em razão de divergências entre os votos proferidos, como indicado no Acórdão.

¹⁸ Ato de Concentração n.º 08700.000726/2021-08. Voto da Conselheira Lenisa Prado.

Com efeito, essa dinamicidade impõe aos players do mercado a necessidade de pronta adaptação frente às céleres transformações pelas quais passa o setor, devendo estes ser capazes de adequar suas Ofertas conforme a realidade e dinâmica competitiva observadas em determinado momento.

Assim sendo, a obrigação de imutabilidade das Ofertas representaria uma interferência indevida sobre o próprio modelo de negócios das prestadoras de serviços de telecomunicações, visto que passariam a ser impedidas ou dependeriam de autorização por parte da Agência para realizar ajustes ou adequações simples em suas Ofertas comerciais.

Por fim, em linha com o quanto já demonstrado no capítulo III.1 acima, é importante destacar aqui que a adoção de medidas regulatórias deve levar em consideração os riscos envolvidos em determinada atividade. Ora, no caso analisado, não é possível identificar riscos relevantes a qualquer bem jurídico tutelado pela d. ANATEL que justifiquem a imutabilidade das condições comerciais estabelecidas em Ofertas aos usuários, principalmente quando os possíveis prejuízos de tal medida superariam quaisquer eventuais benefícios que possam embasar sua adoção. Resta patente, destarte, também quanto às obrigações atinentes à Oferta, a indevida intervenção do órgão regulador no âmbito dos serviços prestados sob regime de direito privado.

De fato, a medida imposta acaba por prejudicar a concorrência no mercado, ao invés de promovê-la. Um importante elemento que estimula a competição entre diferentes *players* no mercado é a assimetria de informação a respeito do comportamento futuro de cada concorrente, o que é assegurado também pela capacidade individual de realizar Ofertas a partir da observação do comportamento do consumidor e dos demais rivais em tempo real. A imposição de obrigação de imutabilidade das Ofertas elimina este elemento e confere a cada player a certeza de que as condições de seus rivais permanecerão inalteradas ao longo de determinado período, motivo pelo qual os incentivos para a realização de novas Ofertas mais competitivas passam a ser reduzidos.

É imperioso, destarte, o reconhecimento da nulidade dos dispositivos 20 e 23 do Novo RGC, à vista das ilegalidades antes mencionadas.

Nada obstante, caso assim desde logo não se considere, o que apenas por argumentar se admite, caberia, de forma a se evitar as consequências acima ponderadas, ao menos, que fosse (i) garantida maior gestão das Ofertas e registro no sistema da ANATEL, por meio de uma interface que apoie a automatização do processo, evitando a pluralidade de Ofertas cadastradas; (ii) mantido o regramento atual que não veda a mutabilidade das Ofertas (em cenários em que as alterações sejam mais benéficas ao usuário), permitindo maior flexibilidade às prestadoras na sua

gestão e mais vantagens ao usuário, assegurado melhorias na comunicação e transparência com usuários.

III.4. Nulidade do artigo 31, §§ 1º e 2º, do Novo RGC: migração automática de usuários

Ainda em relação às Ofertas, destaca-se no novo RGC a necessidade de que as Prestadoras comuniquem aos usuários, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, (i) sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido; e (ii) a possibilidade, caso o usuário não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do prazo de vigência daquela à qual está vinculado, de sua habilitação em Oferta de igual ou menor valor e sem prazo de permanência. Nos termos do artigo 31, §§ 1º e 2º, do Novo RGC:

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

I - a extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado;

II - o término do Prazo de Vigência determinado da Oferta;

III - o término do Prazo de Permanência;

IV - os reajustes que passarão a vigorar; e,

V - a alteração da lista de canais disponibilizados na Oferta contratada de SeAC, nos casos previstos no art. 23.

§ 1º As comunicações relacionadas aos incisos I e II deverão alertar o Consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido.

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

O regramento em questão também se encontra eivado de ilegalidades, pelo que deve ser anulado.

Isto porque, o condicionamento prévio do tipo de serviço que será prestado ao usuário quando este não se manifestar de forma diversa, especialmente na hipótese do término de vigência da Oferta ao qual está vinculado, ignora características essenciais do serviço de telecomunicações, quais sejam, a continuidade da prestação dos serviços, a liberdade de escolha do usuário e a informação adequada quanto às condições de preço, fruição e acesso do serviço. Em outras palavras, tal imposição não se mostra coerente com a essencialidade e características que regem a prestação dos serviços de telecomunicações.

E mais, impor às prestadoras o ônus da habilitação em Oferta de igual ou menor valor e sem prazo de permanência ao usuário que não manifeste sua adesão a outras condições que venham a ser apresentadas, representa a impossibilidade de dispor de Ofertas mais alinhadas à necessidade do

consumidor e compatíveis com a dinâmica do mercado, o que, tal como já demonstrado no capítulo anterior, representa interferência indevida do regulador sobre o próprio modelo de negócios das prestadoras de serviços de telecomunicações, tolhendo a sua capacidade de adequar suas Ofertas conforme a realidade e dinâmica competitiva observadas em determinado momento.

Ademais, a obrigação de manutenção do usuário em Oferta de igual ou menor valor implica, na prática, vedação à recomposição do valor de um serviço continuado, o que se opõe o ordenamento jurídico aplicável aos contratos. Isto porque se está diante de um serviço continuado, que se prolonga no tempo e que o usuário contrata com o ânimo de perenidade da relação contratual. O Novo RGC ignora esse princípio fundamental, permitindo ao usuário manter indefinidamente o serviço pelo mesmo valor contratado, o que não se pode admitir.

Deve ser anulado, destarte, o artigo 31, §§1º e 2º do Novo RGC, à vista das ilegalidades antes demonstradas.

Nada obstante, na remota hipótese de assim não se entender, o que apenas por argumentar se admite, deve-se então, ao menos, pacificar o entendimento de que é permitida a migração do usuário que, porventura, não manifeste sua adesão à nova Oferta, sem ressalvas quanto ao valor e prazo de permanência, buscando-se, com isso, prestigiar a continuidade do serviço contratado, inclusive em termos de condições de acesso e fruição do serviço.

III.5. Nulidade do artigo 34, §§ 1º e 2º, do Novo RGC: Contratos com parceiros comerciais

Nos termos do artigo 34, §§ 1º e 2º, do Novo RGC:

“Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.”

Da leitura dos dispositivos acima tem-se que a vigência do contrato celebrado com o usuário será o parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que

“será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses”.

A referida previsão, no entanto, é ilegal e deve ser anulada.

Em primeiro lugar, pois o regramento em questão não constou do texto submetido à Consulta Pública, tendo sido incluído por ocasião da aprovação do regulamento, para surpresa das prestadoras e da sociedade. Tal proceder viola a finalidade da Consulta Pública, bem como a necessidade de adequada motivação a que se sujeita a Administração Pública quanto ao acolhimento ou rejeição de contribuições, previstos no artigo 42 da LGT e no artigo 59, § 4º, do RIA:

LGT

“Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.”

RIA

“Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.

[...]

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.”

Tais dispositivos não têm função meramente formal. Ao contrário, tais disposições objetivam garantir o debate sobre o texto submetido à Consulta Pública, mediante a possibilidade de apresentação de contribuições por parte dos interessados e a correlata consideração por parte da Agência a respeito do quanto apresentado, dando-se, assim, amplo conhecimento das razões ensejadoras da edição do texto final incluído na regulamentação objeto da Consulta Pública.

Ora não tendo sido o regramento ora discutido objeto da Consulta Pública, restaram inobservadas as formalidades necessárias estabelecidas pelos preceitos constantes dos artigos 42 da LGT e no artigo 59, § 4º, do RIA, que, por si só, maculam a sua validade.

Em segundo lugar, veja-se que as regras relativas ao oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados e sua remuneração também não foram objeto da devida análise pormenorizada por meio da AIR frente as consequências ao setor, revelando, destarte, a indevida intervenção da Agência nos serviços prestados sob o regime de direito

privado, o que não se pode admitir, tal como já amplamente demonstrado no capítulo III.1 do presente Pedido de Anulação.

Portanto, a inserção de tal previsão no Novo RGC padeceu dos procedimentos essenciais que devem anteceder qualquer comando normativo - frise: a realização de AIR e de Consulta Pública, de modo que é essencial a sua anulação.

Particularmente com relação à temática da existência de mecanismos de combate à fraude utilização dos dados dos usuários almejada no §1º do dispositivo¹⁹, de se destacar que, na prática, o regramento da ANATEL não se mostrará capaz de mitigar a ocorrência de eventuais fraudes, se a remuneração a que se refere o artigo 34 já for percebida pelos parceiros comerciais nos primeiros meses da contratação do serviço pelo usuário.

Finalmente, é importante ressaltar que é de total interesse das prestadoras que as vendas realizadas por seus parceiros sejam totalmente lícitas, e para tanto os contratos firmados entre ambas as partes já dispõem de regras eficazes para que o comissionamento assegure tal objetivo.

Nesse contexto, revela-se, também, desnecessário o regramento imposto pela Agência, cuja anulação ora se requer.

III.6. Artigo 39 do Novo RGC: reajuste de preços

Nos termos do artigo 39 do Novo RGC:

“Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor.

§ 1º A Prestadora poderá definir datas-bases para a realização de reajustes, desde que, cumulativamente:

I - observe o prazo previsto no caput;

II - informe ao Consumidor a data-base a que está vinculado no momento da contratação; e,

III - faça constar as datas-bases na Oferta quando de seu registro na Anatel.

§ 2º Excetuam-se da disposição do caput os reajustes das Ofertas de Plano Básicas, do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória - PASOO e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial - AICE do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

§ 3º O Grupo de Implantação disporá sobre o cumprimento das determinações contidas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, relativas à

¹⁹ A AIR tratou da problemática relacionada à inconsistência dos dados cadastrais de usuários de telecomunicações, em especial do SMP na modalidade pré-paga, causando eventuais fraudes e riscos à segurança pública com o objetivo de Minimizar a ocorrência de fraudes decorrentes da utilização de informações falsas ou incorretas. O tema foi endereçado, no entanto, no Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73/98.

divulgação, pela Prestadora, do valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos 5 (cinco) anos.”

A respeito, cabe destacar, inicialmente, que a previsão de reajuste não inferior a 12 (doze) meses da data da contratação não se constata em outros setores, tratando-se de regra desprovida de razoabilidade.²⁰

Ademais, como visto na AIR, identificou-se como problemática a ser endereçada por ocasião da revisão da regulamentação a existência de dúvidas pelos consumidores quanto às regras de reajuste de valores:

*“Qual o problema a ser solucionado?
A complexidade e a falta de informação adequada quanto às regras de reajuste geram dúvidas, confundem o entendimento do consumidor, que pode ser surpreendido com aumento do valor contratado em intervalo inferior a um ano. A atual regra não é clara sobre o momento do reajuste (art. 65 do RGC). Além disso, na contratação de ofertas conjuntas, prestadora relata custo elevado na implementação do reajuste dos serviços incluídos na oferta em data única.”*

Ora, tratando-se o problema a ser resolvido da necessidade de clareza ao consumidor, fato é que o Novo RGC previu a existência de outras regras com o objetivo de que o consumidor seja claramente informado quanto às condições da prestação do serviço, inclusive no tocante à data base e critérios para reajuste.

Veja-se, por exemplo, que a referida informação constará do registro de Oferta no sistema da ANATEL e será passada ao consumidor por ocasião da contratação do serviço (artigo 21, §3º c/c artigo 40, do Novo RGC); o Novo RGC previu a necessidade de comunicação ao consumidor sobre quando os reajustes passarão a vigorar (artigo 31, IV, do Novo RGC); o novo regulamento exige que seja informada a data base ao consumidor no momento da contratação (artigo 39, §1º, II, do Novo RGC); será implementada uma Etiqueta Padrão, cujo conteúdo será definido pelo Grupo de Implantação; dentre outros dispositivos que objetivam a clareza das Ofertas ao consumidor.

Ou seja, diversos são os dispositivos que garantem de forma ampla o dever de clareza ao consumidor quanto ao momento do reajuste, endereçando a preocupação constante da AIR, não havendo, destarte, necessidade que se imponha a obrigação de que o reajuste seja contado da data da contratação da Oferta pelo consumidor.

²⁰ A regra proposta não existe em outros setores da economia, tais como a distribuição de energia elétrica ou fornecimento de água, e tampouco recai sobre serviços de streaming como Netflix, Amazon Prime e Globoplay.

A regra ora questionada, inclusive, traz consequências que podem ser indesejáveis para os próprios consumidores, a exemplo da existência de dois usuários que contrataram a mesma Oferta e possam vir a ter de pagar valores distintos pela mesma Oferta, propiciando falta de isonomia entre eles, além da apresentação de reclamações junto às prestadoras, o que não se pode admitir.

Por tais razões, deve o artigo 39 do Novo RGC ser anulado.

III.7. Artigos 90 e 91 do Novo RGC: Prestadoras de Pequeno Porte - PPPs

Nos termos dos artigos 90 e 91 do Novo RGC, foram impostas medidas assimétricas no tocante à prestação dos serviços por Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs).

Em que pese se reconheça a necessidade de criação de mecanismos de simplificação regulatória, entende-se que tais prerrogativas devem ser promovidas de forma isonômica para todas as prestadoras, independentemente de seu porte. Mitiga-se, desta forma, a criação de distorções injustificáveis no tratamento dos usuários, inclusive porque não há como modular o direito dos usuários a depender do porte ou quantidade de acessos de cada prestadora.

Do ponto de vista do usuário, as assimetrias regulatórias violam o princípio da isonomia, eis que usuários de um mesmo serviço (SMP, por exemplo) que contratam prestadoras de portes distintos tem direitos diferentes garantidos pela regulamentação.

Ademais, veja-se que atualmente, em determinadas localidades, há PPPs que prestam serviços para a maior parte dos consumidores, sendo verdadeiras líderes no mercado local. O afastamento da aplicação de determinadas regras e flexibilização admitida pelo Novo RGC é medida que não promove, neste cenário, o equilíbrio entre prestadoras “desiguais”, revelando-se injustos por criar distorções que não mais deveriam ocorrer, diante da realidade do setor.

A criação das assimetrias regulatórias nos termos do Novo RGC se revela, destarte, ilegal, pelo que deve ser anulada.

IV. Pedido

Em suma, demonstradas as inúmeras ilegalidades que permeiam o Novo RGC, deve o presente Pedido de Anulação ser recebido, processado e julgado na forma do artigo 78 do RIA, para que sejam expurgados da regulamentação os artigos 21, 23, 31, §1º e §2º, 34, § 1º e § 2º, 39, 70 e 74,

90 e 91, todos do Novo RGC, na forma antes demonstrada, ou, quando menos, sejam alterados em conformidade com a legislação de regência, com a republicação da Resolução, como medida de se restabelecer a legalidade.

Finalmente, a TIM se reserva ao direito de, oportunamente, requerer (i) que os prazos constantes do artigo 86 do Novo RGC, relativos à entrada em vigor das disposições do Regulamento sejam revistos, inclusive diante das orientações expedidas no âmbito das análises que serão desempenhadas pelo Grupo de Implantação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - GIRGC; (ii) a suspensão cautelar dos dispositivos do Novo RGC cuja legalidade é ora questionada; e (iii) a juntada pareceres ou outros documentos e provas que ratificam ainda mais as ilegalidades suscitadas no presente pedido de anulação

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 12 de dezembro de 2023.

Gabriela Miranda Naves
OAB/DF 28.906



CT/Oi/GCRCM/0668/2023

Ao Sr. Carlos Manuel Baigorri
Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel

Assunto: Pedido de Anulação - Novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC)
Referências: Acórdão n.º 300⁽¹⁾, de 06.11.2023, publicado no DOU de 10.11.2023
Resolução n.º 765⁽²⁾, de 06.11.2023, que aprovou o novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, publicada no DOU de 10.11.2023
Processo nº 53500.061949/2017-68
Data: 12.12.2023

URGENTE

OI S.A. – Em Recuperação Judicial, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 76.535.764/0001-43, com sede na Rua do Lavradio nº 71, Centro, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20230-070, doravante denominada, apenas “**Oi**”, ou “**Concessionária**”, vem, por intermédio de seus representantes devidamente constituídos (**Doc. 01**), com fundamento no art. 5º, XXXIV, “a” ⁽³⁾, da Constituição Federal e no art. 77⁽⁴⁾ do Anexo à Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 (“Regimento Interno” ou “RIA”), apresentar **PEDIDO DE ANULAÇÃO parcial** em face do Acórdão nº 300/2023 e da Resolução nº 765/2023, que, conjuntamente, aprovaram a proposta do novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (“Novo RGC”), revisando o regulamento aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, conforme consta dos autos do processo nº 53500.061949/2017-68.

(1) SEI nº 11095435

(2) SEI nº 11098773

(3) CF - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;.”

(4) RIA – “Art. 77. O procedimento de anulação de ato administrativo, quando provocado, obedecerá o seguinte procedimento:

I - o requerimento será dirigido à autoridade que proferiu o ato, que adotará as providências para instrução dos autos e verificará se a eventual anulação atingirá terceiros;

II - existindo interessados, serão estes intimados para, em 15 (quinze) dias, manifestarem-se a respeito;

III - concluída a instrução do processo de anulação, serão intimados os interessados para, em 10 (dez) dias, apresentarem suas razões finais;

IV - findo esse prazo, os autos serão encaminhados à Procuradoria para emissão de parecer opinativo;

V - a autoridade que proferiu o ato opinará sobre a procedência ou não do requerimento e encaminhará o processo de anulação para decisão da autoridade hierarquicamente superior;

VI - da decisão caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração, nos termos dos [Capítulos V e VI do Título V](#).

Parágrafo único. O procedimento de anulação de ato administrativo iniciado de ofício observará, no que couber, este artigo.”

I. LEGITIMIDADE, TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO

1. O art. 44 da Lei nº 9.472, de 16.07.1997 (“Lei Geral de Telecomunicações” ou “LGT”) atribui a qualquer pessoa o direito de questionar atos emitidos pela Anatel, nos seguintes termos:

“Art. 44. Qualquer pessoa terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos da Agência no prazo máximo de trinta dias, devendo a decisão da Agência ser conhecida em até noventa dias.”

2. Vale notar que os arts. 77 e 78⁽⁵⁾ do RIA, que disciplinam o procedimento de anulação, respectivamente, de atos administrativos e de atos normativos no âmbito da Anatel, não prevêem prazo para a apresentação de pedido de anulação. Desta forma, entende-se aplicável o art. 44 da LGT, que estabelece prazo de 30 (trinta) dias para o peticionamento contra atos da Anatel.

3. Considerando que o Acórdão nº 300/2023, ora impugnado, foi publicado no Diário Oficial da União (“DOU”) no dia 10.11.2023, observa-se a tempestividade da presente peça.

4. O pedido de anulação também deve ser considerado cabível em função do objeto de impugnação (i.e., decisão administrativa e ato normativo). Por se tratar de matéria afeta à legalidade, entende-se que o ente regulador está obrigado a rever, ainda que parcialmente, a decisão e o ato normativo ora impugnados, ainda que de ofício, consoante determinação expressa do art. 53 da Lei nº 9.784, de 29.01.1999 (“Lei de Processo Administrativo Federal”)⁽⁶⁾ e do art. 108 do RIA.⁽⁷⁾

5. Esse também é o entendimento dos tribunais pátrios, melhor representado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal⁽⁸⁾, o que reforça o cabimento e relevância do presente procedimento, o qual busca trazer à luz pontuais ilegalidades havidas no processo normativo que culminou na edição do Novo RGC, o que não pode ser confundido com eventual tentativa de reabrir o exame de mérito dos pontos impugnados, sob pena de retirar do administrado um legítimo instrumento de impugnação de atos inválidos.

6. Neste contexto, a Oi desde já circunscreve os artigos da neo regulamentação que, em seu entendimento, estão eivados do vício de nulidade, carecendo ser reformados:

(5) RIA – “Art. 78. O procedimento de anulação de ato normativo, quando provocado, obedecerá ao seguinte procedimento:
I - o requerimento será dirigido ao Presidente, que, após a manifestação da Procuradoria, distribuirá a matéria nos termos do disposto no art. 9º;

II - o Conselho proferirá decisão acerca da plausibilidade do pedido deduzido, ocasião em que poderá:

a) determinar o arquivamento dos autos, caso entenda que o pedido formulado não é plausível;

b) determinar o regular processamento do feito pela área competente, na forma disposta neste artigo, caso entenda estar suficientemente demonstrada a plausibilidade do pedido;

c) determinar, concomitantemente à providência prevista na alínea b, a suspensão cautelar da eficácia do ato impugnado, caso entenda haver fundado risco de prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação.

III - o requerente terá legitimidade para apresentar pedido de reconsideração contra a decisão da alínea a do inciso II;

IV - não caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração contra a decisão final do processo.

Parágrafo único. O procedimento de anulação de ato normativo iniciado de ofício observará, no que couber, este artigo..”

(6) LPAF, art. 53: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

(7) RIA, art. 108: “A Agência deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

(8) Súmula nº 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Dispositivo	Ilegalidade
Art. 34 §2º	• Não foi objeto de: (i) AIR e (ii) debate com a sociedade (Consulta Pública). • Interferência na relação jurídico-contratual da Oi com terceiros, regida pelo direito privado, o que estaria infringindo, os arts. 173 e 174⁽⁹⁾ da Constituição Federal.
Art. 74	• Em termos econômicos, a necessidade da tarifa de assinatura está também vinculada à disponibilização do serviço ao usuário, bem como, à estrutura de custos do STFC. Desta forma, manter um serviço ativo, mesmo com bloqueio parcial, gera custos e, a determinação de não cobrá-los é ilegal, e ofende ainda mais a situação de insustentabilidade da Concessão.
Art. 73	• Ausência de adequado sopesamento dos custos regulatórios associados à dilatação do prazo até a efetiva rescisão contratual, frente a prestação de serviço com tecnologias que carecem de equipamentos na residência do usuário..

II. CONTEXTO FÁTICO E OBJETO DO PEDIDO DE ANULAÇÃO

7. Em 02.12.2020, a Anatel submeteu a proposta de revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632, de 07.03.2014 à Consulta Pública nº 77, de 01.12.2020, para o recebimento de contribuições pelo prazo de 90 (noventa) dias, na qual foram apresentadas um total de 916 (novecentas e dezesseis) contribuições.

8. É importante ressaltar que a Oi colaborou com essa d. Agência desde o início do processo de construção do novo RGC, seja apresentando insumos técnicos dos temas em debate, ou mesmo auxiliando no estabelecimento dos parâmetros de execução, operacionalização e atualização dos procedimentos e regras do novo RGC, seja diretamente⁽¹⁰⁾, seja por meio de sua entidade representativa.

9. Ultrapassada, portanto, a fase de contribuições, reuniões e deliberações e tomada de subsídios realizada no âmbito da Consulta Pública nº 77/2020, em 06.11.2023, por meio do Acórdão nº 300/2023 e da Resolução nº 765/2023, ambos publicados em 10.11.2023, o Conselho Diretor da Anatel aprovou a proposta de revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução n.º 632, de 07 de março de 2014, na forma da Minuta de Resolução SEI n.º 10227179, em face da qual reconhece significativos avanços na regulamentação, observa a necessidade de cautela na discussão que se sucede (e sucederá) no âmbito do Grupo de Implantação do Regulamento Geral do Consumidor (GIRGC) e traz à baila algumas ilegalidades que devem ser expurgadas do novo regulamento.

(9) CF - Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(10) Nos termos das missivas "CT/Oi/GEIR/6816/2023", de 22.03.2023, SEI nº 9995316 e "CT/Oi/GEIR/6871/2023", de 04.04.2023, SEI n.º 10051111

10. Em suma, a Oi passa a elencar algumas preocupações que conduzem à nulidade de determinadas exigências trazidas pelo novo RGC, que constituem o objeto do presente Pedido de Anulação, em virtude da inobservância do processo normativo previsto pela legislação aplicável.

III. NULIDADE DO ACÓRDÃO Nº 300/2023 E DA RESOLUÇÃO Nº 765/2023

- a. **Contratos com parceiros comerciais (Art. 34 §2º do Novo RGC) - Ofensa ao devido processo normativo: descumprimento material da orientação de realizar prévia Consulta Pública e Análise de Impacto Regulatório – descumprimento formal da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”, Decreto Lei nº 4.657/1942) e da Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019**

11. Como já exposto, a Anatel elegeu para a revisão deste regulamento, alinhada às boas práticas regulatórias recomendadas pela OCDE e em cumprimento à legislação – a exemplo do artigo 5º⁽¹¹⁾ da Lei de Liberdade Econômica, ou do artigo 6º⁽¹²⁾ da Lei nº 13.848/2019 – a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (“AIR”), cuja definição, nos termos do artigo 2º, inciso I do Decreto nº 10.411/2020, é “*procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*”.

12. Ao arripio dessa decisão regulatória, tomada ao fim de 2020, foi incluído no novo RGC, já na etapa final para aprovação do novo regulamento – e diga-se, sem AIR e sem discussão com a sociedade, **a previsão de que a vigência do contrato celebrado com o usuário será o parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas**, vejamos o dispositivo (artigo 34, §2º, do Novo RGC):

“Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.” (Grifos da Oi)

13. Cabe destacar que para a elaboração do Novo RGC, a Anatel submeteu aos comentários e sugestões do público em geral, da Consulta Pública nº 77, de 01 de dezembro de 2020 objetivando garantir a participação da sociedade e dos agentes interessados na elaboração e definição do novo Regulamento. **Ocorre que, a previsão contida no artigo 34, § 2º do Novo RGC não constou da proposta elaborada pela Agência – assim como não constou da**

(11) Lei 13.848/2019, Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. (Regulamento)

(12) Lei 13.848/2019, Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

AIR prévia à essa medida e, por isso, não foi enviada para consulta pública, não foi objeto de debate junto à sociedade.

14. Com efeito, importa rememorar, que os instrumentos de consulta popular ocupam posição de destacada relevância no rito do processo normativo das agências reguladoras. Uma vez que as decisões das agências carecem de legitimidade democrática em sentido estrito (i.e., os reguladores não são eleitos por meio do voto popular), trata-se de uma forma de agregar uma espécie de legitimidade argumentativa (ou legitimação pelo processo), ao submeter as propostas de atos normativos à apreciação dos agentes regulados e da sociedade em geral, suscitando maior transparência e promovendo debate com o intuito de aperfeiçoar as decisões regulatórias.

15. Esse racional foi inequivocamente incorporado no ordenamento jurídico pátrio e está refletido em diversos diplomas legais aplicáveis à Anatel. Entre eles, cabe ressaltar a LPAF, o Decreto-lei nº 4.657/1942 (“Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” ou “LINDB”), a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (“Lei das Agências Reguladoras”) e o próprio RIA:

Lei das Agências Reguladoras: “Art. 9º **Serão objeto de consulta pública**, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, **as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral** dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.”⁽¹³⁾ (Grifos da Oi)

LPAF: “Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.”

LINDB: “Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.”

RIA: “Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.”

16. Os dispositivos acima colacionados não deixam qualquer dúvida sobre o fato de que a mais atual determinação legislativa relacionada a edição de atos normativos inclui a realização de prévia Consulta Pública como um requisito de validade destes, como se vê, de forma literal, do comando insculpido no artigo 9º da Lei das Agências Reguladoras, acima colacionado.

17. Assim, trata-se de requisito dos atos normativos editados pelas agências reguladoras, inclusive a Anatel.

18. A doutrina em matéria de Direito Administrativo também é unívoca nesse sentido. Veja-se, a título ilustrativo, o ensinamento de Vera Monteiro, no que diz respeito à essencialidade da realização de Consulta Pública no processo normativo das agências reguladoras:

“A consulta pública é o caminho (o procedimento, portanto) por meio do qual se materializa a efetiva motivação dos atos normativos da Administração. Ainda que haja outros instrumentos de participação popular no processo administrativo, a consulta pública é instrumento

(13) Vale ressaltar que o referido dispositivo da Lei das Agências Reguladoras revogou disposição similar já prevista na LGT, que exigia a submissão das minutas de atos normativos à Consulta Pública desde a sua edição: “Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.”

*fundamental para ouvir e dialogar. O cumprimento do dever de motivação surge do diálogo que só a consulta pública propicia. É válido dizer, portanto, que a **Administração Pública tem o dever de realizar consulta pública prévia à publicação de ato administrativo normativo. Sem ela, a motivação do ato administrativo normativo seria unilateral – e não pode ser.** (...) Os terceiros interessados têm o direito, garantido na Constituição, de defender seus interesses. **É, em suma, a aplicação do devido processo legal no processo administrativo. (...) A consulta pública surge, então, como requisito de validade do ato administrativo normativo. A falta de consulta pública (ou a realização de consulta pública vazia de sentido), e a consequente omissão da Administração Pública, afeta a validade da norma, por implicar em ausência de motivação.**” (14)*

19. O Poder Judiciário já reconheceu, acertadamente, que a realização de prévia Consulta Pública, quando exigida pela legislação – tal como ocorre no caso dos atos normativos editados por agências reguladoras –, constitui requisito de validade dos atos administrativos. Veja-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal (“STF”):

*“MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação. Estação ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. **Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada.** Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do mandado de segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Votos vencidos. A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública.” (15)*

20. Com efeito, a realização de Consulta Pública material – e não apenas formal - concretiza o dever de motivação dos atos normativos da Administração Pública, e o adequado sopesamento entre o interesse público a ser tutelado e a intervenção na esfera da liberdade do agente econômico que será afetado pela norma.

21. A abstenção da submissão de um item da proposta de ato normativo à Consulta Pública previa à sua edição – como ocorreu com o dispositivo ora impugnado, qual seja, o parágrafo 2º do artigo 34 do Novo Regulamento, significa descumprir o dever de motivação, enquanto requisito de validade dos atos administrativos.⁽¹⁶⁾

22. Assim, mesmo que esta Agência tenha submetido a consulta pública todo o restante do arcabouço do novo RGC, a validade específica do artigo 34 §2º está maculada, vez que, para este item, não houve prévia determinação em AIR da existência de um problema a ser resolvido, tampouco foi enviado para consulta pública e, conseqüentemente, não foi debatido com a sociedade e com os Agentes regulados, o que torna sua inclusão no Regulamento, nula de plano direito.

23. A consequência desse descumprimento é a violação do devido processo legal, esculpido como garantia fundamental no art. 5º, LIV, da Constituição Federal. Evidentemente, em um Estado de Direito, qualquer ato administrativo exarado em descumprimento ao devido processo legal padece de nulidade absoluta, que não se convalida e deve ser declarada de ofício pela Administração Pública.

(14) MONTEIRO, Vera. *Art. 29 da LINDB: Regime jurídico da consulta pública*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 225-242, nov. 2018.

(15) MS 24665, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. em 01.12.2004.

(16) LPAF, art. 50, caput: “Os atos administrativos deverão ser motivados (...)”.

LGT, art. 40: “Os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem.”

24. No caso concreto, nota-se que a Anatel não se desincumbiu adequadamente de seu dever de motivação, ao aprovar a proposta do novo RGC. Isso porque, a despeito de ter realizado a CP nº 77/2020, a previsão traduzida no artigo 34 §2º do novo RGC não foi discutida com os agentes regulados e pela sociedade em geral, que foram surpreendidos pela publicação da referida regra.

25. Não se mostra razoável que uma matéria dessa relevância para o setor de telecomunicações – e que afeta a esfera da decisão empresarial, determinando quais os critérios que devem ser considerados na contratação, pelo administrado, de um terceiro, - seja aprovada no apagar das luzes, sem maior reflexão sobre o seu conteúdo junto aos agentes regulados.

26. Ao apreciar o presente Pedido de Anulação, o Conselho Diretor tem a oportunidade – e, mais ainda, o dever – de desfazer a ilegalidade em que sua decisão incorreu. Isto é, a Anatel tem o dever de anular o artigo 34 §2º do Novo RGC e cumprir regularmente o devido processo normativo, a partir da submissão do referido artigo a uma nova Consulta Pública, após a confecção de uma AIR que justifique a existência de um problema regulatório o qual careça de intervenção da administração pública.

27. Repisa-se, por importante: além de não fazer parte da proposta objeto da CP nº 77/2020, o texto do Art. 34 §2º do novo RGC **não foi objeto de Análise de Impacto Regulatório (AIR), e na prática, sua exigência causa inúmeros problemas para Oi e seus parceiros**, o que será tratado em capítulo específico.

28. Nos últimos anos, a AIR e o debate de relevantes temáticas junto à sociedade tem sido um ponto de destaque para Oi, e vem sendo suscitado junto à esta Agência regulamente, nas diversas contribuições realizadas por esta Prestadora. E, tal preocupação, pelo que se viu, não é somente desta empresa, na medida em que no ano de 2019, a partir da edição de duas Leis tornou-se obrigatória⁽¹⁷⁾ a realização de AIR quando da edição e alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

29. Isto porque, é imprescindível que, ao incluir novas obrigações no novo Regulamento Geral de Consumidores, ou, até mesmo, ao alterar as obrigações já previstas, essa Agência⁽¹⁸⁾, orientada pelos princípios da finalidade, motivação, eficiência, razoabilidade, devido processo legal e economicidade, considere o ônus financeiro, os impactos sistêmicos e a necessidade de adaptação de contratos, dos processos internos das Prestadoras etc.

30. Como sabido, a AIR busca avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, por isso é tão importante eu o mesmo

(17) Lei nº 13.848, de 25.06.2019 (Lei das Agências Reguladoras) Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (...)

Lei nº 13.874, de 20.09.2019 (Lei da Liberdade Econômica) - Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

(18) RIA - 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.

fosse realizado previamente a edição da norma, já que se trata de ato Agência que acarreta grande impacto nos direitos e deveres dos administrados, e aos quais o procedimento traria benefícios.

31. Oportunamente, a Oi traz a definição de custo regulatória prevista no Decreto nº 10.411, de 30.06.2020, vejamos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

IV - custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

(...)

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios; (Grifos da Oi)

32. Nesse sentido, tanto a Oi, como as demais Prestadoras, foram surpreendidas com a publicação deste artigo, como dito, sem comunicação prévia, debate, Análise de Impacto Regulatório ou quaisquer explicações sobre o seu conteúdo ou sopesamento do seu benefício frente à restrição na esfera de liberdade econômica do administrado -, na visão da Oi, inclusive, não se mostrará capaz de mitigar a ocorrência de eventuais fraudes, se essa for a intenção da Agência.

33. Vale destacar que a Oi já possui vários estímulos na política comercial para o parceiro



cuidar do life-time do cliente, tais como: IQ (índice de qualidade), bônus de permanência, estorno por fraude, venda indevida e venda errada, além de acompanhar a primeira, segunda e terceira fatura do cliente. Esses dados, entretanto, não foram sopesados no processo normativo, pela inobservância do devido processo regulamentar, como se depreende do exposto no Voto nº 21/2023/VA, de 01.11.2023 (SEI nº 10871000):

*“5.483. **Chegam ao conhecimento da Agência** casos envolvendo a atuação dos representantes comerciais sem que haja um controle rigoroso por parte das prestadoras de serviços de telecomunicações. Esses casos incluem situações que **podem configurar concorrência desleal** devido ao uso indevido de informações de clientes às quais os representantes têm acesso por meio de sua relação contratual com uma operadora, em benefício de outra empresa concorrente. Em algumas ocasiões, tais informações dos consumidores são usadas para desviar artificialmente a base de clientes de uma prestadora para outra, gerando vendas comissionadas.*

*5.484. Aludida conjuntura vem ocorrendo sem qualquer medida privada que se mostre eficiente, pois **muitas prestadoras tendem a buscar indicadores de vendas robustos** para melhorar sua imagem junto a executivos e acionistas, resultando uma falta de transparência no longo prazo. Isso prejudica não apenas as decisões de investimento, mas também os interesses dos consumidores, que podem ser impactados por práticas comerciais que não prezam por transparência. Embora se reconheça o esforço do mercado, a dinâmica extremamente competitiva do setor torna difícil a cooperação entre as operadoras, inviabilizando a obtenção de um consenso natural ou de alguma medida de autorregulação. Logo, tem-se como essencial a intervenção regulatória para proteger os consumidores.*

(...)

5.488. Em resposta à diligência encaminhada, a Área Técnica elaborou o Informe nº 14/2023/SRC (SEI nº 10873358). Esclareceu-se que a A Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, previu a possibilidade de contratação de terceiros pelas concessionárias, para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares aos serviços de telecomunicações. E, com o intuito de preservar os direitos dos consumidores, a LGT estabeleceu que, a despeito da contratação de terceiros, a concessionária permanece sempre responsável pelos serviços, perante a Anatel e os usuários. É o que se observa do art. 94 da LGT, abaixo transcrito: (...)

*5.490. Considerando esses pontos, **informou não dispor de informações sobre todos os contratos das prestadoras de serviços de telecomunicações com terceiros a fim de verificar a forma de remuneração prevista, e se os contratos já dispõem sobre a vedação do uso de dados pessoais sem o consentimento dos usuários, e de práticas desleais de captação de clientes, com o uso desses dados.** Por outro lado, entendeu não haver óbice ao tratamento da questão no RGC, posto essa guardar relação direta com a proteção ao consumidor:*

(...)

5.491. Diante de tal resposta e considerando o dever estabelecido na regulamentação da Anatel de que as prestadoras de serviços de telecomunicações protejam os consumidores contra práticas abusivas, considero fundamental que os acordos comerciais que versem sobre a atuação de terceiros na comercialização de serviços de telecomunicações contenham mecanismos robustos para combater tais práticas. (Grifos da Oi)

34. A despeito da nobre intenção manifestada pelo Conselheiro, fato é que não houve a adequada análise e ponderação dos dados necessários, nem avaliação dos custos regulatórios incorrentes, para eleição da solução que acabou por insculpida na regulamentação, sendo este o vício ora impugnado e que sujeita a previsão à declaração de

nulidade por essa Agência.

35. Por derradeiro, tanto a consulta pública quanto a AIR visam o aprimoramento da qualidade regulatória, contribuindo para a transparência do processo de regulação orientando e subsidiando, com base em evidências e de maneira robusta e transparente, a tomada de decisão e, por este motivo, de nenhuma forma poderia ser dispensado na elaboração do Art. 34 §2º do novo RGC.

36. Portanto, em uma ponderação de efeitos aparentemente não realizada pela Agência, a decisão que ora se requer a anulação possui consequências danosas para o setor como um todo, ponto que precisa ser reavaliado pela Agência, deveria ter sido cogitado previamente à sua prolação.

b. Contratos com parceiros comerciais (Art. 34 §2º do Novo RGC) – da ilegalidade da interferência do poder público na relação existente entre a empresas privadas

37. Especificamente, no caso dos autos, a Oi entende que a Anatel, através do texto do Art. 34 §2º do novo RGC, esteja querendo definir e padronizar a regra de remuneração das operadoras com os seus canais de vendas. Ocorre que, essa decisão cabe a cada operadora, com base na sua estratégia de aquisição e rentabilização do seu negócio.

38. Cumpre destacar que a relação estabelecida entre a Oi e os seus parceiros possui natureza jurídica de direito privado. E, o Art. 34 §2º do novo RGC acaba por interferir na relação jurídico-contratual da Oi com terceiros, que repise-se, é regida pelo direito privado - lei civil, o que estaria infringindo, os arts. 173 e 174⁽¹⁹⁾ da Constituição Federal.

39. O liberalismo econômico preceitua que as ordens jurídicas, econômicas e sociais sejam guiadas, destacadamente, pelos princípios da liberdade de iniciativa (artigo 1º, inciso IV⁽²⁰⁾, CF/88) e da livre concorrência (artigo 170⁽²¹⁾, inciso IV, CF/88), motivo pelo qual o postulado da livre economia – liberalismo econômico – de deve ser, em regra, balizado pela mão invisível do mercado, **deve ser efetuado sem interferência estatal**, sob pena de malferimento ao modelo econômico adotado na República Federativa do Brasil.

40. Vale esclarecer que realizar o pagamento na forma determinada por essa Agência não é viável tecnicamente para a Oi, na medida em que esta Prestadora precisaria desenvolver sistemas e processos para operar da forma determinada pela Agência. Para isso, a Oi deverá reformular todo o seu modelo de negócio, efetuando novo planejamento, com elevado investimento financeiro em TI, o que demandaria tempo para a criação deste novo sistema / modelo de negócio e, também para a sua efetiva implementação.

41. Além disso, é importante considerar que para o parceiro Oi tal determinação poderá ser inviável financeiramente, e assim, inviabilizar o seu negócio. Isto porque, parcelar a comissão

(19) CF - Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(20) RIA - 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.

(21) CF Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência;



deste parceiro, com base no tempo de contrato do cliente, gerará impactos no fluxo de caixa, afetando o modelo de negócios e não necessariamente gerando a consequência aparentemente desejada por esse Conselho Diretor. O custo regulatório da medida, portanto, precisa ser melhor estudado e detalhado antes da decisão pela sua imposição, sob pena de causar graves prejuízos ao modelo de negócio do parceiro e da Oi.

42. Por todo o exposto, conclui-se pela necessidade de acolhimento do presente Pedido de Anulação, declarando a nulidade do Acórdão nº 300/2023 e da Resolução nº 765/2023, no que tange especialmente ao Art. 34 §2º do Novo RGC, vez que adentrou em relação jurídica de direito privado.

c. Da ilegalidade da nova regra de Régua de cobrança (Art. 74 do Novo RGC)

43. O Novo RGC previu, no que tange ao tema de suspensão e rescisão contratual por falta de pagamento ou de crédito (“régua de cobrança”), a vedação de cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização ao serviço durante o período de suspensão parcial do serviço. Vejamos o artigo:

Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.

44. Tal vedação é, para dizer o mínimo, ilegal, pois determina a manutenção de um serviço oneroso, de forma gratuita ao usuário. Explica-se:

45. A cobrança de assinatura básica ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço na telefonia fixa faz parte do atual modelo do contrato de concessão. No modelo adotado no Brasil o consumidor paga para ter o serviço disponível e para fazer e receber chamadas sem sair de casa ou do trabalho. **Trata-se do valor pago pela manutenção do serviço disponível ao usuário, com acesso à rede de telefonia**, o que é diferente da possibilidade de realização de uma ligação, que o usuário está impedido temporariamente, tendo em vista a penalização por ausência de pagamento (por culpa única e exclusiva do consumidor) por um serviço que foi efetivamente prestado.

46. Esta Agência precisa considerar que existe um capital fixo, na forma de cabos, dispositivos eletrônicos e elétricos, permanentemente energizados e colocados a serviço individual de cada usuário, não compartilhado com os demais, independentemente de seu acionamento.

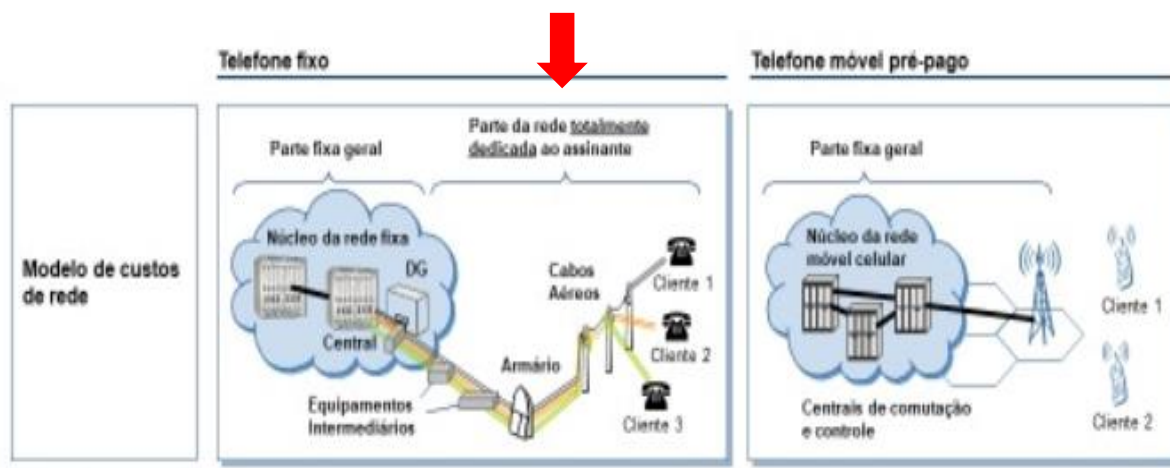
47. Ou seja, por trás de um simples terminal telefônico, há uma sofisticada rede que integra o cliente aos demais usuários e conduz as chamadas para pontos de interconexão com as demais redes mundiais. **Existem dispositivos técnicos (equipamentos) que são de uso exclusivo de cada usuário e que ficam disponíveis para eles durante todo o período de suspensão parcial do serviço**. Tais equipamentos possuem custos de instalação e manutenção que são fixos e independentes das chamadas realizadas. São custos pela disponibilização do serviço.

48. E, o usuário, mesmo em suspensão temporária do serviço, origina chamadas para os serviços de emergência, recebe ligações, etc, ou seja, permanece utilizando o capital fixo desta telefonia, que repese-se, permanece disponível para ele.

49. Assim, em termos econômicos, a necessidade da tarifa de assinatura está também vinculada à disponibilização do serviço ao usuário, bem como, a estrutura de custos do STFC. Desta forma, manter um serviço ativo, mesmo com bloqueio parcial, gera custos e, a

determinação de não cobrá-los é ilegal e não deve ser perpetrada por esta Agência.

50. Diferente de outras redes, a rede de telefonia fixa possui um parte da rede dedicada exclusivamente ao assinante, conforme pode ser visto na figura a seguir:



51. Em comparativo com os demais serviços prestados no Brasil, é possível constatar que o serviço de telefonia possui acesso permanente à rede, o que caracteriza um serviço efetivo, distinto do ato de realizar uma chamada, por exemplo. No comparativo abaixo verifica-se que o serviço de telefonia fixa deve ser equiparado a um serviço de motorista particular, em que o carro, o motorista, a gasolina etc. são investimentos realizados pelo contratante, para que o serviço fique à disposição dele. Diferente, por exemplo, de pegar um ônibus, que não exige investimento do contratante, nem preservação, somente paga-se pelo efetivo uso.

Analogia do Transporte	Características	Equivalente na Telefonia Fixa
Público Coletivo 	• Não dedicado • Sujeito a uso de acordo com regras específicas (lugar, rotas, horários) • Não exige investimento por cliente • Pagamento de acordo com o uso	 Telefonia Pública
Privado Individual 	• Dedicado • Poucas restrições de uso • Exige investimento por cliente • Pagamento de taxas fixas (IPVA) independentes do uso	 Telefonia Fixa

52. Por isso, a vedação da cobrança de assinatura na telefonia fixa é ilegal, pois impede a cobrança por um serviço oneroso e que está sendo efetivamente prestado pela empresa. O

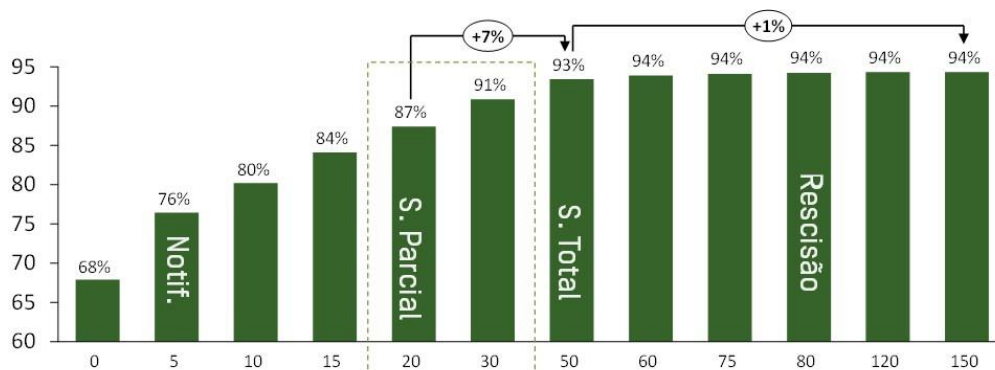
consumidor inadimplente, mesmo no período de suspensão parcial, gera custos similares ao consumidor adimplente, acrescidos ainda dos custos de notificação e de cobrança, sendo esta a razão da insurgência ora trazida – ao contrário do defendido no Voto nº 21/2023/VA, de 01.11.2023 (SEI nº 10871000), de que não haveria prestação de serviço durante o período de bloqueio (5.356).

d. Da ilegalidade da nova regra de tempo de rescisão (Art. 73 do Novo RGC)

53. Ainda sobre o tema de régua de cobrança, em linha com sua contribuição à Consulta Pública n.º 77/20, a Oi entende ser imprescindível uma redução da extensão da atual régua de cobrança (75 dias entre a notificação da inadimplência e a rescisão contratual).. Trata-se de um período bastante extenso, como a seguir será explicitado:

54. O gráfico abaixo mostra a evolução do percentual de arrecadação da base de clientes da Oi ao longo da régua de cobrança para as faturas que tiveram vencimento em junho de 2023. Essa curva de arrecadação considera todos os produtos ofertados pela empresa.

Gráfico 1 – Curva de Arrecadação em junho de 2023

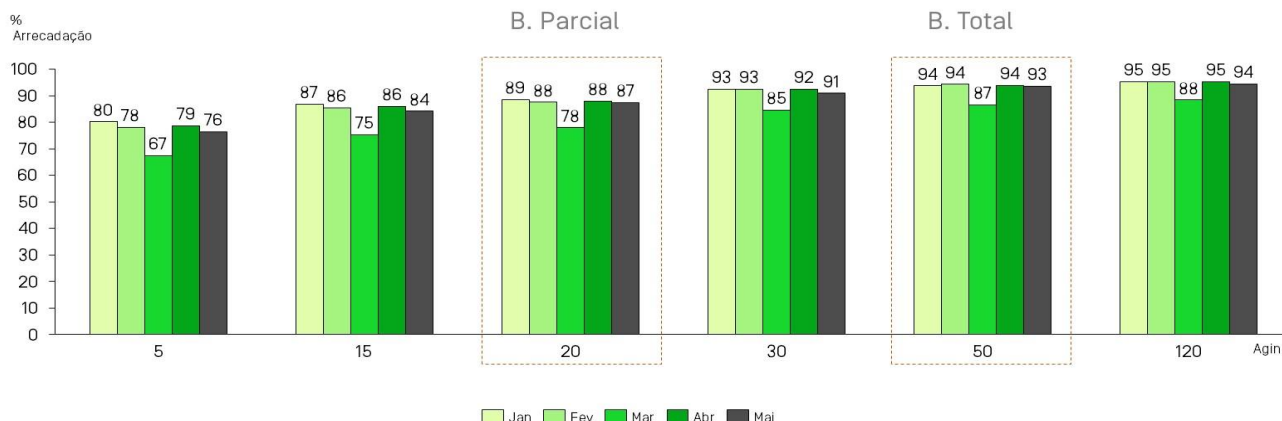


Nota: Considera todos os serviços prestados pela empresa.

55. Como se verifica, o percentual de clientes que permanecem inadimplentes ao longo da régua de cobrança não se modifica substancialmente após 50 dias do vencimento da fatura (ou 45 dias após a notificação do débito).

56. O gráfico seguinte mostra a mesma curva de arrecadação para os meses anteriores a junho de 2023. Como se verifica, o comportamento é semelhante e vale a mesma conclusão: **a régua é excessivamente extensa** e essa extensão não trás nenhum benefício ao consumidor inadimplente ao mesmo tempo em que onera a prestadora aumentando seus custos como será visto a seguir

Gráfico 2 – Curva de Arrecadação de janeiro a maio de 2023



Nota: Considera todos os serviços prestados pela empresa.

57. O cliente que permanece inadimplente após esse período, dificilmente se tornará adimplente, mesmo que se mantenha conectado à base da empresa. **No entanto, esse cliente continua a gerar custo para a empresa.**

58. No entanto, o art. 73 do novo RGC manteve os mesmos 75 dias até a rescisão contratual:

Art. 73. Transcorridos 60 (sessenta) dias da suspensão do serviço, a Prestadora poderá rescindir o contrato de prestação de serviço mediante prévia notificação do Consumidor.

59. A nova regra sobre o tempo de rescisão só permite a rescisão do contrato de prestação do serviço 60 (sessenta) dias após a suspensão do mesmo por inadimplência. A Oi entende que trata-se de um prazo muito dilatado, pois hoje existem serviços, tais como, produtos prestados via fibra e TV, por exemplo, cuja fruição depende, em geral, de equipamentos da empresa mantidos em comodato no endereço de instalação do cliente.

60. Este equipamentos terão, na prática, de permanecer no endereço do assinante durante esse período de 60 (sessenta) dias, dado que se o consumidor efetuar a quitação dos débitos, o serviço terá que ser reativado em 24h. Isso é relevante nos produtos prestados via fibra e TV, na medida em que os equipamentos terminais são caros e têm valor de mercado relevante.

61. Desta forma, esta Agência, ao Realizar a Análise de Impacto Regulatório, deveria ter levado em consideração que a manutenção desses equipamentos com um assinante cujo serviço está suspenso por inadimplência (falta de pagamento) e que não manifestou interesse em quitar seu débito no prazo de 15 dias (até o bloqueio) ou depois dele é bastante arriscada.

62. Como já exposto, é imprescindível que, ao determinar novas obrigações ao RGC, ou, alterar as obrigações já previstas, essa Agência, orientada pelos princípios da finalidade, motivação, eficiência, razoabilidade, devido processo legal e economicidade, considere o ônus financeiro, os impactos sistêmicos, bem como, todos os problemas que poderiam advir de suas decisões, que geram grandes impactos à Prestadoras e aos consumidores.

63. Neste caso, a ilegalidade existe pois a AIR realizada pela Agência não se aprofundou nos impacotos trazidos pela regra contida no Art. 73 do novo RGC, que pode acarretar a criação até mesmo de um mercado paralelo de venda desses equipamentos. Isto porque, caso estes



equipamentos não estejam disponíveis para retirada pela prestadora após rescindido o contrato (ou seja, após decorridos os 60 dias da suspensão do serviço), será muito difícil acionar os clientes para o ressarcimento dos prejuízos.

64. Além disso, trata-se de equipamentos de valor relevante que ficarão parados por 60 (sessenta) dias, sem gerarem qualquer remuneração para a prestadora quando, já poderiam ter sido repassados a novos clientes. Esse atraso de 60 (sessenta) dias, estipulado na nova regra de tempo de rescisão, **ocasiona perda de receita para a companhia, que manterá equipamentos parados, sem uso, por 60 (sessenta) dias, para cada cliente inadimplente.**

65. Conforme antes mencionado, a manutenção do longo tempo até a rescisão contratual é capaz de ocasionar relevantes eventos concretos que deveriam ter sido sopesados em sede de AIR.

66. Frise-se, o artigo 20 da LINDB, além de impedir que as decisões administrativas se embasem em conceitos abstratos, também exige a devida ponderação sobre suas consequências práticas, positivas e negativas. Ou seja, além dos efeitos positivos da decisão, seria preciso sopesar, igualmente, eventuais efeitos negativos que essas obrigações trariam para o setor, o que não foi realizado pela Agência. Em momento nenhum algum as consequências das obrigações foram avaliadas à luz da sua proporcionalidade para o setor.

67. Ou seja, a partir da Análise de Impacto Regulatório, o regulador poderá avaliar o custo e os efeitos de implementação de novas obrigações, procedendo, a partir daí, à análise de eficiência das mesmas, ou seja, o custo-benefício trazido pela nova regulamentação, o que não foi feito no presente caso.

68. Em vista do exposto, a Oi reitera a importância de a Anatel passar a fazer as suas AIRs com a quantificação do impacto de todas as hipóteses elencadas no estudo para que a sociedade possa opinar. Sem essa devida valoração dos impactos, não é possível chegar a uma conclusão do melhor caminho a ser seguido.

69. Por fim, não é demais ressaltar também que a proposta relativa à régua de cobrança, impactará, invariavelmente, o calendário de compromissos de pagamentos da empresa. Ou seja, todo planejamento de recebíveis sofrerá impacto. Importante ressaltar, ainda, que essa perda de receita irá **beneficiar uma parcela bem específica de consumidor: aquele que está inadimplente, isto é, não se reverterá em benefício para todos os consumidores e não contribui para a conscientização e educação do consumidor em relação a endividamentos.** Ao contrário, a manutenção da redação originalmente proposta poderá ensejar para as prestadoras a necessidade de busca de alternativas para compensação das perdas, como distribuir os custos da operação para toda base de clientes, onerando os consumidores adimplentes em detrimento daqueles inadimplentes.

70. Portanto, a régua, conforme previsão do novo RGC, é ilegal, pois impede a cobrança por um serviço oneroso e, que está sendo efetivamente prestado pela empresa, beneficiando somente um consumidor inadimplente, vez que mantém o prazo total e o impeditivo de cobrança pela manutenção parcial dos serviços, enquanto aguarda a decisão do Consumidor de cumprir ou não o contrato de prestação de serviços celebrado além de acarretar uma retenção de equipamentos de alto valor, de propriedade da prestadora, durante longo período. Este posicionamento não só irá estimular a inadimplência, como, repise-se, será benéfico tão somente aos consumidores inadimplentes. Ao fim e ao cabo, prejudicará àqueles que pagam suas faturas em dia. Por esta razão, a Oi desde já requer que a Agência reveja esse posicionamento, com a consequente supressão desta ilegalidade, permitindo, pelas

características do contrato e do serviço prestado no STFC, a cobrança da assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão parcial.

71. Adicionalmente, a Oi gostaria de rememorar que em sua contribuição, CT/OI/GERRC/0415/2023, de 04/10/2023, sugeriu, o que ratifica nesta oportunidade, duas contribuições para trazer maior clareza a questões que envolvem a régua do serviço pré-pago. Uma é incorporar ao futuro RGC previsão que se encontra atualmente no Manual Técnico - Operacional dos Procedimentos de Implantação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – MORGC. Trata-se do esclarecimento de que, em planos pré-pagos, na hipótese de vencimento dos créditos, a suspensão parcial inicia-se imediatamente, o que não dispensa a notificação prévia do término da validade dos créditos, nem a devida notificação para a suspensão total.

72. A segunda diz respeito a contribuição já apresentada pela Conexis para que a definição de “forma de pagamento pré-paga” não fique restrita ao temos “aquisição de créditos” (típica do SMP), mas faça também menção a “outras formas de pagamento para fruição do serviço por prazo determinado, como condição que antecede sua efetiva fruição”.

IV. CONCLUSÃO E PEDIDOS

73. Diante do exposto, conclui-se que o Acórdão nº 300/2023 e a Resolução nº 765/2023 estão parcialmente eivados de ilegalidade manifesta, uma vez que apresentam tanto vícios formais como materiais, sumarizados abaixo:

- a) Descumprimento do devido processo normativo, tendo em vista que não foi realizada Análise de Impacto Regulatório e Consulta Pública para inclusão do disposto no artigo 34 §2º do Novo RGC;
- b) interferência exacerbada e indevida do poder público na relação existente entre as empresas privadas, o que estaria infringindo, os arts. 173 e 174⁽²²⁾ da Constituição Federal e os art. 5º e 6º da Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019.
- c) Irregularidades no procedimento da nova regra de Régua de cobrança - Art. 74 do Novo RGC, pois impede a cobrança pela disponibilização do serviço de telefonia. Destacando que se trata de um serviço oneroso e, que está sendo efetivamente prestado pela empresa, beneficiando somente um consumidor inadimplente, vez que mantém o prazo total e o impeditivo de cobrança pela manutenção parcial dos serviços, enquanto aguarda a decisão do Consumidor de cumprir ou não o contrato de prestação de serviços celebrado.
- d) A determinação do novo tempo de rescisão previsto no artigo 73 do novo RGC não revela adequada ponderação dos custos regulatórios para sua fixação, à medida em que acarreta uma excessiva onerosidade à Prestadora na manutenção do equipamento usado para prestação do serviço em determinadas tecnologias – como fibra óptica – quando confrontada com a obrigação de reativação do serviço em 24h, na hipótese de pagamento pelo consumidor – levando à: a) provável perda do equipamento; e/ ou b) ausência de rentabilização pelo aparelho neste período.

(22) CF - Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.



74. Em razão disso, a Oi requer a parcial anulação dos Acórdão nº 300/2023, no que tange à aprovação do Novo RGC contemplando os Art. 34, § 2º, 73 e 74, com fundamento no art. 53 da LPAF e nos arts. 77 e 78 do RIA, submetendo tais previsões ao efetivo e novo processo normativo e, posteriormente, seguindo o regular processamento perante a Anatel, com intimação dos interessados, análise da matéria pela área técnica, pela PFE e, ao final, pelo Conselho Diretor da Agência.

75. Ressalta-se, ainda, que a Anatel deve emitir sua decisão sobre o presente Pedido de Anulação no prazo máximo de 90 (noventa) dias, conforme dispõe o art. 44 da LGT.

76. Por fim, a Oi reserva-se o direito de complementar a presente manifestação, notada e principalmente quando do deferimento ao acesso aos demais documentos instrutórios do processo. De qualquer modo, requer, desde já, a intimação para a apresentação de alegações finais ao término da instrução processual, em linha com o disposto nos art. 44 da LPAF.

Termos em que pedem deferimento.

Monica Cristina F. Vasconcellos⁽²³⁾
OAB/RJ - 119.046

Mariana Oliveira Massuh Dohér
OAB/RJ - 161.280

Viviane Prado Perdigão
OAB/RJ – 124.595

(23) Documento assinado eletronicamente, nos termos do art. 7º do Regulamento do Processo Eletrônico na ANATEL, aprovado pela Resolução n.º 682, de 31/08/2017, que assim dispõe: “Os documentos eletrônicos produzidos e geridos no SEI terão garantia de integridade, de autoria e de autenticidade, mediante utilização de Assinatura Eletrônica nas seguintes modalidades: I - assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada junto à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); ou, II - assinatura cadastrada, mediante login e senha de acesso do usuário. (...)”



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETOR DA
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL.

Referências: Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023

CLARO S.A., com sede na Rua Henri Dunant n.º 780, Torres A e B, Santo Amaro, São Paulo/SP, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 40.432.544/0001-47, doravante denominada “**CLARO**” ou “Prestadora”, neste ato representada por suas procuradoras (Anexo 1), vem, com fundamento no artigo 78 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29.04.2013, apresentar

PEDIDO DE ANULAÇÃO

dos artigos 21, §3º, IV; 31, §2º; 34, §2º; 36, §2º; 39; 74; 90 e 91 do novo Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado por meio da Resolução nº 765/2023 (“Novo RGC”), pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

I. DO MÉRITO

I.1. Art. 21, § 3º, inciso IV e Art. 39 – Data-base dos reajustes

1. O artigo 21, §3º, inciso IV e o artigo 39 do Novo RGC estabelecem que:

“Art. 21 Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.
(...)”

CLARO S/A

Rua Henri Durant, 780 - Santo Amaro - São Paulo - SP - CEP: 04709-110

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s):

(...)

IV - critérios e data base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses da data da contratação, observado o disposto no art. 39;

(...)

Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor.

§ 1º A Prestadora poderá definir datas-bases para a realização de reajustes, desde que, cumulativamente:

I - observe o prazo previsto no caput;

II - informe ao Consumidor a data-base a que está vinculado no momento da contratação; e,

III - faça constar as datas-bases na Oferta quando de seu registro na Anatel.

§ 2º Excetuam-se da disposição do caput os reajustes das Ofertas de Plano Básicas, do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória - PASOO e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial - AICE do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

§ 3º O Grupo de Implantação disporá sobre o cumprimento das determinações contidas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, relativas à divulgação, pela Prestadora, do valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos 5 (cinco) anos.”

2. Com a devida vênia, tais dispositivos, que estabelecem que os reajustes somente podem ser feitos após 12 meses da contratação da Oferta pelo usuário, são ilegais pois violam o princípio da proporcionalidade (artigo 2º, parágrafo único, VI, da Lei Federal nº 9.784/1999 c/c os artigos 38 e 128, III, da LGT), bem como o artigo 6º da Lei Federal nº 13.848/2019 (Lei das Agências), pelas razões a seguir expostas.

1.1.1. Violação ao princípio da proporcionalidade

3. Nos termos do artigo 38 da LGT¹ e do artigo 2º, *caput*, da Lei de Processo Administrativo Federal (LPA),² a atividade da Agência está condicionada, dentre outros

¹ Lei Federal nº 9.472/1997: “Art. 38. A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade.”

² Lei Federal nº 9.784/1999: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

princípios, pelo da proporcionalidade. Como bem destacado pelo Ministro Luiz Fux, no voto proferido quando do julgamento da ADIN 4.874/DF,³

“De fato, como é cediça na doutrina, **a legitimidade constitucional de toda intervenção do Estado na esfera jurídica do particular está condicionada à existência de uma finalidade lícita que a motive, bem como o respeito ao postulado da proporcionalidade**, cujo fundamento deita raízes na própria noção de princípios jurídicos como mandamentos de otimização (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, 116).”

(destacamos)

4. A verificação da compatibilidade de uma determinada norma com tal princípio é feita por meio da realização de três testes, também muito bem explicados pelo Ministro Luiz Fux no referido voto:

Na primeira etapa do **exame de proporcionalidade**, a análise de adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um cotejo entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido. Obviamente a promoção da finalidade colimada admite graus distintos de intensidade, qualidade e certeza. Por razões democráticas e técnicas, ligadas, respectivamente, à soberania popular (CRFB, art. 1º, parágrafo único) e à Separação dos Poderes (CRFB, arts. 2º c/c 60, §4º, III), deve-se respeitar a vontade objetiva do Legislativo e do Executivo (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178-182). Assim, a adequação é satisfeita com a simples escolha de um meio que promova minimamente o fim, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro.

(...)

Na *segunda* etapa do exame de proporcionalidade, **investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal**. Procede-se, aqui, a uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido. O objetivo é perquirir a existência (ou não) de meios substitutos àquele originalmente escolhido pelo Estado e, em seguida, compará-los tanto em relação ao grau de adequação à finalidade pública, quanto ao impacto sobre bens jurídicos contrapostos. Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha

³ STF, Tribunal Pleno, ADI 4.874/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJ 01/02/2019.

de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros.
(...)

Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, **o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva**. Consoante abalizada lição de Robert Alexy: *“quanto mais alto é o grau de não-cumprimento ou restrição de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro”* (ALEXY, Robert. On balancing and subsumption: a structural comparison In Ratio Juris, vol. 16, nº 14, Oxford, dezembro-2003, p. 436 - tradução livre do original). É a lei da ponderação. Pretende-se, com ela, aquilatar a importância dos bens jurídicos em jogo, fundamentando juridicamente a calibragem das restrições derivadas da intervenção estatal.

5. Visando dar uma maior concretude a esse princípio, o artigo 128, III, da LGT, determina que “os condicionamentos impostos pela Agência devem ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes” (destacamos). Da mesma forma, o inciso VI, do parágrafo único, do artigo 2º da LPA, determina que, nos processos administrativos deve ser observado, dentre outros critérios, o da “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (destacamos).

6. Pois bem. Na Análise de Impacto Regulatório (“AIR”), que subsidiou a Consulta Pública nº 77/2020, a questão relativa à data-base do reajuste foi tratada no “Subtema 04: Reajuste”. O problema identificado pela Agência, que justificava a sua intervenção, era a dificuldade de entendimento pelo consumidor das regras de reajuste, ou seja, **um problema relacionado ao direito à informação**. Confira-se:

“Qual é o contexto do problema?

(...)

Há diversos fatores, atualmente, que geram dificuldade de entendimento pelo consumidor sobre as regras do reajuste: (i) a falta de clareza quanto à data de alteração dos valores, (ii) o desconhecimento da oferta, por vezes, com sua sobreposição por promoções; e (iii) a indefinição da vigência de períodos de descontos promocionais, cujo encerramento, em geral, é confundido com o reajuste sendo que esses dois últimos já se encontram endereçados na alternativa de tratativa do Tema 1 da presente AIR.

(...)

Qual o problema a ser solucionado?

A complexidade e a falta de informação adequada quanto às regras de reajuste geram dúvidas, confundem o entendimento do consumidor, que pode ser surpreendido com aumento do valor contratado em intervalo inferior a um ano. A atual regra não é clara sobre o momento do reajuste (art. 65 do RGC). Além disso, na contratação de ofertas conjuntas, prestadora relata custo elevado na implementação do reajuste dos serviços incluídos na oferta em data única.”

7. Se os problemas a serem solucionados eram “a complexidade e a falta de informação adequada quanto às regras de reajuste”, porque “a atual regra não é [era] clara sobre o momento do reajuste”, a Agência deveria ter adotado medidas para melhorar a qualidade da informação fornecida pelas prestadoras aos consumidores acerca dos reajustes.

8. Com a devida vênia, a alternativa adotada por esse Eg. Conselho Diretor, de impedir reajustes em períodos inferiores a 12 (doze) meses da data da contratação da Oferta pelo consumidor, ainda que o regulamento da oferta estabeleça uma data-base específica, não passa pelos três testes descritos pelo Ministro Luiz Fux e, portanto, viola o princípio da proporcionalidade. Senão vejamos.

9. Tal alternativa não passa no teste da adequação, pois a vedação imposta pelos dispositivos ora impugnados não irá solucionar o problema identificado na AIR, que era a falta de informação do consumidor com relação à data-base do reajuste. Ao contrário, gerará ainda mais confusão para os usuários, pois da forma como restou aprovado o Novo RGC pode levar à cobrança de reajustes acumulados – conforme restará demonstrado no exemplo abaixo – o que certamente irá gerar descontentamentos e reclamações por parte dos clientes.

10. Tomemos, por exemplo, dois vizinhos que contrataram uma mesma oferta, válida por um período de 24 meses, lançada pela empresa em outubro de 2023, com data-base de reajuste em outubro de cada ano. O primeiro contratou a oferta logo em outubro de 2023 e o outro somente em setembro de 2024. Em outubro de 2024, o valor pago pelo primeiro será reajustado, sendo que, de acordo com a regra do Novo RGC, o valor pago pelo segundo somente poderá ser reajustado em outubro de 2025. Assim, no período de outubro de 2024 a outubro de 2025, esses dois vizinhos usufruirão a mesma oferta, mas pagarão preços distintos por ela. O primeiro certamente questionará o fato de estar pagando mais que o segundo, aumentando, assim, o número de reclamações. Some-se a isso o fato de que, quando chegar o momento do reajuste da fatura do segundo vizinho, ou seja, em outubro de 2025, ele possivelmente ficará surpreso com o resultado do reajuste aplicável, pois o valor decorrerá da atualização de todo o período acumulado, gerando questionamentos e insatisfações também para este consumidor.

11. Ela também não passa pelo teste da necessidade. Conforme explicado pelo Ministro Luiz Fux, a ANATEL deveria ter feito “uma análise comparativa entre meios alternativos e o fim público perseguido”. Assim, deveriam ter sido consideradas na AIR alternativas que visassem a melhoria das informações prestadas pelas empresas aos consumidores acerca do reajuste.

12. Afinal, se o objetivo da ação regulatória era “evitar que o consumidor tenha desgaste em sua relação jurídica com a prestadora decorrente da falta de informação adequada quanto à data de reajuste dos serviços contratados” deveriam ter sido cogitadas alternativas como, por exemplo, o incremento da comunicação acerca da data do reajuste com o envio de SMS. No entanto, nada disso foi feito, pois ao invés de propor medidas relacionadas à comunicação da data do reajuste, a AIR se limitou a apresentar propostas relacionadas à data em que ele pode ser feito.

13. Por fim, a alternativa adotada por esse Eg. Conselho Diretor não passa pelo teste da proporcionalidade em sentido estrito, pois o atendimento a este subprincípio demandaria uma comparação entre os custos e os benefícios da medida imposta, que não foi feita, apesar do artigo 6º da Lei das Agências determinar que a AIR deve conter “informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”.

14. Com efeito, no relatório da AIR a área técnica reconhece que haverá custos para a implementação de tal medida:

“Do ponto de vista das prestadoras, os sistemas da banda larga fixa e TV por assinatura já estimulam e calculam o reajuste a partir da contratação de cada consumidor. Por outro lado, **para os sistemas de faturamento da telefonia fixa e móvel, a princípio haveria custos.**

(...)

Embora a implementação da regra envolva custos relacionados à adaptação de sistemas, entende-se que, em boa parte das operadoras, tais adaptações já foram realizadas, tendo apenas uma se manifestado em sentido contrário durante a tomada de subsídios.”

15. Durante e após a consulta pública, as prestadoras alertaram a Agência que a implementação de tal alternativa teria um alto custo, pois demandaria a alteração dos seus sistemas de faturamento para que eles passassem a fazer um controle da data de reajuste de forma individualizada para cada cliente e oferta do STFC e do SMP. No entanto, fato é que a Agência não determinou esses custos.

16. Na medida em que tais custos não foram analisados, o artigo 6º da Lei das Agências, segundo o qual a AIR deve conter as “informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo” também restou violado. Além disso, é impossível saber se os benefícios de tal alteração regulatória superam seus custos regulatórios, especialmente quando se considera o fato de que o volume de reclamações hoje é muito inferior ao existente quando da elaboração da AIR. Isso porque se implementou uma mudança regulatória sem que fosse avaliado o seu impacto financeiro para as prestadoras, nem muito menos uma análise de custo-benefício, para se saber se os benefícios gerados aos consumidores superam ou não os custos impostos às prestadoras.

17. Diante do exposto, não restam dúvidas de que os artigos 21, §3º, inciso IV, e 39 do Novo RGC são ilegais, na medida em que violaram: (i) o artigo 38 da LGT, (ii) o artigo 2º, *caput*, da LPA, (iii) o artigo 128, III, da LGT, (iv) o artigo 2º, parágrafo único, VI, da LPA, e (v) o artigo 6º da Lei das Agências.

I.2. Artigo 31, §2º - Migração de oferta

18. O artigo 31, §2º, do Novo RGC estabelece que:

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

(...)

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

19. A redação original desse dispositivo, que foi submetida à consulta pública, era a seguinte:

Art. 26. (...)

§ 2º Em não havendo adesão do Consumidor a uma nova Oferta antes de sua extinção ou do término do Prazo de Vigência, aplicam-se a ele as condições previstas no art. 65 e seguintes.

20. O artigo 65 do texto submetido à consulta pública tratava da suspensão do serviço. Assim, a proposta original da ANATEL era a de que o consumidor que não tivesse manifestado adesão a uma nova oferta antes da extinção ou término da atual teria o seu serviço suspenso.

21. Tal proposta foi muito criticada pelas prestadoras durante a consulta pública, pois pouquíssimos consumidores acompanham a régua de comunicação de sua oferta e, portanto, a esmagadora maioria seria simplesmente surpreendida com a interrupção do serviço. Para contornar essa situação, esse Eg. Conselho Diretor resolveu então obrigar as prestadoras a habilitar o consumidor em outra oferta, de valor menor ou igual à oferta à qual ele estava vinculado e que expirou ou foi extinta.

22. O problema é que a solução que foi proposta pelo Conselheiro Vicente Aquino e acatada por esse Eg. Conselho Diretor **não foi submetida à Consulta Pública**. Mais do que isso, ela **sequer foi cogitada como uma alternativa possível na AIR**. Assim, as prestadoras não tiveram a oportunidade de se manifestar sobre ela, nos termos do artigo 9º, §1º, da Lei Federal nº 13.848/2019.⁴

23. É sabido que o texto submetido a consulta pública pode sofrer alterações, que visem aperfeiçoá-lo. No entanto, tais modificações têm um limite. Conforme entendimento há muito tempo sedimentado no âmbito da Procuradoria Federal Especializada junto à ANATEL, esse limite é a burla ao procedimento de consulta pública. Confira-se:

- **Nota Técnica nº 408-2005/PGF/PFE-RRS/Anatel⁵**

14. Aliada à norma supra, podemos afirmar, com base no princípio da boa fé, que é defeso ao administrador lançar à consulta pública minuta deficiente, e, sob o fundamento de aprimorá-la, incluir, ainda que relativa à matéria tratada, uma série de dispositivos inéditos, aumentando desmedidamente o ato normativo. Permitir essa conduta seria desvirtuar o instituto da consulta pública.

15. Alerta-se, portanto, que o entendimento desta Procuradoria é que as matérias passíveis de manifestação normativa da Agência devem ser encaminhadas à Consulta Pública na forma regimental, podendo ser modificadas, seja por acatamento de sugestões do público, seja por proposta de emenda do Conselheiro, **conquanto essas transformações não caracterizem burla ao procedimento formal**.

(destacamos)

⁴ Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. §1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

⁵ Processo nº 53500.009928/2004, fls. 31-35.

24. Nesse sentido, é importante destacar que, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020, o relatório da AIR deve conter:

- (i) a descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas (inc. VI);
- (ii) a exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios (inc. VII);
- (iii) a comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos (inc. XI); e, ainda,
- (iv) a descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes (inc. XII).

25. Na medida em que a Lei das Agências assegura aos interessados o direito a apresentar críticas, sugestões e contribuições à proposta de norma regulatória e esta deve vir acompanhada do relatório de AIR, no qual devem ser descritas as alternativas que foram cogitadas pela Administração para resolver o problema regulatório,⁶ é evidente que **a Agência não pode adotar uma alternativa que não tenha sido cogitada na AIR e, portanto, submetida a consulta pública**. Este é um limite formal às alterações que podem ser feitas ao texto submetido à consulta pública.

26. **Conforme já decidido por esse Eg. Conselho Diretor**, para poder adotar uma alternativa que não foi cogitada na AIR e, portanto, não foi submetida a comentários públicos é preciso realizar **um novo procedimento de consulta pública**. Fazemos referência à proposta de destinação de faixas de radiofrequências para o Serviço Móvel

⁶ Lei das Agências: “Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. (...) §3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.”

Global por Satélite – SMGS, objeto do Processo nº 53500.015486/2016-81. Na AIR foram avaliadas cinco alternativas, a saber (SEI 1389865):

- (i) A: não destinar faixas adicionais ao SMGS
- (ii) B: destinar as faixas de 1.980-2.025 MHz e 2.160-2.200 MHz
- (iii) C: destinar as faixas de 1.980-2.010 MHz e 2.170-2.200 MHz
- (iv) D: destinar as faixas de 1.990-2.020 MHz e 2.170-2.200 MHz
- (v) E: destinar as faixas de 1.990-2.010 MHz e 2.180-2.200 MHz

27. Seguindo a recomendação da área técnica, esse Eg. Conselho Diretor resolveu, em sua 830ª reunião, realizada em 27.06.2017, submeter à consulta pública a proposta de adoção da alternativa E.

28. No entanto, ao analisar os comentários recebidos durante a consulta pública nº 19/2017, a Superintendência de Planejamento e Regulação entendeu que o mais adequado seria destinar essa faixa não apenas ao SMGS, mas também a outros serviços de telecomunicações (SMP, SCM, STFC e SLP). **Como essa alternativa não havia sido cogitada na AIR inicial**, a SPR realizou uma nova AIR e propôs que ela fosse submetida novamente a consulta pública, tendo fundamentado tal proposta nos seguintes termos:⁷

Da Proposição

3.11. **A Análise de Impacto Regulatório (AIR) inicialmente realizada** para o presente tema, cujo relatório consta do Anexo I do Informe nº 911/2016/SEI/ORER/SOR (SEI nº 1389865), **não contemplou alternativa regulatória que propusesse a destinação da faixa a outros serviços que não o SMGS**, em virtude do fato de que, à época, havia uma outorga vigente que conferia o direito de uso da faixa a uma exploradora de satélite. **Com a mudança do cenário, porém, ampliou-se a AIR realizada e, assim, elaborou-se novo Relatório**, complementando ou ajustando informações atinentes às alternativas analisadas e **avaliando alternativa adicional em que se viabilizaria a destinação de faixa na chamada “banda S” no Brasil tanto para serviços móveis por satélite, quanto para serviços fixos e móveis terrestres**, em conformidade com a atribuição nacional e internacional das faixas de radiofrequências respectivas e com seu uso nos demais países. O citado documento encontra-se no Anexo III – Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3169833).

(...)

Dos Encaminhamentos

⁷ Informe nº 37/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI 2625008).

3.14. Tendo em vista todo o exposto, foram elaboradas minutas de respostas às contribuições recebidas na Consulta Pública nº 19/2017 por meio do SACP e por outros meios, conforme relatórios constantes dos Anexos I e II deste Informe. Foram feitas alterações no texto da proposta de Resolução, conforme Anexo V, em função das contribuições recebidas.

3.15. No presente caso, contudo, **em face da alteração do cenário em que se encontra a banda S, que ensejou inclusive análise de alternativa não explorada anteriormente na AIR, entende-se conveniente que a proposta seja submetida a nova Consulta Pública**, no sentido de que seja possível ouvir a sociedade quanto aos aspectos tratados, sem prejuízo dos comentários já recebidos para estes pontos por ocasião da Consulta Pública nº 19/2017.

(destacamos)

29. Submetida tal proposta à PFE, esta corroborou o entendimento da SPR de que a nova proposta deveria ser objeto de nova consulta pública, pois não havia sido objeto da AIR inicial. Confira-se:⁸

“3. CONCLUSÃO.

27. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União – AGU, opina:

(...)

b) Quanto à proposta de nova Consulta Pública, de fato, **considerando a alteração do cenário em que se encontra a banda S, que ensejou, inclusive, análise de alternativa não explorada anteriormente na AIR, é pertinente que a proposta seja submetida a nova Consulta Pública**, tal qual sugerido pela área técnica, no sentido de que que seja possível ouvir a sociedade quanto aos aspectos tratados, sem prejuízo dos comentários já recebidos por ocasião da Consulta Pública nº 19/2017;”

(destacamos)

30. E, como era de se esperar, esse Eg. Conselho Diretor ratificou, por meio do Acórdão nº 200/2019-CD, o entendimento da SPR e da PFE decidindo submeter a proposta de destinação das faixas de 1.990-2.010 MHz e 2.180-2.200 MHz a outros serviços de telecomunicações pelo fato dela não ter sido analisada na AIR inicial. Confira-se:⁹

EMENTA

⁸ Parecer nº 00776/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 3387969).

⁹ Parecer nº 00776/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 3387969).

CONSULTA PÚBLICA. SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO (SPR). SUPERINTENDÊNCIA DE OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO (SOR). DESTINAÇÃO DE FAIXAS DE RADIOFREQUÊNCIA. BANDA S. SUBMISSÃO AO PROCEDIMENTO DE NOVA CONSULTA PÚBLICA, PELO PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS.

1. A matéria foi objeto da Consulta Pública nº 19/2017, suportada em Análise de Impacto Regulatório (AIR) inicialmente realizada que não contemplou alternativa regulatória que propusesse a destinação da faixa a outros serviços que não o Serviço Móvel Global por Satélite - SMGS.

2. Mudança de cenário e contribuições recebidas indicaram necessidade de ajuste à proposta submetida a Consulta Pública.

3. A AIR foi ampliada, complementando ou ajustando informações atinentes às alternativas analisadas e avaliando alternativa adicional em que se viabilizaria a destinação de faixa na chamada “banda S” no Brasil tanto para serviços móveis por satélite, quanto para serviços fixos e móveis terrestres.

4. Propõe-se agora a submissão a Consulta Pública da proposta de destinação das faixas de radiofrequências de 1.980 MHz a 2.010 MHz (Terra para Espaço) e de 2.170 MHz a 2.200 MHz (Espaço para Terra) com vistas a possibilitar sua utilização pelo Serviço Móvel Pessoal - SMP, pelo Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, pelo Serviço de Comunicação Multimídia - SCM, pelo Serviço Limitado Privado - SLP e pelo Serviço Móvel Global por Satélite - SMGS.

5. Proposição encontra-se devidamente motivada pela área técnica.

6. Pela aprovação de nova Consulta Pública nos termos da minuta de Resolução proposta pela área técnica no documento SEI nº 3169958.”

(destacamos)

31. Assim, na medida em que a proposta aprovada por meio do §2º, do artigo 31, do Novo RGC, de migração automática do consumidor, para uma Oferta de menor ou igual valor e sem prazo de permanência, não foi objeto da AIR inicialmente feita, resta claro que tal dispositivo é ilegal, pois violou o artigo 9º, §§1º e 3º da Lei das Agências c/c o artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020.

32. Além disso, é importante notar que tal proposta irá, na prática, prejudicar os consumidores. Isso porque, em virtude da inflação, os preços das ofertas são reajustados periodicamente. Assim, uma oferta equivalente à extinta ou expirada provavelmente terá um preço maior. Portanto, se as prestadoras forem forçadas a migrar os consumidores para ofertas de igual ou menor preço, elas serão obrigadas a colocá-los em ofertas com menos benefícios, o que viola os incisos II, III e VII do artigo 2º da LGT.

33. Isso porque, nos termos de tais dispositivos, o Poder Público tem o dever de:

- (i) estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira (inc. II);
- (ii) adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários (inc. III); e
- (iii) criar condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura de estabelecimentos públicos de ensino (inc. VII).

34. Com efeito, se o §2º do artigo 31 do Novo RGC vier a ser mantido, ao invés de expandir, incrementar e ampliar a utilização dos serviços de telecomunicações, essa d. Agência obrigará as prestadoras a fazerem exatamente o contrário.

35. Assim, na medida em que a proposta aprovada por meio do §2º, do artigo 31, do Novo RGC, de migração automática do consumidor, para uma Oferta de menor ou igual valor e sem prazo de permanência, terá o efeito de restringir a oferta e, consequentemente, diminuir a conectividade do usuário, resta claro que tal dispositivo é ilegal, pois viola o artigo 2º, II, III e VII da LGT.

I.3. Art. 34, §2º - Comissionamento de terceiros

36. O artigo 34, §2º, do Novo RGC estabelece que:

Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

(...)

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.

37. Com o devido respeito, esse dispositivo padece de dois graves vícios de legalidade.

38. O primeiro é que ele não foi submetido à Consulta Pública, nem sequer cogitado na AIR. Assim, resta claro que ele violou o artigo 9º, §§1º e 3º da Lei das Agências c/c o artigo 6º do Decreto nº 10.411/2020, pelas razões já expostas no tópico I.2.

39. E o segundo e mais grave é que se trata de uma interferência da Agência em uma relação comercial das prestadoras com os seus representantes e *dealers*. Ocorre, Srs. Conselheiros, que tal relação comercial está fora do âmbito de competência da Agência. Com efeito, não há na LGT, nem no ordenamento jurídico pátrio, qualquer norma que autorize a ANATEL a regular a forma pela qual as prestadoras de serviços de telecomunicações devem comissionar os seus canais de vendas.

40. Ao contrário, a LGT excluiu expressamente as relações entre as concessionárias e terceiros por elas contratados da competência da Agência, ao submeter tais relações ao direito comum. Confira-se:

Art. 94. No cumprimento de seus deveres, a concessionária poderá, observadas as condições e limites estabelecidos pela Agência:

(...)

§ 2º Serão regidas pelo direito comum as relações da concessionária com os terceiros, que não terão direitos frente à Agência, observado o disposto no art. 117 desta Lei.

(destacamos)

41. Tal disposição legal foi estendida às prestadoras em regime privado, por meio do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, que deixou bastante claro que **os terceiros não possuem qualquer relação jurídica com a Agência**. Confira-se:

Art. 61. Na exploração de serviço de telecomunicações é assegurado à prestadora:

I - empregar equipamentos e infra-estrutura que não lhe pertençam, sem prejuízo da reversibilidade dos bens, conforme previsto no instrumento de concessão ou permissão;

II - contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço.

§ 1º A prestadora, em qualquer caso, continuará responsável perante a Agência e os usuários, pela exploração e execução do serviço.

§ 2º A prestadora manterá os vínculos contratuais junto aos usuários, quanto ao provimento do serviço.

§ 3º As relações entre prestadora e terceiros serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a Agência.

(destacamos)

42. Assim, não restam dúvidas de que a ANATEL não tem poderes para interferir na relação comercial das prestadoras com os seus representantes e *dealers*, razão pela qual o §2º, do artigo 34, do Novo RGC é ilegal.

I.4. Art. 36, §2º – Vedação à renovação automática de oferta com prazo de permanência

43. O artigo 36, §2º, do Novo RGC estabelece que:

Art. 36. A Oferta poderá prever Prazo de Permanência de no máximo 12 (doze) meses, durante o qual o Consumidor se comprometerá a permanecer a ela vinculado, em contrapartida a um benefício concedido pela Prestadora.

(...)

§2º É vedada a renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência.

44. Com a devida vênia, o §2º do artigo 36, que veda a renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência, é ilegal pois viola a liberdade de escolha dos usuários, assegurada no artigo 3º, II, da LGT, bem como no artigo 6º, II, do Código de Defesa do Consumidor.

45. Como é sabido, o consumidor está sempre em busca de novas promoções e descontos. Para quem aderiu a uma Oferta com prazo de permanência o mais importante é a obtenção do benefício concedido, ou seja, pagar um valor menor pelo serviço prestado. A obrigação de permanência é secundária. Tanto assim que raros são os consumidores que optam por pagar um preço maior para não ficarem fidelizados.

46. Quando o Conselheiro Vicente Aquino levou esse tema ao CDUST, este assim se manifestou sobre a matéria:¹⁰

Sobre a possibilidade de renovação automática do prazo de permanência (item VIII), a senhora **Gesilea Teles** apresentou a ideia de vedação da renovação automática. O senhor **Paulo Binicheski** pontuou que a renovação não seria um problema, desde que não haja nova fidelização. Ainda, questionou se proibir a renovação não seria um prejuízo ao consumidor que eventualmente gostaria de manter seu plano. O senhor **Jose Bicalho** pontuou que a existência de uma fidelização está diretamente relacionada à existência de um benefício e que se outro benefício for oferecido não haveria problema em uma renovação automática. O senhor **Igor Britto** pontuou que o foco do problema claramente é a multa rescisória e que nem sempre é tangível para o consumidor a consciência sobre o prazo de permanência. Concordou que

¹⁰ Ata da 1ª Reunião Extraordinária/2022 do CDUST.

a renovação do contrato não seria um problema e sim um novo prazo de permanência. Disse que é preferível o consumidor ser surpreendido por um preço maior visto o fim do contrato que ser surpreendido por um novo prazo de permanência.

47. A preocupação do CDUST não era com a renovação do contrato em si, mas, sim, com a fidelização, por conta da multa rescisória. Isso porque, como *“nem sempre é tangível para o consumidor a consciência sobre o prazo de permanência”* é *“preferível o consumidor ser surpreendido por um preço maior visto o fim do contrato que ser surpreendido por um novo prazo de permanência”*. Portanto, na opinião do CDUST, o consumidor não deveria ser surpreendido com a cobrança da multa rescisória após o prazo inicial de permanência.

48. Ao comentar a preocupação manifestada pelo CDUST, o Conselheiro Vicente Aquino acrescentou que *“(...) a renovação automática desse contrato não deveria estar vinculada à renovação da fidelização que, desta feita, não teria qualquer contrapartida da Prestadora”* (sublinhamos). E, com base nesses fundamentos, esse Eg. Conselho Diretor resolveu proibir toda e qualquer renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência.

49. Ocorre, Srs. Conselheiros, que há uma **situação específica** na qual as Ofertas expressamente preveem a renovação automática com a consequente prorrogação da fruição dos benefícios para além do prazo inicial de permanência. É importante notar que, nesse tipo de Oferta, **não há refidelização do consumidor sem o seu consentimento**. Neste caso, este é dado pelo consumidor quando da sua adesão à oferta inicial.

50. Assim, nesse tipo de Oferta:

- (i) o consumidor **não é surpreendido** pela renovação do prazo de permanência e, consequentemente, com a necessidade de pagamento da multa rescisória, pois ele tem ciência da renovação automática quando adere à Oferta; e
- (ii) a prorrogação do prazo de fidelização tem como **contrapartida a continuidade da fruição dos benefícios** concedidos ao longo do período inicial de fidelização.

51. Em virtude disso, **nessa situação específica**, as preocupações manifestadas pelo CDUST e pelo Conselheiro Vicente Aquino não se materializam, pois não há surpresas para o consumidor, que recebe uma contrapartida pela prorrogação do

prazo de fidelização. No entanto, ao vedar, de forma ampla e genérica, a renovação automática de Ofertas com prazo de permanência, esse Eg. Conselho Diretor acabou por impedir as prestadoras de oferecerem a seus clientes esse tipo de oferta específico, retirando deles, portanto, a liberdade de escolherem esse tipo de Oferta.

52. Diante do exposto, não restam dúvidas de que o artigo 36, §2º do Novo RGC é ilegal, na medida em que violou: (i) o artigo 3º, II, da LGT, e (ii) o artigo 6º, II, do CDC.

I.5. Art. 74 – Impedimento de cobrança durante a suspensão parcial

53. O artigo 74 do Novo RGC estabelece que:

Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.

54. Com a devida vênia, o artigo 74, que veda a cobrança de quaisquer valores durante o período de suspensão parcial, é ilegal pois viola o artigo 6º da Lei Federal nº 13.848/2019 e o artigo 126 da LGT, pelas razões a seguir expostas.

55. No julgamento da ADI 1.668/DF, o Supremo Tribunal Federal deu ao artigo 19, IV e X, que tratam da competência da Agência para editar normas sobre a prestação dos serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, uma interpretação conforme à Constituição fixando a exegese de que tal competência deve ser exercida com a observância não apenas das leis, mas também dos regulamentos editados pelo Poder Executivo, por meio de decreto. Confira-se:¹¹

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário de 19 a 26 de fevereiro de 2021, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer em parte da ação, e, na parte conhecida, julgar parcialmente procedente o pedido, para: (i) dar interpretação conforme à Constituição da República, sem redução de texto, ao artigo 19, incisos IV e X, da Lei 9.472/1997, 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

¹¹ ADI 1.668, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021.

outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado; (...)” (destacamos)

56. Assim, no que tange ao processo de elaboração de suas normas, a Agência deve observar não apenas as disposições da Lei das Agências, no que se refere especificamente à elaboração de AIR, mas também as do Decreto nº 10.411/2020, que a regulamentou. Dentre tais disposições, destaca-se o artigo 6º, VII, do referido decreto determina que o relatório da AIR deve conter a “exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios”.

57. Pois bem. O RGC anterior permitia a cobrança de valores durante o período de suspensão parcial, que eram necessários para fazer frente aos custos incorridos pelas prestadoras com a manutenção do acesso durante esse período, bem como para a realização de chamadas aos serviços públicos de emergência e para a central de atendimento da prestadora. A alteração promovida na régua de cobrança por meio do artigo 74 do Novo RGC impede as prestadoras de cobrar tais valores já a partir do momento da suspensão parcial, retirando delas receitas que até então possuíam.

58. Como bem apontado no relatório da AIR, durante o período de suspensão parcial, as prestadoras têm custos para manter o serviço, ainda que parcialmente. Confira-se:

“Além do custo para o consumidor, **as prestadoras também possuem custos a suportar durante o período de suspensão parcial**. Ainda, após o RGC, em especial para os serviços de TV por assinatura (onde antes não existia a figura da suspensão parcial), os custos foram incrementados após a digitalização da radiodifusão, que possibilitou às geradoras de sinal de radiodifusão cobrarem pelo seu conteúdo integrante dos canais de distribuição obrigatória e que antes eram retransmitidos de forma não onerosa pelas prestadoras¹⁵⁴.” (destacamos)

59. No entanto, apesar do relatório da AIR ter apontado a existência de tais custos, fato é que eles não foram avaliados durante a sua elaboração da AIR. Assim, submeteu-se a consulta pública uma proposta que retirava das prestadoras parte de sua receita, sem que o impacto de tal subtração tivesse sido avaliado.

60. Conforme relatado pelo Conselheiro Vicente Aquino, nos itens 5.316 a 5.370 do Voto nº 21/2023/VA, Conexis, Abrint, CLARO, Oi, Telefônica, Algar Telecom e Brisnet apresentarem **diversas** petições mostrando os custos de manutenção do serviço durante o período de suspensão parcial. No entanto, **nenhuma** delas foi acatada, sob o argumento de que os dados apresentados seriam “frágeis”.

61. Por outro lado, não há dúvida alguma de que tais custos existem, sendo certo que de acordo com o Novo RGC devem ser mantidas as seguintes atividades/funcionalidades durante o período de suspensão parcial:

Serviço	Obrigações das prestadoras durante o período de suspensão parcial
STFC	Manter o recurso de numeração do usuário Assegurar o recebimento de chamadas Assegurar originação de chamadas para Serviços Públicos de Emergência
SMP	Manter o recurso de numeração do usuário Assegurar o recebimento de chamadas e de SMS Assegurar originação de chamadas e SMS para Serviços Públicos de Emergência

62. Assim, se a Agência tinha ciência da existência de um custo para a manutenção das referidas atividades, ela tinha o dever de apurá-lo. Afinal, a Lei das Agências determina que a AIR **deve** abordar os custos regulatórios das medidas propostas. Nesse sentido, é importante notar que não se está aqui diante de uma situação na qual o ônus de provar o quanto alegado é do interessado. Como a responsabilidade por apurar os custos regulatórios é da Agência, se os dados apresentados pelas prestadoras e suas associações de classe eram “frágeis” ela tinha o dever de solicitar as informações que, na sua visão, eram necessárias para apurar tal custo regulatório.

63. Além disso, é importante notar que o artigo 74 do Novo RGC também viola o artigo 126 da LGT. Isso porque, como a prestação de serviços no regime privado está submetida aos princípios constitucionais da atividade econômica, como regra geral, nenhuma prestadora está obrigada a suportar custos, sem a devida contrapartida financeira ou, em outras palavras, a prestar serviços gratuitamente. Eventual limitação ao direito das prestadoras de serviços em regime privado de cobrar pelos serviços por ela prestados (ainda que parcialmente) depende de lei em sentido formal, em virtude do quanto disposto no artigo 5º, II, da Constituição da República.

64. Por essa razão, a CLARO entende que o artigo 74 deve ser anulado ou ter sua aplicação restrita ao período de suspensão total, na medida em que ele viola o artigo 6º da Lei das Agências c/c o artigo 6º, VII, do Decreto nº 10.411/2020, bem como o artigo 126 da LGT.

I.6. Art. 90 e 91 – Assimetria regulatória de direitos entre consumidores das PPPs e consumidores das Não PPPs

65. Por fim, mas não menos importante, cumpre tratar das disposições contidas nos artigos 90 e 91, do seguinte teor:

Art. 90. Aplicam-se às Prestadoras de Pequeno Porte o disposto no art. 1º; art. 3º; art. 4º; art. 5º; art. 6º; art. 7º; § 1º do art. 8º; **caput** e inciso I do art. 9º; **caput** e § 1º do art. 10; incisos I e II e §§ 2º, 4º e 5º do art. 13; art. 14; incisos I e II do art. 15; art. 17; incisos I, II e III e § 2º do art. 18; art. 19; art. 23; art. 24; art. 25; art. 26; art. 27; art. 28; art. 29; art. 35; art. 36; art. 37; art. 39; art. 40; art. 41; art. 42; art. 43; art. 44; art. 45; art. 46; art. 47; art. 49; art. 51; art. 52; **caput** e §§ 1º, 2º e 4º do art. 54; incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI e XII do art. 55; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60; art. 61; art. 62; art. 63; art. 64; art. 65; art. 66; art. 67; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75; art. 76; art. 77; art. 78; art. 79; art. 80; art. 81; art. 82; art. 83; art. 85; art. 86; art. 92; art. 97; art. 98 e art. 99 deste Regulamento, sem prejuízo das obrigações constantes da Lei nº 8.078, de 1990, da Lei nº 9.472, de 1997, e da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, ou outras que as substituam.

§ 1º Faculta-se às Prestadoras de Pequeno Porte a submissão de suas Ofertas à ferramenta eletrônica comparadora prevista no art. 32, caso em que deverá observar as regras do art. 21.

§ 2º A submissão das Ofertas das Prestadoras de Pequeno Porte à ferramenta mencionada no § 1º ocorrerá de forma não onerosa.

§ 3º O disposto no § 5º do art. 37 aplica-se às Prestadoras de Pequeno Porte que tenham optado pela realização das medições previstas no art. 3º do RQUAL.

§ 4º A qualquer tempo e de forma motivada, a Anatel poderá determinar que as Prestadoras de Pequeno Porte passem a observar o disposto no art. 21.

§ 5º É aplicável às Prestadoras com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço ou, em se tratando do STFC prestado nas modalidades de longa distância, até 5.000 (cinco mil) documentos de cobrança emitidos por mês, apenas o disposto no Capítulo I do Título II e Capítulo I do Título III deste Regulamento, sem prejuízo das obrigações constantes da Lei nº 8.078, de 1990, da Lei nº 9.742, de 1997, e da Lei nº 12.485, de 2011, ou outras que as substituam.

Art. 91. O Atendimento Telefônico das Prestadoras de Pequeno Porte funcionará, no mínimo, pelo período de 8 (oito) horas, ininterruptamente, nos dias úteis.

66. Extrai-se desses dispositivos, uma vigorosa assimetria regulatória no tratamento dedicado às prestadoras de pequeno porte em relação às demais prestadoras. E mais, foram criadas **três classes de consumidores**: consumidores de prestadoras com menos de 5.000 acessos em serviço, consumidores de prestadoras de pequeno porte e consumidores das demais prestadoras.

67. Ocorre que tais dispositivos foram inseridos em regulamento cuja vocação é a **defesa e proteção dos consumidores dos serviços de telecomunicações**. Assim, será exposto a seguir as razões de legalidade e de mérito que justificam o

reconhecimento da ilegalidade da discriminação promovida nos artigos 90 e 91 do Novo RGC. Senão vejamos.

68. Resulta do disposto no artigo 90, como já dito, a criação de um conjunto de consumidores **de classes diversas**.

69. Ademais, é certo que parte das disposições objeto dessa assimetria dizem respeito a obrigações das prestadoras **perante o próprio órgão regulador. Trata-se, porém, da minoria dessas disposições, quais sejam, seus artigos 21 e 88, do seguinte teor.**

Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

§ 1º O sistema para registro das Ofertas será definido pelo Grupo de Implantação.

§ 2º As Ofertas deverão ter um código de identificação único a ser definido pelo Grupo de Implantação e implementado por cada Prestadora.

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s):

I - nome comercial da Oferta;

II - Prazo de Vigência;

III - preços e tarifas aplicáveis, critério de tarifação e forma de pagamento;

IV - critérios e data-base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses da data da contratação, observado o disposto no art. 39;

V - limites de franquia, se houver;

VI - velocidades de conexão, tanto de download quanto de upload;

VII - valores de aquisição, instalação e manutenção dos serviços e equipamentos;

VIII - área de abrangência;

IX - valores pela utilização da Estação Móvel fora da Área de Mobilidade Nacional ou na condição de Usuário Visitante; e,

X - período de incidência de Prazo de Permanência, se houver, e benefício a ser concedido ao Consumidor.

§ 4º Faculta-se à Prestadora a extensão do Prazo de Comercialização da Oferta, mediante prévia comunicação à Anatel, nos mesmos termos do caput.

(...)

Art. 88. A Ouvidoria elaborará relatório e diagnóstico de atendimento semestral a partir da análise das reclamações e de outras demandas dos Consumidores, contendo, no mínimo:

I - dados e informações sobre as demandas recebidas no período, apresentados em bases mensais comparadas com o mesmo período do ano anterior; e,

II - análise crítica sobre possíveis causas-raízes dos problemas identificados.

Parágrafo único. O relatório será enviado à Anatel, que poderá, a qualquer tempo, requerer informações adicionais às Prestadoras para fins de acompanhamento.

70. Esses dispositivos, e apenas eles, proporcionam às prestadoras de pequeno porte uma disciplina menos contundente no que tange a sua relação **com o órgão regulador**, sem atingir, porém, os consumidores.

71. Em outras palavras, a não submissão prévia a registro nos sistemas da Anatel de ofertas (Art. 21) só priva a própria Agência da possibilidade de promover controle prévio das ofertas das operadoras, sem privar usuários e consumidores de seus direitos.

72. De outro lado, a ausência de relatório e diagnóstico de atendimento semestral das reclamações e outras demandas dos Consumidores priva, em princípio, apenas a própria Agência de um instrumento que lhe permitiria, por exemplo, promover uma consistente avaliação de resultado regulatório – ARR dessa sua medida. Apesar de questionável (pois a agência sequer conterà dados para avaliar se sua política tem ou não gerado impactos negativos junto aos usuários e consumidores), os consumidores não estarão privados de quaisquer direitos seus.

73. Todos os demais dispositivos, porém, criam um **consumidor de segunda ou terceira classe**.

74. Nesse sentido, a tabela abaixo destaca apenas algumas das **reduções de direitos** impostas aos usuários que contratarem prestadoras consideradas de pequeno porte:

Obrigação de recorrer a canais distintos de atendimento, mesmo que a prestadora lhe ofereça mais de um serviço de telecomunicações	Art. 8�, �2�
Ausência de garantia de que Consumidores com deficiência sejam atendidos pelos meios adequados	Art. 8�. �3�
Ausência de direito à rastreabilidade de suas demandas ou reclamações	Art. 9�, II
Ausência do direito ao recebimento, pelo meio eletrônico escolhido, em até 1 (um) dia do atendimento, contendo data e hora do registro, para todos os serviços aos quais tem direito	Art. 9�, III

Ausência de direito de prestadores de Serviços de Utilidade Pública, Pronto-Socorro ou Posto de Saúde a atendimento em prazos inferiores, se estes prazos forem considerados necessários segundo previsão do Manual Operacional editado pela agência.	Art. 10, §2º
Ausência do direito de acesso, sem ônus, ao histórico de suas demandas pelo prazo mínimo de três anos, o que implica que ou pode lhe ser negado esse acesso, ou o mesmo pode lhe ser enviado em prazo dilatado, ou esse acesso pode ser condicionado ao pagamento de valores à prestadora, dentre outros direitos previstos no art. 11 do Novo RGC	Art. 11
Ausência do direito de conhecer um Código de Práticas da operadora, produzido com a participação dos Usuários, com a divulgação das condições, procedimentos e prazos para atendimento dos Consumidores	Art. 12
Ausência do direito a obtenção, por meio digital, aos documentos de cobrança, ao relatório detalhado dos serviços prestados, das demandas registradas e do perfil de consumo referentes aos últimos 6 (seis) meses e ausência do direito a obtenção, por meio digital, à gravação de suas interações com a operadora, ao registro e ao tratamento de quaisquer demandas.	Art. 13
Ausência dos direitos ao processamento por meio digital de forma automatizada, sem intervenção de atendente de pedidos de rescisão do contrato ou de contratação de Oferta, bem como ausência do direito a que os pedidos de rescisão sejam processados automaticamente e produzam efeitos após 2 (dois) dias úteis do pleito. Ausência, também, do direito do Consumidor cancelar seu pedido de rescisão no mesmo prazo de 2 (dois) dias úteis do pleito.	Art. 13, § 3º e Art. 84
Ausência do direito ao atendimento telefônico ininterrupto, 24/7 (durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana), incluindo o atendimento humano para demandas urgentes (podendo ser atendido sem atendente humano apenas entre as 22 horas e as 6 horas), salvo flexibilização desse direito por parte da Anatel.	Art. 15, III e IV
Ausência do direito a que a opção de acesso ao atendente conste em todos os submenus do Atendimento Telefônico.	Art. 18, §1º
A ausência do direito, quando houver atendimento presencial da Prestadora, ao atendimento por pessoa devidamente qualificada para responder e dar tratamento a quaisquer demandas relacionadas a todos os serviços prestados pelo Grupo econômico da prestadora e do respeito às regras de acessibilidade	Art. 20

Ausência do direito a que todas as Ofertas de serviços de telecomunicações da Prestadora, incluindo as que não estão em vigência, sejam mantidas em um repositório permanente de Ofertas em sua página na internet, pelo período de 3 (três) anos após o fim de sua vigência, atendendo a todas as exigências formuladas pela ANATEL	Art. 29
Ausência do direito à obtenção, sem ônus, das informações relativas às Ofertas de serviços de telecomunicações necessárias à atividade de comparação entre ofertas na forma definida pela Anatel (por meio de ferramenta eletrônica comparadora)	Art. 32 e Art. 33
A ausência, até mesmo, do direito de exigir das prestadoras que adotem mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros	Art. 34
A ausência do direito de, em caso de Oferta com Prazo de Permanência, exigir da Prestadora proporcione ao Consumidor a opção de contratação do serviço com condições de fruição equivalentes e sem vínculo de permanência.	Art. 38
A ausência do direito de que a cobrança de quaisquer valores contratados que não sejam os serviços de telecomunicações (serviços de valor adicionado e outras facilidades contratadas) sejam discriminados e detalhados de forma clara e sejam objeto de prévia e expressa autorização do Consumidor (com ônus da prova dessa autorização imposto à Prestadora)	Art. 48
Ausência do direito a ser comunicado quando seu consumo se aproximar da franquia contratada ou quando seus créditos estiverem na iminência de acabar ou ter seu prazo de validade expirado.	Art. 50 e art. 53
Ausência de Ouvidoria	Art. 87
Ausência do direito de conhecer relatório e diagnóstico de atendimento semestral a partir da análise das reclamações e de outras demandas dos Consumidores	Art. 88

75. Some-se a isso, se o consumidor contratar o serviço de uma prestadora com menos de 5.000 acessos em operação, o Novo RGC atribui a ele tão somente os direitos estabelecidos no Capítulo I do Título II e Capítulo I do Título III deste Regulamento.

76. Em outras palavras, se o consumidor for cliente de uma PPP ou de uma Prestadora com menos de 5.000 acessos em operação, ele não poderá se socorrer em relação à inúmeros direitos previstos no Novo RGC, uma vez que a empresa de telecomunicações por ele contratada não está obrigada a observar tais condições.

77. Essa distorção no tratamento dos consumidores de PPP ou de uma Prestadora com menos de 5.000 acessos em operação (com pouquíssimos direitos assegurados pelo Novo RGC) versus consumidores que contratam serviços de prestadoras que não são enquadradas como Prestadoras de Pequeno Porte (não PPPs) (sendo a eles garantidos os direitos contidos no Novo RGC), causa uma assimetria de direitos entre os próprios consumidores, criando três classes de consumidores, que não possui base legal nem constitucional.

78. A esse respeito, o Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7416 emitiu voto assentando o seguinte entendimento, no que tange à assimetria de direitos relacionada aos consumidores das PPPs, *in verbis*:

“Ainda, é preciso destacar que o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte **não pode obstar a proteção ao consumidor**, nem irem de encontro ao acesso dos clientes a uma informação adequada.” (grifo nosso)

79. Nesse sentido, se a deliberação da Agência considera que alguns direitos devem ser assegurados **aos consumidores**, não pode privá-los desse direito ou exigir que só usufruam dos mesmos se contratarem determinadas empresas (não outras).

Nesse caso há, inclusive, uma ofensa ao princípio da transparência no relacionamento entre as empresas PPPs e seus clientes, pois em nenhum momento são informados de que, ao optar pela contratação do serviço de uma PPP, ele não terá tais direitos assegurados, os quais lhes seriam conferidos se contratasse os serviços de empresas enquadradas como não PPPs.

80. Dessa maneira, recai sobre o Novo RGC vício de legalidade decorrente do tratamento distinto conferido aos consumidores das PPPs e aos consumidores das Não PPPs.

81. Ressalte-se que os problemas relacionados à assimetria de direitos dos consumidores de PPPs e das Não PPPs não se limitam à esfera jurídica, mas também se estendem ao âmbito fático.

82. Conforme demonstra o relatório elaborado pela Consultoria Teleco, anexo à presente manifestação (Anexo 02), **atualmente mais de 50% do mercado de banda larga fixa está concentrado em PPPs.**

83. Ou seja, na prática, a Anatel está decidindo que mais de 50% dos consumidores de um serviço tão importante como este não sejam destinatários da proteção regulamentar prevista no Novo RGC.

84. Assim, se a Agência considera que determinado nível de proteção aos usuários **não é essencial** (e é isso que se extrai de regramento que, como dito, atingirá nada menos do que 50% dos clientes de um dos serviços mais importantes que é a banda larga fixa), **deve deixar que uma maior ou menor proteção seja fator de competição entre as operadoras, ou seja, que estas, livremente, para captura de um maior número de usuários, adotem medidas mais protetivas a estes**, cabendo ao usuário livremente optar por contratar serviços com maior proteção ou com menor proteção.

85. Já se o Órgão Regulador não entende que a proteção maior possa ser facultativa, essa deve ser a regra para todos.

86. Ressalte-se que, de acordo com o *caput* e os incisos I e III do art. 128 da LGT, “Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado”, além de a Agência ter o dever de observar a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que a liberdade seja a regra, constituindo exceção quaisquer proibições, restrições e interferências do Poder Público. Mais do que isso, e principalmente, quaisquer condicionamentos eventualmente impostos devem ter vínculos tanto de **necessidade** como de **adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes**.

87. Sob essa ótica, ou as exigências do Novo RGC são:

- **necessárias** (e, neste caso, reiterando o quanto afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7416, ele não pode ser necessário apenas a usuários de empresas que não sejam de pequeno porte) – e, por essa razão, é devem ser aplicáveis a todos, ou
- **não são necessárias**, e, nessa hipótese, em obediência estrita ao comando do inciso III do art. 128 da LGT, resta caracterizada a ausência do vínculo imprescindível para que os condicionantes sejam impostos (a todos, PPPs ou não PPPs).

88. Nesse contexto, ao que parece, tais disposições se enquadrariam como não necessárias, posto que, como visto, mais de 50% (cinquenta por cento) da base de clientes de banda larga fixa não possuem tais direitos assegurados.

89. Cabe destacar, ademais, que o disposto no inciso IV do art. 128 da LGT não comporta meio termo: presente o vínculo de necessidade (e o conceito de

necessidade não admite relativização, pois não pode ser confundido com mero atributo útil) ele deve ser imposto indistintamente. Se ausente esse vínculo (ou seja, bastando que o órgão regulador admita que parte dos usuários pode ser dispensado desse direito), cabe à Agência, exclusivamente, e em respeito ao disposto no *caput* do art. 174 da Constituição Federal, adotar normas **indicativas**, não cogentes.

90. Essa norma constitucional, como se sabe, estabelece que *“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”*

91. Havendo fundada dúvida de que a exigência seja efetivamente necessária *“Interpretam-se em favor da liberdade econômica, ... todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas”*, consoante estabelece o §2º do art. 1º da Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019).

92. No caso concreto, há muito mais do que uma dúvida fundada. A previsão expressa dos **dois regimes** exprime o reconhecimento de que o regime de condicionantes (que, segundo a lei, deveria ser **exceção, não regra**) **não é necessário**.

93. Isso impele a Agência não apenas revogar o disposto nos artigos 90 e 91, mas tornar meramente **indicativo** o cumprimento de todas as exigências que não foram impostas uniformemente como direitos a **todos** os consumidores dos serviços de telecomunicações.

II. DO PEDIDO

94. Por todo o exposto, requer a CLARO que o presente Pedido de Anulação seja conhecido e, posteriormente, seja ele julgado no mérito pelo órgão colegiado e provido, de forma a que seja reconhecida e declarada a ilegalidade dos seguintes artigos do Novo RGC:

- (i) artigos 21, §3º, inciso IV, e 39;
- (ii) artigo 31, §2º;
- (iii) artigo 34, §2º
- (iv) artigo 36, §2º;
- (v) artigo 74; e
- (vi) artigos 90 e 91.

Por fim, a CLARO **se reserva o direito de requerer, futuramente, a suspensão cautelar de um ou mais dos dispositivos impugnados**, na hipótese de não serem adotadas pela



Agência, em tempo, as medidas necessárias para conter a implementação dos artigos do Novo RGC aqui questionados.

Nesses termos
P. deferimento.

São Paulo, 26 de dezembro de 2023.

Larissa A. M. C. Silva Marchese
Gerente Jurídico-Regulatório

Priscila Ragazzi Gallego
Advogada Jurídico-Regulatório

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**ACÓRDÃO Nº 389, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2024**

Processo nº 53500.113347/2023-41

Recorrente/Interessado: TIM S.A., OI S.A., CLARO S.A., TELEFÔNICA BRASIL S.A.

CNPJ nº 02.421.421/0001-11, nº 76.535.764/0001-43, nº 40.432.544/0001-47 e nº 02.558.157/0001-62

Conselheiro Relator: Raphael Garcia de Souza

Fórum Deliberativo: Reunião nº 939, de 5 de dezembro de 2024

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO REGULATÓRIO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SUSPEIÇÃO. PETIÇÕES EXTEMPORÂNEAS. NÃO CONHECIMENTO. ENUNCIADO Nº 21 DA ANATEL. PEDIDOS DE INGRESSO DE TERCEIROS INTERESSADOS INTEMPESTIVOS E SEM CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE. INDEFERIMENTO. ENUNCIADO Nº 21 DA ANATEL. PEDIDO DE ANULAÇÃO DO REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - RGC. PERDA DE OBJETO QUANTO AO ART. 39, § 2º, DO RGC, POR REVOGAÇÃO. NULIDADE DOS ARTS. 21, § 3º, INCISO IV (EM PARTE), 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, *CAPUT* (EM PARTE) E § 1º (POR ARRASTAMENTO), 74, E ART. 72, INCISO I, ALÍNEA "A" (POR ARRASTAMENTO), DEMONSTRADA. VALIDADE DAS DEMAIS DISPOSIÇÕES. ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 11.378, DE 18 DE OUTUBRO DE 2023, DO PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO BRASILEIRA - QUALIREG, DAS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE, AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. INTERPRETAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO. PEDIDO PARCIALMENTE DEFERIDO. DETERMINAÇÕES DIVERSAS AO GRUPO DE IMPLANTAÇÃO.

1. Embora o egrégio Superior Tribunal de Justiça - STJ entenda que é dispensada a juntada dos atos constitutivos da pessoa jurídica, excepciona-se a sua aplicação quando há dúvidas sobre a existência de poderes de representação.
2. Nos termos do entendimento pacificado do egrégio Superior Tribunal de Justiça, a arguição de suspeição é faculdade exclusiva das partes, não se estendendo a terceiros interessados.
3. Consoante entendimento pacificado no egrégio Supremo Tribunal Federal - STF, não se aplicam os institutos de impedimento e suspeição referidos no Código de Processo Civil - CPC nos processos objetivos, cujo escopo não se relaciona à tutela mediata de interesses subjetivos das partes, mas sim para a avaliação da conformidade de normas do ordenamento jurídico em relação às normas superiores.
4. A coautoria de trabalhos acadêmicos ou a coincidência de instituições frequentadas pelo excepto e pelo autor de parecer juntado ao processo não ensejam o reconhecimento de suspeição por amizade íntima.
5. Afasta-se a ocorrência de conflito de interesses, pois não há demonstração de que o Vistor tenha qualquer vínculo, direto ou indireto, com os requerentes no processo.
6. As petições protocoladas após a data de divulgação da pauta de Reunião na Biblioteca e na página da Agência na internet não devem ser recebidas, nos termos do Enunciado nº 21 da Anatel, exceto quando trouxerem contribuições relevantes para o debate, a critério do Conselho Diretor.
7. Os pedidos de ingresso de terceiros apresentados após o limite temporal estabelecido no Enunciado nº 21 da Anatel devem ser indeferidos.

8. Com amparo no entendimento do STF, a revogação superveniente de dispositivo regulamentar impugnado em pedido de anulação acarreta a perda ulterior do seu objeto, restando esta prejudicada quanto a esse. Assim, declara-se a perda de objeto quanto à anulação do art. 39, § 2º, do RGC.

9. Nos termos do art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, é válido o ato normativo aprovado sem o cumprimento das formalidades ali estatuídas.

10. Ressalvados os arts. 21, § 3º, inciso IV (em parte), 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, *caput* (em parte) e § 1º, 74, e, por arrastamento, o art. 72, inciso I, alínea "a", os pedidos de anulação não demonstram a nulidade das disposições impugnadas à luz da legislação que lhe é superior.

11. O art. 23 do RGC é nulo por violar o art. 51 do Código de Defesa do Consumidor - CDC, aprovado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ao impossibilitar a alteração de conteúdo de contrato *a priori*, mesmo que seja de comum acordo entre as partes, incorrendo no risco de, na intenção de proteger o consumidor, prejudicá-lo, ao obrigá-lo a migrar para uma oferta menos favorável às suas necessidades.

12. O art. 31, § 2º, do RGC, é nulo porque permite a migração automática do consumidor sem garantir que a nova oferta seja compatível com suas necessidades, por se basear somente no critério econômico, podendo gerar desequilíbrio contratual e violar o princípio da boa-fé objetiva, afrontando o art. 422 do Código Civil e o art. 4º, III, do CDC. Ressalva-se que essa nulidade não impede a aferição da conformidade da conduta da prestadora à luz do art. 39 e do art. 54 do CDC. Determina-se ao Grupo de Implantação que avalie o emprego de aplicações de ciências comportamentais em prol do bem-estar do consumidor.

13. O art. 34, § 2º, do RGC, numa avaliação mais detida, ao se imiscuir na forma pela qual os colaboradores das prestadoras são remunerados pela captação de clientes, eleva os custos de transação sem demonstração dos benefícios, imiscuindo-se na autonomia negocial em relações que não são regidas pelo CDC. Sem uma avaliação minimamente precisa de suas consequências, apresenta potencial de abuso regulatório.

14. Os arts. 21, § 3º, inciso IV, e 39, *caput*, ao fazerem referência a expressões que aludem ao "momento da contratação", incorrem em parcial violação ao art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2002, ao possibilitar, na prática, a proibição de reajustes de ofertas por período superior a um ano, criando mais restrições que o escopo da norma em questão. Por sua vez, o art. 39, § 1º, é nulo por arrastamento consequente da nulidade da expressão eliminada do *caput*.

15. O art. 74 do RGC viola os arts. 109, inciso II, da Lei Geral de Telecomunicações - LGT, para os serviços concedidos e prestados em regime público, e 129 c/c 130 e 109, inciso II, da LGT, ao impor a prestação de serviços gratuitos, ressalvados os de emergência e o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC, que são objeto de regulamentação específica. Destaca-se, por outro lado, que a cobrança por serviços não prestados, como a cobrança de serviços de dados sem a devida contraprestação, pode caracterizar prática abusiva, nos termos do art. 39 do CDC.

16. A decisão fundamenta-se no Decreto Presidencial nº 11.738, de 18 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, no Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024, que instituiu a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória - Estratégia Regula Melhor, e no Memorando de Entendimento firmado entre Brasil e Estados Unidos, com o objetivo de prestigiar boas práticas regulatórias. Esse programa adota princípios, estratégias, ações e procedimentos destinados a promover a melhoria da qualidade da regulação por meio do aperfeiçoamento contínuo e simplificação do processo regulatório.

17. A fundamentação está alinhada com o que a OCDE reiteradamente vem recomendando quanto à inibição dos *dark patterns* para a promoção do bem-estar do consumidor.

18. Identifica-se sintonia com o Objetivo 16 (metas 16.3 e 16.7) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com a meta 16.3 das metas brasileiras, devidamente revisadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, voltados à universalização do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, na medida em que se busca uma relação mais harmoniosa entre consumidores e fornecedores.

19. Pedido de anulação parcialmente deferido. Interpretação da regulamentação quanto ao *caput* do art. 21, para restringir o alcance à oferta principal, e quanto ao § 2º do art. 36, para fixar que é possível a

renovação automática em caso de consentimento expresso. Determinação ao Grupo de Implantação, no que diz respeito ao registro de ofertas (para excluir facilidades adicionais do alcance do art. 21, *caput*), à migração automática à caracterização da renovação automática (a qual não será caracterizada quando houver consentimento expresso do consumidor) e à régua de suspensão (para operacionalização da possibilidade de contratação granular de serviços mediante consentimento expresso e informação em linguagem simples), que faça as devidas conformações no Manual Operacional do RGC para compatibilização com o escopo da presente deliberação, empregando-se aplicações das ciências comportamentais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel:

a) não conhecer da Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e do Pedido de Habilitação como Terceiro Interessado, da ASSOCIAÇÃO NEO (SEI nº 12467554);

b) rejeitar a suspeição arguida, nos termos do art. 49, § 1º, do Regimento Interno da Anatel - RIA;

c) indeferir o pedido de ingresso apresentado por IDEC - INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES;

d) declarar prejudicado o pedido de anulação quanto ao art. 39, § 2º, do Anexo à Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, pela sua revogação superveniente;

e) deferir, em parte, o pedido para anular os arts. 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, § 1º (por arrastamento), 74, 72, inciso I, alínea "a" (por arrastamento), e anular parcialmente, com redução de texto, o art. 21, § 3º, inciso IV - dele retirando a expressão "da data da contratação", e o art. 39, *caput* - dele retirando a expressão "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", todos do Anexo à Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC;

f) fixar interpretação, com fundamento no art. 133, inciso XXXII, do Regimento Interno da Anatel - RIA, no sentido de que:

f.1) o sentido e alcance do termo "oferta" no art. 21, *caput*, do novo RGC compreende apenas a oferta principal, com exclusão de produtos e serviços acessórios; e,

f.2) o termo "renovação automática", no art. 36, § 2º, compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;

g) não conhecer das petições extemporâneas (SEI nº 11596399, nº 11596663, nº 11596717, nº 11613522, nº 11613288 e nº 11613672);

h) rejeitar os pedidos de anulação das disposições não mencionadas na alínea "e";

i) determinar ao Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC que proceda às devidas conformações da presente decisão no Manual Operacional referido no seu art. 95, com observância das seguintes diretrizes:

i.1) para os fins do art. 21, *caput*, considerar o entendimento no sentido de que o termo "oferta" compreende apenas a oferta principal, com exclusão de facilidades adicionais que não são inerentes ao serviço que se pretende contratar;

i.2) no que diz respeito ao sentido e alcance do art. 36, § 2º, do RGC, fixa-se entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do

consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;

i.3) para mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia, empregue soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato;

i.4) para os fins do art. 39, fazer, caso necessário, os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações;

i.5) caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de *default* de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí; e,

i.6) a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

i.6.1) manifestação expressa do consumidor após a suspensão do serviço, que denote sua intenção inequívoca nessa contratação. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC, é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um *nudge* (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

i.6.2) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor; e,

i.6.3) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;

j) dar conhecimento da presente decisão ao Centro de Altos Estudos em Comunicações Digitais e Inovações Tecnológicas - Cead, para adoção das providências que entender cabíveis relativamente ao *Nudge.lab*; e,

k) cumpridas as determinações acima, arquivar o processo.

Com relação às alíneas "d" a "f" e "i" a "k", a decisão foi por maioria de quatro votos, nos termos propostos pelo Conselheiro Alexandre Reis Siqueira Freire por meio do Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519), integrante deste acórdão. Votou vencido nestes pontos o ex-Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza, Relator, que havia registrado seu posicionamento na Reunião nº 930, de 7 de março de 2024, por meio da Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210), também integrante deste acórdão.

Quanto às alíneas "g" e "h", a decisão foi por unanimidade, nos termos propostos pelo ex-Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza, Relator, nos termos da Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210).

O Conselheiro Substituto Daniel Martins D Albuquerque não proferiu voto manifestando seu entendimento em relação às alíneas "d" a "k", nos termos do § 2º do art. 5º do Regimento Interno da Anatel, por suceder o ex-Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza, Relator, que havia registrado seu posicionamento na Reunião nº 930, de 7 de março de 2024, participando da deliberação referente a estas alíneas o Presidente Carlos Manuel Baigorri, os Conselheiros Alexandre Reis Siqueira Freire e

Vicente Bandeira de Aquino Neto, o Conselheiro Substituto Vinícius Oliveira Caram Guimarães e o ex-Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza, Relator.

No tocante às alíneas "a" a "c", a decisão foi por unanimidade, nos termos propostos pelo Conselheiro Alexandre Reis Siqueira Freire por meio do Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519). Nestes pontos, o Conselho Diretor entendeu ser possível a manifestação do Conselheiro Substituto Daniel Martins D Albuquerque por se tratar de fato superveniente, participando da deliberação referente a estas alíneas o Presidente Carlos Manuel Baigorri, os Conselheiros Alexandre Reis Siqueira Freire e Vicente Bandeira de Aquino Neto e os Conselheiros Substitutos Daniel Martins D Albuquerque e Vinícius Oliveira Caram Guimarães.

Presentes na Reunião nº 939, de 5 de dezembro de 2024, o Presidente Carlos Manuel Baigorri, os Conselheiros Alexandre Reis Siqueira Freire e Vicente Bandeira de Aquino Neto e os Conselheiros Substitutos Daniel Martins D Albuquerque e Vinícius Oliveira Caram Guimarães.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Manuel Baigorri, Presidente**, em 24/12/2024, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **13076635** e o código CRC **7B76E532**.

ANÁLISE Nº 4/2024/RG

Processo nº 53500.113347/2023-41

Interessado: TIM S/A, Oi.S/A, Claro S/A, TELEFÔNICA BRASIL S.A

CONSELHEIRO

RAPHAEL GARCIA

1. ASSUNTO

1.1. Pedidos de Anulação de ato normativo

2. EMENTA

PEDIDO DE ANULAÇÃO DE ATO NORMATIVO. REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (RGC). AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. PETIÇÕES EXTEMPORÂNEAS. NÃO CONHECIMENTO.

2.1. Pedido de anulação se presta a apontar ilegalidade em determinado ato administrativo ou normativo emanado pela Administração Pública.

2.2. Ausência de ilegalidade nos dispositivos contestados.

2.3. Improcedência dos pedidos.

2.4. Petições extemporâneas protocolizadas após a publicação da pauta da Reunião do Conselho Diretor na qual se incluiu o presente processo. Ausência de fatos novos. Não conhecimento.

3. REFERÊNCIAS

3.1. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicação (LGT);

3.2. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (LPA);

3.3. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que aprovou o Regimento Interno da Anatel (RIA);

3.4. Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC).

4. RELATÓRIO

I. DOS FATOS

4.1. Tratam-se de Pedidos de Anulação de ato normativo apresentados por TIM S/A (11297885), Oi S/A - Em Recuperação Judicial (11297896), TELEFÔNICA BRASIL S/A (11297895) e CLARO S/A (11315090), em razão de suposta nulidade de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023.

4.2. Os autos foram instaurados em 20 de dezembro de 2023 por Despacho Ordinatório (11297764) da Chefe de Gabinete da Presidência da Anatel, que determinou o desentranhamento dos Pedidos de Anulação dos autos do Processo 53500.061949/2017-68 e a instauração do presente procedimento específico.

4.3. Ato contínuo, nos termos do que preceitua o art. 78 do Regimento Interno da Anatel, os autos foram remetidos à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel - PFE para manifestação.

4.4. A PFE se manifestou em 18 de janeiro de 2024, nos termos do Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (11396349).

4.5. Realizado sorteio em 15 de fevereiro de 2024, fui designado Relator da matéria (11507937).

4.6. Em 29 de fevereiro de 2024, o Presidente do Conselho Diretor aprovou a publicação da Pauta da RCD nº 930, a se realizar em 7 de março de 2024, na qual se incluiu o presente processo.

4.7. Em 1º de março de 2024, após a publicação da pauta, Telefônica, TIM e Claro protocolizaram petições (11596399, 11596663 e 11596717) requerendo a juntada de Parecer Jurídico emitido pelo Professor Ricardo Campos (11596400, 11596665 e 11596718). Em 5 de março de 2024, protocolizaram novas petições (11613522, 11613288, 11613672) acompanhadas de síntese de mencionado Parecer Jurídico.

4.8. São os fatos.

II. DA ANÁLISE

Da admissibilidade dos pedidos de Anulação

4.9. O art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999, permite que a Administração Pública anule seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade.

4.10. O procedimento pode ser iniciado de ofício ou mediante provocação. Nesse último caso, o rito está estabelecido no art. 78 do Regimento Interno da Anatel, *verbis*:

Art. 78. (...)

I - o requerimento será dirigido ao Presidente, que, após a manifestação da Procuradoria, distribuirá a matéria nos termos do disposto no [art. 9º](#);

II - o Conselho proferirá decisão acerca da plausibilidade do pedido deduzido, ocasião em que poderá:

a) determinar o arquivamento dos autos, caso entenda que o pedido formulado não é plausível;

b) determinar o regular processamento do feito pela área competente, na forma disposta neste artigo, caso entenda estar suficientemente demonstrada a plausibilidade do pedido;

c) determinar, concomitantemente à providência prevista na alínea b, a suspensão cautelar da eficácia do ato impugnado, caso entenda haver fundado risco de prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação.

III - o requerente terá legitimidade para apresentar pedido de reconsideração contra a decisão da alínea a do inciso II;

IV - não caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração contra a decisão final do processo.

Parágrafo único. O procedimento de anulação de ato normativo iniciado de ofício observará, no que couber, este artigo.

4.11. Conforme ponderado pela PFE no Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (11396349), é preciso delimitar o objeto do pedido de anulação, como segue com grifos meus:

9. O pedido de anulação se presta a apontar ilegalidade em determinado ato administrativo ou normativo emanado da Administração Pública. Uma vez provocada, tomando conhecimento de algum vício em ato normativo, passa a Administração Pública a ter o dever de anulá-lo.

10. Estabelecida essa simples delimitação, é forçoso dizer que o procedimento de anulação não se presta a revisar atos que já foram objeto de análise, manifestação e exaurimento das vias administrativas em outros procedimentos. Isto é, o procedimento de anulação é utilizado para instar a Administração Pública da ilegalidade em ato administrativo, não sendo cabível como nova instância decisória.

11. Assim, carece de amparo legal ou regimental a tentativa de rediscutir argumentos já expostos em outro processo administrativo e que já foram objeto de análise e decisão da Administração Pública. O inconformismo do administrado em face de um determinado ato administrativo não lhe franqueia o direito de eternamente questioná-lo junto à Administração Pública sob o fundamento de direito de petição. O próprio direito de petição, por sua vez, encontra contraponto nos limites ao exercício do direito (abuso de direito) e no dever de boa-fé do administrado estampado no art. 4º, inciso II, da Lei nº 9.784/99.

Dos dispositivos atacados

4.12. A PFE, em seu Parecer, organizou em itens específicos os temas e dispositivos atacados pelas Requerentes, conforme tabela a seguir:

	TIM	OI	TELEFÔNICA	CLARO
Item 2.3. - Sistema de Registro de Ofertas (Arts. 21 e 23)	✓			
Item 2.4. - Reajuste de Ofertas (Art. 21, §3º, inciso IV, e 39)			✓	✓
Item 2.5. - Migração automática de Oferta (Art. 31, §§1º e 2º)	✓		✓	✓
Item 2.6. - Oferta por Canais Terceirizados (Art. 34, § 2º)	✓	✓	✓	✓
Item 2.7. - Renovação automática de oferta com prazo de permanência (Art. 36, §2º)			✓	✓
Item 2.8. - Impedimento de cobrança de assinatura durante a suspensão parcial (Arts. 70 e 74)	✓	✓	✓	✓
Item 2.9. - Prazo para rescisão (Art. 73)		✓		
Item 2.10. - Medidas Assimétricas (Arts. 90 e 91)	✓		✓	✓

4.13. Passo a tratar do mérito de cada pedido, na sequência dos itens acima mencionados.

Do Sistema de Registro de Oferta (Arts. 21 e 23)

4.14. Os dispositivos questionados pela TIM estabelecem o que segue:

Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

Art. 23. Durante a vigência da Oferta registrada nos termos do art. 21, é vedado à Prestadora alterar qualquer característica de preço, acesso e fruição constante da Oferta, exceto mediante determinação da Anatel conforme previsto no art. 25 ou, no caso do SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo.

4.15. Em seu Pedido de Anulação, a Requerente apresentou os seguintes argumentos:

- o modelo de regulação estipulado pelo RGC seria ineficaz em razão do ônus administrativo prejudicial e desnecessário que a Anatel impõe a si mesma ao ter que gerenciar milhares de Ofertas em seu sistema;
- impacto na dinamicidade concorrencial existente no setor, uma vez que a rigidez das Ofertas diminui a assimetria de informação a respeito do comportamento futuro de cada concorrente, não permitindo uma adaptação rápida de cada player;
- a medida busca resolver um problema inexistente, não sendo possível identificar os riscos relevantes que justifiquem a imutabilidade das condições comerciais estabelecidas em Ofertas aos usuários, sendo que os prejuízos advindos da medida superariam qualquer benefício que possa embasar sua adoção.

4.16. Não há, na argumentação da TIM, qualquer apontamento de ilegalidade, senão mero inconformismo já enfrentado nos autos do Processo nº 53500.061949/2017-68, que tratou do novo RGC.

4.17. Logo se vê que as alegações fogem ao objeto do procedimento de anulação, sendo uma mera tentativa de forçar uma nova instância decisória.

4.18. A PFE, em seu Parecer, examina minuciosamente cada um dos argumentos transcrevendo trechos da Análise de Impacto Regulatório, bem como da Análise do Conselheiro Relator.

4.19. Tais transcrições demonstram não só a existência de um problema, consistente na desinformação dos consumidores em relação às Ofertas, nos moldes como regulamentado pelo RGC aprovado pela Resolução nº 632, de 2014, e pelos regulamentos de cada um dos serviços, levando à regulamentação prevista no novo RGC, como também afasta qualquer alegação de engessamento comercial das prestadoras ou de ônus desmensurado para a Anatel.

4.20. Entendo desnecessário transcrever os trechos mencionados do Parecer, uma vez que as alegações da TIM não apresentam qualquer argumento de ilegalidade que possa fundamentar a nulidade dos arts. 21 e 23 do RGC aprovado pela Resolução nº 765, de 2023. No entanto, considero o conteúdo do referido Parecer como base para a decisão.

Do Reajuste de Ofertas (Art. 21, §3º, inciso IV, e 39)

4.21. O reajuste de preços das Ofertas foi regulamentado como segue:

Art. 21 Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

(...)

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s): (...)

IV - critérios e data base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses da data da contratação, observado o disposto no art. 39; (...)

Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor.

§ 1º A Prestadora poderá definir datas-bases para a realização de reajustes, desde que, cumulativamente:

I - observe o prazo previsto no caput;

II - informe ao Consumidor a data-base a que está vinculado no momento da contratação; e,

III - faça constar as datas-bases na Oferta quando de seu registro na Anatel.

§ 2º Excetuam-se da disposição do caput os reajustes das Ofertas de Plano Básico, do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória - PASOO e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial - AICE do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

§ 3º O Grupo de Implantação disporá sobre o cumprimento das determinações contidas no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, relativas à divulgação, pela Prestadora, do valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos 5 (cinco) anos.

4.22. A legalidade dos dispositivos foi questionada pela Telefônica e pela Claro.

4.23. Para a Telefônica, e tais argumentos se aplicariam a todos os dispositivos por ela questionados, a despeito da existência de uma AIR inicial e do lapso temporal entre ela e a aprovação final da proposta, os impactos econômicos e sociais de algumas propostas não foram devidamente materializados nos autos. Um desses casos seria a proposta de reajuste de ofertas que, embora presente na AIR, sofreu substancial alteração durante a tramitação do processo sem uma nova análise, o que violaria diretamente a Lei nº 13.874, de 2019 ([Lei da Liberdade Econômica](#)).

4.24. Especificamente sobre o dispositivo em comento, como o cerne da discussão reside na transparência e informação clara, seria mais eficaz fortalecer mecanismos que assegurassem a compreensão e ciência do usuário em relação às cláusulas contratuais. No entanto, adotou-se regra que viola os princípios constitucionais da livre iniciativa, da legalidade e da razoabilidade, bem como os arts. 5º, 6º, 126 e 128 da Lei 9.742, de 1997 ([LGT](#)), na medida em que a legislação não prevê qualquer óbice ao reajuste em data-base fixa prevista no instrumento contratual, sendo essa uma prática costumeira do mercado.

4.25. A obrigação imporia ônus excessivo às prestadoras que deverão gerir 365 datas-base diferentes para o reajuste de cada plano, o que é inviável e oneroso. Ademais, ao estipular tratamento distinto para as Ofertas de Plano Básico, do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória - PASOO e do Serviço de Acesso Individual Classe Especial - AICE, teria havido nítida quebra de isonomia entre os usuários, que receberão tratamento diferente. Da mesma forma, cria um cenário propício de tratamento discriminatório entre usuários que aderem a um mesmo plano em momentos distintos.

4.26. Por fim, alega que a AIR, embora reconheça haver custos de adaptação de sistemas, não os estimou.

4.27. Por todo o exposto, requereu a anulação dos dispositivos, mantendo a mesma sistemática do RGC aprovado pela Resolução nº 632, de 2014, que prevê apenas que o reajuste não pode se dar em prazo inferior a 12 (doze) meses.

4.28. A Claro, por sua vez, questiona a proporcionalidade do dispositivo baseada em três pilares: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. No primeiro caso, afirma que a regra não soluciona o problema de falta de informação identificado na AIR. Quanto à necessidade, a AIR deveria prever meios alternativos, como o envio de SMS para consumidores. Por fim, quanto à proporcionalidade em sentido estrito, não teria havido tal etapa, uma vez que não se comparou custos e benefícios da medida imposta.

4.29. O RGC aprovado pela Resolução nº 632, de 2014, estabelece que o consumidor tem direito ao **prévio conhecimento e à informação adequada** sobre as condições de contratação, prestação, meios de contato e suporte, formas de pagamento, permanência mínima, suspensão e alteração das condições de prestação dos serviços, especialmente os preços cobrados, bem como a **periodicidade e o índice aplicável, em caso de reajuste**. Tal informação deveria ser prestada antes da contratação, além de constar em um Sumário, no Espaço Reservado e no documento de cobrança.

4.30. Além disso, estabelece que os reajustes não podem ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses.

4.31. Apesar de todas essas regras, a AIR identificou a falta de informação adequada quanto às regras de reajuste como um problema que persistia, mesmo após vários anos de vigência do RGC, restando evidenciada, durante a Tomada de Subsídios, duas formas de reajuste praticadas no mercado: (i) a data da contratação pelo consumidor; ou (ii) a data do lançamento comercial da oferta.

4.32. Em sendo assim, imperioso notar que a regra vigente que previa diversas formas de informação sobre reajuste não surtiu o efeito desejado. Logo, o argumento da Telefônica e da Claro não deve ser acatado.

4.33. A escolha da alternativa que prevê a padronização dos reajustes entre as demais analisadas foi tomada após verificação das vantagens e desvantagens de cada uma delas. Ademais, não houve alteração substancial da proposta, mas sim o seu incremento, possibilitando o reajuste por datas-base.

4.34. O fato de a legislação não obrigar o reajuste em uma data-base fixa não proíbe que a Anatel assim o regule. De toda forma, ao dispor sobre a possibilidade de adoção de datas-base distintas, a Anatel ainda permitiu que a Prestadora gerencie sua administração financeira e reduza a quantidade de datas-base a serem geridas.

4.35. Frágil também é a afirmação de haver cenários de tratamento discriminatório, na medida em que todos que se encontrarem na mesma situação (por exemplo, contrataram na mesma data) receberão tratamento igual.

4.36. Quanto ao argumento de inadequação trazido pela Claro, a PFE citou entendimento do Min. Luis Fux, trazido pela própria interessada, para afastar a alegação, no seguinte sentido: *"a adequação é satisfeita com a simples escolha de um meio que promova minimamente o fim, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro"*.

4.37. No que se refere à necessidade, a PFE chancelou que na AIR a Anatel avaliou outras medidas, inclusive as de caráter informacional como a mencionada pela Claro, o que demonstra a improcedência do argumento.

4.38. Por fim, no que se refere à proporcionalidade em sentido estrito, a PFE também ressalta que os custos e benefícios para a análise dessa proporcionalidade não se limitam apenas aos aspectos financeiros ou mensuráveis. A AIR ponderou entre os direitos fundamentais patrimoniais e de livre iniciativa das prestadoras, e os benefícios da nova regra para os consumidores.

4.39. A PFE vai além e consigna que nem a Lei nº 13.848, de 2019 ([Lei das Agências](#)), nem a sua regulamentação feita pelo [Decreto nº 10.411](#), de 2020, exigem que haja precificação de todos os custos e benefícios envolvidos.

4.40. Rechaçam-se, assim, todos os argumentos de ilegalidade trazidos pelas Prestadoras.

Da migração automática de Ofertas (Art. 31, §§1º e 2º)

4.41. O novo RGC assim disciplina a matéria:

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

I - a extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado;

II - o término do Prazo de Vigência determinado da Oferta;

III - o término do Prazo de Permanência;

IV - os reajustes que passarão a vigorar; e,

V - a alteração da lista de canais disponibilizados na Oferta contratada de SeAC, nos casos previstos no art. 23.

§ 1º As comunicações relacionadas aos incisos I e II deverão alertar o Consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido.

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

4.42. Tim, Telefônica e Claro requereram anulação do dispositivo, mais especificamente do §2º do art. 31. Vale notar que a Tim também requereu a anulação do §1º, mas sua argumentação se refere unicamente ao §2º.

4.43. Em suma, a irrisignação das Prestadoras consiste no que segue:

a) para a Tim, o duplo requisito da nova Oferta (ser de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência) é incompatível com a dinâmica de mercado, em dispor de Ofertas mais alinhadas às necessidades do consumidor, e implica na vedação à recomposição do valor de um serviço continuado, se opondo ao ordenamento jurídico aplicável aos contratos;

b) para a Telefônica e para a Claro, a regra apresenta vício formal por não constar da AIR ou da Consulta Pública. No mérito, a migração de Oferta pautada exclusivamente no preço poderá negligenciar aspectos como qualidade dos serviços oferecidos, a cobertura da rede, a velocidade de conexão entre outras características técnicas. Para a Telefônica, seria necessário garantir uma abordagem prévia do consumidor, juntamente com garantias para rescindir o contrato sem multa ou optar por uma oferta diferente, caso não esteja de acordo com a escolha da Prestadora;

c) a Claro sustenta que a regra prejudica o consumidor, pois, em razão da inflação, uma oferta equivalente à extinta ou expirada provavelmente teria um preço maior, o que implica em colocar o consumidor em uma oferta com menos benefícios. Além disso, a regra violaria os deveres de estimular a expansão do uso de redes, incremento da oferta e ampliação da conectividade e da inclusão digital, previstos no art. 2º da LGT.

4.44. Inicialmente, é importante ressaltar que o novo RGC teve como um de seus objetivos reduzir a assimetria informacional dos consumidores em relação às Ofertas. Para tanto, uma das revisões mais amplas foi justamente a referente a esse instrumento, que será único e englobará em seu teor todos os descontos, prazos, limites, entre outros aspectos.

4.45. O novo RGC estabeleceu que o Prazo de Vigência de uma Oferta pode, a critério da Prestadora, ser determinado ou indeterminado. Contudo, a intenção do regulador é que se pratique a comercialização de Ofertas mais longevas, justamente para que o consumidor possa assimilar todas as condições contratadas.

4.46. Para tentar evitar Ofertas com Prazos de Vigência muito curtos, sem tempo hábil para a assimilação do consumidor, o novo RGC deu ênfase à necessidade de comunicação prévia quando do término desse prazo, como também nos casos de extinção de Ofertas de prazo indeterminado, devendo, especialmente, a Prestadora alertar sobre as consequências de não aderir a uma nova Oferta. Criou-se assim, uma obrigação para a Prestadora, para que ela gerencie de forma mais atenta a sua base de usuários, cuidando de cada consumidor de forma mais próxima, buscando oferecer produtos mais interessante para cada Consumidor, sob pena de ver sua base se esvaír.

4.47. O cumprimento desse requisito de comunicação prévia demonstrará a boa-fé da Prestadora em tomar todas as medidas para permitir que seu consumidor, de livre e espontânea vontade, contrate uma nova Oferta que melhor se encaixa em seu perfil.

4.48. Vale notar que o §2º do art. 31 foi inserido como uma alternativa a ser utilizada apenas em último caso, quando o consumidor não se manifesta em tempo hábil, tão somente para não causar maiores prejuízos às partes: ao consumidor, para que não fique sem serviço ou mesmo para que não perca seu código de acesso; à Prestadora, para que não sofra redução em sua base de clientes em razão da insatisfação de um consumidor desatento aos comunicados prévios.

4.49. Imagina-se que essa migração automática seja temporária, apenas até o consumidor buscar uma nova Oferta que melhor lhe atenda, de forma que não se está vedando uma recomposição de valor, o estímulo à expansão de redes, nem qualquer outro empecilho suscitado pelas Prestadoras.

4.50. E se houve migração automática, a escolha não foi de livre iniciativa do consumidor. Portanto, não há que se falar em vinculação a uma Oferta com Prazo de Permanência, uma vez que um dos requisitos desse tipo de Oferta é a concessão de um benefício em troca do COMPROMETIMENTO do consumidor em permanecer vinculado a ela por um determinado período de tempo. Ora, se ele não se comprometeu, se não aderiu espontaneamente, contraria todos os princípios que regem uma relação contratual impor ao consumidor a obrigatoriedade de se manter naquela Oferta por um prazo mínimo.

4.51. O critério de preço escolhido pelo regulador para que ocorra a migração, em detrimento de benefícios ou qualidade, conexão, entre outros, visou preservar o equilíbrio contratual, evitando prejuízo financeiro inesperado ao consumidor. Novamente, é de se esperar que a Prestadora aja com boa-fé e não migre o consumidor para uma Oferta com benefícios e qualidade muito aquém da Oferta extinta ou daquela cuja Prazo de Vigência que atingiu seu termo, sob o risco de perder seu consumidor para uma Prestadora concorrente.

4.52. Entende-se o receio das Prestadoras em suas colocações, especialmente em um mercado extremamente competitivo. Contudo, a presente explanação demonstra justamente a compatibilidade da norma com a dinâmica de mercado, ao contrário do que alegam a TIM, Claro e Telefônica. O que o novo RGC busca é que as Prestadoras fortaleçam a sua comunicação com o consumidor, a confiança deste em suas marcas, evitando ao máximo que sua conduta seja geradora de insatisfações.

4.53. Tecidas essas considerações sobre o mérito, o que por si só já afasta qualquer alegação de ilegalidade da norma, cumpre analisar o questionamento de vício formal em razão da inexistência de AIR sobre a norma específica.

4.54. Como já destacado, a regra advém de uma das premissas do novo RGC, de reduzir a assimetria informacional, sem se descuidar da legislação pátria, especialmente a que rege os contratos e as relações de consumo.

4.55. Nesse sentido, a PFE destacou, em seu Parecer, o equívoco das interessadas em supor que a Lei nº 13.874, de 2019, a Lei 13.848, de 2019, o Decreto nº 10.411, de 2020, ou mesmo o Regimento Interno da Anatel, exijam que todo dispositivo normativo deva ser precedido de uma AIR. Esclarece a PFE:

76. O que essas normas estatuem é a necessidade de AIR para a edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal. No presente caso, por se tratar de uma remodelação integral do Regulamento Geral do Consumidor – RGC, a área técnica produziu a AIR (SEI n. 3639816), datada de dezembro de 2018, cuidando de temas a serem reavaliados no âmbito do novo RGC. Tanto assim o foi que a AIR está subdividida em eixos, temas e subtemas; cada um deles analisando aspectos macro do direito dos consumidores de serviços de telecomunicações. (grifei)

4.56. Expôs também que a não realização de AIR sequer é motivo idôneo para anular o ato, conforme Decreto nº 10.411, de 2020, *verbis*:

Art. 21. A inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada.

4.57. Nesse contexto, vale observar que a questão foi objeto de uma análise macro na AIR, ao contrário do que alegam as Prestadoras. O Tema 1 se ocupou das condições gerais da oferta, sendo o dispositivo mencionado o desenvolvimento operacional da alternativa proposta que, na visão do Conselheiro Vistor, acompanhada posteriormente de seus pares, seria menos gravosa ao consumidor e para a Prestadora que a opção de uma suspensão do serviço, prevista na versão da área técnica.

4.58. Ademais, o Regimento Interno da Anatel permite emendas ao texto original por qualquer Conselheiro, como segue:

Art. 64. Caberá ao Relator da proposta final de ato normativo encaminhar à apreciação do Conselho Diretor a proposta de instrumento deliberativo, bem como as críticas e sugestões derivadas da Consulta Pública e, quando houver, da Audiência Pública, com a análise da respectiva Superintendência, assim como aquelas formuladas pelos Comitês de que trata o art. 60 do Regulamento da Agência.

Parágrafo único. Qualquer Conselheiro poderá propor emendas ao texto original, assim como apresentar proposta substitutiva.

4.59. É certo que até a aprovação final da norma, debates irão existir e mudanças serão promovidas, o que é natural do processo e não enseja a realização de uma nova Consulta. Caso contrário, não seria permitido qualquer emenda pelos Conselheiros.

4.60. Portanto, não há qualquer ilegalidade na norma questionada.

Da Oferta por Canais Terceirizados (Art. 34, §§ 1º e 2º)

4.61. Todas as interessadas questionaram a legalidade do art. 34, §2º (sendo que a Tim questionou, adicionalmente, o §1º), que estabelece:

Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses.

4.62. As alegações foram resumidas pela PFE em seu Parecer, conforme transcrevo:

98. A TIM alega violação ao art. 42 da LGT e art. 59, § 4º, do Regimento Interno da Agência pela norma não ter sido submetida à Consulta Pública, além de não ter sido objeto de análise pormenorizada no âmbito da AIR. Alega, ainda, questões relativas ao mérito administrativo, qual seja, incapacidade da norma de mitigar eventuais fraudes e a desnecessidade da norma.

99. A Telefônica afirma que teria ocorrido violação aos arts. 170 e 173 da Constituição Federal e aos arts. 5º e 128, da LGT, tendo a norma sido incluída “sem amparo legal e sem estudos econômicos”, violando, ainda, o art. 55, do RST. Aduz que se trata de uma relação jurídica puramente comercial, fugindo a competência estabelecida no art. 1º da LGT e violando o § 3º, do art. 61 do RST.

100. A Oi alega violação aos arts. 1º, inciso IV, 170, 173 e 174 da Constituição Federal, aduzindo que a Agência teria promovido uma interferência indevida na relação jurídico contratual das prestadoras com terceiros. Alega que a solução contida no art. 34, §2º seria inviável tecnicamente para a Oi, com reformulação do seu modelo de negócios, além de poder ser inviável financeiramente para o seu parceiro comercial. Conclui que o custo regulatório da medida, portanto, precisaria ser mais bem estudado e detalhado.

101. A Claro alega violação ao art. 9º, §§1º e 3º da Lei das Agências c/c o art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, já que a norma não teria sido cogitada em AIR e nem submetida à Consulta Pública. Afirma que teria ocorrido interferência indevida da Agência em uma relação comercial das prestadoras com os seus representantes e dealers, contrariando o art. 94, §2º da LGT e o art. 61 do RGT.

4.63. Assim como tratei na análise do tópico anterior, repiso aqui os mesmos argumentos discorridos nos itens 4.52 a 4.56 para afastar qualquer ilegalidade da norma na que se refere à ausência de AIR e/ou de Consulta Pública.

4.64. Como bem apontado pela PFE, o tema 4 da AIR tratou de questões de telemarketing e a revisão da norma em si tinha por fulcro todo o modelo de proteção do consumidor.

4.65. Da diligência efetuada pelo Conselheiro Vistor Vicente Aquino, resta claro que o dispositivo questionado tem relação com o tema telemarketing, com o combate a práticas abusivas e comportamento predatório de representantes comerciais, como também com a proteção de dados pessoais, matéria já prevista em Lei, assim como com o combate a fraudes que, em seu sentido mais amplo já é um dever endereçado às Prestadoras no Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73, de 1998.

4.66. É justamente nesse sentido que, embora se trate de uma relação contratual entre Prestadora e terceiros, o serviço objeto desse contrato é um serviço de telecomunicações com impacto direto no consumidor. Portanto, pode e deve a Anatel definir contornos dessa atividade quando entender cabível para

manter a regularidade da prestação do serviço.

4.67. Por fim, corroboro com o opinativo da PFE no sentido de que discutir se o mérito da proposta é ou não capaz de mitigar a ocorrência de eventuais fraudes não é cabível em Pedido de Anulação. Para isso existem outros instrumentos, entre eles a Análise de Resultado Regulatório - ARR. Caso a norma venha a se mostrar ineficiente ou insuficiente, uma nova revisão do RGC pode ser incluída na Agenda Regulatória.

4.68. Do exposto, não há ilegalidade no dispositivo questionado.

Da renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência (Art. 36, § 2º)

4.69. O art. 36, §2º, ora questionado, possui a seguinte redação:

Art. 36. A Oferta poderá prever Prazo de Permanência de no máximo 12 (doze) meses, durante o qual o Consumidor se comprometerá a permanecer a ela vinculado, em contrapartida a um benefício concedido pela Prestadora.

[...]

§ 2º É vedada a renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência

4.70. O dispositivo foi questionado pela Claro e pela Telefônica, pelas seguintes razões:

- a) para a Claro, o dispositivo viola a liberdade de escolha dos usuários, prevista no art. 3º, II, da LGT e no art. 6º, II, do CDC;
- b) para a Telefônica, a norma acarretaria supressão de vantagens comerciais para a prestadora e para o consumidor e desconsidera o ambiente competitivo e dinâmico do setor, havendo violação dos princípios constitucionais da livre iniciativa, da legalidade, da razoabilidade, assim como os pressupostos que tutelam a imposição de novas regras pela Administração.

4.71. Absolutamente infundadas as alegações da Claro e da Telefônica.

4.72. Como mencionei acima, a vinculação do consumidor a uma Oferta com Prazo de Permanência depende de sua aceitação a um benefício concedido pela Prestadora. Dessa forma, não há que se falar em renovação automática. Esta sim, violaria a sua liberdade de escolha.

4.73. Vale notar que o RGC aprovado pela Resolução 632, de 2014, continha disposição semelhante, que dispunha que a Prestadora poderia OFERECER benefícios ao consumidor e, em contrapartida, exigir a sua permanência mínima a um contrato. Caso não se interessasse pelo benefício, o consumidor poderia aderir a qualquer serviço sem a necessidade de permanência mínima.

4.74. As disposições do RGC aprovado pela Resolução nº 765, de 2023, apenas se diferenciam em razão da alteração ampla nas disposições sobre a Oferta.

4.75. A norma não proíbe a renovação da Oferta, mas sim a renovação AUTOMÁTICA. Deve a Prestadora entrar em contato com o consumidor e lhe propor a adesão a uma nova Oferta ou à mesma Oferta, caso ainda esteja dentro do Prazo de Comercialização, com benefícios que se sujeitam a uma contrapartida, qual seja, a permanência mínima.

4.76. Por tal razão, demonstrada a legalidade da norma, também não há que se falar em violação a princípios constitucionais como deseja a Telefônica.

Do impedimento de cobrança de assinatura durante a suspensão parcial (Arts. 70 e 74)

4.77. Os arts. 70 e 74, ora questionados, possuem a seguinte redação:

Art. 70. A Prestadora poderá suspender o provimento do serviço após o decurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o Consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade.

Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.

4.78. A legalidade do dispositivo foi suscitada por todas as Prestadoras interessadas, apesar da ampla discussão sobre seu teor quando da aprovação do novo RGC.

4.79. Na discussão previamente à aprovação as Prestadoras alegavam prejuízos financeiros consideráveis com a proposta sem, contudo, conseguir demonstrá-los.

4.80. Tim e Oi voltam agora a pautar a discussão em prejuízos advindos da medida que não teriam sido considerados pela Anatel, além de a regulamentação incentivar a inadimplência. A Claro, em sentido semelhante, afirma que a norma fere o Decreto 10.411, de 2020, pois os custos de manutenção do serviço não foram avaliados na AIR, sendo dever da Anatel apurá-los.

4.81. A Claro ainda alega violação ao art. 126 da LGT, no sentido de que a Prestadora não está obrigada a suportar custos sem a devida contrapartida financeira.

4.82. A Telefônica, por sua vez, além de também afirmar que os impactos econômicos não foram considerados, em afronta ao art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, adiciona que “a alegação de desoneração em relação a outras obrigações não constitui justificativa suficiente, devendo a Agência comprovar que as restrições à liberdade e à propriedade guardam relação de necessidade às questões econômicas, competitivas e consumeristas, sob pena de afronta o art. 4º, V, da Lei nº 13.874/2019 e o art. 4º da Lei das Agências”.

4.83. Primeiramente, tem-se que, atualmente, os serviços prestados durante a suspensão são aqueles que não impõem custos aos consumidores, como o recebimento de chamadas e a realização de chamadas para serviços públicos de emergência, e representam custos marginais para a própria Prestadora, que não demonstrou o contrário.

4.84. De toda forma, a proposta do novo RGC ainda apresentou uma desoneração de obrigações para as prestadoras em relação à regulamentação vigente, conforme tabela apresentada pela área técnica no Informe nº 4/2023/SRC (10050318):

Serviço	Obrigação	RGC Atual		Suspensão (60 dias) SEI nº 9389461
		Suspensão Parcial (30 dias)	Suspensão Total (30 dias)	
SCM	Manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada	Sim (art. 92, III)	Não	Não
SeAC	Disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória	Sim (art. 92, II)	Não	Não
SMP	Manutenção da capacidade de <u>recebimento</u> de chamadas e mensagens de texto;	Sim (art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias (art. 73, I)
	Possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 73, II)
	Na conexão de dados, manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada.	Sim (Art. 92, III)	Não	Não
	Ter preservado o seu código de acesso, nos termos da regulamentação.	Sim (art. 94, II)	Sim (art. 94, II)	Sim (art. 73, III)
STFC	Manutenção da capacidade de <u>recebimento</u> de chamadas;	Sim (art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias (art. 73, I)
	Possibilidade de originar chamadas aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 94, I)	Sim (art. 73, II)
Todos	Acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora	Sim (art. 94, III)	Sim (art. 94, III)	Sim (art. 73, IV)

4.85. Logo se vê que as regras são mais rigorosas que as do RGC vigente para o consumidor, razão pela qual menos sentido faz continuar permitindo a

cobrança de valores de assinatura no período de suspensão.

4.86. Questões que especulam eventual incentivo à inadimplência podem, futuramente, caso comprovada pelas Prestadoras, vir a ser revistas em uma nova regulamentação, mas esse aspecto foi amplamente discutido pelo Conselho Diretor com a área técnica previamente à aprovação da norma, não havendo, de antemão, qualquer preocupação nesse sentido.

4.87. Quanto aos supostos prejuízos que as Prestadoras poderão sofrer, como dito, não houve demonstração inequívoca que pudesse ensejar a alteração da proposta aprovada. Nesse sentido, o Informe nº 4/2023/SRC (10050318) trouxe as seguintes considerações:

11.1. Os custos incorridos pelas prestadoras para a prestação dos serviços de telecomunicações podem ser classificados, de forma geral, em custos variáveis e custos fixos. Os custos variáveis são, normalmente, custos relacionados ao uso da rede, que variam conforme o consumo dos serviços de telecomunicações pelos usuários, enquanto os custos fixos são aqueles que não sofrem alterações devido ao consumo dos serviços pelos usuários, como os dispêndios relacionados às despesas administrativas e comerciais.

11.2. Quanto à primeira categoria de custos - custos variáveis - o usuário que efetua a ligação é quem remunera a rede, ou seja, por mais que os clientes inadimplentes estejam recebendo ligações, os custos relacionados à chamada já estão sendo remunerados pela outra ponta. No que se refere aos custos fixos, mesmo que as prestadoras tivessem a prerrogativa de desligar o cliente imediatamente após esse se tornar inadimplente, essas despesas não se modificariam a curto prazo, já que elas não estão diretamente relacionadas aos usuários e ao seu uso da rede, mas sim à prestação do serviço como um todo.

11.3. Por outro lado, existem serviços de emergências para quais os usuários inadimplentes poderiam realizar ligações sem que essas sejam remuneradas. Todavia, a quantidade de ligações e, como consequência, os custos incorridos pelo uso da rede que não estão sendo remunerados, são inexpressivos.

11.4. Assim, mesmo que as prestadoras tivessem uma base de clientes inadimplentes demasiadamente ampla, em que uma frustração de receita por apenas 60 dias fosse capaz de impactar substancialmente a sustentabilidade do negócio, é importante lembrar que a empresa certamente incorpora todos os custos, inclusive de inadimplência, nas suas práticas de preço.

11.5. Por esses motivos, esta área técnica não enxerga justificativas para efetuar qualquer cobrança aos usuários inadimplentes que estiverem sob suspensão.

11.6. Por fim, vale a pena lembrar que o modelo de custos é utilizado como um remédio regulatório concorrencial para estimular a competição nos mercados de atacado, assim como separação contábil e medidas de controle de preços de produtos de atacado nos moldes do PGMC. Tais medidas se aplicam ao relacionamento entre prestadores com poder de mercado significativo (em mercados de atacado) e demais prestadores de serviços de telecomunicações. Nunca entre prestadores e usuários. Assim, a utilização de elementos de custos para práticas comerciais de varejo é medida extrema e, adicionalmente, envolveria também a aplicação de obrigação de prestação de informações de custos para as empresas de pequeno porte.

[...]

12.3. De acordo com a teoria clássica da economia, as decisões de consumo do indivíduo buscam a maximização da utilidade esperada do consumidor, tendo em conta o seu rendimento. A maximização da utilidade (na ausência de risco e incerteza) é obtido a partir de dois pressupostos principais: a) a função de utilidade do indivíduo que corresponde a um universo de curvas de indiferença; b) o constrangimento orçamental que limita as possibilidades de cesta de consumo do indivíduo.

12.4. Desta forma, o consumidor maximizará a sua utilidade ao consumir uma determinada cesta de bens ao selecionar as quantidades que traduzem a melhor combinação. Além disso, os indivíduos racionais, quando bem informados, são capazes de antecipar os riscos envolvidos na aquisição de determinado produto e de chegar à conclusão de que o pagamento atrasado diminui sua utilidade global, pois o indivíduo pagará mais pelo consumo do mesmo produto se comparado ao pagamento tardio. Portanto, o consumidor é capaz de fazer boas escolhas quando bem informado, inclusive levando em consideração seus efeitos intertemporais, como a interrupção da fruição de seu consumo.

12.5. Já existe um claro estímulo econômico previsto nas relações entre prestadoras e consumidores com o objetivo de incentivar a não incorrência de inadimplência: multas e juros de mora. Esses instrumentos tratam-se, naturalmente, de um contra incentivo pecuniário que diminui a utilidade do indivíduo quando se faz o pagamento de determinado consumo fora dos prazos acordados. Portanto, sob o ponto de vista do instrumento econômico-comportamental aplicado, não se verifica qualquer diferença entre a imposição de uma assinatura “permanente” durante o tempo de suspensão do serviço e a aplicação de uma multa ou a incidência de juros. Todos esses instrumentos estariam tratando da aplicação de um mesmo remédio comportamental, apenas de espécies distintas de um mesmo gênero.

12.6. Logo, a inexistência de uma cobrança de outro tipo durante o período de suspensão do serviço não se configura em uma inexistência de uma penalidade financeira ao usuário com pagamento em atraso. A partir daí já se pode tirar uma primeira conclusão no sentido de que não existe um estímulo à inadimplência pela inexistência de tal cobrança.

[...]

12.12. Existem diversos estudos disponíveis na literatura sobre o impacto da incidência de multa na correção do comportamento dos indivíduos e, quase todas, corroboram o fato de existir uma necessária correlação de causalidade entre a existência de uma penalidade (multa) e a mudança do comportamento do indivíduo. Isso particularmente se acentua na medida em que a penalidade for mais gravosa. Não obstante, mesmo penalidades extremas não impedem a ocorrência de comportamentos, caso contrário, por exemplo, não mais existiriam assassinatos, já que tal comportamento impõe uma extrema penalidade. Logo, a dosimetria das penalidades deve ser sopesada com outros aspectos que são tão importantes quanto os meramente econômicos.

12.13. Mesmo que se reconheça que a incidência de penalidades pecuniárias cumpra funções importantes para desincentivo de comportamentos indesejados, regulação de mercados, incentivo ao cumprimento de prazos, promoção de comportamento pró-social, dentre outras, o uso excessivo tende a gerar efeitos negativos, criando ressentimentos, incentivando a evasão ou mesmo a inadimplência assumida, ou levando as pessoas a adotarem estratégias para ludibriar os sistemas para evitar as penalidades. Portanto, sob o ponto de vista da economia comportamental, é fundamental equilibrar o uso de multas com outras abordagens, como incentivos positivos e estratégias de design no produto (e dos processos relacionados ao produto) que tornem o comportamento desejado facilitado e atraente.

12.14. Assim, o objetivo das mais modernas abordagens da economia comportamental é criar um ambiente que promova escolhas melhores e mais alinhadas com os objetivos desejados, sem recorrer constantemente à punição. Exemplos práticos recentes na economia comportamental têm mostrado que essas abordagens mais sutis, e menos intervencionistas, tem gerado melhores respostas no sentido de estimular os comportamentos para o objetivo desejado.

12.15. Na economia comportamental é bastante usual se recorrer ao conceito de nudges quando se avaliam os processos de tomada de decisão dos indivíduos. Isto é, em um contexto de tomada de decisão em que existe determinada arquitetura de escolhas, o conceito de nudges trata-se de estímulos que podem ser aplicados nas diversas etapas da tomada de decisão que influenciam na mudança do comportamento do indivíduo de maneira presumível. No entanto, esse estímulo não pode ser uma imposição ou uma proibição ou mesmo uma alteração significativa dos estímulos econômicos.

12.16. Os nudges desempenham um papel fundamental na economia comportamental ao oferecer uma abordagem sutil, mas eficaz, para melhorar as escolhas individuais e coletivas. Esses empurrões suaves, muitas vezes baseados em insights psicológicos e comportamentais, têm o poder de influenciar as decisões das pessoas de maneira positiva, sem impor restrições ou mudanças drásticas. Ao tornar mais fácil para as pessoas fazerem escolhas que beneficiem sua saúde, finanças ou meio ambiente, os nudges podem levar a resultados significativamente melhores. Eles capitalizam a propensão natural para a inércia das ações, simplificando a tomada de decisões e alinhando-a com objetivos mais benéficos a longo prazo, tornando-se assim uma ferramenta valiosa para impulsionar a tomada de decisões mais informadas e benéficas para o indivíduo e para as empresas.

12.17. Sendo assim, em particular ao tema da inadimplência, outras abordagens tais como alternativas de contratação com pagamento antecipado, modalidades de cobrança com maior garantia de sucesso na captura, oferta de recompensas para usuários que atuam com comportamentos responsáveis, análise do enquadramento do perfil do usuário à quem ele contrata, notificações amigáveis e pouco intrusivas, dentre outras, tendem a ser melhores alternativas para estimular a inadimplência dos consumidores. Isso ganha particular força no contexto em que já existe uma penalidade pecuniária aplicável ao contexto das cobranças dos serviços de telecomunicações: as multas e os juros.

12.18. Além disso, entende-se que o novo texto proposto para o RGC, que endurece os serviços que devem continuar a serem prestados durante o período de suspensão se comparados à versão vigente, é maior incentivo à inadimplência do que a cobrança de uma taxa do consumidor durante o período de suspensão. Isso porque o consumidor não conseguirá usufruir do serviço após a suspensão, limitando-se a poder receber chamadas e realizar chamadas de emergência, no caso dos serviços de voz. Vale lembrar que, na maior parte dos casos, as prestadoras já oferecem aos seus clientes linhas telefônicas fixas gratuitas no caso dos combos com o SCM e o SEAC e que os serviços pré-pago já permitem o recebimento de chamadas e a realização de chamadas emergenciais mesmo que o consumidor não possua crédito.

12.19. Portanto, nesse caso concreto de avaliar se a incidência da proposta do art. 75 poderia servir como um estímulo à inadimplência recorrente do consumidor, deve-se sopesar os argumentos não estritamente econômicos no sentido da manutenção do texto tal como proposto pela área técnica. Primeiramente, porque já existe na relação contratual estabelecida entre prestadoras e consumidores uma penalidade pecuniária na forma de multa e juros, tratando-se a incidência de uma cobrança durante o período de suspensão de mera variação de um mesmo gênero de penalidade. Em segundo lugar, as ferramentas mais modernas da economia comportamental têm mostrado que outros tipos de intervenções têm alcançado resultados particularmente interessantes e mais eficazes do que os fluxos punitivistas para o usuário. Adicionalmente, os fatores morais e jurídicos que já foram pontuados apontam para a não viabilidade desse tipo de cobrança, repisa-se:

a) a ausência de prestação de serviços que resultem em ônus ao usuário durante o período de suspensão capaz de justificar uma contraprestação;

b) que os custos de inadimplência devem ser suportados pelas multas e juros devidos em decorrência da mora (art. 56, V, c/c art. 80, § 1º da Minuta de Resolução SEI nº 9389461), e não pela cobrança de "assinatura" ou de outros valores;

c) que o não incremento da dívida do usuário durante o período de suspensão colabora para a regularização do débito; e

d) não ter sido demonstrada a construção dos cálculos apresentados pelas Prestadoras peticionantes, os quais teriam a finalidade de comprovar a alegação quanto ao impacto financeiro da proposta prevista na Minuta de Resolução SEI nº 9389461.

4.88. Não há, portanto, qualquer violação ao Decreto nº 10.411, de 2020, haja vista que a proposta aprovada foi precedida de exaustivos debates e análise aprofundada da matéria. Pela mesma razão, não há qualquer violação ao art. 20 da LINDB ou dos pressupostos a serem observados pela Administração Pública.

Do prazo para rescisão (Art. 73)

4.89. O dispositivo questionado estabelece o que segue:

Art. 73. Transcorridos 60 (sessenta) dias da suspensão do serviço, a Prestadora poderá rescindir o contrato de prestação de serviço mediante prévia notificação do Consumidor.

4.90. A Oi, com fundamento no art. 20 da LINDB, argumenta que o prazo de 75 (setenta e cinco) dias entre a notificação de inadimplência e a rescisão contratual não teve seu impacto aprofundado na AIR, de forma que seria ilegal. Além disso, estaria se impedindo a cobrança de um serviço oneroso.

4.91. Os argumentos sobre o impedimento de cobrança são basicamente os mesmos apresentados para os dispositivos tratados no item anterior, de forma que entendo desnecessário abordar novamente a questão, uma vez que já restou demonstrada a ausência de ilegalidade nesse ponto.

4.92. Ao contrário do que a Oi alega, a AIR analisou, em uma das alternativas, a de se reduzir o prazo de suspensão, a qual se demonstrou menos vantajosa não só para o consumidor, como também para a Prestadora que, em razão de um prazo exíguo, poderia perder o usuário de sua base em razão da ausência de tempo hábil para se recompor e quitar seu débito.

4.93. Entendeu-se, adicionalmente, que o prazo representa um custo marginal para as Prestadoras, sendo exatamente o mesmo prazo da norma que estaria sendo revogada.

4.94. Do exposto, não há que se falar em ilegalidade do dispositivo.

Das medidas assimétricas (Arts. 90 e 91)

4.95. As medidas assimétricas se aplicam a Prestadoras de Pequeno Porte - PPP e foram assim tratadas na regulamentação:

Art. 90. Aplicam-se às Prestadoras de Pequeno Porte o disposto no art. 1º; art. 2º, art. 3º; art. 4º; art. 5º; art. 6º; art. 7º; § 1º do art. 8º; caput e inciso I do art. 9º; caput e § 1º do art. 10; incisos I e II e §§ 2º, 4º e 5º do art. 13; art. 14; incisos I e II do art. 15; art. 17; incisos I, II e III e § 2º do art. 18; art. 19; art. 23; art. 24; art. 25; art. 26; art. 27; art. 28; art. 29; art. 35; art. 36; art. 37; art. 39; art. 40; art. 41; art. 42; art. 43; art. 44; art. 45; art. 46; art. 47; art. 49; art. 51; art. 52; caput e §§ 1º, 2º e 4º do art. 54; incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI e XII do art. 55; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60; art. 61; art. 62; art. 63; art. 64; art. 65; art. 66; art. 67; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75; art. 76; art. 77; art. 78; art. 79; art. 80; art. 81; art. 82; art. 83; art. 85; art. 86; art. 92; art. 97; art. 98 e art. 99 deste Regulamento, sem prejuízo das obrigações constantes da Lei nº 8.078, de 1990, da Lei nº 9.472, de 1997, e da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, ou outras que as substituam. (Retificação publicada no DOU em 26 de dezembro de 2023)

Art. 91. O Atendimento Telefônico das Prestadoras de Pequeno Porte funcionará, no mínimo, pelo período de 8 (oito) horas, ininterruptamente, nos dias úteis.

4.96. Para a Tim, as medidas são ilegais por violarem o princípio da isonomia sob a ótica do consumidor.

4.97. A Telefônica argumenta no mesmo sentido, detalhando o prejuízo que os consumidores das PPPs teriam com a não aplicação dos seguintes dispositivos: § 2º, do art. 10, art. 12 inciso II, do § 3º, do art. 18, art. 32, art. 33, art. 34 e inciso XIII, do art. 55. Para ela:

A dispensa de cumprimento de algumas regras do RGC parece impactante para qualquer usuário, de modo que aqueles atendidos por PPPs deixarão de ter direitos tais como: acesso no primeiro menu eletrônico para falar com atendente, fazer reclamação e rescisão do contrato; ausência de consulta ao histórico do perfil de consumo dos últimos seis meses; ausência de atendimento 24x7; e opção de contratar sem fidelização.

4.98. Igualmente são as alegações da Claro, pois, no seu entender, apenas seriam válidas assimetrias a serem cumpridas em face da Administração, mas não poderia haver regramentos diversos para os consumidores.

4.99. Telefônica e Claro fundamentam seu argumento em voto do Min. Alexandre de Moraes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7416, no seguinte teor:

Ainda, é preciso destacar que o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte não pode obstar a proteção ao consumidor, nem irem de encontro ao acesso dos clientes a uma informação adequada.

4.100. A PFE, em seu Parecer, cita sua análise feita nos autos do processo nº 53500.061949/2017-68 que tratou do novo RGC, oportunidade em que se manifestou sobre a possibilidade do uso de medidas assimétricas, como segue:

Parecer nº 00383/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU (4256592)

64. Pois bem, feitas essas considerações, verifica-se que a proposta da área técnica cria assimetrias para prestadoras de pequeno porte. A ideia de criação de uma assimetria regulatória encontra-se diretamente relacionada com a premissa de se estabelecerem condições jurídicas para que seja possível o implemento da concorrência efetiva, de modo a se reduzirem as barreiras de fato existentes ao ingresso de novos operadores de mercado de telecomunicações.

65. A assimetria regulatória pressupõe duplicidade de regimes jurídicos aplicáveis, um mais gravoso e outro mais fluido. Desse modo, para que seja possível a inserção efetiva de novos entrantes no mercado, exsurge necessária a adoção de intervenções regulatórias que permitam o estímulo aos operadores emergentes.

66. Por outro lado, é importante considerar que o Poder Público possui como dever a garantia de prestação de um serviço ao usuário que seja adequado e de qualidade, bem como a proteção dos direitos dos usuários do serviço.

67. Assim, não há óbice jurídico à implementação do modelo de assimetria regulatória, desde que todas as prestadoras estejam sujeitas a um padrão razoável de qualidade no atendimento. Tais medidas não podem ocasionar prejuízos aos usuários do serviço em sua interação com a Prestadora de Serviços de Telecomunicações, devendo ser garantido a todos os usuários um atendimento eficiente e com qualidade.

4.101. Na presente oportunidade, frisa que a assimetria regulatória sobre direitos dos consumidores não é novidade no setor, já constando do RGC aprovado pela Resolução nº 632, de 2014.

4.102. Até mesmo a regulamentação do tempo máximo de contato direto com o atendente e horário de funcionamento do Serviço de Atendimento ao Consumidor, objeto da [Portaria do Ministério da Justiça nº 2.014, de 13 de outubro de 2008](#), que regulamentou o Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, conhecido como Decreto do SAC, já trazia a possibilidade de medidas assimétricas para o setor, como segue:

Art. 3º O SAC estará disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana.

§ 1º Poderá haver interrupção do acesso ao SAC quando o serviço ofertado não estiver disponível para fruição ou contratação, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, nos termos da regulamentação setorial em vigor.

§ 2º Excetua-se do disposto no caput do presente artigo, o SAC destinado ao serviço de transporte aéreo não regular de passageiros e ao atendimento de até cinquenta mil assinantes de serviços de televisão por assinatura, cuja disponibilidade será fixada na regulação setorial. (destaquei)

4.103. No Judiciário, há casos em que o Superior Tribunal de Justiça afasta inclusive a incidência de regras do Código de Defesa do Consumidor a alguns planos de saúde, *verbis*:

Súmula 608: "Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão." (grifei)

4.104. Portanto, não há que se falar em inobservância ao princípio da isonomia, tratando-se de regramentos aplicados a prestadoras em situações fáticas diversas. Tais medidas voltam-se a incentivar a entrada e crescimento de pequenos prestadores em favorecimento à concorrência e consequentemente aos consumidores, de forma semelhante a outros casos previstos na legislação brasileira, como visto.

4.105. Tampouco há que se falar em impossibilidade de regramentos assimétricos em normas consumeristas, conforme demonstrado.

4.106. Quanto ao trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes a PFE esclareceu o que segue:

Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (11396349)

190. Da leitura da passagem colacionada pelas Interessadas não é possível extrair o argumento de ser juridicamente impossível criar assimetrias regulatórias sobre direitos dos usuários. O que está dito pelo Min. Alexandre de Moraes é somente que o “tratamento favorecido às empresas de pequeno porte não pode obstar a proteção ao consumidor”. Logo, é possível conferir tratamentos favorecidos às empresas de pequeno porte desde que não obste a proteção ao consumidor.

191. No caso da ADI n.º 7416, ela versou sobre a constitucionalidade da Lei 5.885, de 24.5.2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, que obriga as empresas prestadoras de serviços de internet móvel e de banda larga na modalidade pós-paga a apresentarem, na fatura mensal, informações sobre a entrega diária de velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores. Não havia nessa lei qualquer assimetria regulatória, pois todas as empresas prestadoras de SMP e SCM no Estado do MS deveriam prestar aquelas informações.

192. De acordo com a autora da ADI n.º 7416, a Lei 5.885, de 24.5.2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, violaria: “ (i) a livre iniciativa, porquanto adentra nas relações privadas ao adicionar obrigações que superam os termos contratuais devidamente ajustados entre as partes; (ii) a ordem econômica; e (iii) a equação econômico-financeira dos contratos firmados entre os prestadores de serviços de telecomunicações e seus consumidores; além de minar a competitividade dos micro, pequenos e médios provedores regionais, afetando sobremaneira a própria prestação de serviços à população do Estado do Mato Grosso do Sul.”

193. Não há qualquer discussão sobre assimetria regulatória, mas de ser a Lei estadual atacada prejudicial aos pequenos provedores. Inclusive, sobre o último tema (“minar a competitividade dos micro, pequenos e médios provedores regionais”), a PGR em seu parecer afirma que não houve comprovação sobre essa alegação:

Por fim, a requerente não se desincumbiu do ônus de comprovar de que maneira a Lei 5.885/2022, do Estado de Mato Grosso do Sul, poderia ameaçar a segurança jurídica quanto aos contratos previamente celebrados entre as empresas prestadoras de serviços de internet e os consumidores, bem como tais disposições normativas teriam a força de comprometer a subsistência das empresas de pequeno porte e das microempresas do ramo, em afronta ao art. 179 da Constituição Federal.

Consoante destacado pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, a requerente, no que se refere à violação da proteção especial às pequenas e microempresas, serviu-se de argumentos baseados em prognósticos obscuros, sem que tenha sido juntada qualquer documentação que servisse de lastro, fático ou técnico, apta a corroborar tais previsões.

194. Percebe-se, portanto, que a passagem colacionada do voto do Min. Alexandre de Moraes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7416, não aborda o tema da assimetria regulatória. E isso se dá pela ausência de alegação nesse sentido pela autora, tendo ela se restringido a defender a existência de um dano a ser sofrido pelos pequenos e médios provedores regionais.

195. Diante disso, não é possível extrair a conclusão defendida pelas Interessadas de que seja ilegal conferir um tratamento favorecido às empresas de pequeno porte quando o tema for direito dos consumidores. Novamente, o que voto do Min. Alexandre de Moraes defende é a impossibilidade de o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte obstar a proteção ao consumidor. O que se permite concluir que desde que haja uma proteção ao consumidor, conforme o Código do Consumidor, Decreto SAC (Decreto nº 11.034/2022) e outros diplomas normativos pertinentes, é possível existir um tratamento favorecido às empresas de pequeno porte.

196. É justamente isso o que faz o Novo RGC, pois para as empresas com menor carga regulatória, as PPP com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço, ainda assim é aplicável todos aqueles diplomas legais básicos de proteção do consumidor, conforme o §5º do art. 90 do Novo RGC.

197. Não se trata, portanto, de um prevalecer um direito (proteção ao consumidor) e em face de outro (tratamento favorecido às empresas), como aduz as Interessadas (de modo mais evidente, o §87 da petição da Claro). Mas sim de uma compatibilização entre dois direitos: tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e a proteção ao consumidor.

4.107. Resta, assim, afastada qualquer hipótese de ilegalidade nas medidas assimétricas.

Das petições extemporâneas

4.108. Conforme mencionei anteriormente ao relatar os fatos, em 1º de março de 2024, **após a publicação da pauta da RCD** na qual se incluiu o presente processo, as interessadas protocolizaram petição (11596399, 11596663 e 11596717) requerendo a juntada de Parecer Jurídico emitido pelo Professor Ricardo Campos (11596400, 11596665 e 11596718).

4.109. Em 5 de março de 2024, protocolizaram novas petições (11613522, 11613288, 11613672) acompanhadas de síntese de mencionado Parecer Jurídico.

4.110. A Súmula nº 21, de 10 de outubro de 2017, fixou entendimento deste Conselho acerca do tratamento a ser concedido a tais petições, como segue:

"As petições extemporâneas, quando não caracterizado abuso do exercício do direito de petição, devem ser conhecidas e analisadas pelo Conselho Diretor desde que protocolizadas até a data de divulgação da pauta de Reunião na Biblioteca e na página da Agência na internet.

É facultado o exame dessas petições, no caso concreto, pelo Conselheiro ou pelo Conselho Diretor após o prazo estipulado e até o julgamento da matéria, sobretudo se a manifestação do interessado trouxer a lume a notícia de fato novo ou relevante que possa alterar o desfecho do processo.

Não há necessidade de desentranhamento de petições extemporâneas, ainda que não conhecidas por esse órgão colegiado".

4.111. No caso, o exame de referidas petições é facultativo.

4.112. Inicialmente, é imperioso registrar que todas as petições tem por intuito anexar um mesmo Parecer, de lavra do Ilmo. Prof. Ricardo Campos. Embora os Pedidos de Anulação tenham sido protocolizados em dezembro de 2023, apenas após o Parecer da PFE as petições extemporâneas foram protocolizadas e, ainda assim, na sexta-feira, dia 1º de março, após as 21h27.

4.113. O Parecer juntado pelas Interessadas, obviamente que pela notoriedade de sua autoria, aprofunda o debate, mas não o incrementa, notando-se apenas uma tentativa exasperada de ver os Pedidos de Anulação reconhecidos.

4.114. Em sua introdução, a peça trata dos limites da intervenção do Estado na liberdade econômica e tece considerações sobre a transformação do direito administrativo, com fulcro no art. 128, III, da LGT, que trata dos condicionamentos impostos à Anatel, com fulcro em dispositivos Constitucionais e também da Lei nº 13.874, de 2019 - Lei de Liberdade Econômica.

4.115. Com isso, pretende pautar os supostos vícios e ilegalidades do RGC em cinco pontos específicos, a saber:

- a) A desproporcionalidade da intervenção estatal no domínio privado, implicando violações concretas à liberdade de iniciativa;
- b) A violação do princípio da razoabilidade, decorrente de uma regulação *ex ante* intrusiva;
- c) O efeito-surpresa das normas aprovadas, que ignoram a boa-fé processual em razão da ausência da realização de Análise de Impacto Regulatório adequada;
- d) A necessidade de observância da neutralidade regulatória;
- e) Aos vícios de competência, caracterizados pela extrapolção das atribuições da Anatel.

4.116. Quanto à desproporcionalidade da intervenção, repete argumentos acerca do lapso temporal entre a AIR e a aprovação do RGC, defendendo que os dados deveriam ter sido atualizados, já que muitos problemas teriam deixado de existir ou tido uma redução no volume de reclamações, rebatendo também os aspectos da avaliação da AIR, que teriam sido qualitativos e não econométricos.

4.117. Especificamente sobre os dispositivos do RGC, mantém como ponto primordial dos questionamentos os custos envolvidos, os quais seriam sem precedentes, impactando decisivamente na própria estruturação setorial, desorientando relações já estruturadas há longo prazo.

4.118. Nesse contexto, afirma ter havido violação concreta aos princípios constitucionais da livre iniciativa, o qual também é um princípio basilar previsto na LGT.

4.119. Reafirmando a ilegalidade de cada um dos dispositivos já atacados pelas Prestadoras, o Parecer apenas repisa os argumentos já apresentados, refutando alguns pontos da análise feita pela PFE, além de citar exemplos de outros mercados regulados e questionar a qualidade e profundidade da avaliação feita na AIR ou mesmo a ausência dessa avaliação, o que ensejaria a nulidade das disposições regulamentares. Afirma, ainda, não ter havido participação ativa dos regulados na tomada de decisão, já que os impactos econômicos de algumas regras inseridas mais recentemente na proposta não foram devidamente debatidas.

4.120. Ao final, resume os argumentos, como segue:

As inovações regulatórias trazidas no RGC que apresentam vícios formais e implicações materiais negativas inerentes podem ser resumidas da seguinte maneira:

- i. A alteração no regime de data-base para a autorização de reajustes, presente nos art. 21 §3º e art. 39 do novo RGC, evidencia a desproporcionalidade da intervenção estatal no domínio privado, implicando violações concretas à liberdade de iniciativa;

- ii. O novo modelo de migração de ofertas, presente nos artigos art. 21, art. 23 e 31, §2º do novo RGC, além de não fomentar claramente objetivos centrais da Agência, traz impactos negativos para o consumidor;
- iii. A inserção da vedação de cobrança durante período de suspensão em razão de inadimplência do consumidor, disposta no art. 74 do novo RGC, viola preceitos como o princípio da boa-fé, uma vez que não foi objeto de devida análise durante a AIR;
- iv. A interferência no relacionamento entre prestadoras e parceiros comerciais, presente no Art. 34, §2º do novo RGC, demonstra a inobservância dos limites de competência da própria Anatel para regular a matéria;
- v. A vedação à renovação automática de ofertas, prevista no art. 36 § 2º do novo RGC, configura regulação *ex ante* intrusiva a qual viola o princípio da razoabilidade;
- vi. A ausência de isonomia entre consumidores de PPPs e não PPPs, presentes nos art. 90 e art. 91 do novo RGC, desconsidera o dever de observância da neutralidade regulatória, sobretudo a partir de uma análise do seu impacto para os consumidores.

Nos aspectos específicos do RGC aqui discutidos, resta evidente o distanciamento do Estado, representado pela Anatel, na utilização de procedimentos administrativos, conforme previstos em lei, para a geração de conhecimento necessário à regulação de mercados complexos e dinâmicos. Tal regulação deveria buscar não apenas mitigar as externalidades negativas das próprias normas, mas também criar alternativas regulatórias viáveis, com objetivos claros de eficácia e eficiência das medidas para o consumidor. A postura da administração em relação às disposições do Regulamento elencadas não somente fere pilares centrais da “nova ciência do direito administrativo” (*neue Verwaltungswissenschaft*), mas, acima de tudo, revela uma série de vícios formais e materiais. Se, por um lado, a existência desses vícios afasta o Regulamento da realidade fática e do melhor cenário regulatório, seja para o consumidor, seja para as próprias prestadoras, por outro ela se desdobra em consequências mais diretas, credibilizando o caminho para o questionamento da nulidade do próprio RGC.

4.121. Embora em suas 160 (cento e sessenta) páginas o Parecer juntado pelas Interessadas venha trazer julgados, fatos históricos, doutrinas etc, o Parecer da PFE já afastou todas as questões suscitadas, conforme tratei pontualmente na presente Análise.

4.122. Vale mencionar que a AIR, assim como a minuta de Resolução, foram objeto de Consulta Pública, oportunidade em que as Prestadoras interessadas poderiam ter questionado **todos** os seus aspectos, alternativas, aprofundado a avaliação feita. Poderiam ainda ter trazido, não só naquela oportunidade como em outras ocasiões a pedido desde próprio Conselho, os custos e prejuízos que alegavam, sem, contudo, fazê-lo.

4.123. Portanto, pela faculdade que me é concedida pela Súmula nº 21, uma vez que o Parecer apenas reitera os argumentos já expostos nos Pedidos de Anulação, não implicando em alteração no desfecho do processo, proponho não conhecer das petições.

4.124. Por todo o exposto na presente Análise e no Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (11396349), que adoto integralmente como razão de decidir, voto pela improcedência dos pedidos de anulação apresentados por TIM S/A (11297885), OI S/A - Em Recuperação Judicial (11297896), TELEFÔNICA BRASIL S/A (11297895) e CLARO S/A (11315090) e pelo não conhecimento das petições extemporâneas (11596399, 11596663, 11596717, 11613522, 11613288 e 11613672).

4.125. Cumpre mencionar que a proposta de encaminhamento contida na presente Análise relaciona-se com o Objetivo 16 da Agenda 2030, o qual busca desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, voto:

- a) pela improcedência dos pedidos de anulação apresentados por TIM S/A, OI S/A - Em Recuperação Judicial, TELEFÔNICA BRASIL S/A e CLARO S/A;
- b) pelo não conhecimento das petições extemporâneas (11596399, 11596663, 11596717, 11613522, 11613288 e 11613672);
- c) por determinar o arquivamento dos autos.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael Garcia de Souza, Conselheiro, Substituto(a)**, em 07/03/2024, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **11509210** e o código CRC **A72178D0**.



DESPACHO ORDINATÓRIO

Processo nº 53500.113347/2023-41

Interessado: TIM S.A., Oi S.A., CLARO S.A., Telefônica Brasil S.A.

O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, no uso de suas atribuições legais, regulamentares e regimentais, examinando os autos do processo em epígrafe, referente ao pedido de anulação de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023, decidiu, em sua Reunião nº 939, de 5 de dezembro de 2024, tendo por fundamento o Voto nº 15/2024/AF (SEI nº [12633519](#)):

a) determinar ao Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC que proceda às devidas conformações da decisão contida no Acórdão nº 389, de 24 de dezembro de 2024 (SEI nº [13076635](#)), no Manual Operacional referido no seu art. 95, com observância das seguintes diretrizes:

- a.1) para os fins do art. 21, *caput*, considerar o entendimento no sentido de que o termo "oferta" compreende apenas a oferta principal, com exclusão de facilidades adicionais que não são inerentes ao serviço que se pretende contratar;
- a.2) no que diz respeito ao sentido e alcance do art. 36, § 2º, do RGC, fixa-se entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;
- a.3) para mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia, empregue soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato;
- a.4) para os fins do art. 39, fazer, caso necessário, os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações;
- a.5) caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de *default* de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí; e,
- a.6) a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:
 - a.6.1) manifestação expressa do consumidor após a suspensão do serviço, que denote sua intenção inequívoca nessa contratação. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC, é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um *nudge* (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;
 - a.6.2) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor; e,
 - a.6.3) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;

b) dar conhecimento da referida decisão ao Centro de Altos Estudos em Comunicações Digitais e Inovações Tecnológicas - Cead, para adoção das providências que entender cabíveis relativamente ao *Nudge.lab*; e,

c) cumpridas as determinações acima, arquivar o processo.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Manuel Baigorri, Presidente**, em 24/12/2024, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **13076709** e o código CRC **E33A8A7B**.

INFORME Nº 7/2025/SUE

PROCESSO Nº 53500.009395/2025-06

INTERESSADO: ASSESSORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

1. ASSUNTO

1.1. Requerimento de Informação nº 203, de 2025, de autoria da Deputada Federal Gisela Simona (União/MT).

2. REFERÊNCIAS

2.1. BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <https://tinyurl.com/yttbuj3s>. Acesso em: 26 dez. 2024;

2.2. BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023**. Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <https://tinyurl.com/237gwodd>. Acesso em: 26 dez. 2024.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de resposta a Requerimento de Informação elaborado com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, com origem na Câmara dos Deputados, em que se solicita ao Ministério das Comunicações informações sobre decisão do Conselho Diretor da Anatel no âmbito do Processo nº 53500.113347/2023-41. O processo nº 53500.113347/2023-41 foi instaurado para processamento de pedidos de anulação de ato normativo apresentados por TIM S/A (SEI nº 11297885), OI S/A - Em Recuperação Judicial (SEI nº 11297896), TELEFÔNICA BRASIL S/A (SEI nº 11297895) e CLARO S/A (SEI nº 11315090), em razão de suposta nulidade de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC/2023), aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023.

3.2. O RGC/2023 reviu as regras aplicáveis à relação entre consumidores e prestadoras de serviços de telecomunicações, previstas no Regulamento aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014. A entrada em vigor do RGC/2023 está prevista para 1º de setembro de 2025.

3.3. Observa-se, assim, que a decisão do Conselho Diretor no Processo nº 53500.113347/2023-41 tem como objeto normas que ainda não entraram em vigor. Desta forma, a anulação de dispositivos do RGC/2023 não teve impacto nas relações atualmente estabelecidas entre prestadoras e consumidores de serviços de telecomunicações.

3.4. O Processo nº 53500.113347/2023-41 foi instaurado a pedido de prestadoras de serviços de telecomunicações que alegavam a ilicitude dos seguintes dispositivos do RGC/2023:

a) sobre obrigatoriedade de registro das Ofertas e impossibilidade de alteração de suas condições: os arts. 21 e 23 do RGC/2023 preveem que toda Oferta deve ser registrada previamente à sua comercialização e que, após o registro, não podem ser alteradas condições de preço, acesso e fruição, exceto se determinado pela Anatel, ou, no caso do SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo;

b) sobre reajuste: o art. 21, §3º, IV, do RGC/2023 prevê que, do registro da Oferta, prévio à comercialização, devem constar critérios e, eventualmente, a data-base de reajuste, que, de acordo com o art. 39, não poderá ser inferior a 12 (doze) meses,

contados da data da contratação, ou de datas-bases previamente estabelecidas;

c) sobre comunicação prévia ao consumidor quando da extinção ou do final do Prazo de Vigência da Oferta e habilitação em outra Oferta: o art. 31, §§ 1º e 2º, do RGC/2023 prevê que, quando notificado da extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado, ou do término do Prazo de Vigência determinado da Oferta, o consumidor deve aderir a nova Oferta e, caso não o faça antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência;

d) sobre a atuação de terceirizados: o art. 34, § 2º, prevê que a vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o consumidor deve ser parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas de terceirizados, cujo pagamento deve ser realizado ao longo da vigência do contrato, de maneira proporcional, com um período mínimo de 12 (doze) meses;

e) sobre Prazo de Permanência: o art. 36, § 2º, prevê que não pode ser renovada automaticamente Oferta com Prazo de Permanência;

f) sobre suspensão e rescisão contratual por inadimplência ou ausência de créditos: os arts. 70, 73 e 74 preveem que a prestadora pode suspender o serviço depois de 15 (quinze) dias da notificação de inadimplência ou ausência de créditos, e que a prestadora pode rescindir o contrato de prestação do serviço depois de 60 (sessenta) dias da suspensão, vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão; e

g) sobre aplicação do RGC e Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs): os arts. 90 e 91 preveem assimetrias na aplicação do RGC/2023 para PPPs, e prestadoras com até 5 (cinco) mil acessos em serviço.

3.5. Os fundamentos apontados pelas empresas para a ilegalidade dos dispositivos foram, resumidamente, os seguintes:

a) alguns dos dispositivos não seriam resultado das propostas da Análise de Impacto Regulatório, ou não foram submetidos à Consulta Pública (violação ao art. 5º da Lei nº 13.874/2019 - Lei de Liberdade Econômica, arts. 6º c/c 9º, da Lei nº 13.848/2019 - Lei das Agências);

b) teria havido imposição de restrições à atividade privada sem observância aos princípios constitucionais da atividade econômica (livre iniciativa), e da exploração de serviços de telecomunicações em regime privado, de acordo com os quais eventuais restrições à atividade devem possuir caráter de exceção, não podendo acarretar ônus excessivo aos atores privados (violação aos art. 170 e 173, § 4º, da Constituição, e aos arts. 5º e 128 da LGT); e,

c) haveria ausência de fundamentação adequada e de motivação para as novas obrigações instituídas, desconsiderando eventuais consequências práticas do novo ato normativo e deixando de demonstrar a necessidade e a adequação da norma regulatória em face das alternativas (violação do art. 20, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 - LINDB, art. 4º, V, da Lei nº 13.874/2019 - Lei de Liberdade Econômica e art. 4º da Lei nº 13.848/2019 - Lei das Agências).

3.6. Os autos foram instruídos na forma do estabelecido no inciso I do art. 78 do Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, e submetidos ao Conselho Diretor para deliberação.

3.7. Em 15 de fevereiro de 2024, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza.

3.8. Na Reunião do Conselho Diretor de 7 de março de 2024, o então Conselheiro Relator

apresentou a Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210) em que votou pelo não conhecimento do Pedido de Anulação e pelo arquivamento dos autos. Na ocasião, pediu vista o Conselheiro Alexandre Reis Siqueira Freire.

3.9. O referido Conselheiro realizou diligências em abril e setembro de 2024, objetivando colher elementos adicionais para a análise da matéria e sobre a viabilidade de aplicar *insights* comportamentais no Manual Operacional para as disposições questionadas no processo em caso de anulação, visando harmonizar melhor os interesses de usuários e prestadoras.

3.10. Na Reunião do Conselho Diretor de 5 de dezembro de 2024, foi apresentado o Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519), que entendeu por:

“6.1.1. não conhecer da Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e da Pedido de Habilitação como 3º Interessado, da Associação NEO (SEI nº 12467554);

6.1.2. rejeitar a suspeição arguida, submetendo a sua deliberação ao Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 49, § 1º, do RIA;

6.1.3. indeferir o pedido de ingresso apresentado por IDEC - Instituto de Defesa de Consumidores;

6.1.4. declarar prejudicado o pedido de anulação quanto ao art. 39, § 2º, do Anexo da Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, pela sua revogação superveniente;

6.1.5. deferir, em parte, o pedido para anular os arts. 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, § 1º (por arrastamento), 74, o art. 72, inc. I, alín. "a" (por arrastamento), e anular parcialmente, com redução de texto, o art. 21, § 3º, inc. IV - dele retirando a expressão "da data da contratação" - e o art. 39, caput, - dele retirando a expressão "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor" - todos do Anexo da Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações;

6.1.6. fixar interpretação, com fundamento no art. 133, inc. XXXII, do RIA, no sentido de que:

6.1.6.1. o sentido e alcance do termo "oferta" no art. 21, caput, do novo RGC, compreende apenas a oferta principal, com exclusão de produtos e serviços acessórios;

6.1.6.2. o termo "renovação automática", no art. 36, §2º, compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;

6.1.7. acompanhar parcialmente a Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210) para:

6.1.7.1. não conhecer das petições extemporâneas nos termos da Análise 4/2024/RG (SEI nº 11509210);

6.1.7.2. rejeitar os pedidos de anulação das disposições não mencionadas no item 6.1.5;

6.1.8. determinar ao Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC que proceda às devidas conformações da presente decisão no Manual Operacional referido no seu art. 95, com observância das seguintes diretrizes:

6.1.8.1. para os fins do art. 21, caput, considerar o entendimento no sentido de que o termo "oferta" compreende apenas a oferta principal, com exclusão de facilidades adicionais que não são inerentes ao serviço que se pretende contratar;

6.1.8.2. no que diz respeito ao sentido e alcance do art. 36, § 2º, do RGC fixa-se entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;

6.1.8.3. para mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia, empregue soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato;

6.1.8.4. para os fins do art. 39, fazer, caso necessário, os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações;

6.1.8.5. caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de default de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí;

6.1.8.6. a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

I - manifestação expressa do consumidor após a suspensão do serviço, que denote sua intenção inequívoca nessa contratação. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um nudge (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

II - identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor; e

III - emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;

6.2. dar conhecimento da presente decisão ao Centro de Altos Estudos em Comunicações Digitais e Inovações Tecnológicas (Cead), para adoção das providências que entender cabíveis relativamente ao Nudge.lab; e

6.3. cumpridas as determinações acima, arquivar o processo.”

3.11. No mérito, o Voto do Conselheiro Vistante foi acolhido por maioria de 4 (quatro) votos, vencido em parte o ex-Conselheiro Substituto Raphael Garcia de Souza, Relator. A consolidação da deliberação pode ser extraída do Acórdão nº 389, de 24 de dezembro de 2024 (SEI nº 13076635).

3.12. Feita esta breve introdução, as próximas seções reproduzirão cada questionamento trazido no Requerimento de Informação nº 203, de 2025, e apresentarão as informações em resposta a cada um deles.

SOBRE A REVOGAÇÃO DO ARTIGO 23 – ALTERAÇÃO UNILATERAL DE OFERTAS

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

"Qual foi a justificativa da ANATEL para permitir que as operadoras alterem as características das ofertas contratadas pelos consumidores durante sua vigência?"

3.13. O RGC/2023 definiu "Oferta" como sendo as “*condições que definem as características de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s) de telecomunicações, prestado(s) de forma individual ou conjunta no mercado de varejo*” (art. 3º, X).

3.14. O Título IV do RGC/2023 prevê a obrigatoriedade de registro de toda oferta de serviços de telecomunicações em sistema da Anatel antes de sua comercialização, contendo informações sobre o prazo de comercialização, o prazo de vigência, os preços e tarifas aplicáveis, e os critérios de reajuste (art. 21).

3.15. Além da obrigatoriedade de registro prévio, as ofertas deverão ser mantidas em repositório permanente na página das prestadoras, por período de 3 anos após o fim de sua vigência (art. 22).

3.16. Feita essa introdução, quanto à possibilidade de modificação de características das ofertas, transcrevemos o Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519), que conduziu a deliberação do Conselho Diretor neste ponto e contém as justificativas solicitadas:

"IV.a - Proibição de alteração das características das ofertas

5.38. O art. 23 do RGC se encontra assim redigido:

Art. 23. Durante a vigência da Oferta registrada nos termos do art. 21, é vedado à Prestadora alterar qualquer característica de preço, acesso e fruição constante da Oferta, exceto mediante determinação da Anatel conforme previsto no art. 25 ou, no caso do

SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo.

5.39. Diante disso, entende-se que há nulidade nesse ponto, destacando-se, inicialmente, que essa disposição não diz respeito apenas à forma pela qual a prestadora deve dar publicidade às suas ofertas, mas sim ao regramento pelo qual ela pode alterar validamente os seus instrumentos jurídicos de contratação pelos seus usuários. Isto é, visa a regulamentar o tráfego jurídico de suas operações propriamente ditas.

5.40. O art. 51 do CDC determina o seguinte:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração

5.41. Tem-se, portanto, que o CDC não veda de forma absoluta a alteração de contrato entre fornecedor e consumidor. O que a norma limita é a possibilidade de modificação unilateral do contrato após a sua celebração.

5.42. Entende-se, portanto, que, ao vedar de antemão qualquer alteração de oferta, o RGC ofende a regra consumerista, podendo acarretar prejuízo ao consumidor, ainda que a intenção fosse protegê-lo e facilitar seu entendimento. Isso porque pode haver situações em que a alteração de cláusula contratual seja benéfica ao consumidor, como, por exemplo, na inclusão de determinado item que passe a ser necessário ao consumidor sem que ele precise alterar a sua oferta, com risco de ter que aderir a uma oferta pior por causa de item que se torne imprescindível em certo momento.

5.43. Não bastasse a nulidade em comento, numa perspectiva ex ante, essa regra incentivaria as prestadoras a realizar ofertas de curto prazo como sucedâneo para mitigar as restrições decorrentes do seu teor. É razoável supor que as prestadoras limitem suas ofertas, por exemplo, a um mês, ou, ainda, a uma quinzena.

5.44. Apesar de ser compreensível que a finalidade da regra seja facilitar que o consumidor compreenda os termos das ofertas que lhe são apresentadas, minimizando os ruídos que possam ocorrer de uma proliferação excessiva de informações, nota-se que, ainda que fosse válida, ela tenderia a ser inefetiva, conforme visto no parágrafo acima.

5.45. Assim, anula-se o art. 23 do RGC.”

3.17. Dessa forma, as regras relacionadas à Oferta que estarão em vigor a partir de 1º de setembro de 2025 serão aquelas constantes do Título IV do RGC/2023, com exceção do art. 23, considerando sua anulação.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Considerando que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) proíbe alterações unilaterais prejudiciais ao consumidor, a ANATEL realizou estudos para avaliar o impacto dessa mudança? Se sim, favor encaminhar os estudos e pareceres técnicos que embasaram essa decisão.

3.18. A realização de Análise de Impacto Regulatório deve preceder a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, conforme art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a Lei Geral das Agências Reguladoras.

3.19. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, antes mesmo da edição da Lei das Agências Reguladoras, já previa a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório prévia à edição de atos de caráter normativo, salvo em situações expressamente justificadas (art. 62, parágrafo único).

3.20. Assim, a revisão das regras sobre direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações, que se deu com a aprovação da Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023, seguiu o devido processo regulamentar, inclusive com a realização prévia de Análise de Impacto Regulatório,

conforme Processo nº 53500.061949/2017-68.

3.21. **O processo de anulação de ato normativo, de outro lado, prescinde de realização de Análise de Impacto Regulatório.**

3.22. Contudo, ao deliberar o pedido de anulação, o Conselho Diretor determinou uma série de providências que podem ser enquadradas como “mitigação” de potenciais impactos negativos. Transcrevemos parcelas dos trechos do Despacho Ordinatório SEI nº 13076709:

“a.2) no que diz respeito ao sentido e alcance do art. 36, § 2º, do RGC, fixa-se entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;

a.3) para mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia, empregue soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato;

a.4) para os fins do art. 39, fazer, caso necessário, os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações;

a.5) caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de default de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí; e,

a.6) a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

a.6.1) manifestação expressa do consumidor após a suspensão do serviço, que denote sua intenção inequívoca nessa contratação. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC, é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um nudge (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

a.6.2) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor; e,

a.6.3) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;”

Os consumidores foram consultados antes da revogação desse artigo? Caso afirmativo, quais foram os mecanismos de consulta utilizados e quais os resultados obtidos?

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Os consumidores foram consultados antes da revogação desse artigo? Caso afirmativo, quais foram os mecanismos de consulta utilizados e quais os resultados obtidos?

3.23. Não foram realizadas consultas públicas, audiências públicas ou expedientes similares durante o procedimento de anulação.

SOBRE A REVOGAÇÃO DO ART. 31, § 2º - MIGRAÇÃO AUTOMÁTICA DE PLANOS

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Qual foi a fundamentação para revogar a regra que permitia a migração automática para planos de igual ou menor valor, salvo manifestação contrária do consumidor?

3.24. Em relação à migração automática, mais uma vez transcrevemos a tese vencedora que constou do Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519):

"V.b - Migração automática de ofertas e renovação automática de oferta com prazo de permanência

5.46. As disposições relacionadas à migração de ofertas são impugnadas por Tim S.A., Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.

5.47. Inicialmente, não se identifica nulidade de forma quanto às disposições correlatas a esse tópico, uma vez que foram previamente debatidas, consoante exposto no seguinte trecho do Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), do ilustre Conselheiro Vicente Aquino:

5.242. Debateremos a questão em reunião extraordinária do CDUST, realizada aos 26 de outubro de 2022, da qual participaram, dentre outros, representantes do Ministério Público, do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), da Defensoria Pública, dos Procons, do Conexis e o Procurador Geral da PFE-Anatel, conforme Ata.

5.243. Consensou-se que o remédio apresentado para combater a migração automática do consumidor, de fato, poderia acarretar mais prejuízos do que benefícios aos stakeholders da relação de consumo, sugerindo-se a revisão das consequências decorrentes da inércia do consumidor.

5.244. Ao se avaliarem as possíveis alternativas à problemática em questão, entendeu-se que a degradação da qualidade do serviço contratado seria menos gravosa ao usuário do que o aumento do preço cobrado por sua prestação (como ocorre atualmente) ou do que a sua suspensão (como proposto no Anexo I da Minuta de Resolução SEI nº 9389461).

5.245. A complexidade do tema justifica a dificuldade de se encontrar uma solução definitiva que seja isenta de consequências negativas às partes. No entanto, a partir do debate realizado com os membros do CDUST; da compreensão dos receios e desafios enfrentados pela Área Técnica, responsável pelo acompanhamento das reclamações registradas pelos consumidores nos canais de atendimento da Anatel; e das considerações apresentadas pela PFE-Anatel e pelo Conexis, elaborei uma proposta de ajuste à redação do dispositivo em comento, prevendo consequências menos extremas e reforçando o direito à informação do usuário.

5.246. Minha proposta busca garantir a continuidade da prestação do serviço pelo mesmo valor contratado ou outro a ele inferior. Ainda no intuito de proteger o consumidor de migrações para Ofertas que lhes sejam prejudiciais e garantir seu direito de rescisão contratual, entendo relevante que se afaste a previsão de novo prazo mínimo de permanência no caso em que a migração ocorra independentemente da manifestação expressa do usuário.

5.48. Consoante exposto na Análise do ilustre Relator no presente pedido de anulação, o tema foi discutido em AIR, ainda que com outra redação, na qual se debateu sobre as condições gerais da oferta. E a disposição aprovada pelo Conselho Diretor foi a mais adequada para endereçar eficazmente os diversos problemas identificados pelo Conselheiro-Vistor na reflexão expressa na transcrição acima.

5.49. Por sua vez, o art. 64 do RIA permite emendas ao texto original por qualquer Conselheiro, não havendo nenhuma previsão que determine que deve ser mantida a redação originalmente submetida à consulta pública no ato normativo posteriormente aprovado.

5.50. Sem prejuízo, o art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, dispõe que "a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada".

5.51. No entanto, destaca-se que as disposições em comento apresentam vícios materiais, conforme será exposto a seguir.

5.52. O art. 31 do RGC encontra-se assim redigido:

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

I - a extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado;

II - o término do Prazo de Vigência determinado da Oferta;

III - o término do Prazo de Permanência;

IV - os reajustes que passarão a vigorar; e,

V - a alteração da lista de canais disponibilizados na Oferta contratada de SeAC, nos casos previstos no art. 23.

§ 1º As comunicações relacionadas aos incisos I e II deverão alertar o Consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido.

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

§ 3º Quando da extinção ou término do Prazo de Vigência da Oferta na Forma de Pagamento Pré-Paga, a Prestadora deverá garantir ao Consumidor, até a rescisão do contrato, a manutenção de seu crédito para utilização em uma nova Oferta na Forma de Pagamento Pré-Paga da mesma Prestadora.

5.53. Adentrando no teor do dispositivo, entende-se que o art. 31, § 2º, do novo RGC, é nulo porque permite a migração automática do consumidor sem garantir que a nova oferta seja compatível com suas necessidades. Embora o critério de "igual ou menor valor" seja econômico, ele pode não refletir a qualidade ou utilidade do serviço para o consumidor. Isso pode gerar desequilíbrio contratual e violar o princípio da boa-fé objetiva, que exige que os contratos sejam cumpridos de forma a respeitar a confiança e os legítimos interesses de ambas as partes, conforme o art. 422 do Código Civil e o art. 4º, III, do CDC.

5.54. Ademais, o art. 39 do CDC apresenta um rol exemplificativo de práticas abusivas e, num juízo de ponderação, apesar da louvável intenção do Conselho Diretor em buscar afirmar mais efetivamente a proteção do consumidor, especialmente para evitar situações de superendividamento, não é possível presumir que, numa análise prospectiva (ex ante), a adoção de comportamento que implique o desatendimento da disposição do RGC em análise seja considerada, por si só, prática abusiva (MIRAGEM, 2016, p. 331).

5.55. Somente numa avaliação posterior (ex post), à luz do art. 39 do CDC, é que será possível aferir a abusividade da prática, destacando-se, especialmente os seus incisos V e X assim redigidos, com grifos acrescidos:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

(...)

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços; (Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994);

5.56. A partir dessas disposições, depreende-se que, a despeito da nulidade que ora se reconhece, a prestadora continua sujeita a obrigações que decorrem de texto expresso de lei, devendo evitar o abuso no exercício de sua liberdade negocial.

5.57. À luz das lições do Professor Bruno Miragem (2016, p. 312), essa avaliação deve considerar a natureza da atividade, os produtos e serviços prestados e as características do mercado em que está inserido, em que a prática abusiva pode decorrer, por exemplo, do exercício de posição dominante, bem como de conduta atentatória à boa-fé contratual consequente de dissimulação ou de aproveitamento da vulnerabilidade, dependência ou catividade do consumidor.

5.58. A seu turno, a inércia do consumidor em exercer a opção referida no art. 31, § 1º, do RGC - cuja validade é reconhecida - por ocorrência da extinção ou do término do prazo de oferta, possui consequências que não são triviais para os contratos por ele firmados junto às prestadoras, por terem o potencial de repercutir em sua capacidade de pagamento no futuro e de lhe limitar o exercício de direitos.

5.59. Os termos desses contratos, por sua vez, são resultantes de ofertas unilaterais amplamente dirigidas ao usuários, os quais dispõem de margem substancialmente baixa para negociar os

termos e, como tais, são caracterizados como contratos de adesão nos termos do art. 54, caput, do CDC.

5.60. Sem prejuízo do cumprimento do art. 39 do CDC, acima mencionado, a pactuação dos efeitos do encerramento ou expiração da oferta sujeita-se à incidência do art. 54, §§ 3º e 4º, do CDC, e deve ser redigida com destaque, de forma clara e ostensiva, a permitir facilmente sua compreensão pelo consumidor.

5.61. A disposição em referência encontra-se assim redigida (com grifos acrescidos):

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

§ 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato.

§ 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressaltando-se o disposto no § 2º do artigo anterior.

§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. (Redação dada pela nº 11.785, de 2008)

§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

5.62. Além disso, conforme já discorrido em tópico anterior, o art. 51 do CDC dispõe que são nulas de pleno direito cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou qualidade do contrato após sua celebração. Embora aqui não se trate especificamente de uma cláusula contratual, mas sim de um dispositivo regulamentar que possibilita a migração de consumidor para outra oferta, tem-se justamente um exemplo da lógica que buscou-se proibir pela Lei Consumerista, pois trata-se de regra que permite a modificação unilateral do contrato em caso de inércia do consumidor, isto é, sem qualquer manifestação ou mesmo ciência prévia deste.

5.63. Assim, anula-se o art. 31, § 2º, do RGC.

5.64. Por fim, algumas condutas são recomendadas para se mitigar os riscos de cometimento das práticas abusivas, cabendo ao Grupo de Implantação, com o auxílio do Nudge.lab, promover as devidas alterações no MOP para essa finalidade, tais como, empregar soluções das ciências comportamentais para incremento do bem-estar do consumidor, a fim de evitar, por exemplo, que o consumidor tenha seu contrato rescindido e fique sem o serviço em situações que gostaria de manter, ponto este que será discorrido mais aprofundadamente no subtópico que segue."

3.25. Com a anulação do art. 31, § 2º, do RGC/2023, uma vez extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta, o consumidor deve aderir a outra oferta, o que lhe permitirá escolher as condições que lhe são mais favoráveis, conforme seu entendimento.

3.26. Como se observa do item 5.60 do Voto do Conselheiro Alexandre Freire acima transcrito, o contrato de prestação de serviço de telecomunicações poderá dispor sobre as consequências de o consumidor não aderir a outra oferta no prazo assinalado, de forma clara e ostensiva, permitindo ao consumidor compreender antecipadamente os efeitos de não se manifestar quando extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Como a ANATEL pretende garantir que as operadoras não imponham migrações para planos mais caros ou inadequados às necessidades dos consumidores?

3.27. O dispositivo anulado tinha a seguinte redação:

"Art. 31

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor

3.28. Na visão do Conselho Diretor, entendeu-se que o art. 31, § 2º, do RGC/2023, " *é nulo porque permite a migração automática do consumidor sem garantir que a nova oferta seja compatível com suas necessidades*".

3.29. Com a anulação do art. 31, § 2º, do RGC/2023, uma vez extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta, o consumidor deve aderir a outra oferta, o que lhe permitirá escolher as condições que lhe são mais favoráveis, conforme seu entendimento.

3.30. Como se observa do item 5.60 do Voto do Conselheiro Alexandre Freire acima transcrito, o contrato de prestação de serviço de telecomunicações poderá dispor sobre as consequências de o consumidor não aderir a outra oferta no prazo assinalado, de forma clara e ostensiva, permitindo ao consumidor compreender antecipadamente os efeitos de não se manifestar quando extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta.

3.31. Dessa forma, houve uma opção deliberada por um controle regulatório " *ex post*", em que eventual abusividade será apreciada segundo os mecanismos de acompanhamento e controle vigentes no âmbito desta Agência.

3.32. Destaca-se que a Anatel atua conforme um modelo chamado de regulação responsiva, por meio da Fiscalização Regulatória. O marco legal deste modelo é a Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021.

3.33. Por Fiscalização Regulatória entende-se o conjunto de medidas de acompanhamento, análise, verificação, prevenção, persuasão, reação e correção, realizadas no curso dos processos de Acompanhamento e de Controle, com o objetivo de alcançar os resultados regulatórios esperados e promover conformidade e melhoria na prestação dos serviços de telecomunicações, bem como nos aspectos técnicos de radiodifusão.

3.34. Dentre as premissas da Fiscalização Regulatória, destaca-se a priorização da atuação, baseada em regulação por evidências e gestão de riscos, com foco e orientação por resultado, a atuação de forma responsiva, com a adoção de regimes proporcionais ao risco identificado e à postura dos Administrados e o estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços de telecomunicações.

3.35. Assim, a partir de um processo de planejamento institucional baseado em evidências, são priorizados temas sobre os quais a Agência atuará, buscando a solução dos problemas, adotando uma postura responsiva junto às prestadoras e priorizando medidas de acompanhamento, tais como, de educação, orientação, monitoramento, melhoria contínua, prevenção, coordenação e regularização de condutas, reparação voluntária e eficaz, transparência e cooperação.

3.36. Destaca-se que a priorização do acompanhamento dos temas não prejudica o monitoramento executado por esta Agência, permitindo que casos de grande relevância ou que necessitem de atuação urgente possam ser tratados pontualmente, conforme critérios de priorização aplicáveis.

3.37. A priorização dos assuntos relacionados aos problemas que afrontam os direitos do consumidor no setor de telecomunicações se dá por meio do Processo de Diagnóstico das relações de consumo, realizado pela Superintendência de Relações com Consumidores - SRC. Tal processo busca analisar o estado das relações consumeristas no setor e identificar pontos críticos que, pelo seu impacto no mercado consumidor, mereçam ser objeto de ações prioritárias.

3.38. Outro ponto de atuação da Agência, conforme determinação do Conselho Diretor, é a adoção de mecanismos no Manual Operacional do RGC para "mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia", empregando "soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato".

3.39. Dessa forma, a ideia é que o Consumidor seja estimulado a optar pelo plano que mais se adeque às suas necessidades, realizando uma escolha consciente.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Houve alguma análise do impacto dessa mudança sobre os consumidores mais vulneráveis ou aqueles que não possuem conhecimento técnico para acompanhar as alterações contratuais?

3.40. Como exposto anteriormente, o processo de anulação de ato normativo prescinde de realização de Análise de Impacto Regulatório.

SOBRE A REVOGAÇÃO DO ARTIGO 34, § 2º – RELAÇÕES ENTRE PRESTADORAS E PARCEIROS COMERCIAIS

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Qual foi o motivo para a revogação desse artigo e quais impactos a ANATEL prevê para os consumidores?

3.41. O art. 34, § 2º, do RGC/2023 tinha a seguinte redação:

"Art. 34. O oferecimento de serviços de telecomunicações por meio de canais terceirizados, agente autorizado, credenciadas, franquias, representantes comerciais ou quaisquer parcerias comerciais similares atenderá às condições previstas neste Regulamento.

§ 1º A Prestadora deve assegurar a existência de mecanismos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos Consumidores de acordo com o disposto em lei, inclusive nos contratos celebrados por intermédio dos terceiros de que trata o caput.

§ 2º A vigência do contrato de serviços de telecomunicações com o Consumidor servirá de parâmetro para o pagamento de remuneração ou comissão relativa ao esforço de vendas, que será efetuado ao longo da sua vigência, de maneira proporcional ao tempo decorrido, com um período mínimo de 12 (doze) meses. (Retificação publicada no DOU em 26 de dezembro de 2023)"

3.42. Quanto à anulação do dispositivo em destaque, transcrevemos o Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519), que conduziu o entendimento do Conselho Diretor:

5.87. A ausência de prévio debate público e de análise de impacto regulatório, por si só, não acarreta vício em disposição regulatória, conforme o teor do art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, já comentado anteriormente.

5.88. Inicialmente, quanto ao art. 34, § 1º, que determina que a prestadora deve assegurar a existência de instrumentos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos consumidores de acordo com as determinações legais aplicáveis, não se identifica nenhuma inovação no leque de obrigações por elas devidas, reconhecendo-se, assim, a sua validade.

5.89. Todavia, reconhece-se a nulidade do art. 34, § 2º, do novo RGC, que trata da remuneração dos contratos com parceiros comerciais, considerando o grau de intervenção que foi impresso, no caso, na liberdade contratual das prestadoras e de seus colaboradores.

5.90. Chama-se a atenção para o que foi aduzido por Oi S.A - em recuperação judicial, na petição (SEI nº 12378385), no sentido de que:

5.90.1. a redação da disposição interfere indevidamente nas relações contratuais privadas entre a prestadora e seus parceiros comerciais, o que contraria os artigos 173 e 174 da Constituição Federal, que regulam a atividade econômica e a liberdade de iniciativa; e

5.90.2. esse regramento acarretará custos adicionais e impactos financeiros significativos, pois exigiria uma reformulação completa dos procedimentos adotados, com elevados investimentos em TI e mudanças no modelo de negócios.

5.91. Em sua manifestação, a prestadora em referência detalha a metodologia atual de remuneração de seus parceiros comerciais, que inclui uma combinação de comissão básica, bônus de venda, indicadores de qualidade e estornos por fraudes, a qual seria adequada para prevenir essas fraudes e garantir a remuneração adequada dos parceiros.

5.92. Nos termos do art. 4º, inc. V, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a

Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (LLE), o aumento de custos de transação sem demonstração dos benefícios, pode caracterizar abuso de poder regulatório, verbis:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

(...)

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

5.93. Os custos de transação, cujas origens remontam aos trabalhos do saudoso Professor Ronald Coase, notadamente o "Problema do Custo Social" (1960), são um conceito econômico essencial para o estudo do próprio Direito, incluindo a atividade regulatória do Estado (YEUNG; CAMELO, 2024, p. 196-197).

5.94. Esses custos de transação referem-se às despesas que agentes e organizações enfrentam ao buscar informações sobre possíveis parceiros, negociar os termos de contratos, ajustes e acordos, decidir se devem ou não firmar um contrato e, finalmente, monitorar o seu cumprimento.

5.95. Comentando o art. 4º, inc. V, da LLE, os professores Luciano Timm e Leonardo Marques (2020) destacam que o aumento de custos de transação só é justificável se houver evidências de ganhos de eficiência no médio ou longo prazo que justifiquem esse aumento, pois do contrário, essa majoração implicará apenas em perdas de eficiência e de competitividade e em desperdício de riqueza social.

5.96. Por sua vez, Maria João Rolim, Alice Khouri e Bernardo Ferreira (2021), discorrendo sobre o instituto do abuso regulatório, entendem que é importante que o regulador, ao exercer sua atividade normativa, apresente alternativas regulatórias - após a adoção de eventos de participação pública e com consideração da manutenção do status quo como opção possível - e faça uma leitura conjugada com o art. 20 da LINDB, segundo o qual, a sua atuação deve "considerar as consequências práticas da decisão".

5.97. É necessário avaliar mais evidências a respeito da efetividade dessa disposição, pois, a despeito da louvável fundamentação trazida no Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), acolhido pelo Conselho Diretor da Anatel, ali mesmo é reconhecida a carência de mais dados a respeito da estruturação das operações entre as prestadoras e seus colaboradores.

5.98. Dessa forma, tem-se que a disposição em comento é nula por elevar custos de transação sem avaliação dos benefícios daí decorrentes. Por sua vez, isso não impede eventual atuação futura da Agência para investigação do ponto, após um diagnóstico claro de que ele constitui um problema regulatório que necessite avaliação e tratamento mais detidos.

5.99. Reconhece-se que existem reclamações a respeito do tema e reafirma-se que a intenção do Conselho Diretor, ao ter aprovado inicialmente a disposição em comento, está alinhada com a sua missão institucional de, dentre outras, proteger o consumidor dos serviços regulados.

5.100. É possível que haja um conhecimento disperso que precise ser assimilado pela própria Anatel para que eventualmente apresente uma solução que assegure mais eficientemente o bem-estar do consumidor à luz de dados e informações a serem produzidos para o desenvolvimento de uma política pública baseada em evidências (cf. SUNSTEIN, 2018, p. 104 et seq.)

5.101. Além disso, deve-se ter em mente que, apesar das semelhanças entre as práticas desenvolvidas no setor bancário e no de telecomunicações, apenas após o devido levantamento dessas informações é que se poderá constatar se essas semelhanças são suficientes para sustentar o empréstimo normativo realizado no RGC.

5.102. Dado o grau de intervenção que o art. 34, § 2º, do RGC, imprime nas relações privadas entre prestadoras e colaboradoras, é necessário que essas informações sejam devidamente coletadas e sistematizadas antes que se tome uma decisão a seu respeito, com participação dos próprios regulados, e, em seguida, desenho das alternativas decisórias possíveis, não se descartando, a princípio, até mesmo opções de correção ou de autorregulação.

5.103. Em tempo, a avaliação de nulidade de disposição regulatória para fins de incidência do art. 4º, inc. V, da LLE, não se opera automaticamente, e depende da avaliação das circunstâncias do caso e do possível alcance da norma, em que a decisão de sua anulação deve observar as suas consequências, nos termos do art. 20 da LINDB.

5.104. No presente caso, anular o art. 34, § 2º, do novo RGC, afigura-se como medida mais afinada com o cumprimento, numa perspectiva holística, da missão institucional da Anatel, do que mantê-lo.

5.105. Numa nova reflexão feita à luz de insumos posteriores à própria aprovação do novo RGC, isso se deve à dinâmica dos seguintes fatores no caso concreto, sem que qualquer um deles isoladamente seja condição necessária nem suficiente para a anulação de disposição regulatória, e que, em seu conjunto, denotam potencial de abuso regulatório com a elevação de custos de transação sem a demonstração de benefícios nos termos do art. 4º, inc. V, da LLE:

5.105.1. a ausência de discussão prévia sobre a repercussão do art. 34, § 2º, do RGC, em relações privadas que não são regidas pelo CDC, e sem que haja, dentro do possível, a devida internalização das suas consequências esperadas e a mitigação daquilo que se encontra fora do espectro de previsibilidade; e

5.105.2. as possíveis consequências significativas que a disposição poderá ter para modelos de negócios que não são imediatamente relacionados a prestação de serviços regulados, trazidas por Oi S/A - em recuperação judicial, na petição SEI nº 12378385. Ante a ausência de maiores estudos que possam infirmar o que foi alegado por Oi S/A - em recuperação judicial, deve-se presumir a sua boa-fé ao apresentar tais pontos (art. 2º, inc. II, da LLE).

5.106. Não bastasse, há excessiva intervenção nos modelos de negócios das prestadoras e dos seus parceiros, em desatendimento aos princípios de liberdade estatuídos na LGT. Embora a LGT, pela própria caracterização da regulação no setor como intervenção do Estado no domínio econômico, atribua ao regulador um poder de maior ingerência que aquele que se verifica normalmente no setor privado, tem-se, aqui, que o art. 34, § 2º, em comento, cria uma singularidade normativa incompatível, neste momento, com as normas que lhes são superiores.

5.107. Assim, no que diz respeito à relação com colaboradores, acolhe-se o pedido para anular o art. 34, § 2º, do RGC.

3.43. Destaca-se que, independentemente da anulação do dispositivo, a Agência continuará atuando para combater o fenômeno das chamadas abusivas e inoportunas.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Como a ANATEL fiscalizará as relações entre operadoras e parceiros comerciais para evitar abusos que prejudiquem os consumidores, em especial na proteção de dados e telemarketing?

3.44. O tema das chamadas abusivas e inoportunas está inserido no fluxo de acompanhamento e controle da Agência desde 2019. Considerando que a mitigação do incômodo envolve vários aspectos, uma série de medidas complementares tem sido estabelecidas. Não existe uma solução única e definitiva para esse problema que é mundial.

3.45. A primeira medida adotada pelas principais prestadoras de telecomunicações, intitulado "Código de Conduta para Ofertas de Serviços de Telecomunicações por meio de Telemarketing", que gerou o serviço "Não me Perturbe" (Jul/2019). Atualmente o consumidor também pode, no site "Não me perturbe", escolher não receber ligações de outras 62 empresas do setor financeiro.

3.46. Ainda no âmbito de ligações para oferta de produtos e serviços, a Anatel determinou que empresas que realizavam esse tipo de chamada passassem a usar a numeração 0303 (Dez/2021), independente do setor da economia.

3.47. A Anatel permitiu a cobrança de ligações com duração de até 3 segundos visando a coibir chamadas curtas sem intenção de contato realizadas por robôs (Jun/2022).

3.48. Em uma medida inovadora no mundo, editou quatro medidas cautelares (Jun/22, Out/22, Abr/23 e Abr/24) que determinam às prestadoras de telecomunicações o bloqueio da capacidade de originação de chamadas dos usuários (empresas de quaisquer setores) que realizam um grande volume de ligações (mais de 100 mil por dia de um único número) ou que insistem em realizar um grande volume de chamadas sem intenção de comunicação.

3.49. A partir da quarta medida cautelar editada considera-se chamada curta aquela com duração de até 6 segundos e chamadas direcionadas à caixa postal. A medida está em vigor atualmente, com os bloqueios ocorrendo por seus parâmetros desde agosto último.

- 3.50. Como se vê, a sistemática de bloqueio estabelecida pela Anatel vem sendo ampliada e aprimorada desde sua primeira edição em junho de 2022.
- 3.51. Outra medida introduzida foi a de determinar às prestadoras de serviços de telecomunicações que criassem a plataforma de consulta Qual Empresa Me Ligou - <https://qualempresameligou.com.br/>, por meio da qual é possível ao cidadão interessado a consulta da identificação do titular de determinados números de acesso de telefones fixos (STFC) e de telefones celulares (SMP), quando este for pessoa jurídica. O início da operação da plataforma ocorreu em Fevereiro de 2023.
- 3.52. Além disso, está em curso a implementação da autenticação de chamadas por meio do selo "Origem Verificada", que permitirá ao consumidor ter a visualização e a garantia do chamador na tela de seu aparelho antes de atender às chamadas. Trata-se de uma solução na qual as chamadas serão apresentadas aos brasileiros com o número do discador e, também, com a sua identificação, nome da empresa e logomarca, bem como o motivo da ligação e selo que atesta o originador da chamada, em fase de implementações. Trata-se de medida importante de transparência porque permite ao cidadão saber que empresa está ligando para que ele decida se quer atender ou não. Além de garantir que a ligação é, de fato, da empresa, impedindo que os cidadãos caiam em ligações fraudulentas.
- 3.53. Medidas complementares específicas para o combate a golpes e fraudes relacionados à numeração foram também publicadas no segundo semestre de 2024 e estão sendo implementadas (vide mais informações em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-determina-medidas-para-combate-a-fraudes-e-golpes-em-ligacoes>).
- 3.54. O cumprimento das medidas adotadas pela Anatel é continuamente acompanhado e monitorado, seja pelo envio de dados periódicos a respeito do tráfego e dos bloqueios, seja por fiscalizações específicas. A Anatel também acompanha continuamente o volume de reclamações, bem como as principais causas relatadas pelos consumidores, solicitando providências das prestadoras quando necessário.
- 3.55. Nesse sentido já foram firmados diversos compromissos para adequação de conduta, bem como foram bloqueados, até dezembro de 2024, 1.057 usuários por infração às normas. Cumpre ainda, dizer que foram instaurados processos sancionadores, a maioria deles contra grandes usuários (empresas de distintos setores), que resultaram na aplicação de cerca de 39 milhões de reais em multas. As multas por processo podem chegar a 50 milhões de reais a depender do porte da empresa, tipo de infração apurada, gravidade entre outros aspectos.
- 3.56. Outras informações também podem ser consultadas em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/telemarketing>.

SOBRE A REVOGAÇÃO DO ARTIGO 39, CAPUT E §1º – DATA-BASE PARA REAJUSTES

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Qual a justificativa para permitir que as operadoras definam a database para reajustes em contrato, sem seguir um padrão que garanta previsibilidade para o consumidor?

- 3.57. Em relação à mudança na data-base para reajuste dos planos, o RGC/2023 previu que o reajuste dos valores das tarifas ou cobrados pelos serviços de telecomunicações não podem ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor, com a possibilidade de definição de data-base para o reajuste (art. 39, caput e § 1º, do RGC/2023).
- 3.58. As regras sobre reajuste foram objeto do pedido de anulação, deferido em parte pelo Conselho Diretor, nos termos abaixo transcritos do Voto do Conselheiro Alexandre Freire:

“V.d - Disposições relacionadas à aplicação da data-base (arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39, caput e § 1º)

5.108. Conforme discorrido anteriormente, as expressões "da data da contratação", constante do art. 21, § 3º, inc. IV, e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", inserida no art. 39, caput, ensejam a declaração de nulidade parcial, com redução de texto, dessas disposições.

5.109. A técnica de declaração de nulidade com redução de texto é reiteradamente empregada pelo eg. Supremo Tribunal Federal para avaliação da conformidade de leis e outros atos normativos com o texto constitucional que lhes é superior, não havendo qualquer impossibilidade de se aplicar essa técnica para normas das agências reguladoras que exorbitem a margem de discricionariedade conferida pelo legislador, em avaliação que deve ser feita caso a caso.

5.110. O Ministro e Professor Gilmar Mendes (2012, p. 942), ao discorrer sobre essa técnica decisória, narra que a doutrina e a jurisprudência brasileiras aceitam a teoria da divisibilidade da lei. Segundo essa teoria, o Tribunal deve declarar a inconstitucionalidade apenas das normas viciadas, mantendo intactas as partes não afetadas, a menos que estas não possam funcionar de forma independente. É essencial verificar a possibilidade de divisibilidade, examinando o grau de dependência entre os dispositivos e se a norma remanescente após a nulidade parcial corresponde à vontade do legislador.

5.111. Nesse sentido, retorna-se à letra das disposições mencionadas, com destaque das expressões que ensejam a nulidade parcial em estudo:

Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

(...)

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s):

(...)

IV - critérios e data-base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses da data da contratação, observado o disposto no art. 39;

Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor.

5.112. Por sua vez, o art. 2º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.192/2001, encontra-se assim redigido:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

(...)

5.113. A norma em comento não é clara sobre como deve incidir a data-base para as ofertas. Caso se adote um entendimento no sentido de que esse prazo deve ser contado da data da contratação, ainda que essa contratação ocorra no dia imediatamente anterior ao momento em que a oferta complete um ano, é possível que haja um cenário de incerteza jurídica que pode ser desfavorável ao próprio consumidor.

5.114. Ainda assim, deve ser preservada uma redação que esteja em conformidade com o art. 2º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.192/2001.

5.115. Portanto, não havendo qualquer incompatibilidade entre o restante do teor do art. 21, § 3º, inc. IV, e do art. 39, caput, do RGC, com a exclusão, respectivamente, dos trechos "da data da contratação" e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", declara-se a nulidade parcial, com redução de texto, do art. 21, § 3º, inc. IV, e do art. 39, caput, do RGC, para retirar as expressões em referência de sua redação.

5.116. Por fim, salienta-se a relevância de o usuário ter conhecimento da data-base de seu contrato no momento da contratação, devendo o Grupo de Implantação fazer os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, possibilitando uma avaliação criteriosa

sobre a contratação de determinado produto de telecomunicações.

5.117. Em consequência da anulação dos trechos "da data da contratação", entende-se que, igualmente, deve ser anulado o §1º do art. 39, cujo objetivo é regulamentar o reajuste a partir da data da contratação. Com a exclusão do termo, conforme defendido nos itens acima, não há mais justificativa para a manutenção dessa previsão, gerando sua anulação por arrastamento.

5.118. Portanto, anulam-se:

5.118.1. parcialmente, com redução de texto, o art. 21, § 3º, inc. IV e o art. 39, caput, do RGC, com a exclusão, respectivamente, dos trechos "da data da contratação" e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor"; e

5.118.2. na íntegra o art. 39, § 1º, do RGC."

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Houve estudos que avaliassem o impacto dessa medida sobre o planejamento financeiro dos consumidores? Se sim, favor encaminhar cópia dos documentos.

3.59. Como exposto anteriormente, o processo de anulação de ato normativo prescinde de realização de Análise de Impacto Regulatório.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Como a ANATEL pretende evitar reajustes abusivos decorrentes dessa flexibilização?

3.60. Primeiramente, é importante ressaltar que o disposto no art. 2º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.192/2001, que veda reajustes inferiores a 12 (doze) meses é plenamente aplicável ao setor de telecomunicações. A discussão no pedido de anulação se deu unicamente pela vinculação da data-base desse reajuste à contratação, de maneira que todos os reajustes serão realizados com 12 (doze) meses, no mínimo.

3.61. Contudo, na visão do Conselho Diretor, outras datas-bases devem ser viáveis juridicamente além da data da contratação.

3.62. Para mitigar os impactos da decisão, o Conselho Diretor determinou ao o Grupo de Implantação do RGC que incluísse no Manual Operacional do Regulamento a consignação de "*rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações*".

3.63. A ideia, portanto, é prover mecanismos, durante a contratação, para que o consumidor possa estar ciente de alterações de preço iminentes, podendo, portanto, decidir quanto à contratação de planos cujo reajuste está próximo.

SOBRE A REVOGAÇÃO DO ARTIGO 74 – PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DURANTE SUSPENSÃO INADIMPLÊNCIA

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Por que a ANATEL optou por revogar a regra que impedia a cobrança de valores durante os 30 dias iniciais da suspensão parcial do serviço por inadimplência?

3.64. Quanto à suspensão por inadimplência, o RGC/2023 previu regras para a suspensão do serviço e, eventualmente, para rescisão contratual, quando o consumidor deixar de quitar débitos vencidos, ou não inserir novos créditos depois do término do prazo de validade daqueles existentes.

- 3.65. As regras sobre suspensão do serviço por inadimplência têm como objetivo garantir o prévio conhecimento do consumidor quanto a sua situação, com a possibilidade de quitação ou parcelamento dos débitos, evitando a suspensão dos serviços e a rescisão contratual.
- 3.66. O RGC/2023 impõe a obrigatoriedade de notificação do consumidor sobre a inadimplência, indicando as informações que, no mínimo devem ser encaminhadas, além dos prazos que devem ser obedecidos entre a notificação e a suspensão e rescisão do contrato (conhecido como “régua de suspensão”).
- 3.67. Ainda quanto à suspensão por inadimplência, o multicitado voto assim aponta:

"V.e - Régua de suspensão

5.119. À semelhança das demais disposições, identifica-se a ausência de nulidade formal do regramento da régua de suspensão, conforme art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, mencionado anteriormente.

5.120. As disposições relacionadas à régua de suspensão encontram-se nos arts. 70 e 74 do RGC, a seguir transcritos, em tabela comparativa com o seu correspondente em relação ao RGC anterior:

Tabela 1

RGC 2023	RGC 2014 (Disposições correspondentes)
TÍTULO VI DA SUSPENSÃO DO SERVIÇO E DA RESCISÃO CONTRATUAL CAPÍTULO I DA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONTRATUAL POR FALTA DE PAGAMENTO OU DE CRÉDITO	CAPÍTULO VI DA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONTRATUAL POR FALTA DE PAGAMENTO OU INSERÇÃO DE CRÉDITO
Art. 70. A Prestadora poderá suspender o provimento do serviço após o decurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o Consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade.	Art. 90. Transcorridos 15 (quinze) dias da notificação de existência de débito vencido ou de término do prazo de validade do crédito, o Consumidor pode ter suspenso parcialmente o provimento do serviço.
Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.	Art. 95. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão total.

- 5.121. Feito isso, avaliam-se, uma a uma as disposições da régua de suspensão.
- 5.121.1. Art. 70 (prazo para a suspensão dos serviços):
- 5.121.1.1. A disposição em análise apenas reproduz o seu correspondente no RGC anterior, retirando a menção à expressão "parcialmente". Isoladamente considerada, ante a nova redação, ela apenas permite a suspensão total dos serviços após o transcurso do prazo ali referido, ampliando a margem de ação prestadora.
- 5.121.1.2. Assim, rejeita-se a nulidade alegada.
- 5.121.2. Art. 74 (proibição de cobrança durante o período de suspensão):
- 5.121.2.1. O art. 74 do RGC, ao vedar a cobrança de qualquer valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão, impõe à prestadora a manutenção de serviços que possuem custos de implantação e manutenção necessariamente positivos, ainda que a identificação exata desses custos comporte dificuldades metodológicas, em que a postura da Anatel revela interferência excessiva na condução dos modelos de negócio das operadoras.
- 5.121.2.2. Isto é, a proibição de cobrança implicaria na obrigação de se prestarem serviços gratuitos ao consumidor inadimplente, em que a Anatel estaria "tabelando" o preço em "zero" durante o período imediatamente posterior à deflagração da "régua de suspensão".
- 5.121.2.3. O Professor Egon Bockmann Moreira (2024 p. 249 et seq.), ao discorrer sobre a prestação do serviço adequado, diz que é necessário que se preserve a isonomia de tratamento dos usuários - em que o benefício concedido a uma parte deles impacta as tarifas cobradas dos

demaís - e que é inviável a prestação de serviços gratuitos ou abaixo do custo.

5.121.2.4. Aliás, o voto oral do ilustre Conselheiro Artur Coimbra, proferido na 926ª Reunião do Conselho Diretor, converge com essa linha de pensamento ao ponderar que é necessária "a manutenção do equilíbrio entre a preservação dos direitos, a preservação de recuperação do crédito pelas prestadoras e a não-oneração do usuário adimplente".

5.121.2.5. O Professor Moreira adverte, ainda, que a pedra de toque dos serviços públicos deve ser a sua sustentabilidade financeira, em que o vínculo entre concessionário e usuários é tanto contratual quanto coletivo, com direitos e deveres recíprocos.

5.121.2.6. Destaca-se que a ideia de sustentabilidade se aplica tanto para os serviços prestados em regime público como para os prestados em regime privado, aos quais se assegura maior margem de liberdade à prestadora, especialmente no que diz respeito à liberdade de precificação, expressamente determinada no art. 129 da LGT.

5.121.2.7. Com efeito, traz-se à baila o pensamento da Conselheira Cristiana Leão (2014, p. 73-75), que, em trabalho primoroso, expõe didaticamente as diferenças entre os regimes de prestação nos serviços de telecomunicações, concluindo que, no regime privado, há maior liberdade para a iniciativa privada em comparação ao regime público.

5.121.2.8. Por fim, especialmente no que diz respeito aos serviços prestados em regime público, a proibição de cobrança implica em desconto de 100% no preço dos serviços referidos no art. 72, I, do RGC, sem que haja esse desconto para os usuários adimplentes.

5.121.2.9. Esses serviços compreendem o recebimento de chamadas e de mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias do início da suspensão; a possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação; a manutenção de seu código de acesso, nos termos da regulamentação; e o acesso ao Atendimento Telefônico da Prestadora.

5.121.2.10. Desse rol, apenas o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (art. 3º do Decreto nº 11.034/2022) e os serviços de emergência são gratuitos (art. 109, inc. II, da LGT e arts. 65-A e seguintes da Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998 - Regulamento de Serviços), seja por determinação legal ou infralegal.

5.121.2.11. Nada obstante, acrescenta-se que a desativação de código de acesso e o seu reaproveitamento sujeita-se a regime de quarentena de seis meses (art. 32 do RGN e item 22 do Ato nº 13672, de 27 de setembro de 2022, que aprova o Procedimento para a Atribuição e Designação de Recursos de Numeração).

5.121.2.12. Feita essa ressalva, a imposição do fornecimento de novos serviços gratuitos para além daqueles acima mencionados, ainda que com limitação no tempo (30 dias), implica em novo condicionamento para o exercício da atividade autorizada. Embora a imposição de novos condicionamentos não seja vedada, ela depende de expedição de medida correlata formal neste sentido, inclusive com observância das suas consequências nos termos do art. 20 da LINDB.

5.121.2.13. Lembra-se que, no Voto do ilustre relator, não se conseguiu aferir o custo dos serviços tornados gratuitos com o novo RGC, o que demonstra, por si só, a impossibilidade de se avaliar as consequências práticas da decisão, as quais não são triviais.

5.121.2.14. Assim, ao determinar a proibição de cobranças durante o período de suspensão, ressalvado os serviços que já são gratuitos por regulamentação específica, o art. 74 do novo RGC viola os arts. 109, I, para os serviços concedidos, prestados em regime público, e 129 c/c 130 e 109, II, aplicável subsidiariamente, da LGT, para os serviços autorizados, prestados em regime privado.

5.121.2.15. Desta forma, anula-se o art. 74 do RGC e, por arrastamento, o seu art. 72, inc. I, alín. "a", o qual determina que as prestadoras do SMP e do STFC devem garantir ao Consumidor o recebimento de chamadas e de mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias do início da suspensão, uma vez que são serviços caracterizados como onerosos.

5.121.2.16. Por outro lado, destaca-se que essa anulação não afasta o cumprimento do art. 72, inc. I, alíneas "b", "c" e "d", relacionadas à manutenção dos serviços de emergência, do código de acesso e da utilização do SAC, os quais, nos termos de suas regulamentações respectivas, não podem trazer custos ao consumidor.

5.121.3. Possibilidade de contratação de serviços onerosos, desde que atendidas determinadas condições:

5.121.3.1. À semelhança das ponderações trazidas nos tópicos anteriores, e com a possibilidade de cobrança de serviços fornecidos após a inadimplência, essa anulação não afasta situações em que se verifique, a posteriori, a ocorrência de práticas abusivas nos termos do art. 39 do CDC e,

sem prejuízo do cumprimento do art. 54, caput, também do CDC, além do Decreto nº 11.034/2022 e do Regulamento de Serviços, acima comentados.

5.121.3.2. Os contratos de consumo nos serviços de telecomunicações, caracterizam-se pelos seus aspectos sinalagmático e oneroso, impondo obrigações recíprocas entre prestadoras (notadamente a de fornecer o serviço contratado) e usuários (notadamente, a de pagar pelo serviço), em que essas obrigações se traduzem na vantagem buscada pela contraparte na relação.

5.121.3.3. Por sua vez, repisa-se que o art. 39, incs. V e X, do CDC, anteriormente estudado, determina que exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva e elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços são condutas com que ensejam o cometimento de prática abusiva, a exemplo do que ocorre com a cobrança de tráfego de dados de usuários sem o fornecimento do serviço correspondente.

5.121.3.4. Além disso, o art. 6º, incs. III a V, do CDC elencam uma série de direitos básicos do consumidor no que diz respeito à informação adequada, à boa-fé contratual e à desproporção das prestações, verbis (com grifos acrescidos):

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

5.121.3.5. Comentando a ideia de sinalagma contratual, o Professor Bruno Miragem (2016, p. 331-332) pontua que os contratos de consumo devem ser pautados pelo conceito de equivalência material, o qual está associado a uma relação de justeza entre o valor do produto e o valor do que pode ser adquirido com o dinheiro pelo qual foi vendido (justa causa e justo preço).

5.121.3.6. Essa ideia denota que as partes em um contrato devem ter um equilíbrio justo nas suas prestações, garantindo que o valor do produto corresponda ao valor pago, conforme acordado entre elas no exercício de sua liberdade contratual.

5.121.3.7. Ainda, destaca-se, novamente, que o art. 129 da LGT, conforme discorrido anteriormente, assegura a liberdade de precificação nos serviços prestados em regime privado, em que essa relação de justeza não pode, em nenhuma hipótese implicar tabelamento dos serviços.

5.121.3.8. Embora não seja possível elencar exaustivamente todas as ações que podem ser adotadas pela prestadora para mitigar o risco de cometimento das práticas potencialmente abusivas em estudo, algumas diretrizes já podem ser adotadas de pronto, pelo Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC para que sejam inseridas no Manual Operacional referido no seu art. 95, a saber:

I - caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de default de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí;

II - a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

a) manifestação expressa do consumidor que denote sua intenção inequívoca nessa contratação, durante a contratação ou posteriormente a ela. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um nudge (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

b) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor, ressaltando-se que a identificação granular dos serviços e de seus valores individuais não dá direito ao consumidor de

desmembrar o pacote a ele oferecido a fim de escolher pontualmente eventuais serviços que pretende manter em caso de inadimplência; e

c) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada."

3.68. Com a anulação do art. 74 e da alínea "a" do inciso I do art. 72, por arrastamento, as prestadoras não estão proibidas de cobrar pela prestação de serviços durante o período de suspensão por inadimplência do consumidor. Porém, conforme item 5.121.3.8. do Voto do Conselheiro Alexandre Freire acima transcrito, para que haja fornecimento de serviços e cobrança durante o período de suspensão por inadimplência, deve haver expressa concordância do consumidor e identificação clara de quais serviços serão fornecidos.

3.69. É importante registrar que a previsão de um período de suspensão do serviço e a impossibilidade de rescisão do contrato imediatamente quando da identificação da existência de débito ou de ausência de inserção de créditos fundamenta-se justamente na importância da manutenção dos serviços de telecomunicações para os consumidores, servindo como um período que possibilita ao consumidor atuar para manter o vínculo com a sua prestadora de telecomunicações.

3.70. No regime do RGC/2014, o atualmente vigente, a suspensão dos serviços dura por 60 (sessenta) dias e passa por 2 (dois) regimes: suspensão parcial e suspensão total.

3.71. Em comum entre ambos os regimes está a manutenção da capacidade de acessar a central de atendimento telefônico da prestadora (todos os serviços), de contato com serviços públicos de emergência (telefonia fixa e móvel) e de ter preservado o seu código de acesso.

3.72. Durante a suspensão parcial, contudo, para a telefonia fixa e móvel, ainda é possível o recebimento de chamadas e a manutenção de conexão de dados com velocidade reduzida. Em contrapartida a essas vantagens, a prestadora continuaria cobrando integralmente a mensalidade.

3.73. O regime regulatório trazido pelo RGC/2023, de outro lado, ao tempo que reduz as obrigações das prestadoras (a conexão de dados com velocidade reduzida não está presente), também acabava com a possibilidade de cobrança de mensalidade.

3.74. Para maior clareza, os regimes podem ser resumidos da seguinte forma:

Serviço	Obrigação	RGC/2013 (atual)		RGC/2023
		Suspensão parcial (30 dias)	Suspensão parcial (30 dias)	
SCM	Manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada	Sim (art. 92, III)	Não	Não
SeAC	Disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória	Sim(art. 92, II)	Não	Não
	Manutenção da capacidade de recebimento de chamadas e mensagens de texto;	Sim(art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias(art. 72, I, a)Não (Dispositivo Anulado)

SMP	Possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim(art. 94, I)	Sim(art. 94, I)	Sim(art. 72, I, b)
	Na conexão de dados, manutenção do serviço, com redução da velocidade contratada.	Sim(Art. 92, III)	Não	Não
	Ter preservado o seu código de acesso, nos termos da regulamentação.	Sim(art. 94, II)	Sim(art. 94, II)	Sim(art. 72, I, c)
STFC	Manutenção da capacidade de recebimento de chamadas;	Sim(art. 92, I)	Não	Sim, por 30 (trinta) dias(art. 72, I, a)Não (Dispositivo Anulado)
	Possibilidade de originar chamadas aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação	Sim(art. 94, I)	Sim(art. 94, I)	Sim(art. 72, I, b)
Todos	Acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora	Sim(art. 94, III)	Sim(art. 94, III)	Sim (art. 72, I, d)

3.75. Pois bem. Se de um lado a decisão tomada pelo Conselho Diretor de anular dispositivos do RGC/2023 elimina a proibição de cobrança durante o prazo de suspensão, e a capacidade de recebimento de chamadas e mensagens de texto, também permite que o consumidor escolha manter a prestação de determinados serviços mediante contraprestação financeira durante o período de suspensão, no seguinte formato:

Acórdão nº 10, de 31 de janeiro de 2025

"i.6) a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

i.6.1) manifestação expressa do consumidor que denote sua intenção inequívoca nessa contratação, durante a contratação ou posteriormente a ela. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC, é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um nudge (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

i.6.2) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor, ressaltando-se que a identificação granular dos serviços e de seus valores individuais não dá direito ao consumidor de desmembrar o pacote a ele oferecido a fim de escolher pontualmente eventuais serviços que pretende manter em caso de inadimplência; e,

i.6.3) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;"

3.76. Dessa forma, a regulamentação que entrará em vigor a partir de 1º de setembro de 2025,

já considerando a decisão de anulação, permite ao consumidor escolher entre:

- a) um regime de suspensão gratuito, em que terá mantido o seu código de acesso, poderá entrar em contato com a central de atendimento da prestadora e originar chamadas/mensagens para serviços de emergência; ou
- b) efetuar um pagamento para, ao lado das vantagens indicadas na alínea “a”, gozar de serviços adicionais oferecidos pela prestadora para consumidores durante a suspensão, acaso essa seja a sua opção.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Houve consulta pública sobre essa revogação? Caso positivo, quais foram os resultados da consulta?

3.77. Por ter se dado em processo de anulação de dispositivo regulamentar, o procedimento de consulta pública é dispensável e não foi realizado.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Como a ANATEL pretende garantir que consumidores em situação de vulnerabilidade não fiquem completamente privados de um serviço essencial devido a dificuldades financeiras momentâneas?

3.78. Como exposto, a suspensão dos serviços só ocorre a partir de 15 (quinze) dias contados da inadimplência, sendo ainda relevante destacar que há a manutenção do contrato de prestação de serviços por, no mínimo, mais 60 (sessenta) dias após a suspensão.

3.79. Além disso, o consumidor pode optar pela manutenção da prestação de parte dos serviços, acaso a prestadora entenda por disponibilizar essa opção de maneira não discriminatória.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Qual a justificativa para cobrar um serviço que não será prestado?

3.80. Como exposto na primeira pergunta do presente bloco, só ocorrerão novas cobranças com anuência do consumidor e mediante a prestação de serviços. Para os demais casos, o consumidor será submetido a um regime de suspensão gratuito, em que terá mantido o seu código de acesso, poderá entrar em contato com a central de atendimento da prestadora e originar chamadas/mensagens para serviços de emergência.

SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS CONSUMIDORES E A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

A ANATEL realizou consultas públicas ou audiências para ouvir os consumidores antes de promover essas revogações? Caso positivo, favor encaminhar cópia dos documentos que comprovam essa participação e os posicionamentos apresentados.

3.81. Como exposto em diversos momentos, por ter se dado em processo de anulação de dispositivo regulamentar, o procedimento de consulta pública não é exigido na regulamentação e não foi realizado.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

Como a ANATEL garante que tais mudanças estão em conformidade com o Código de Defesa do Consumidor, que exige prévia concordância expressa do consumidor em alterações contratuais que possam prejudicá-lo?

3.82. Como exposto no presente informe, as quatro situações que implicam em alterações na prestação dos serviços descritas no Requerimento de Informação dependem de anuência do consumidor ou estão aderentes a dispositivos do Código de Defesa do Consumidor:

Tema	Detalhamento
Alteração Unilateral de Ofertas	Conselho Diretor entendeu que, ao vedar de antemão qualquer alteração de oferta, o RGC ofende a regra consumerista, podendo acarretar prejuízo ao consumidor, ainda que a intenção fosse protegê-lo e facilitar seu entendimento. Isso porque pode haver situações em que a alteração de cláusula contratual seja benéfica ao consumidor, como, por exemplo, na inclusão de determinado item que passe a ser necessário ao consumidor sem que ele precise alterar a sua oferta, com risco de ter que aderir a uma oferta pior por causa de item que se torne imprescindível em certo momento.
Migração Automática de Planos	Com a anulação do art. 31, § 2º, do RGC/2023, uma vez extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta, o consumidor deve aderir a outra oferta, o que lhe permitirá escolher as condições que lhe são mais favoráveis, conforme seu entendimento. O contrato de prestação de serviço de telecomunicações poderá dispor sobre as consequências de o consumidor não aderir a outra oferta no prazo assinalado, de forma clara e ostensiva, permitindo ao consumidor compreender antecipadamente os efeitos de não se manifestar quando extinta a oferta com prazo de vigência indeterminado, ou findo o prazo de vigência da oferta.
Data-base para Reajuste	O consumidor terá ciência da data-base por ocasião da contratação, anuindo, portanto, com ela. Para mitigar os impactos da decisão, o Conselho Diretor determinou ao o Grupo de Implantação do RGC que incluísse no Manual Operacional do Regulamento a consignação de "<i>rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações</i>".

Suspensão por Inadimplência	A regulamentação que entrará em vigor a partir de 1º de setembro de 2025, já considerando a decisão de anulação, permite ao consumidor escolher entre: a) um regime de suspensão gratuito, em que terá mantido o seu código de acesso, poderá entrar em contato com a central de atendimento da prestadora e originar chamadas/mensagens para serviços de emergência; ou b) efetuar um pagamento para, ao lado das vantagens indicadas na alínea “a”, gozar de serviços adicionais oferecidos pela prestadora para consumidores durante a suspensão, acaso essa seja a sua opção.
-----------------------------	--

3.83. É o que se tem a relatar quanto ao ponto.

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

A ANATEL recebeu manifestações contrárias às mudanças por parte de órgãos de defesa do consumidor, como o Idec ou Procons estaduais? Caso sim, quais foram as considerações desses órgãos e como a ANATEL as considerou no processo decisório?

3.84. Sim, no decorrer do processo de anulação, o Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC), entidade civil sem fins lucrativos, apresentou a Petição SEI nº 12050064, em que, resumidamente:

- a) solicita a sua habilitação no processo como terceiro interessado; e,
- b) solicita a declaração de suspeição de Conselheiro da Agência, que também é professor universitário, por (i) ter pedido vista e realizado diligências para formar sua convicção quanto ao feito; (ii) ter escrito artigos de opinião com um dos advogados que apresentou parecer nos autos; e (iii) pelo fato do parecerista ter se referido ao Conselheiro como amigo em publicação no LinkedIn na qual divulgou um curso em que ambos foram do corpo docente na Universidade de Frankfurt.

3.85. Ressalta-se que o Idec não apresentou qualquer argumento de mérito em sua petição.

3.86. O pedido de ingresso como terceiro interessado e a alegação de suspeição foram indeferidas, por unanimidade, pelo Conselho Diretor no Acórdão nº 389, de 2024 (SEI nº 13076635).

3.87. Importante consignar as razões apontadas no Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519) para essa decisão:

5.12. Os fatos alegados não demonstram qualquer elemento que comprometa a imparcialidade do Conselheiro Vistor. As interações acadêmicas e profissionais mencionadas refletem atividades próprias do ambiente universitário e não configuram relação de proximidade que possa gerar parcialidade.

5.13. O Vistor, em cumprimento aos princípios de transparência e integridade, registrou anteriormente, em 24 de fevereiro de 2023, um memorando informando suspeição em casos específicos, que não incluem o presente.

5.14. Ademais, colaborações acadêmicas ou eventuais relações institucionais não se confundem com as exigências de imparcialidade administrativa, conforme reiteradamente destacado pela doutrina e jurisprudência.

3.88. Dessa decisão, a entidade apresentou Recurso Administrativo que não foi conhecido por intempestividade, nos termos do Acórdão nº 11, de 2025 (SEI nº 13251203)

Requerimento de Informação nº 203, de 2025

A ANATEL realizou consultas públicas ou audiências para ouvir os consumidores antes de promover essas revogações? Caso positivo, favor encaminhar cópia dos documentos que comprovam essa participação e os posicionamentos apresentados.

3.89. Como exposto anteriormente, por terem ocorrido no âmbito de processo de anulação, é importante consignar que a legislação não imputa a necessidade de realização de consultas ou audiências públicas.

4. DOCUMENTOS RELACIONADOS/ANEXOS

- 4.1. Pedido de Anulação TIM S/A (SEI nº 11297885);
- 4.2. Pedido de Anulação OI S/A - Em Recuperação Judicial (SEI nº 11297896);
- 4.3. Pedido de Anulação TELEFÔNICA BRASIL S/A (SEI nº 11297895);
- 4.4. Pedido de Anulação CLARO S/A (SEI nº 11315090);
- 4.5. Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 12633519);
- 4.6. Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 11396349);
- 4.7. Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210);
- 4.8. Acórdão nº 389, de 24 de dezembro de 2024 (SEI nº 13076635); e,
- 4.9. Despacho Ordinatório SEI nº 13076709.

5. CONCLUSÃO

5.1. Face ao exposto, sugere-se o encaminhamento deste Informe à Assessoria de Relações Institucionais em resposta ao Ofício nº 129/2025/ARI-ANATEL (SEI nº 13249338)



Documento assinado eletronicamente por **Cristiana Camarate Silveira Martins Leão Quinalia**, **Superintendente de Relações com Consumidores**, em 05/03/2025, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Nilo Pasquali**, **Superintendente de Planejamento e Regulamentação**, em 06/03/2025, às 10:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Roberto de Lima**, **Gerente de Regulamentação**, em 06/03/2025, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel de Andrade Araujo**, **Assessor(a)**, em 06/03/2025, às 13:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Santana Borges**, **Superintendente Executivo**, em 07/03/2025, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **13278161** e o código CRC **83EA71F4**.

VOTO Nº 15/2024/AF

Processo nº 53500.113347/2023-41

Interessado: TIM S/A, CLARO S.A., Telefonica do Brasil S/A

CONSELHEIRO

ALEXANDRE FREIRE

1. ASSUNTO

Pedido de anulação de dispositivos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023.

2. EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO REGULATÓRIO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SUSPEIÇÃO. PETIÇÕES EXTEMPORÂNEAS. NÃO CONHECIMENTO. ENUNCIADO Nº 21 DA ANATEL. PEDIDOS DE INGRESSO DE TERCEIROS INTERESSADOS INTEMPESTIVOS E SEM CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE. INDEFERIMENTO. ENUNCIADO Nº 21 DA ANATEL. PEDIDO DE ANULAÇÃO DO RGC. PERDA DE OBJETO QUANTO AO ART. 39, § 2º, DO RGC, POR REVOGAÇÃO. NULIDADE DOS ARTS. 21, § 3º, INC. IV (EM PARTE), 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, CAPUT (EM PARTE) E § 1º (POR ARRASTAMENTO), 74, E DO ART. 72, INC. I, ALÍN. "A" (POR ARRASTAMENTO), DEMONSTRADA. VALIDADE DAS DEMAIS DISPOSIÇÕES. ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 11.378, DE 18 DE OUTUBRO DE 2023, AO PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DA REGULAÇÃO BRASILEIRA (QUALIREG), ÀS DIRETRIZES DA OCDE, AOS ODS DA AGENDA 2030 DA ONU. INTERPRETAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO. PEDIDO PARCIALMENTE DEFERIDO. DETERMINAÇÕES DIVERSAS AO GRUPO DE IMPLANTAÇÃO.

1. Embora o eg. Superior Tribunal de Justiça entenda que é dispensada a juntada dos atos constitutivos da pessoa jurídica, excepciona-se a sua aplicação quando há dúvidas sobre a existência de poderes de representação.

2. Nos termos do entendimento pacificado do eg. Superior Tribunal de Justiça, a arguição de suspeição é faculdade exclusiva das partes, não se estendendo a terceiros interessados.

3. Consoante entendimento pacificado no eg. Supremo Tribunal Federal, não se aplicam os institutos de impedimento e suspeição referidos no CPC nos processos objetivos, cujo escopo não se relaciona à tutela mediata de interesses subjetivos das partes, mas sim para a avaliação da conformidade de normas do ordenamento jurídico em relação às normas superiores.

4. A coautoria de trabalhos acadêmicos ou a coincidência de instituições frequentadas pelo excepto e pelo autor de parecer juntado ao processo não ensejam o reconhecimento de suspeição por amizade íntima.

5. Afasta-se a ocorrência de conflito de interesses, pois não há demonstração de que o Vistor tenha qualquer vínculo, direto ou indireto, com os requerentes no processo.

6. As petições protocoladas após a data de divulgação da pauta de Reunião na Biblioteca e na página da Agência na internet não devem ser recebidas nos termos do Enunciado nº 21 da Anatel, exceto quando trouxerem contribuições relevantes para o debate, a critério do Conselho Diretor.

7. Os pedidos de ingresso de terceiros apresentados após o limite temporal estabelecido no Enunciado nº 21 da Anatel devem ser indeferidos.

8. Com amparo no entendimento do STF, a revogação superveniente de dispositivo regulamentar impugnado em pedido de anulação acarreta a perda ulterior do seu objeto, restando esta prejudicada quanto a esse. Assim, declara-se a perda de objeto quanto à anulação do art. 39, § 2º, do RGC.

9. Nos termos do art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, é válido o ato normativo aprovado sem o cumprimento das formalidades ali estatuídas.

10. Ressalvados os arts. 21, § 3º, inc. IV (em parte), 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, *caput* (em parte) e § 1º, 74, e, por arrastamento, o art. 72, inc. I, alín. "a", os pedidos de anulação não demonstram a nulidade das disposições impugnadas à luz da legislação que lhe é superior.

11. O art. 23 do RGC é nulo por violar o art. 51 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), aprovado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ao impossibilitar a alteração de conteúdo de contrato *a priori*, mesmo que seja de comum acordo entre as partes, incorrendo no risco de, na intenção de proteger o consumidor, prejudicá-lo ao obrigá-lo a migrar para uma oferta menos favorável às suas necessidades.

12. O art. 31, § 2º, do RGC, é nulo porque permite a migração automática do consumidor sem garantir que a nova oferta seja compatível com suas necessidades, por se basear somente no critério econômico, podendo gerar desequilíbrio contratual e violar o princípio da boa-fé objetiva, afrontando o art. 422 do Código Civil e o art. 4º, III, do CDC. Ressalva-se que essa nulidade não impede a aferição da conformidade da conduta da prestadora à luz do art. 39 e do art. 54 do CDC. Determina-se ao Grupo de Implantação que avalie o emprego de aplicações de ciências comportamentais em prol do bem-estar do consumidor.

13. O art. 34, § 2º, do RGC, numa avaliação mais detida, ao se imiscuir na forma pela qual os colaboradores das prestadoras são remunerados pela captação de clientes, eleva os custos de transação sem demonstração dos benefícios, imiscuindo-se na autonomia negocial em relações que não são regidas pelo CDC. Sem uma avaliação minimamente precisa de suas consequências, apresenta potencial de abuso regulatório.

14. Os arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39, *caput*, ao fazerem referência a expressões que aludem ao “momento da contratação”, incorrem em parcial violação ao art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2002, ao possibilitar, na prática, a proibição de reajustes de ofertas por período superior a um ano, criando mais restrições que o escopo da norma em questão. Por sua vez, o art. 39, § 1º, é nulo por arrastamento consequente da nulidade da expressão eliminada do *caput*.

15. O art. 74 do RGC viola os arts. 109, inc. II, da LGT, para os serviços concedidos e prestados em regime público, e 129 c/c 130 e 109, inc. II, da LGT, ao impor a prestação de serviços gratuitos, ressalvados os de emergência e o SAC, que são objeto de regulamentação específica. Destaca-se, por outro lado, que a cobrança por serviços não prestados, como a cobrança de serviços de dados sem a devida contraprestação, pode caracterizar prática abusiva nos termos do art. 39 do CDC.

16. A decisão fundamenta-se no Decreto Presidencial nº 11.738, de 18 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), no Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024, que instituiu a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória - Estratégia Regula Melhor e no Memorando de Entendimento firmado entre Brasil e Estados Unidos, com o objetivo de prestigiar boas práticas regulatórias. Esse programa adota princípios, estratégias, ações e procedimentos destinados a promover a melhoria da qualidade da regulação por meio do aperfeiçoamento contínuo e simplificação do processo regulatório.

17. A fundamentação está alinhada com o que a OCDE reiteradamente vem recomendando quanto à inibição dos *dark patterns* para a promoção do bem-estar do consumidor.

18. Identifica-se sintonia com o Objetivo 16 (metas 16.3 e 16.7) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com a meta 16.3 das metas brasileiras, devidamente revisadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), voltados à universalização do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, na medida em que se busca uma relação mais harmoniosa entre consumidores e fornecedores.

19. Pedido de anulação parcialmente deferido. Interpretação da regulamentação quanto ao *caput* do art. 21, para restringir o alcance à oferta principal, e quanto ao §2º do art. 36, para fixar que é possível a renovação automática em caso de consentimento expresso. Determinação ao Grupo de Implantação, no que diz respeito ao registro de ofertas (para excluir facilidades adicionais do alcance do art. 21, *caput*), à migração automática à caracterização da renovação automática (a qual não será caracterizada quando houver consentimento expresso do consumidor) e à régua de suspensão (para operacionalização da

possibilidade de contratação granular de serviços mediante consentimento expresso e informação em linguagem simples), que faça as devidas conformações no Manual Operacional do RGC para compatibilização com o escopo da presente deliberação, empregando-se aplicações das ciências comportamentais.

3. REFERÊNCIAS

- 3.1. Constituição Federal.
- 3.2. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.
- 3.3. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral das Telecomunicações (LGT).
- 3.4. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 - Lei do Processo Administrativo Federal.
- 3.5. Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.
- 3.6. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.
- 3.7. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.
- 3.8. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
- 3.9. Lei nº 13.848 de 25 de junho de 2019 - Lei Geral das Agências Reguladoras.
- 3.10. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 - Lei de Liberdade Econômica.
- 3.11. Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (revogado).
- 3.12. Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.
- 3.13. Decreto nº 11.034, de 5 de abril de 2022, que regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para estabelecer diretrizes e normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor.
- 3.14. Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023, que institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
- 3.15. Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG.
- 3.16. Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, que aprova o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações
- 3.17. Regimento Interno da Anatel, aprovado pela [Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013](#).
- 3.18. Resolução Anatel nº 632, de 7 de março de 2014 (revogada), que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC.
- 3.19. Resolução nº 709, de 27 de março de 2019, que aprova o Regulamento Geral de Numeração - RGN.
- 3.20. Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações.
- 3.21. Resolução Anatel nº 768, de 19 de agosto de 2024, que revoga, altera Resoluções expedidas pela Anatel, aprova o Regulamento de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público, e o Modelo de Contrato de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado na modalidade Local e o Regulamento de Tarificação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC.
- 3.22. Portaria GM/MDIC nº 69, de 3 de abril de 2023.

- 3.23. Enunciado nº 21, da Súmula da Anatel.
- 3.24. Análise nº 54/2023/AF (SEI nº 10406893).
- 3.25. Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210).
- 3.26. BECKER, Howard. **Evidências**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, ebook kindle.
- 3.27. BEN-SHAHAR, Omri; SCHNEIDER, Carl E. **More than you want to know**: the failure of mandated disclosure. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014, edição do kindle.
- 3.28. BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Acórdão nº 300, de 06 de novembro de 2023, no Processo nº 53500.061949/2017-68**. Relator: Conselheiro Emmanoel Campelo de Souza Pereira. Brasília, 2023.
- 3.29. _____. Agência Nacional de Telecomunicações. **Acórdão nº 228, de 28 de agosto de 2024, no Processo nº 53500.042997/2024-86**. Relator: Conselheiro Alexandre Freire. Brasília, 2024.
- 3.30. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial nº 1.262.604/AM**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 14 maio 2013. Disponível em: [STJ.jus](#). Acesso em: 06 jun. 2024.
- 3.31. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.349.206/SC**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em: [STJ.Jus](#). Acesso em 06 jun. 2024.
- 3.32. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial nº 642.205/SC**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Brasília, 27 set. 2016. Disponível em: [STJ.Jus](#). Acesso em 06 jun. 2024.
- 3.33. _____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial nº 2.230.102/RN**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 21 ago. 2023. Disponível em: [STJ.Jus](#). Acesso em 06 jun. 2024.
- 3.34. _____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 3.936/PR**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 25 de out. de 2019. Disponível em: [STF.jus](#). Acesso em 29 nov. 2024.
- 3.35. **Agravo Interno em Agravo em Recurso Especial nº 2.230.102/RN**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 21 ago. 2023. Disponível em: [STJ.Jus](#). Acesso em 06 jun. 2024.
- 3.36. COASE, Ronald. The problem of Social Cost. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.
- 3.37. HALPERN, David. **Inside the nudge unit**: how small changes can make a big difference. London: WH Allen, 2015, ebook kindle.
- 3.38. MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.
- 3.39. MICHAELS, David. **O triunfo da dúvida**: Dinheiro obscuro e a ciência da enganação. Trad. Juliana Leite. São Paulo: Elefante, 2024.
- 3.40. MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- 3.41. MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- 3.42. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, e-book.
- 3.43. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Dark commercial patterns** - OECD Digital Economy Papers, No. 336. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: [OCDE](#). Acesso em 27 jun. 2024.

- 3.44. QUINALIA, Cristiana Camarate Silveira Martins Leão. **Regimes público e privado**: estudo sobre a categorização e ampliação do acesso nos serviços de telecomunicação. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.
- 3.45. ROLIM, Maria João; KHOURI, Alice; FERREIRA, Bernardo. Abuso de poder regulatório e efeitos regulatórios perversos: análise crítica teórica aplicada ao setor elétrico brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio; ROLIM, Maria João (orgs.). **Abuso de poder regulatório**. Rio de Janeiro: Synergia, 2021, p. 219-241.
- 3.46. SILONY, Anne-Lise; HELLERINGER, Genevieve. EU Consumer Protection and Behavioural Sciences: Revolution or Reform? *In*: ALEMANNIO, Alberto; SILONY, Anne-Lise (eds.). **Nudge and the law**: an European perspective. Oxford: Hart Publishing, 2015, p. 209-233.
- 3.47. SUNSTEIN, Cass. **Simpler**: the future of government. New York: Simon & Schuster, 2013.
- 3.48. _____. **The Cost-Benefit Revolution**. Cambridge, MA: MIT Press, 2018.
- 3.49. _____. **Sludge**: what stops us from getting things done and what to do about it. Cambridge, MA: MIT Press, 2021.
- 3.50. THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass. **Nudge**: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Trad. Ângelo Lessa. São Paulo: Objetiva, 2019.
- 3.51. TIMM, Luciano Benetti; MARQUES, Leonardo Albuquerque. Comentários aos art. 4º, incs. V e VI. *In*: DOMINGUES, Juliana Oliveira; SANTA CRUZ, André; GABAN, Eduardo (coords). **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica** – Comentários à Lei 13.874/2019. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 309-322.
- 3.52. VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. Autonomia Decisória. *In*: VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa (org.). **Boas Práticas Regulatórias**: Programa de aprimoramento da qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG). Brasília: 2024, p. 49-55. Disponível em: [CGU](#). Acesso em: 30 de abr. de 2024.
- 3.53. YEUNG, Luciana; CAMELO, Bradson. **Introdução à Análise Econômica do Direito**. Salvador: Juspodivm, 2024.

4. RELATÓRIO

- 4.1. Ao analisar as disposições atacadas no RGC recentemente aprovado pela Agência, o ilustre Conselheiro Raphael Garcia assim se manifestou em sua judiciosa fundamentação:
- 4.1.1. os dispositivos relacionados ao **Sistema de Registro de Oferta** (arts. 21 e 23) não padecem de qualquer ilegalidade, destacando-se que a Tim S.A. apenas pretende reabrir uma discussão já encerrada no Conselho Diretor, sendo que esse problema foi devidamente endereçado em Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- 4.1.2. as disposições relacionadas ao **Reajuste de Ofertas** (arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39) decorrem de conclusão desenvolvida em AIR, que identificou a falta de informação adequada sobre as condições de contratação como um problema persistente para o consumidor. Acrescentou que:
- 4.1.2.1. não há qualquer óbice formal para que a Anatel regule a matéria dessa forma;
- 4.1.2.2. a avaliação da proporcionalidade dessa regra não deve se limitar aos seus custos e benefícios, tendo sido realizada na AIR, onde a alternativa decisória escolhida é resultado de um juízo de ponderação entre os direitos fundamentais patrimoniais e de livre iniciativa das prestadoras, e os benefícios da nova regra para os consumidores, ponto ratificado pela PFE/Anatel em seu parecer;
- 4.1.2.3. as regras vigentes, que estabeleciam diversas formas de se informar o consumidor, não surtiram o efeito desejado;
- 4.1.2.4. o antigo RGC garantia ao consumidor, entre outros direitos, o prévio conhecimento e a informação adequada sobre as condições de contratação, prestação, periodicidade e índice aplicável em caso de reajuste;

4.1.2.5. apesar disso, a AIR ainda identificava a falta de informação adequada quanto às condições da contratação como um problema regulatório a ser solucionado, indicando que a regra então vigente ainda não surtia o efeito desejado;

4.1.2.6. embora a legislação não tenha nenhum comando expresso quanto à possibilidade de adoção de datas-base, não há nenhuma vedação para a regulação da matéria pela Anatel;

4.1.3. sobre a **migração automática de Ofertas (Art. 31, §§1º e 2º)**, destacou que:

4.1.3.1. a intenção do novo RGC é estimular a prática de ofertas mais longevas para facilitar a sua compreensão pelo consumidor, sendo responsabilidade da prestadora gerenciar melhor o relacionamento com os seus clientes nesse aspecto;

4.1.3.2. espera-se que essa migração seja temporária, até que o consumidor possa buscar uma nova oferta que melhor satisfaça o seu bem-estar, considerando que a ausência desse comprometimento poderia prejudicar o seu bem-estar;

4.1.3.3. nos termos do Decreto nº 10.411/2020, "*a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada*" e que, ainda assim, o dispositivo foi objeto de análise macro na AIR desenvolvida; e

4.1.3.4. o art. 64 do RIA permite emendas ao texto original por qualquer integrante do Conselho Diretor;

4.1.4. sobre as regras voltadas à **oferta por canais terceirizados (Art. 34, §§ 1º e 2º)**, as alegações das prestadoras não merecem prosperar, pontuando que:

4.1.4.1. a ausência de consulta pública e de AIR não ensejam a anulação da disposição;

4.1.4.2. a disposição comentada é direcionada ao *telemarketing* e visa a coibir práticas predatórias e abusivas de representantes comerciais, proteger dados pessoais de consumidores e prevenir a ocorrência de fraudes em seu detrimento; e

4.1.4.3. discutir o mérito da proposta é incompatível com o pedido de anulação, sendo que eventual ineficiência da proposta pode ser objeto de estudo mediante avaliação de resultado regulatório (ARR);

4.1.5. não há vício na disposição associada à **renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência** (art. 36, § 2º), salientando-se que se trata de proibição à renovação **automática** de ofertas que estabeleçam uma contrapartida, em que o consumidor poderá aderir, desde que de forma expressa;

4.1.6. acerca dos arts. 70 a 74, que tratam do **impedimento de cobrança de assinatura durante a suspensão parcial**:

4.1.6.1. não restaram demonstrados os prejuízos financeiros alegados pelas prestadoras;

4.1.6.2. os serviços prestados durante a suspensão não impõem custos aos consumidores, como o recebimento de chamadas e a realização de chamadas para serviços públicos de emergência, representando custos marginais para as próprias prestadoras, que não demonstraram o prejuízo inequívoco daí resultante;

4.1.6.3. o novo RGC desonerou as prestadoras de várias obrigações existentes no RGC revogado nos diversos serviços (SMP, SeAC, SCM e STFC), o que torna essa cobrança ainda mais injustificada;

4.1.6.4. a discussão sobre modelos de custos tem cabimento apenas na relação entre concorrentes para fins de aplicação do PGMC, não fazendo sentido no que diz respeito às relações entre prestadoras (fornecedoras) e usuários (consumidores);

4.1.6.5. as multas contratuais e os juros de mora já seriam incentivos suficientes para

incentivar o adimplemento contratual; e

4.1.6.6. houve realização de exaustivos debates e análise, em obediência ao Decreto nº 10.411/2020;

4.1.7. o **prazo para rescisão** (art. 73) foi objeto de estudo, tendo sido rejeitada alternativa regulatória de sua redução, pois esta se revelou prejudicial tanto aos usuários quanto às prestadoras, destacando-se que esse prazo já constava na norma revogada, não havendo qualquer inovação regulatória neste particular;

4.1.8. a **assimetria regulatória** (art. 90) não é novidade no setor e já constava do RGC revogado, assim como em outros atos normativos, a exemplo do Decreto do SAC (Decreto nº 6.523/2008), cujo art. 3º, § 2º, dispensava os fornecedores de televisão por assinatura com até cinquenta mil assinantes da disponibilidade ininterrupta do SAC, situação na qual ele seria submetido à regulamentação setorial. Sem prejuízo, destacou que:

4.1.8.1. o CDC não proíbe o regramento assimétrico, chamando a atenção para a exposição da PFE/Anatel, no sentido de que o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal, na ADI 7416, invocado por Telefônica e Claro em seus arrazoados, não tratou da assimetria, mas sim da constitucionalidade de obrigação sobre disponibilidade de informação (mais especificamente, sobre a entrega diária de velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores) exigível de todas as prestadoras indistintamente em Lei Estadual;

4.1.8.2. a medida visa a promover a competitividade no setor;

4.1.8.3. o eg. Superior Tribunal de Justiça já tem entendimento pacífico no sentido de que é possível esse tratamento assimétrico, nos termos do Enunciado nº 608 de sua Súmula de Jurisprudência, assim redigido:

Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão;

4.1.8.4. a disposição em análise busca compatibilizar o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e a proteção ao consumidor, sem que, com isso, reste fragilizada a força normativa do CDC; e

4.1.9. as manifestações (petições, pareceres e demais anexos) juntadas após a inclusão do processo em pauta de Reunião do Conselho Diretor não devem ser conhecidas.

4.2. Ao final, votou:

pela improcedência dos pedidos de anulação apresentados por TIM S/A, Oi S/A - Em Recuperação Judicial, TELEFÔNICA BRASIL S/A e CLARO S/A;

pelo não conhecimento das petições extemporâneas (11596399, 11596663, 11596717, 11613522, 11613288 e 11613672);

por determinar o arquivamento dos autos.

4.3. Em 29 de abril de 2024, expediu-se o Ofício nº 65/2024/AF-ANATEL (SEI nº 11845109) às áreas técnicas solicitando diligências sobre a possibilidade de aperfeiçoamento de algumas disposições questionadas (arts. 31, 36, *caput* e § 2º, e 74) à luz de referenciais teóricos das ciências comportamentais - notadamente sobre a possibilidade da aplicação de *nudges* - e sobre os arts. 21, § 3º, inc. IV, e 34, do RGC, no que diz respeito, para estes últimos, ao período necessário para uma avaliação adequada de seu resultado regulatório.

4.4. Em 28 de maio de 2024, o Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC), apresentou manifestação no processo (SEI nº 12050064) aduzindo o seguinte:

4.4.1. o Conselheiro-Vistor estaria agindo em conflito de interesses por ter relação de proximidade com o signatário do parecer juntado ao processo, pois *"o único interesse que fundamenta esta decisão de estudos complementares é o de atender as recomendações do parecerista que defende interesses das prestadoras, que por sua vez utilizam da relação de influências mútuas entre o Conselheiro e o parecerista para impedir a Agência de aplicar a norma já*

aprovada", acrescentando, ainda, que o Vistor não disporia da imparcialidade necessária para a apreciação do caso e que estaria agindo em conflito de interesses nos termos do art. 5º da Portaria nº 828, de 5 de agosto de 2010, do art. 4º, da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), do art. 8º-B, inc. VII, da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) e do art. 20 da Lei 9.784/99, o que seria decorrente de uma relação profissional de amizade publicamente declarada com uma pessoa que, segundo alegado, "*exerce influência direta*" sobre o Vistor;

4.4.2. o Vistor estaria em desvio de poder e desvio de interesse ao postergar indevidamente o início da vigência do novo RGC; e

4.4.3. tem legítimo interesse para se habilitar como terceiro interessado, nos termos do art. 9º, inc. III, da Lei 9.784/1999.

4.5. Em 29 de maio de 2024, por meio do Informe nº 50/2024/PRRE/SPR (SEI nº 11967287), as áreas técnicas encaminharam resposta à diligência a que se refere o Ofício nº 65/2024/AF-ANATEL (SEI nº 11845109), conforme sintetizado a seguir:

4.5.1. ponderam inicialmente que o procedimento de anulação de ato normativo não é a instância adequada para se rever o mérito do RGC, por ser destinado apenas para a avaliação da validade ou da invalidade do ato impugnado, sendo que nova revisão do RGC dependeria de inclusão em agenda regulatória;

4.5.2. no RGC anterior, identificou-se problema regulatório associado à ausência de clareza de oferta, em que as prestadoras não praticavam as condições previstas em seus planos de serviços, mas sim em promoções. Nesse contexto, o consumidor teria maior dificuldade de compreender os termos da oferta apresentada.

4.5.3. para mitigar esse cenário, propôs-se harmonizar a nomenclatura das ofertas e vedar a sobreposição de instrumentos aplicáveis a uma relação contratual, com o objetivo de tornar as ofertas mais fidedignas ao consumidor final e aumentar a transparência da operadora;

4.5.4. asseverou-se que as promoções poderiam ser encerradas a qualquer tempo, colocando em xeque a segurança esperada pelo consumidor nesse processo, e que não se observou a ocorrência dessa prática em outros países. Como solução para esse problema regulatório, eliminou-se a distinção entre oferta e promoção, trabalhando-se apenas com a nomenclatura "oferta";

4.5.5. o então Conselheiro Emmanoel Campelo, relator do projeto no Conselho Diretor, manifestou-se pelo seu acolhimento, no que foi seguido pelo Conselheiro Vicente Aquino, quando proferiu seu Voto-Vista, que destacou que essa mudança de entendimento é necessária para permitir a comparação de ofertas entre as diversas prestadoras;

4.5.6. em relação aos questionamentos apresentados, trouxeram-se as seguintes considerações:

4.5.6.1. art. 31, § 2º: nos termos do voto-vista do Conselheiro Vicente Aquino, a manutenção de oferta de igual ou menor valor (art. 31, § 2º, do RGC) após a sua expiração é uma solução que causa menos transtornos ao consumidor do que a suspensão dos serviços;

4.5.6.2. art. 36, § 2º: a multa por rescisão antecipada possui uma racionalidade própria, tendo afirmado, ainda, que "*não é possível aderir apenas a uma parte da Oferta, e sim somente com todos os seus termos (no caso, multa rescisória)*";

4.5.6.3. art. 74: tem o objetivo de prevenir o endividamento do consumidor, sugerindo que essa proibição seja mantida;

4.5.6.4. art. 34: após considerações sobre o regime do Decreto nº 10.411/2020 para a ARR, optou-se por não incluir disposições do RGC na agenda de ARR, "*mas sim iniciar o procedimento de monitoramento regulatório de resultados do Regulamento, nos termos do Informe nº 18/2024/PRRE/SPR*".

Registrou que o RGC se enquadra em três das cinco hipóteses do art. 13, § 3º, do Decreto nº10.411/2020, que autorizam a ARR, sendo que bastaria a ocorrência de uma delas para se deflagrar tal avaliação.

No entanto, pontuou que a experiência tem demonstrado que a realização de ARR tem sido mais exitosa em períodos de vigência maiores e que o monitoramento se difere da ARR *“por ser um processo contínuo, periódico, durante o qual são analisados a implementação da regulação e seu desempenho, por meio de indicadores, com o objetivo de identificar eventuais problemas e progressos, inclusive indicando quando a ARR precisa ser conduzida.”*

Assim, sugeriu que a ARR do RGC seja deflagrada após cinco anos de sua entrada em vigor, salvo situação em que o processo de monitoramento indique algum ponto que necessite ser mais bem estudado pela ARR;

4.5.6.5. art. 21, § 3º: considerou que a Anatel está implementando sistema próprio (“Busca Ofertas”) para a criação de inteligência de negócios que permita a comparação dos diversos atributos das ofertas postas à disposição do consumidor, conferindo maior clareza e transparências às práticas contratuais.

4.6. Por meio dos Ofícios nº 164/2024/AF-ANATEL (SEI nº 12233797), nº 165/2024/AF-ANATEL (SEI nº 12248305), nº 166/2024/AF-ANATEL (SEI nº 12248477) e nº 167/2024/AF-ANATEL (SEI nº 12248902), determinou-se diligências para que TIM S.A, Oi S.A. - Em Recuperação Judicial, Telefônica Brasil S.A., Claro S.A. trouxessem estudos e informações a respeito das repercussões dos arts. 34 e 74 do novo RGC.

4.7. Em suas respostas (SEI nº 12328904 - Telefônica, nº 12334746 - Claro, nº 12328904 - TIM e nº 12378385 e nº 12433145 - Oi), no geral, reiteraram os argumentos jurídicos já apresentados e trouxeram estudos anedóticos. No entanto, chama-se a atenção para as manifestações da Oi, que procedeu a uma apresentação detalhada da estruturação das parcerias com terceiros colaboradores na captação de clientes.

4.8. Por meio da Petição SEI nº 12467554, a Associação NEO pediu o ingresso no feito e juntou parecer do Professor Floriano de Azevedo Marques Neto.

4.9. É o relatório.

5. DAS CONSIDERAÇÕES POR PARTE DESTE CONSELHEIRO

5.1. A presente fundamentação encontra-se dividida em nove partes. Na primeira, avalia-se a exceção de suspeição e arguição de conflito de interesses, considerando seus pressupostos formais e materiais, com estudo sobre a imparcialidade da atuação do Vistor e sobre as circunstâncias que levaram ao pedido de vistas, sem prejuízo da avaliação de indícios da prática de ato de litigância de má-fé. Na segunda, examina-se o recebimento de petições extemporâneas protocoladas após o Acórdão nº 98, de 18 de abril de 2024 (SEI nº 11848257), por meio do qual não se conheceu de petições da Algar Telecom S.A. e da Telcomp. Na terceira, estudam-se os pedidos de ingresso apresentados pelo IDEC e pela Associação NEO. Na quarta, declara-se prejudicado o pedido de anulação do art. 39, § 2º, do RGC. Na quinta, discorre-se sobre a validade das disposições questionadas. Por fim, faz-se a conformação do objeto do presente voto com o Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023, que dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), com as recomendações de boas práticas regulatórias do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (Quali-REG), com as boas práticas regulatórias recomendadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

I - Sobre a suspeição arguida

5.2. Neste tópico, são analisados os argumentos apresentados na Petição (SEI nº 12050064) do

Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC), em que se alega a suspeição do Conselheiro Vistor.

5.3. A análise será dividida em dois momentos: inicialmente, serão examinados os aspectos formais que indicam a inadmissibilidade da suspeição; em seguida, os argumentos de mérito serão avaliados.

5.4. Desde já, destaca-se que a suspeição arguida apresenta vícios formais que inviabilizam seu conhecimento. Contudo, em respeito à relevância do tema e aos princípios da transparência e da integridade, algumas questões de mérito serão abordadas.

I.a - Inadmissibilidade formal da suspeição

5.5. Os aspectos formais que impossibilitam a admissibilidade da suspeição serão tratados conforme a seguinte estrutura: ausência de comprovação de representação legal e estatutária da peticionária, ilegitimidade do terceiro interessado para arguir suspeição e descabimento de arguição de suspeição em processo objetivo.

5.6. Qualquer uma dessas razões, isoladamente, já seria suficiente para que a suspeição não fosse conhecida.

I.a.1 - Ausência de poderes de representação

5.7. Não foram apresentados os atos constitutivos da entidade peticionária nem os instrumentos de mandato dos signatários, o que impede a verificação da legitimidade de representação. Tal omissão configura falha processual significativa.

5.8. Embora o Superior Tribunal de Justiça tenha entendimento de que a juntada de atos constitutivos pode ser dispensada, isso se aplica apenas quando não há dúvidas fundadas sobre a validade da representação (AgInt no AREsp n. 2.230.102/RN, Rel. Ministro Humberto Martins). No presente caso, a ausência de comprovação inviabiliza o reconhecimento jurídico da petição.

I.a.2 - Ilegitimidade de terceiro interessado

5.9. Nos termos da legislação vigente, a arguição de suspeição é uma prerrogativa exclusiva das partes diretamente envolvidas no processo, não se estendendo a terceiros interessados. Esse entendimento, consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp n. 642.205/SC, Rel. Ministro Moura Ribeiro; REsp 1.262.604, Rel. Ministra Eliana Calmon; e AgRg no REsp 1.349.206/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques), é plenamente aplicável ao presente caso, em que a peticionária reconhece expressamente sua condição de terceira interessada.

I.a.3 - Descabimento de arguição em processo objetivo

5.10. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que os processos objetivos, como o normativo-regulatório em análise, não comportam as regras processuais comuns de impedimento e suspeição. Assim, não há fundamento jurídico para a arguição no contexto do presente processo.

I.b - Aspectos materiais

5.11. Passa-se agora à análise dos argumentos apresentados no mérito, ainda que, conforme já exposto, a ausência de requisitos formais torne desnecessária essa apreciação.

I.b.1 - Ausência de suspeição ou conflito de interesses

5.12. Os fatos alegados não demonstram qualquer elemento que comprometa a imparcialidade do Conselheiro Vistor. As interações acadêmicas e profissionais mencionadas refletem atividades próprias do ambiente universitário e não configuram relação de proximidade que possa gerar parcialidade.

5.13. O Vistor, em cumprimento aos princípios de transparência e integridade, registrou anteriormente, em 24 de fevereiro de 2023, um memorando informando suspeição em casos específicos, que não incluem o presente.

5.14. Ademais, colaborações acadêmicas ou eventuais relações institucionais não se confundem com as exigências de imparcialidade administrativa, conforme reiteradamente destacado pela doutrina e jurisprudência.

I.b.2 - Motivação do pedido de vistas

5.15. O pedido de vistas teve como objetivo aprofundar o exame de questões técnicas específicas, especialmente no que se refere à aplicação de elementos das ciências comportamentais em dispositivos regulatórios. Não houve qualquer indicação de conduta voltada a postergar deliberadamente o processo.

5.16. As alegações de que o pedido teria sido realizado com tal finalidade não encontram respaldo na tramitação e nos registros formais do processo.

I.c - Conclusão

5.17. Diante do exposto, ausentes os requisitos formais e materiais necessários para o processamento da exceção de suspeição, conclui-se pela sua rejeição, submetendo-se a deliberação ao Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 49, §1º, do RIA.

II - Não conhecimento das petições extemporâneas

5.18. Nos termos da Análise do ilustre Relator, decidiu-se " *pelo não conhecimento das petições extemporâneas (SEI nº 11596399, nº 11596663, nº 11596717, nº 11613522, nº 11613288 e nº 11613672)*", tendo a referida Análise entendido por aplicar o entendimento cristalizado no Enunciado nº 21, da Súmula da Anatel.

5.19. Sem prejuízo, anota-se que foram interpostas as seguintes petições posteriormente ao pedido de vistas: Petição Manifestação (SEI nº 11779332), Petição Manifestação TELCOMP (SEI nº 11834055), Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e Pedido de Habilitação como 3º Interessado, da Associação NEO (SEI nº 12467554).

5.20. Por meio do Acórdão nº 98, de 18 de abril de 2024 (SEI nº 11848257), não se conheceu de petições da Algar Telecom S.A. e da Telcomp, encontrando-se pendentes de avaliação a Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e Pedido de Habilitação como 3º Interessado, da Associação NEO (SEI nº 12467554).

5.21. O Enunciado nº 21 da Anatel assim dispõe, *verbis*:

As petições extemporâneas, quando não caracterizado abuso do exercício do direito de petição, devem ser conhecidas e analisadas pelo Conselho Diretor desde que protocolizadas até a data de divulgação da pauta de Reunião na Biblioteca e na página da Agência na internet.

É facultado o exame dessas petições, no caso concreto, pelo Conselheiro ou pelo Conselho Diretor após o prazo estipulado e até o julgamento da matéria, sobretudo se a manifestação do interessado trazer a lume a notícia de fato novo ou relevante que possa alterar o desfecho do processo.

Não há necessidade de desentranhamento de petições extemporâneas, ainda que não conhecidas por esse órgão colegiado.

5.22. Reiterando o entendimento exposto pelo Vistor na Análise nº 54/2023/AF (SEI nº 10406893), as manifestações mencionadas foram apresentadas muito após o termo final para tanto, conforme estabelecido no Enunciado em estudo.

5.23. Nesse precedente, não se conheceu do parecer do Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello, atualmente aposentado, que, anos atrás, foi seu superior hierárquico .

5.24. Revela-se, assim, manifesto o intento das peticionárias em postergar continuamente o deslinde do caso, buscando reabrir uma discussão já exaurida.

5.25. Os argumentos apresentados nas mencionadas petições apenas reiteram questões já debatidas em esferas anteriores e buscam rever a essência daquilo que foi decidido pelo Conselho Diretor a respeito do que deve ser o RGC vigente.

5.26. Assim, não se conhece da Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e da Pedido de Habilitação como 3º Interessado, da Associação NEO (SEI nº 12467554).

III - Intempestividade dos pedidos de ingresso de terceiro

5.27. Requereram seu ingresso como terceiro no feito, nos termos do art. 9º, inc. II, da Lei nº 9.784/99, o IDEC, no âmbito da Petição referenciada nos itens anteriores desta Análise, e Associação NEO, na Petição (SEI nº 12467554).

5.28. Todavia, depreende-se que o referido pleito foi formulado muito após a inclusão do processo na pauta de reunião do Conselho Diretor, sendo o seu indeferimento a medida apropriada.

5.29. Além disso, pelo teor das petições apresentadas, não se identificaram fatos e fundamentos que contribuam para alteração do desfecho do processo.

5.30. Assim, com fundamento no Enunciado nº 21 da Súmula da Anatel, indeferem-se os pedidos de ingresso.

IV - Perda de objeto do pedido de anulação do art. 39, § 2º

5.31. Tem-se por prejudicado o pedido de anulação do art. 39, § 2º, do RGC, pois foi revogado pela Resolução nº 768, de 19 de agosto de 2024, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.

5.32. O eg. STF possui entendimento pacífico no sentido de que a revogação superveniente de dispositivos legais impugnados em ação direta de inconstitucionalidade acarreta a perda ulterior do seu objeto, restando esta prejudicada quanto a esses (neste sentido: cf. ADI nº 3936, Relator(a): Ministra Rosa Weber).

5.33. Na medida em que a ação direta de inconstitucionalidade e o pedido de anulação se tratam de lides objetivas, aplica-se o referido entendimento ao presente caso.

5.34. Acrescenta-se que, por meio do Acórdão nº 228, de 28 de agosto de 2024 (SEI nº

12496811), o Conselho Diretor da Anatel, prorrogou o início da vigência do o art. 39, § 2º, do novo RGC, para o dia 1º de setembro 2025. Isto é, o art. 39, § 2º, terá vigência por apenas quatro meses, não produzindo mais efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.

V - Admissibilidade do pedido de anulação e mérito

5.35. Em adesão ao entendimento do eminente Relator, admite-se o pedido de anulação nos termos da Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210).

5.36. De igual forma, adere-se parcialmente aos seus termos no que diz respeito à ausência de demonstração de invalidade das disposições que seguem:

5.36.1. arts. 21 (registro de ofertas, objeto de impugnação por Tim S.A.):

5.36.1.1. O art. 21 do RGC não apenas é válido, como se constitui em evolução da Anatel para a promoção do bem-estar do consumidor, permitindo-lhe comparar as ofertas das diversas prestadoras.

5.36.1.2. Essa ferramenta permitirá à Anatel envidar esforços para desenvolver recursos que permitam, com o uso de *insights* das ciências comportamentais, a recomendação de ofertas mais alinhadas com o perfil do consumidor, incluindo sua capacidade de pagamento, de modo a prevenir o seu superendividamento, trazendo mais eficiência à aplicação dos arts. 32 e 33 do novo RGC.

5.36.1.3. No entanto, com fundamento no art. 133, inc. XXXII, do RIA, segundo o qual, compete ao Conselho Diretor deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos, revela-se necessário que se fixe o sentido e alcance do termo "oferta" no art. 21, *caput*, do novo RGC, de modo que o seu alcance compreenda apenas a **oferta principal**, com exclusão de produtos e serviços acessórios.

5.36.1.4. Nesse sentido, excluem-se do alcance do termo "oferta", para fins de aplicação do art. 21, do RGC, as facilidades adicionais, que não são inerentes ao serviço que se pretende contratar, cabendo ao Grupo de Implantação proceder às devidas alterações no Manual Operacional para essa finalidade.

5.36.2. arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39 (datas-bases para reajuste, objeto de impugnação por Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.):

5.36.2.1. Inicialmente, não se identifica quaisquer nulidades para o art. 21, § 3º, inc. IV, e para o art. 39, *caput* e § 3º, do novo RGC, à exceção das expressões "da data da contratação", constante do art. 21, § 3º, inc. IV, e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", inserida no art. 39, *caput*, sobre os quais serão discorridos oportunamente.

5.36.2.2. Nos termos do Voto nº 21/2023/VA, do ilustre Conselheiro Vicente Aquino (SEI nº 10871000), que culminou na aprovação do novo RGC no Processo nº 53500.061949/2017-68, essas disposições visam a assegurar o estrito cumprimento do art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001, que veda a correção monetária antes que se complete o primeiro ano de contratos que tenham duração igual ou superior a esse período, assim redigido (grifos acrescidos):

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos **contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano**.

§ 1º É **nula de pleno direito** qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de **periodicidade inferior a um ano**.

5.36.2.3. Portanto, entende-se que a regra é válida e que resta, ainda, afastada a ocorrência de abuso de poder regulatório (art. 4º, *caput*, da Lei nº 13.874/2019), pois se trata

de regra voltada ao "*estrito cumprimento a previsão explícita em lei*".

5.36.2.4. De igual forma, até mesmo a elaboração de avaliação de impacto regulatório estaria dispensada para a disposição em estudo nos termos do art. 4º, inc. II, do Decreto nº 10.411/2020.

5.36.2.5. Com efeito, o comando em exame se trata de "*ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em **norma hierarquicamente superior** que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias*" (grifou-se).

5.36.2.6. Anota-se que o art. 39, § 3º, é válido, pois apenas determina ao Grupo de Implantação que discipline como se procederá ao cumprimento de norma hierarquicamente superior, qual seja, o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.472/97. Este, por sua vez, deve ser lido conjuntamente com o art. 3º, inc. IV, da mesma Lei.

5.36.2.7. O art. 3º, inc. IV, da Lei nº 9.472/97, reconhece o direito do usuário à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços. Para essa finalidade, o art. 3º, parágrafo único, determina que a prestadora de serviço divulgue, em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas e preços praticados e a evolução dos reajustes realizados nos últimos cinco anos.

5.36.2.8. Portanto, o art. 39, § 3º, do RGC, ao assentar a competência do Grupo de Implantação para disciplinar a forma de cumprimento das disposições em comento, não incorre em qualquer nulidade, pois não inova na esfera de obrigações exigíveis das prestadoras.

5.36.2.9. Todavia, assim como as expressões relacionadas à data da contratação, acima referidas, entende-se que o art. 39, § 1º, é nulo, conforme será visto em tópico próprio.

5.36.3. **art. 36, § 2º (renovação automática de oferta com prazo de permanência)**

5.36.3.1. O art. 36 do RGC encontra-se assim redigido:

Art. 36. A Oferta poderá prever Prazo de Permanência de no máximo 12 (doze) meses, durante o qual o Consumidor se comprometerá a permanecer a ela vinculado, em contrapartida a um benefício concedido pela Prestadora]

§ 1º O tempo máximo previsto no caput poderá ser superior para Consumidor pessoa jurídica

§ 2º É vedada a renovação automática de Oferta com Prazo de Permanência

§ 3º O Prazo de Permanência não poderá exceder o Prazo de Vigência da Oferta

§ 4º As condições gerais da permanência são regidas pelas regras previstas na Lei nº 8.078, de 1990, devendo ser informado claramente ao Consumidor

I - o período de tempo predeterminado durante o qual deverá permanecer vinculado à Oferta

II - a descrição do benefício concedido e seu valor; e

III - o valor da multa em caso de rescisão antecipada da Oferta.

5.36.3.2. Adentrando ao teor dessas disposições, e acompanhando a fundamentação do ilustre Relator, não se identifica qualquer nulidade no art. 36, § 2º, do RGC.

5.36.3.3. No entanto, e com fundamento no já mencionado art. 133, inc. XXXII, do RIA, para efeitos de dirimir eventuais divergências interpretativas, sugere-se fixar entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreenda apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor para essa finalidade. Isto é, não se considerará renovação automática quando o consumidor houver manifestado expressamente essa intenção durante a contratação da oferta ou posteriormente a ela.

5.36.3.4. Como consectário dessa medida, determina-se ao Grupo de Implantação que proceda às devidas modificações no MOP para que incorpore o entendimento ora adotado.

5.36.4. **art. 73 (prazo para rescisão, objeto de impugnação por Oi S.A. - em Recuperação Judicial):**

5.36.4.1. A princípio, consoante exposto pelo ilustre Relator em sua Análise, não houve alteração, em relação à norma revogada, do prazo total dos procedimentos de suspensão (total e parcial) relacionados à cobrança de débitos e a disposição em comento foi exaustivamente debatida em Análise de Impacto Regulatório.

5.36.4.2. Rejeita-se, assim, a sua nulidade.

5.36.5. art. 90 e 91 (medidas assimétricas, objeto de impugnação por Tim S.A., Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.):

5.36.5.1. Como bem destacado pelo ilustre Relator, o antigo RGC já empregava medidas assimétricas para as pequenas prestadoras.

5.36.5.2. Com efeito, nos termos da fundamentação da Análise do ilustre Relator e do Parecer da PFE/Anatel, o precedente invocado por Telefônica S.A. não discutiu qualquer aspecto relacionado ao tema.

5.36.5.3. Ademais, acrescenta-se que este não é o momento para se discutir o acerto ou o desacerto das medidas de assimetria, e que o tópico poderá ser abordado com maior profundidade pelo Conselho Diretor da Anatel por ocasião do exame do novo PGMC.

5.37. Nos tópicos que seguem, adota-se o seguinte roteiro: avalia-se a nulidade das disposições relacionadas à proibição da alteração das características das ofertas (art. 23), à migração automática de ofertas (art. 31, § 2º), às relações com colaboradores (art. 34, § 2º), às disposições relativas à data-base (arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39, *caput*, e § 1º) e à régua de suspensão (arts. 70 e 74).

IV.a - Proibição de alteração das características das ofertas

5.38. O art. 23 do RGC se encontra assim redigido:

Art. 23. Durante a vigência da Oferta registrada nos termos do art. 21, é vedado à Prestadora alterar qualquer característica de preço, acesso e fruição constante da Oferta, exceto mediante determinação da Anatel conforme previsto no art. 25 ou, no caso do SeAC, em decorrência de cessação de contrato de distribuição de conteúdo sobre o Canal de Programação, ou de descumprimento das regras relativas à classificação indicativa do conteúdo.

5.39. Diante disso, entende-se que há nulidade nesse ponto, destacando-se, inicialmente, que essa disposição não diz respeito apenas à forma pela qual a prestadora deve dar publicidade às suas ofertas, mas sim ao regramento pelo qual ela pode alterar validamente os seus instrumentos jurídicos de contratação pelos seus usuários. Isto é, visa a regulamentar o tráfego jurídico de suas operações propriamente ditas.

5.40. O art. 51 do CDC determina o seguinte:

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração

5.41. Tem-se, portanto, que o CDC não veda de forma absoluta a alteração de contrato entre fornecedor e consumidor. O que a norma limita é a possibilidade de modificação unilateral do contrato após a sua celebração.

5.42. Entende-se, portanto, que, ao vedar de antemão qualquer alteração de oferta, o RGC ofende a regra consumerista, podendo acarretar prejuízo ao consumidor, ainda que a intenção fosse protegê-lo e facilitar seu entendimento. Isso porque pode haver situações em que a alteração de cláusula contratual seja benéfica ao consumidor, como, por exemplo, na inclusão de determinado item que passe a ser necessário ao consumidor sem que ele precise alterar a sua oferta, com risco de ter que aderir a uma oferta pior por causa de item que se torne imprescindível em certo momento.

- 5.43. Não bastasse a nulidade em comento, numa perspectiva *ex ante*, essa regra incentivaria as prestadoras a realizar ofertas de curto prazo como sucedâneo para mitigar as restrições decorrentes do seu teor. É razoável supor que as prestadoras limitem suas ofertas, por exemplo, a um mês, ou, ainda, a uma quinzena.
- 5.44. Apesar de ser compreensível que a finalidade da regra seja facilitar que o consumidor compreenda os termos das ofertas que lhe são apresentadas, minimizando os ruídos que possam ocorrer de uma proliferação excessiva de informações, nota-se que, ainda que fosse válida, ela tenderia a ser inefetiva, conforme visto no parágrafo acima.
- 5.45. Assim, anula-se o art. 23 do RGC.

V.b - Migração automática de ofertas e renovação automática de oferta com prazo de permanência

5.46. As disposições relacionadas à migração de ofertas são impugnadas por Tim S.A., Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.

5.47. Inicialmente, não se identifica nulidade de forma quanto às disposições correlatas a esse tópico, uma vez que foram previamente debatidas, consoante exposto no seguinte trecho do Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), do ilustre Conselheiro Vicente Aquino:

5.242. Debateremos a questão em reunião extraordinária do CDUST, realizada aos 26 de outubro de 2022, da qual participaram, dentre outros, representantes do Ministério Público, do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), da Defensoria Pública, dos Procons, do Conexis e o Procurador Geral da PFE-Anatel, conforme Ata.

5.243. Consensou-se que o remédio apresentado para combater a migração automática do consumidor, de fato, poderia acarretar mais prejuízos do que benefícios aos *stakeholders* da relação de consumo, sugerindo-se a revisão das consequências decorrentes da inércia do consumidor.

5.244. Ao se avaliarem as possíveis alternativas à problemática em questão, entendeu-se que a degradação da qualidade do serviço contratado seria menos gravosa ao usuário do que o aumento do preço cobrado por sua prestação (como ocorre atualmente) ou do que a sua suspensão (como proposto no Anexo I da Minuta de Resolução SEI nº 9389461).

5.245. A complexidade do tema justifica a dificuldade de se encontrar uma solução definitiva que seja isenta de consequências negativas às partes. **No entanto, a partir do debate realizado com os membros do CDUST; da compreensão dos receios e desafios enfrentados pela Área Técnica, responsável pelo acompanhamento das reclamações registradas pelos consumidores nos canais de atendimento da Anatel; e das considerações apresentadas pela PFE-Anatel e pelo Conexis, elaborei uma proposta de ajuste à redação do dispositivo em comento, prevendo consequências menos extremas e reforçando o direito à informação do usuário.**

5.246. Minha proposta busca garantir a continuidade da prestação do serviço pelo mesmo valor contratado ou outro a ele inferior. Ainda no intuito de proteger o consumidor de migrações para Ofertas que lhes sejam prejudiciais e garantir seu direito de rescisão contratual, **entendo relevante que se afaste a previsão de novo prazo mínimo de permanência no caso em que a migração ocorra independentemente da manifestação expressa do usuário.**

5.48. Consoante exposto na Análise do ilustre Relator no presente pedido de anulação, o tema foi discutido em AIR, ainda que com outra redação, na qual se debateu sobre as condições gerais da oferta. E a disposição aprovada pelo Conselho Diretor foi a mais adequada para endereçar eficazmente os diversos problemas identificados pelo Conselheiro-Vistor na reflexão expressa na transcrição acima.

5.49. Por sua vez, o art. 64 do RIA permite emendas ao texto original por qualquer Conselheiro, não havendo nenhuma previsão que determine que deve ser mantida a redação originalmente submetida à consulta pública no ato normativo posteriormente aprovado.

5.50. Sem prejuízo, o art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, dispõe que "*a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada*".

5.51. No entanto, destaca-se que as disposições em comento apresentam vícios materiais, conforme será exposto a seguir.

5.52. O art. 31 do RGC encontra-se assim redigido:

Art. 31. As Prestadoras deverão comunicar ao Consumidor, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, preferencialmente por meio eletrônico, entre outros:

I - a extinção de Oferta com Prazo de Vigência indeterminado;

II - o término do Prazo de Vigência determinado da Oferta;

III - o término do Prazo de Permanência;

IV - os reajustes que passarão a vigorar; e,

V - a alteração da lista de canais disponibilizados na Oferta contratada de SeAC, nos casos previstos no art. 23.

§ 1º As comunicações relacionadas aos incisos I e II deverão alertar o Consumidor sobre a necessidade de adesão a uma nova Oferta e as consequências de não a fazer no prazo estabelecido.

§ 2º Caso o Consumidor não manifeste sua adesão a uma nova Oferta antes da extinção ou do término do Prazo de Vigência daquela à qual está vinculado, a Prestadora poderá habilitá-lo em outra Oferta, registrada em sistema da Anatel nos termos do art. 21, que seja de igual ou menor valor e sem Prazo de Permanência.

§ 3º Quando da extinção ou término do Prazo de Vigência da Oferta na Forma de Pagamento Pré-Paga, a Prestadora deverá garantir ao Consumidor, até a rescisão do contrato, a manutenção de seu crédito para utilização em uma nova Oferta na Forma de Pagamento Pré-Paga da mesma Prestadora.

5.53. Adentrando no teor do dispositivo, entende-se que o art. 31, § 2º, do novo RGC, é nulo porque permite a migração automática do consumidor sem garantir que a nova oferta seja compatível com suas necessidades. Embora o critério de "igual ou menor valor" seja econômico, ele pode não refletir a qualidade ou utilidade do serviço para o consumidor. Isso pode gerar desequilíbrio contratual e violar o princípio da boa-fé objetiva, que exige que os contratos sejam cumpridos de forma a respeitar a confiança e os legítimos interesses de ambas as partes, conforme o art. 422 do Código Civil e o art. 4º, III, do CDC.

5.54. Ademais, o art. 39 do CDC apresenta um rol exemplificativo de práticas abusivas e, num juízo de ponderação, apesar da louvável intenção do Conselho Diretor em buscar afirmar mais efetivamente a proteção do consumidor, especialmente para evitar situações de superendividamento, não é possível presumir que, numa análise prospectiva (*ex ante*), a adoção de comportamento que implique o desatendimento da disposição do RGC em análise seja considerada, por si só, prática abusiva (MIRAGEM, 2016, p. 331).

5.55. Somente numa avaliação posterior (*ex post*), à luz do art. 39 do CDC, é que será possível aferir a abusividade da prática, destacando-se, especialmente os seus incisos V e X assim redigidos, com grifos acrescidos:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

(...)

V - exigir do consumidor vantagem **manifestamente excessiva**;

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços; (Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994);

5.56. A partir dessas disposições, depreende-se que, a despeito da nulidade que ora se reconhece, a prestadora continua sujeita a obrigações que decorrem de texto expresso de lei, devendo evitar o abuso no exercício de sua liberdade negocial.

5.57. À luz das lições do Professor Bruno Miragem (2016, p. 312), essa avaliação deve considerar a natureza da atividade, os produtos e serviços prestados e as características do mercado em que está inserido, em que a prática abusiva pode decorrer, por exemplo, do exercício de posição dominante, bem como de conduta atentatória à boa-fé contratual consequente de dissimulação ou de aproveitamento da

vulnerabilidade, dependência ou catividade do consumidor.

5.58. A seu turno, a inércia do consumidor em exercer a opção referida no art. 31, § 1º, do RGC - cuja validade é reconhecida - por ocorrência da extinção ou do término do prazo de oferta, possui consequências que não são triviais para os contratos por ele firmados junto às prestadoras, por terem o potencial de repercutir em sua capacidade de pagamento no futuro e de lhe limitar o exercício de direitos.

5.59. Os termos desses contratos, por sua vez, são resultantes de ofertas unilaterais amplamente dirigidas ao usuários, os quais dispõem de margem substancialmente baixa para negociar os termos e, como tais, são caracterizados como contratos de adesão nos termos do art. 54, *caput*, do CDC.

5.60. Sem prejuízo do cumprimento do art. 39 do CDC, acima mencionado, a pactuação dos efeitos do encerramento ou expiração da oferta sujeita-se à incidência do art. 54, §§ 3º e 4º, do CDC, e deve ser redigida com destaque, de forma clara e ostensiva, a permitir facilmente sua compreensão pelo consumidor.

5.61. A disposição em referência encontra-se assim redigida (com grifos acrescidos):

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

§ 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato.

§ 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressalvando-se o disposto no § 2º do artigo anterior.

§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos **claros** e com **caracteres ostensivos e legíveis**, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. (Redação dada pela nº 11.785, de 2008)

§ 4º As cláusulas que implicarem **limitação de direito** do consumidor deverão ser **redigidas com destaque**, permitindo **sua imediata e fácil compreensão**.

5.62. Além disso, conforme já discorrido em tópico anterior, o art. 51 do CDC dispõe que são nulas de pleno direito cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou qualidade do contrato após sua celebração. Embora aqui não se trate especificamente de uma cláusula contratual, mas sim de um dispositivo regulamentar que possibilita a migração de consumidor para outra oferta, tem-se justamente um exemplo da lógica que buscou-se proibir pela Lei Consumerista, pois trata-se de regra que permite a modificação unilateral do contrato em caso de inércia do consumidor, isto é, sem qualquer manifestação ou mesmo ciência prévia deste.

5.63. Assim, anula-se o art. 31, § 2º, do RGC.

5.64. Por fim, algumas condutas são recomendadas para se mitigar os riscos de cometimento das práticas abusivas, cabendo ao Grupo de Implantação, com o auxílio do Nudge.lab, promover as devidas alterações no MOP para essa finalidade, tais como, empregar soluções das ciências comportamentais para incremento do bem-estar do consumidor, a fim de evitar, por exemplo, que o consumidor tenha seu contrato rescindido e fique sem o serviço em situações que gostaria de manter, ponto este que será discorrido mais aprofundadamente no subtópico que segue.

V.b.1 - Aplicações de ciências comportamentais para a proteção do consumidor

5.65. Uma das ideias que, até certo tempo atrás, norteavam a proteção da defesa do consumidor era a de que, desde que estivesse devidamente informado, sempre teria condições de tomar decisões mais alinhadas com suas preferências e com o seu bem-estar.

5.66. Para isso, bastaria a eliminação da assimetria informacional entre o consumidor e o fornecedor, situação na qual a sua vulnerabilidade técnica estaria contornada.

5.67. Com o tempo, e com o aparecimento de diversos estudos em ciências comportamentais,

esse entendimento, pouco a pouco, foi perdendo força.

5.68. Apesar de relevante, a divulgação de informações raramente conduz a uma boa escolha pelo consumidor (BEN-SHAHAR; SCHNEIDER, 2014, p. 6).

5.69. Mais especificamente, com os estudos das chamadas heurísticas e vieses, começou a prevalecer a perspectiva de que a forma pela qual o questionamento e as alternativas decisórias são tornadas disponíveis ao consumidor são igualmente importantes, não bastando, para tanto, a simples mitigação da assimetria informacional (SILONY; HELLERING, 2015, p. 214-218).

5.70. No mundo extremamente complexo em que vivemos, não é possível supor que esse consumidor dispõe do tempo e do conhecimento necessários para tomar decisões exaustivamente informadas em todas as esferas de sua vida.

5.71. Em suma, há escolhas demais a serem feitas, e nas mais diversas esferas da vida, e capacidade de avaliação de menos.

5.72. Isso não significa dizer que o consumidor seja irracional, mas sim, que ele dispõe de racionalidade limitada.

5.73. Ele não é a pessoa totalmente racional, capaz de avaliar milimetricamente todas as consequências futuras de todas as alternativas disponíveis, que a ciência econômica tradicional pressupõe no seu desenvolvimento teórico.

5.74. Essa racionalidade existe, mas até certo ponto: o consumidor, quando toma uma decisão, avalia suas consequências, mas à luz das informações de que dispõe num determinado momento, e nem sempre de forma exaustivamente refletida, pois, muitas vezes, recorre a “atalhos mentais” - os chamados vieses e heurísticas, que podem ser conscientes ou não.

5.75. Há, assim, um descasamento entre o que as pessoas devem decidir e o que elas conseguem decidir de maneira suficientemente informada para maximizarem seu bem-estar.

5.76. Nesse passo, é fundamental que os fornecedores e as instituições estatais (incluindo as agências reguladoras) pensem criativamente como podem criar arquiteturas de escolha que, sem tolher a liberdade do consumidor, permitam, na medida do possível, que eles realizem escolhas que estejam alinhadas com suas preferências, numa perspectiva que Cass Sunstein e Richard Thaler (2019, p. 257) denominam de **paternalismo libertário**.

5.77. O paternalismo libertário se sustenta em duas premissas antagônicas, buscando conciliá-las, saber:

5.77.1. o consumidor é quem tem mais condições de avaliar como cada escolha disponível pode afetar o seu bem-estar. As instituições estatais, em virtude de seus processos burocráticos e das diversas falhas de governo estão em piores condições de realizar essa avaliação; e

5.77.2. no entanto, a complexidade que nos envolve impede que esse consumidor consiga avaliar exaustivamente as consequências dessas escolhas disponíveis. Nesse cenário, é importante pensar em arquiteturas decisórias que permitam que o consumidor possa dispor de preferências presumidas para a hipótese de sua inação.

5.77.2.1. Mais especificamente, quando o consumidor não expressasse sua escolha, seria adotado um padrão decisório (ao que se denomina de *default*) que fosse compatível com essas preferências. Esses padrões decisórios são os *nudges*.

5.77.2.2. E, para se preservar a soberania do consumidor, que, embora seja racional, possui racionalidade limitada e enfrenta severas restrições de tempo, é assegurada a possibilidade de adotar outra escolha expressamente (*opt out*), sem que isso seja peremptoriamente vedado.

5.78. Por sua vez, os *nudges* devem facilitar a vida das pessoas a quem se dirijam (HALPERN, 2015, p. 78; SUNSTEIN, 2021, p. 87); atrair a sua atenção, criando, se possível, uma conexão no nível emocional (HALPERN, 2015, p. 105); atentar para os aspectos culturais e para os comportamentos sociais informalmente adotados pelas pessoas de maneira geral (HALPERN, 2015, p. 125); e, preferencialmente,

devem ser implementados antes que haja a consolidação do padrão comportamental que se pretende inibir (HALPERN, 2015, p. 125).

5.79. De igual forma, as instituições governamentais devem agir para tornar essas escolhas mais intuitivas para o consumidor/cidadão, pois, como visto, as pessoas não dispõem de tempo e de capacidade de processamento para avaliar exaustivamente as informações associadas e as consequências das escolhas que fazem.

5.80. É desejável, assim, uma cooperação entre os setores público e privado (no caso, regulador e regulados) que consiga desenvolver *nudges* associados a um desenho intuitivo das escolhas disponíveis (SUNSTEIN, 2013, p. 209 *et seq.*), voltados a uma melhoria do bem-estar do consumidor dos serviços regulados.

5.81. O ilustre Conselheiro Vicente Aquino, em seu Voto, bem assentou a necessidade de adoção de elementos das ciências comportamentais para que se evite, por meio dos chamados *dark patterns*, a utilização de *behavioral insights* em detrimento do consumidor, consoante se depreende do art. 5º, inc. II, do RGC.

5.82. Igualmente, o ilustre Conselheiro Artur Coimbra, em seu voto oralmente proferido na 926ª Reunião do Conselho Diretor, ocorrida em 26 de outubro de 2023, bem assentou a importância dessa iniciativa pra promover o bem-estar do consumidor.

5.83. Ademais, em adesão aos fundamentos que subsidiaram a construção da disposição regulatória em estudo, conclama-se o fornecedor a exercer sua parcela de responsabilidade social, para que os retornos financeiros da empresa não se deem à custa de prejuízos ao consumidor, os quais podem ser irrecuperáveis se não forem adequadamente administrados.

5.84. A história dispõe de um rico repertório de eventos dessa natureza, incluindo casos em que corporações atuaram no desenvolvimento de pesquisas enviesadas que comprometeram a saúde e a vida de consumidores e de outras pessoas em situação de vulnerabilidade (MICHAELS, 2024).

5.85. É necessário que se levantem evidências precisas, sempre lembrado que, não raro, pesquisas na área das humanidades (economia, sociologia *etc.*), qualitativas ou quantitativas, por mais rigorosas que sejam, são suscetíveis a imprecisões decorrentes de dificuldades no ajuste das metodologias para o problema estudado (BECKER, 2022, p. 64 *et seq.*).

5.86. Assim, recomenda-se ao fornecedor que adote *insights* das ciências comportamentais, incluindo a colaboração com o Nudge.lab, grupo de estudo instituído pelo Ceadi, por meio da Portaria Anatel nº 2832, de 11 de junho de 2024, para essa finalidade.

V.c - Relações entre prestadoras e colaboradores externos

5.87. A ausência de prévio debate público e de análise de impacto regulatório, por si só, não acarreta vício em disposição regulatória, conforme o teor do art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, já comentado anteriormente.

5.88. Inicialmente, quanto ao art. 34, § 1º, que determina que a prestadora deve assegurar a existência de instrumentos de combate a fraudes e utilização dos dados pessoais dos consumidores de acordo com as determinações legais aplicáveis, não se identifica nenhuma inovação no leque de obrigações por elas devidas, reconhecendo-se, assim, a sua validade.

5.89. Todavia, reconhece-se a nulidade do art. 34, § 2º, do novo RGC, que trata da remuneração dos contratos com parceiros comerciais, considerando o grau de intervenção que foi impresso, no caso, na liberdade contratual das prestadoras e de seus colaboradores.

5.90. Chama-se a atenção para o que foi aduzido por Oi S.A - em recuperação judicial, na petição (SEI nº 12378385), no sentido de que:

5.90.1. a redação da disposição interfere indevidamente nas relações contratuais privadas entre a prestadora e seus parceiros comerciais, o que contraria os artigos 173 e 174 da Constituição

Federal, que regulam a atividade econômica e a liberdade de iniciativa; e

5.90.2. esse regramento acarretará custos adicionais e impactos financeiros significativos, pois exigiria uma reformulação completa dos procedimentos adotados, com elevados investimentos em TI e mudanças no modelo de negócios.

5.91. Em sua manifestação, a prestadora em referência detalha a metodologia atual de remuneração de seus parceiros comerciais, que inclui uma combinação de comissão básica, bônus de venda, indicadores de qualidade e estornos por fraudes, a qual seria adequada para prevenir essas fraudes e garantir a remuneração adequada dos parceiros.

5.92. Nos termos do art. 4º, inc. V, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (LLE), o aumento de custos de transação sem demonstração dos benefícios, pode caracterizar abuso de poder regulatório, *verbis*:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

(...)

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

5.93. Os custos de transação, cujas origens remontam aos trabalhos do saudoso Professor Ronald Coase, notadamente o "Problema do Custo Social" (1960), são um conceito econômico essencial para o estudo do próprio Direito, incluindo a atividade regulatória do Estado (YEUNG; CAMELO, 2024, p. 196-197).

5.94. Esses custos de transação referem-se às despesas que agentes e organizações enfrentam ao buscar informações sobre possíveis parceiros, negociar os termos de contratos, ajustes e acordos, decidir se devem ou não firmar um contrato e, finalmente, monitorar o seu cumprimento.

5.95. Comentando o art. 4º, inc. V, da LLE, os professores Luciano Timm e Leonardo Marques (2020) destacam que o aumento de custos de transação só é justificável se houver evidências de ganhos de eficiência no médio ou longo prazo que justifiquem esse aumento, pois do contrário, essa majoração implicará apenas em perdas de eficiência e de competitividade e em desperdício de riqueza social.

5.96. Por sua vez, Maria João Rolim, Alice Khouri e Bernardo Ferreira (2021), discorrendo sobre o instituto do abuso regulatório, entendem que é importante que o regulador, ao exercer sua atividade normativa, apresente alternativas regulatórias - após a adoção de eventos de participação pública e com consideração da manutenção do *status quo* como opção possível - e faça uma leitura conjugada com o art. 20 da LINDB, segundo o qual, a sua atuação deve "*considerar as consequências práticas da decisão*".

5.97. É necessário avaliar mais evidências a respeito da efetividade dessa disposição, pois, a despeito da louvável fundamentação trazida no Voto nº 21/2023/VA (SEI nº 10871000), acolhido pelo Conselho Diretor da Anatel, ali mesmo é reconhecida a carência de mais dados a respeito da estruturação das operações entre as prestadoras e seus colaboradores.

5.98. Dessa forma, tem-se que a disposição em comento é nula por elevar custos de transação sem avaliação dos benefícios daí decorrentes. Por sua vez, isso não impede eventual atuação futura da Agência para investigação do ponto, após um diagnóstico claro de que ele constitui um problema regulatório que necessite avaliação e tratamento mais detidos.

5.99. Reconhece-se que existem reclamações a respeito do tema e reafirma-se que a intenção do Conselho Diretor, ao ter aprovado inicialmente a disposição em comento, está alinhada com a sua missão institucional de, dentre outras, proteger o consumidor dos serviços regulados.

5.100. É possível que haja um conhecimento disperso que precise ser assimilado pela própria Anatel para que eventualmente apresente uma solução que assegure mais eficientemente o bem-estar do consumidor à luz de dados e informações a serem produzidos para o desenvolvimento de uma política pública baseada em evidências (*cf.* SUNSTEIN, 2018, p. 104 *et seq.*)

5.101. Além disso, deve-se ter em mente que, apesar das semelhanças entre as práticas

desenvolvidas no setor bancário e no de telecomunicações, apenas após o devido levantamento dessas informações é que se poderá constatar se essas semelhanças são suficientes para sustentar o empréstimo normativo realizado no RGC.

5.102. Dado o grau de intervenção que o art. 34, § 2º, do RGC, imprime nas relações privadas entre prestadoras e colaboradoras, é necessário que essas informações sejam devidamente coletadas e sistematizadas antes que se tome uma decisão a seu respeito, com participação dos próprios regulados, e, em seguida, desenho das alternativas decisórias possíveis, não se descartando, a princípio, até mesmo opções de correção ou de autorregulação.

5.103. Em tempo, a avaliação de nulidade de disposição regulatória para fins de incidência do art. 4º, inc. V, da LLE, **não se opera automaticamente**, e depende da avaliação das circunstâncias do caso e do possível alcance da norma, em que a decisão de sua anulação deve **observar as suas consequências**, nos termos do art. 20 da LINDB.

5.104. No presente caso, anular o art. 34, § 2º, do novo RGC, afigura-se como medida mais afinada com o cumprimento, numa perspectiva holística, da missão institucional da Anatel, do que mantê-lo.

5.105. Numa nova reflexão feita à luz de insumos posteriores à própria aprovação do novo RGC, isso se deve à dinâmica dos seguintes fatores no caso concreto, sem que qualquer um deles isoladamente seja condição necessária nem suficiente para a anulação de disposição regulatória, e que, em seu conjunto, denotam potencial de abuso regulatório com a elevação de custos de transação sem a demonstração de benefícios nos termos do art. 4º, inc. V, da LLE:

5.105.1. a ausência de discussão prévia sobre a repercussão do art. 34, § 2º, do RGC, em relações privadas que não são regidas pelo CDC, e sem que haja, dentro do possível, a devida internalização das suas consequências esperadas e a mitigação daquilo que se encontra fora do espectro de previsibilidade; e

5.105.2. as possíveis consequências significativas que a disposição poderá ter para modelos de negócios que não são imediatamente relacionados a prestação de serviços regulados, trazidas por Oi S/A - em recuperação judicial, na petição SEI nº 12378385. Ante a ausência de maiores estudos que possam infirmar o que foi alegado por Oi S/A - em recuperação judicial, deve-se presumir a sua boa-fé ao apresentar tais pontos (art. 2º, inc. II, da LLE).

5.106. Não bastasse, há excessiva intervenção nos modelos de negócios das prestadoras e dos seus parceiros, em desatendimento aos princípios de liberdade estatuídos na LGT. Embora a LGT, pela própria caracterização da regulação no setor como intervenção do Estado no domínio econômico, atribua ao regulador um poder de maior ingerência que aquele que se verifica normalmente no setor privado, tem-se, aqui, que o art. 34, § 2º, em comento, cria uma singularidade normativa incompatível, neste momento, com as normas que lhes são superiores.

5.107. Assim, no que diz respeito à relação com colaboradores, acolhe-se o pedido para anular o art. 34, § 2º, do RGC.

V.d - Disposições relacionadas à aplicação da data-base (arts. 21, § 3º, inc. IV, e 39, *caput* e § 1º)

5.108. Conforme discutido anteriormente, as expressões "da data da contratação", constante do art. 21, § 3º, inc. IV, e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", inserida no art. 39, *caput*, ensejam a declaração de nulidade parcial, com redução de texto, dessas disposições.

5.109. A técnica de declaração de nulidade com redução de texto é reiteradamente empregada pelo eg. Supremo Tribunal Federal para avaliação da conformidade de leis e outros atos normativos com o texto constitucional que lhes é superior, não havendo qualquer impossibilidade de se aplicar essa técnica para normas das agências reguladoras que exorbitem a margem de discricionariedade conferida pelo legislador, em avaliação que deve ser feita caso a caso.

5.110. O Ministro e Professor Gilmar Mendes (2012, p. 942), ao discorrer sobre essa técnica decisória, narra que a doutrina e a jurisprudência brasileiras aceitam a teoria da divisibilidade da lei. Segundo essa teoria, o Tribunal deve declarar a inconstitucionalidade apenas das normas viciadas, mantendo intactas as partes não afetadas, a menos que estas não possam funcionar de forma independente. É essencial verificar a possibilidade de divisibilidade, examinando o grau de dependência entre os dispositivos e se a norma remanescente após a nulidade parcial corresponde à vontade do legislador.

5.111. Nesse sentido, retorna-se à letra das disposições mencionadas, com destaque das expressões que ensejam a nulidade parcial em estudo:

Art. 21. Toda Oferta de serviços de telecomunicações deverá ser registrada em sistema da Anatel antes de sua comercialização.

(...)

§ 3º Quando do registro da Oferta no sistema previsto no caput, deverá ser informado o Prazo de Comercialização, bem como as seguintes condições de preço, acesso e fruição do(s) serviço(s):

(...)

IV - critérios e data-base de reajuste, que não poderá ser inferior a 12 (doze) meses **da data da contratação**, observado o disposto no art. 39;

Art. 39. Os reajustes dos valores das tarifas ou preços cobrados pelos serviços de telecomunicações não poderão ser realizados em prazos inferiores a 12 (doze) meses **contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor**.

5.112. Por sua vez, o art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.192/2001, encontra-se assim redigido:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

(...)

5.113. A norma em comento não é clara sobre como deve incidir a data-base para as ofertas. Caso se adote um entendimento no sentido de que esse prazo deve ser contado da data da contratação, ainda que essa contratação ocorra no dia imediatamente anterior ao momento em que a oferta complete um ano, é possível que haja um cenário de incerteza jurídica que pode ser desfavorável ao próprio consumidor.

5.114. Ainda assim, deve ser preservada uma redação que esteja em conformidade com o art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.192/2001.

5.115. Portanto, não havendo qualquer incompatibilidade entre o restante do teor do art. 21, § 3º, inc. IV, e do art. 39, *caput*, do RGC, com a exclusão, respectivamente, dos trechos "da data da contratação" e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor", declara-se a nulidade parcial, com redução de texto, do art. 21, § 3º, inc. IV, e do art. 39, *caput*, do RGC, para retirar as expressões em referência de sua redação.

5.116. Por fim, salienta-se a relevância de o usuário ter conhecimento da data-base de seu contrato no momento da contratação, devendo o Grupo de Implantação fazer os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, possibilitando uma avaliação criteriosa sobre a contratação de determinado produto de telecomunicações.

5.117. Em consequência da anulação dos trechos "da data da contratação", entende-se que, igualmente, deve ser anulado o §1º do art. 39, cujo objetivo é regulamentar o reajuste a partir da data da contratação. Com a exclusão do termo, conforme defendido nos itens acima, não há mais justificativa para a manutenção dessa previsão, gerando sua anulação por arrastamento.

5.118. Portanto, anulam-se:

5.118.1. parcialmente, com redução de texto, o art. 21, § 3º, inc. IV e o art. 39, *caput*, do RGC, com a exclusão, respectivamente, dos trechos "da data da contratação" e "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor"; e

5.118.2. na íntegra o art. 39, § 1º, do RGC .

V.e - Régua de suspensão

5.119. À semelhança das demais disposições, identifica-se a ausência de nulidade formal do regramento da régua de suspensão, conforme art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, mencionado anteriormente.

5.120. As disposições relacionadas à régua de suspensão encontram-se nos arts. 70 e 74 do RGC, a seguir transcritos, em tabela comparativa com o seu correspondente em relação ao RGC anterior:

RGC 2023	RGC 2014 (Disposições correspondentes)
TÍTULO VI DA SUSPENSÃO DO SERVIÇO E DA RESCISÃO CONTRATUAL CAPÍTULO I DA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONTRATUAL POR FALTA DE PAGAMENTO OU DE CRÉDITO	CAPÍTULO VI DA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONTRATUAL POR FALTA DE PAGAMENTO OU INSERÇÃO DE CRÉDITO
Art. 70. A Prestadora poderá suspender o provimento do serviço após o decurso de 15 (quinze) dias da data em que notificar o Consumidor quanto à existência de débito vencido, do término dos créditos ou de seu prazo de validade.	Art. 90. Transcorridos 15 (quinze) dias da notificação de existência de débito vencido ou de término do prazo de validade do crédito, o Consumidor pode ter suspenso parcialmente o provimento do serviço.
Art. 74. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão.	Art. 95. É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão total.

5.121. Feito isso, avaliam-se, uma a uma as disposições da régua de suspensão.

5.121.1. **Art. 70 (prazo para a suspensão dos serviços):**

5.121.1.1. A disposição em análise apenas reproduz o seu correspondente no RGC anterior, retirando a menção à expressão "parcialmente". Isoladamente considerada, ante a nova redação, ela apenas permite a suspensão total dos serviços após o transcurso do prazo ali referido, ampliando a margem de ação prestadora.

5.121.1.2. Assim, rejeita-se a nulidade alegada.

5.121.2. Art. 74 (proibição de cobrança durante o período de suspensão):

5.121.2.1. O art. 74 do RGC, ao vedar a cobrança de qualquer valor referente à utilização do serviço durante o período de suspensão, impõe à prestadora a manutenção de serviços que possuem custos de implantação e manutenção necessariamente positivos, ainda que a identificação exata desses custos comporte dificuldades metodológicas, em que a postura da Anatel revela interferência excessiva na condução dos modelos de negócio das operadoras.

5.121.2.2. Isto é, a proibição de cobrança implicaria na obrigação de se prestarem serviços gratuitos ao consumidor inadimplente, em que a Anatel estaria "tabelando" o preço em "zero" durante o período imediatamente posterior à deflagração da "régua de suspensão".

5.121.2.3. O Professor Egon Bockmann Moreira (2024 p. 249 *et seq.*), ao discorrer sobre a prestação do serviço adequado, diz que é necessário que se preserve a isonomia de tratamento dos usuários - em que o benefício concedido a uma parte deles impacta as tarifas cobradas dos demais - e que é inviável a prestação de serviços gratuitos ou abaixo do custo.

5.121.2.4. Aliás, o voto oral do ilustre Conselheiro Artur Coimbra, proferido na 926ª Reunião do Conselho Diretor, converge com essa linha de pensamento ao ponderar que é necessária *"a manutenção do equilíbrio entre a preservação dos direitos, a preservação de recuperação do crédito pelas prestadoras e a não-oneração do usuário adimplente"*.

5.121.2.5. O Professor Moreira adverte, ainda, que a pedra de toque dos serviços públicos deve ser a sua sustentabilidade financeira, em que o vínculo entre concessionário e usuários é tanto contratual quanto coletivo, com direitos e deveres recíprocos.

5.121.2.6. Destaca-se que a ideia de sustentabilidade se aplica tanto para os serviços prestados em regime público como para os prestados em regime privado, aos quais se assegura maior margem de liberdade à prestadora, especialmente no que diz respeito à liberdade de precificação, expressamente determinada no art. 129 da LGT.

5.121.2.7. Com efeito, traz-se à baila o pensamento da Conselheira Cristiana Leão (2014, p. 73-75), que, em trabalho primoroso, expõe didaticamente as diferenças entre os regimes de prestação nos serviços de telecomunicações, concluindo que, no regime privado, há maior liberdade para a iniciativa privada em comparação ao regime público.

5.121.2.8. Por fim, especialmente no que diz respeito aos serviços prestados em regime público, a proibição de cobrança implica em desconto de 100% no preço dos serviços referidos no art. 72, I, do RGC, sem que haja esse desconto para os usuários adimplentes.

5.121.2.9. Esses serviços compreendem o recebimento de chamadas e de mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias do início da suspensão; a possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação; a manutenção de seu código de acesso, nos termos da regulamentação; e o acesso ao Atendimento Telefônico da Prestadora.

5.121.2.10. Desse rol, apenas o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (art. 3º do Decreto nº 11.034/2022) e os serviços de emergência são gratuitos (art. 109, inc. II, da LGT e arts. 65-A e seguintes da Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998 - Regulamento de Serviços), seja por determinação legal ou infralegal.

5.121.2.11. Nada obstante, acrescenta-se que a desativação de código de acesso e o seu reaproveitamento sujeita-se a regime de quarentena de seis meses (art. 32 do RGN e item 22 do Ato nº 13672, de 27 de setembro de 2022, que aprova o Procedimento para a Atribuição e Designação de Recursos de Numeração).

5.121.2.12. Feita essa ressalva, a imposição do fornecimento de novos serviços gratuitos para além daqueles acima mencionados, ainda que com limitação no tempo (30 dias), implica em novo condicionamento para o exercício da atividade autorizada. Embora a imposição de novos condicionamentos não seja vedada, ela depende de expedição de medida correlata

formal neste sentido, inclusive com observância das suas consequências nos termos do art. 20 da LINDB.

5.121.2.13. Lembra-se que, no Voto do ilustre relator, não se conseguiu aferir o custo dos serviços tornados gratuitos com o novo RGC, o que demonstra, por si só, a impossibilidade de se avaliar as consequências práticas da decisão, as quais não são triviais.

5.121.2.14. Assim, ao determinar a proibição de cobranças durante o período de suspensão, ressalvado os serviços que já são gratuitos por regulamentação específica, o art. 74 do novo RGC viola os arts. 109, I, para os serviços concedidos, prestados em regime público, e 129 c/c 130 e 109, II, aplicável subsidiariamente, da LGT, para os serviços autorizados, prestados em regime privado.

5.121.2.15. Desta forma, anula-se o art. 74 do RGC e, por arrastamento, o seu art. 72, inc. I, alín. "a", o qual determina que as prestadoras do SMP e do STFC devem garantir ao Consumidor o recebimento de chamadas e de mensagens de texto pelo prazo de 30 (trinta) dias do início da suspensão, uma vez que são serviços caracterizados como onerosos.

5.121.2.16. Por outro lado, destaca-se que essa anulação não afasta o cumprimento do art. 72, inc. I, alíneas "b", "c" e "d", relacionadas à manutenção dos serviços de emergência, do código de acesso e da utilização do SAC, os quais, nos termos de suas regulamentações respectivas, não podem trazer custos ao consumidor.

5.121.3. Possibilidade de contratação de serviços onerosos, desde que atendidas determinadas condições:

5.121.3.1. À semelhança das ponderações trazidas nos tópicos anteriores, e com a possibilidade de cobrança de serviços fornecidos após a inadimplência, essa anulação não afasta situações em que se verifique, *a posteriori*, a ocorrência de práticas abusivas nos termos do art. 39 do CDC e, sem prejuízo do cumprimento do art. 54, *caput*, também do CDC, além do Decreto nº 11.034/2022 e do Regulamento de Serviços, acima comentados.

5.121.3.2. Os contratos de consumo nos serviços de telecomunicações, caracterizam-se pelos seus aspectos sinalagmático e oneroso, impondo obrigações recíprocas entre prestadoras (notadamente a de fornecer o serviço contratado) e usuários (notadamente, a de pagar pelo serviço), em que essas obrigações se traduzem na vantagem buscada pela contraparte na relação.

5.121.3.3. Por sua vez, repisa-se que o art. 39, incs. V e X, do CDC, anteriormente estudado, determina que exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva e elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços são condutas com que ensejam o cometimento de prática abusiva, a exemplo do que ocorre com a cobrança de tráfego de dados de usuários sem o fornecimento do serviço correspondente.

5.121.3.4. Além disso, o art. 6º, incs. III a V, do CDC elencam uma série de direitos básicos do consumidor no que diz respeito à informação adequada, à boa-fé contratual e à desproporção das prestações, *verbis* (com grifos acrescidos):

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a **informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços**, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)

IV - a **proteção contra** a publicidade enganosa e abusiva, **métodos comerciais** coercitivos ou **desleais**, bem como contra **práticas e cláusulas abusivas** ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a **modificação das cláusulas contratuais** que estabeleçam **prestações desproporcionais** ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

5.121.3.5. Comentando a ideia de sinalagma contratual, o Professor Bruno Miragem (2016, p. 331-332) pontua que os contratos de consumo devem ser pautados pelo conceito de

equivalência material, o qual está associado a uma relação de justeza entre o valor do produto e o valor do que pode ser adquirido com o dinheiro pelo qual foi vendido (justa causa e justo preço).

5.121.3.6. Essa ideia denota que as partes em um contrato devem ter um equilíbrio justo nas suas prestações, garantindo que o valor do produto corresponda ao valor pago, conforme acordado entre elas no exercício de sua liberdade contratual.

5.121.3.7. Ainda, destaca-se, novamente, que o art. 129 da LGT, conforme discorrido anteriormente, assegura a liberdade de precificação nos serviços prestados em regime privado, em que essa relação de justeza não pode, em nenhuma hipótese implicar tabelamento dos serviços.

5.121.3.8. Embora não seja possível elencar exaustivamente todas as ações que podem ser adotadas pela prestadora para mitigar o risco de cometimento das práticas potencialmente abusivas em estudo, algumas diretrizes já podem ser adotadas de pronto, pelo Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC para que sejam inseridas no Manual Operacional referido no seu art. 95, a saber:

I - caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de *default* de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí;

II - a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

a) manifestação expressa do consumidor que denote sua intenção inequívoca nessa contratação, durante a contratação ou posteriormente a ela. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um *nudge* (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

b) identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor, ressaltando-se que a identificação granular dos serviços e de seus valores individuais não dá direito ao consumidor de desmembrar o pacote a ele oferecido a fim de escolher pontualmente eventuais serviços que pretende manter em caso de inadimplência; e

c) emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada.

VI - Aderência aos objetivos do Decreto Presidencial nº 11.738, de 18 de outubro de 2023

5.122. Inicialmente, destaca-se que o novo RGC foi reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços como um instrumento de boa prática regulatória. Esse reconhecimento levou a Anatel a receber recentemente o "Selo de Boas Práticas Regulatórias - Padrão Outro". Essa premiação foi concedida devido ao teor e às rotinas adotadas para a aprovação desse normativo, com base nos critérios estatuídos na Portaria GM/MDIC nº 69, de 3 de abril de 2023: Previsibilidade, Qualidade Regulatória, Participação Social, Convergência Regulatória e Fardo Regulatório.

5.123. Em 19 de outubro de 2023, foi editado o Decreto Presidencial nº 11.738, cujo escopo é a

institucionalização do "Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, com a finalidade de apoiar a implementação de boas práticas regulatórias e de aprimorar a coordenação do processo regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional" (art. 1º, com grifos acrescidos).

5.124. É importante anotar que ele estabelece uma série de objetivos, os quais já comportam densidade normativa suficiente para orientar a atuação dos diversos entes que compõem a administração pública federal, incluindo a Anatel.

5.125. Dentre esses objetivos, elencam-se os seguintes (art. 3º):

Art. 3º O PRO-REG contemplará a formulação e a adoção de medidas que objetivem:

I - fortalecer, simplificar e racionalizar o sistema regulatório;

II - fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas no processo regulatório;

III - disseminar boas práticas regulatórias nacionais e internacionais aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

IV - aprimorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre as políticas setoriais e o processo regulatório;

V - contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades regulatórias dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

VI - desenvolver e aperfeiçoar mecanismos de controle social e de transparência no âmbito do processo regulatório;

VII - promover o fortalecimento da autonomia, transparência e eficiência das agências reguladoras; e

VIII - apoiar tecnicamente os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na implementação de medidas de boas práticas regulatórias.

5.126. Ressalta-se, ainda, que, no âmbito do PRO-REG, publicou-se o Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024, instituiu, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória - Estratégia Regula Melhor. Tal estratégia tem a finalidade estabelecer e difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade. Tem como objetivo geral e objetivos específicos os seguintes:

Art. 4º O objetivo geral da Estratégia Regula Melhor é aprimorar a qualidade regulatória, observada a necessidade de reduzir assimetrias na adoção de boas práticas entre agentes reguladores.

Art. 5º São objetivos específicos da Estratégia Regula Melhor:

I - comunicar, sensibilizar e promover o engajamento dos diversos atores envolvidos na atividade regulatória, com vistas à adoção consistente, ampla e efetiva de boas práticas;

II - estimular a criação, o compartilhamento e o uso do conhecimento;

III - incentivar a cooperação entre os reguladores das esferas federativas e outros atores relevantes no processo regulatório em âmbito local, nacional e internacional;

IV - desenvolver capacidades institucionais necessárias às atividades de regulação;

V - promover a revisão periódica do estoque regulatório, a simplificação da regulação e a **adoção de medidas regulatórias** para reduzir a burocracia e **os custos regulatórios** e para incentivar a inovação;

VI - ampliar a transparência e a participação social efetiva, inclusiva e contínua; e

VII - articular-se com os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com vistas a promover a coerência regulatória e a concorrência nos mercados e **apoiar as decisões com base em evidências**.

5.127. O *Regula Melhor* estabelece a necessidade de promover uma regulação eficiente, que minimize os custos regulatórios para os agentes econômicos e a sociedade, ao mesmo tempo que simplifica o processo regulatório.

5.128. Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) firmou um memorando de entendimento, de caráter não vinculante, com o Escritório de Informações e Assuntos Regulatórios dos Estados Unidos, buscando aprimorar as regulamentações por meio da troca

de conhecimentos.

5.129. Esse acordo é parte da Estratégia Nacional de Boas Práticas Regulatórias e inclui a criação de recomendações técnicas e a realização de projetos-piloto em ambientes controlados. Além disso, almeja fortalecer o entendimento dos sistemas regulatórios de ambos os países, promover o comércio e o investimento, e adotar práticas regulatórias eficientes e inovadoras.

5.130. O item 1.5 do acordo em questão preconiza que as boas práticas regulatórias, aplicáveis durante a atividade normativa, devem:

- i. basear-se em processos de tomada de decisão baseados em evidências;
- ii. servir a objetivos de política claramente identificados e sejam eficazes em alcançar esses objetivos;
- iii. considerar os efeitos distributivos dos regulamentos na sociedade, incluindo efeitos econômicos, ambientais e sociais;
- iv. minimizar custos e distorções de mercado;
- v. proporcionar benefícios que justifiquem seus custos;
- vi. incentivar abordagens regulatórias que evitem encargos e restrições desnecessárias à inovação e competição no mercado;
- vii. ser claros, simples e práticos para os usuários;
- viii. não criar inconsistências com regulamentos e políticas existentes do governo federal de cada Participante;
- ix. ser compatíveis, quando apropriado, com princípios de concorrência, comércio e investimento nacionais e internacionais;
- x. ser consistentes com obrigações internacionais;
- xi. promover aspectos relacionados à transparência e participação de entidades reguladas e usuários no processo regulatório;
- xii. incentivar a previsibilidade no processo regulatório para empresas e investidores; e
- xiii. incentivar a adoção de tecnologias emergentes e a digitalização dos processos regulatórios, facilitando assim a adaptação às mudanças tecnológicas e promovendo maior eficiência e agilidade nas interações entre reguladores e partes reguladas.

5.131. A fundamentação apresentada está em consonância com esses objetivos, especialmente no que se refere ao fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas no processo regulatório. Ela busca, sobretudo, consagrar o princípio da liberdade de escolha do consumidor, associando-o à aplicação de soluções das ciências comportamentais que têm como objetivo simplificar sua vida.

5.132. Com isso, dá-se maior concretude aos incisos I, II e III, anotando-se que, quanto ao último, a OCDE vem reiteradamente estimulando a inibição do emprego dos padrões comerciais obscuros em detrimento do consumidor, conforme será visto posteriormente.

VII - As boas práticas regulatórias recomendadas pelo Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira

5.133. Por sua vez, O [Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira \(QualiREG\)](#) é uma iniciativa da Controladoria Geral da União, realizada com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), para disseminar uma cultura de mensuração sistemática da qualidade regulatória no Brasil. O QualiREG procura compreender as dificuldades enfrentadas pelas agências e outros entes que atuam nessa área e promover ações para superá-las.

5.134. A CGU, no livro digital “Boas Práticas Regulatórias do QualiREG – Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira”, elaborado em parceria com o UNOPS e o PNUD, reúne experiências e pesquisas aplicadas sobre a construção da capacidade institucional dessas entidades, além de debates sobre os desafios e oportunidades nessa temática.

5.135. Na referida obra, Patrícia Valente (2024, p. 49) destaca que:

Nesse debate, um dos principais, senão o principal requisito que caracteriza as agências reguladoras, é a autonomia decisória dessas entidades da administração pública indireta. Não se discute que as agências, para que possam atingir seus objetivos, devam tomar suas decisões conforme suas próprias motivações técnicas. Isso significa, na prática, garantir que essas estruturas administrativas decidam conforme seu melhor julgamento técnico, com respaldo em procedimentos que as legitimam, e em última instância sobre as matérias que a lei lhes reserva. Se na criação das agências reguladoras esses requisitos não eram familiares, passadas mais de 2 décadas, já são aceitos e espera-se que sejam aplicados na prática em diversos setores da economia brasileira.

(...)

5.136. Nesse contexto, os fundamentos adotados, que buscam promover uma maior autonomia do consumidor - aprimorada tanto pela ampliação de sua liberdade contratual quanto pela promoção de seu bem-estar por meio de soluções da economia comportamental - constitui-se uma melhoria da qualidade regulatória da Anatel, tomada em bases técnicas que encontram consenso mesmo em nível internacional.

VIII - As boas práticas regulatórias recomendadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

5.137. Nos últimos anos, o Brasil tem aderido, ainda que não membro, a diversas recomendações da OCDE. Essa organização mantém vários grupos de trabalho que discutem temas como governança das instituições estatais, transparência, relacionamento com o cidadão, com o mercado e com as entidades da sociedade civil, regulação (incluindo a transição para a economia digital), entre outros. Dessa forma, tais temas ganham um tom estratégico que vai além do ordenamento constitucional brasileiro. Assim, busca-se fornecer não apenas soluções que melhorem o bem-estar das pessoas, mas que, igualmente, auxiliem as instituições a chegarem a soluções de forma eficiente.

5.138. A OCDE (2022, p. 21 e seguintes) tem incentivado a adoção de medidas para inibir práticas comerciais obscuras, pois essas práticas causam diversos tipos de danos aos consumidores, como a redução da autonomia, perdas financeiras, danos à privacidade, perda de confiança, distorções na competição, frustração e eventos psicológicos adversos semelhantes, entre outros.

5.139. A decisão adotada está alinhada com as práticas recomendadas pela OCDE, pois mantém o RGC, que estipula a inibição de *dark patterns* por parte dos fornecedores e considera a possibilidade de aplicação de *nudges* que tragam benefícios ao consumidor.

IX - A relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)

5.140. A Agenda 2030 constitui-se em compromisso assumido por todos os países que fizeram parte da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015, a qual contempla os 193 Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil. Conforme disposto no sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas no Brasil (<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>):

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

5.141. São 17 (dezessete) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030, conforme figura abaixo:



Fonte: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

5.142. O Brasil é um dos países signatários da referida Agenda, cuja importância é reconhecida mundialmente por seus objetivos de erradicar a pobreza, além de respeitar e proteger o meio ambiente e o clima. Como resultado esperado, estima-se proporcionar às pessoas uma vida mais digna e justa.

5.143. Entende-se, portanto, que a Agenda 2030 possui um caráter obrigatório para o Poder Executivo brasileiro. Com efeito, em meados do ano de 2016, editou-se o Decreto Presidencial nº 8.892, que tinha por escopo, "*internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil*" (art. 1º).

5.144. Em 2023, o Decreto Presidencial nº 11.704 revogou o Decreto nº 8.892, mas instituiu a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a finalidade de contribuir para a internalização da Agenda 2030 no País (art. 1º, inc. I), competindo-lhe, dentre outros pontos, acompanhar e monitorar o alcance dos ODS (art. 2º, inc. II) e identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS (art. 2º, inc. IV).

5.145. Por meio dos referidos Decretos, o Brasil firmou seu compromisso na implementação dos objetivos e indicadores da mencionada Agenda. Pontua-se que a Agenda 2030 estabelece diretrizes, já a implementação concreta dos objetivos e indicadores é responsabilidade das instituições governamentais dos países signatários.

5.146. O Decreto Presidencial nº 11.704/2023 simboliza um ato de reafirmação do compromisso brasileiro com a implementação dos ODS, sendo de observância obrigatória pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, incluindo a Anatel.

5.147. A Anatel, responsável pela concepção, implementação e monitoramento de políticas públicas de ampliação de conectividade no setor de telecomunicações, tem a discricionariedade para avaliar quais políticas públicas estão mais alinhadas com os ODS, que são de observância obrigatória pela Agência.

5.148. Os fundamentos adotados relacionam-se com Objetivo 16 ("**Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**"), na medida em que buscam promover uma maior harmonização na relação entre as prestadoras (fornecedoras) e seus usuários (consumidores).

5.149. Como consequência, identifica-se o atendimento das seguintes **metas**:

5.150. **16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos:** espera-se que haja uma maior efetividade da atuação da Anatel na condução das ações de promoção do bem-estar do consumidor que lhe dizem respeito no setor de telecomunicações, diminuindo as perspectivas de litigiosidade que se verificam

historicamente no Brasil;

5.151. **16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis:** a inibição dos *dark patterns* constitui-se num passo adicional para uma inclusão e a responsividade regulatórias, pois, como consequência, espera-se que mais consumidores sejam afetados positivamente com os consectários da deliberação que ora se adota.

5.152. A Agenda 2030 foi objeto de alinhamento interno, para o caso brasileiro, sendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), responsável por desenvolver metas brasileiras, [conforme fundamentado estudo realizado pelo referido Instituto.](#)

5.153. Destaca-se a **meta nacional 16.3 - Fortalecer o Estado de Direito e garantir o acesso à justiça às pessoas envolvidas em conflitos, especialmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade**, pois busca-se diminuir a litigiosidade em relações consumeristas.

5.154. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são interconectados e desafiadores, tendo como foco principal o desenvolvimento humano no Brasil e no Mundo. As principais dimensões desse projeto têm natureza social, ambiental, econômica e institucional. O desenvolvimento do mundo somente é concebível por um caminho sustentável, com medidas verdadeiramente transformadoras. Justamente por isso, foram definidos 17 objetivos e 169 metas globais interconectadas, a serem atingidos até 2030.

5.155. Neste ponto, pela relevância do tema, destaca-se o Objetivo 1 da Agenda 2030 que é o de acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Para o caso analisado, destacam-se as seguintes metas:

a) **Meta 1.3** - Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;

b) **Meta 1.4** - Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;

c) **Meta 1.a** - Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões; e

d) **Meta 1.b** - Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza.

5.156. O objetivo 1 possui a premissa mais sensível e básica de todas as outras. A pobreza extrema é o nível mais drástico para afetar o desenvolvimento dos países e a dignidade humana. Não sem motivo figura como primeiro objetivo da Agenda 2030. Todas as medidas regulatórias adotadas pela Anatel devem se atentar, em maior ou menor nível, ao combate sistemático e perene da pobreza.

5.157. O Brasil está empenhado no cumprimento dessas metas, sendo relevante o estudo desenvolvido pelo IPEA, quanto à adequação das metas globais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável à realidade brasileira. Trata-se de um importante instrumento de suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento.

5.158. Com essa iniciativa, o Brasil ganha destaque no sentido de ter à sua disposição um instrumento orientativo para a territorialização dos ODS, sem perder de vista os fundamentos da proposta original.

6. CONCLUSÃO

6.1. Voto por:

- 6.1.1. não conhecer da Petição Denúncia de Conflito de Interesses (SEI nº 12050064) e da Pedido de Habilitação como 3º Interessado, da Associação NEO (SEI nº 12467554);
- 6.1.2. rejeitar a suspeição arguida, submetendo a sua deliberação ao Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 49, § 1º, do RIA;
- 6.1.3. indeferir o pedido de ingresso apresentado por IDEC - Instituto de Defesa de Consumidores;
- 6.1.4. declarar prejudicado o pedido de anulação quanto ao art. 39, § 2º, do Anexo da Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações, pela sua revogação superveniente;
- 6.1.5. deferir, em parte, o pedido para anular os arts. 23, 31, § 2º, 34, § 2º, 39, § 1º (por arrastamento), 74, o art. 72, inc. I, alín. "a" (por arrastamento), e anular parcialmente, com redução de texto, o art. 21, § 3º, inc. IV - dele retirando a expressão "da data da contratação" - e o art. 39, *caput*, - dele retirando a expressão "contados da data da contratação da Oferta pelo Consumidor" - todos do Anexo da Resolução Anatel nº 765, de 6 de novembro de 2023, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações;
- 6.1.6. fixar interpretação, com fundamento no art. 133, inc. XXXII, do RIA, no sentido de que:
- 6.1.6.1. o sentido e alcance do termo "oferta" no art. 21, *caput*, do novo RGC, compreende apenas a **oferta principal**, com exclusão de produtos e serviços acessórios;
- 6.1.6.2. o termo "renovação automática", no art. 36, §2º, compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando previa e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;
- 6.1.7. acompanhar parcialmente a Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 11509210) para:
- 6.1.7.1. não conhecer das petições extemporâneas nos termos da Análise 4/2024/RG (SEI nº 11509210);
- 6.1.7.2. rejeitar os pedidos de anulação das disposições não mencionadas no item 6.1.5;
- 6.1.8. determinar ao Grupo de Implantação a que se refere o art. 93 do RGC que proceda às devidas conformações da presente decisão no Manual Operacional referido no seu art. 95, com observância das seguintes diretrizes:
- 6.1.8.1. para os fins do art. 21, *caput*, considerar o entendimento no sentido de que o termo "oferta" compreende apenas a oferta principal, com exclusão de facilidades adicionais que não são inerentes ao serviço que se pretende contratar;
- 6.1.8.2. no que diz respeito ao sentido e alcance do art. 36, § 2º, do RGC fixa-se entendimento no sentido de que o termo "renovação automática" compreende apenas aquelas situações para as quais não houve consentimento expresso do consumidor em tal sentido, sendo válidas as renovações quando prévia e expressamente autorizadas, seja durante a contratação, seja posteriormente a ela;
- 6.1.8.3. para mitigar os riscos de que o consumidor fique sem serviço de telecomunicações em virtude de sua inércia, empregue soluções das ciências comportamentais para estimulá-lo a ter uma postura ativa perante o seu contrato;
- 6.1.8.4. para os fins do art. 39, fazer, caso necessário, os devidos ajustes no Manual Operacional para que ali sejam consignadas as rotinas que permitam ao consumidor internalizar adequadamente a data-base do contrato, de modo a poder avaliar adequadamente se deve ou não contratar determinado produto de telecomunicações;

6.1.8.5. caso haja transcurso do prazo do art. 70 sem pagamento, emprego de *default* de suspensão total dos serviços, com exceção dos serviços gratuitos por força de Lei, Decreto ou Regulamento, sem que haja cobrança do consumidor a partir daí;

6.1.8.6. a critério da prestadora, em avaliação objetiva e não-discriminatória, possibilidade de o consumidor optar pela continuidade dos demais serviços prestados mediante cobrança - isto é, de forma onerosa - desde que atendidos os seguintes pontos:

I - manifestação expressa do consumidor após a suspensão do serviço, que denote sua intenção inequívoca nessa contratação. Trabalha-se com a premissa de que a suspensão dos serviços pagos, mas sem a possibilidade de cobrança a partir do transcurso do prazo do art. 70 do RGC é mais benéfica ao usuário, empregando-se, aqui, um *nudge* (SUNSTEIN, 2021, p. 9-10). No entanto, permite-se-lhe que proceda a tal contratação após um processo de escolha com mais obstáculos, de forma que a confirmação se transforme em instrumento que lhe permita refletir sobre as suas consequências, especialmente as de caráter financeiro;

II - identificação granular dos serviços que serão efetivamente fornecidos, com indicação do valor individual de cada um deles e do valor total a ser pago pelo consumidor; e

III - emprego de linguagem simples, intuitiva e direta que permita que o consumidor facilmente compreenda as consequências da escolha realizada;

6.2. dar conhecimento da presente decisão ao Centro de Altos Estudos em Comunicações Digitais e Inovações Tecnológicas (Ceadi), para adoção das providências que entender cabíveis relativamente ao Nudge.lab; e

6.3. cumpridas as determinações acima, arquivar o processo.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Reis Siqueira Freire, Conselheiro**, em 23/12/2024, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **12633519** e o código CRC **A419585F**.

Importante: O Acesso Externo (www.anatel.gov.br/seiusuarioexterno) possibilita o Peticionamento Eletrônico para abrir Processo Novo, Intercorrente e Resposta de Intimação. Pesquisa Pública do SEI: www.anatel.gov.br/seipesquisa

Ofício nº 199/2025/GPR-ANATEL

Ao Senhor
JUSCELINO FILHO
Ministro das Comunicações
Ministério das Comunicações
Esplanada dos Ministérios, Bloco R
70044-900 - Brasília - DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 203/2025 de autoria da Deputada Federal Gisele Simona (União/MT).**

Senhor Ministro,

1. Refiro-me ao Ofício nº 4494/2024/MCOM, por meio do qual encaminha o Requerimento de Informação nº 203/2025, de autoria da Deputada Federal Gisele Simona (União/MT), que solicita informações acerca das modificações no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), estabelecidas pela Resolução nº 765, de 6 de novembro de 2023.
2. Relativamente ao assunto, encaminho, anexo, o Informe nº 7/2025/SUE, elaborado pela Superintendência de Relações com Consumidores, pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação e pela Superintendência Executiva, que presta os esclarecimentos pertinentes.
3. Reitero o compromisso da Anatel em colaborar com os órgãos de governo e com a sociedade, mantendo o elevado padrão de qualidade e transparência em nossas ações.
4. Coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários e renovamos nossos votos de elevada estima e distinta consideração.

Anexos:

- I - Informe nº 7/2025/SUE (SEI nº 13278161);
- II - Pedido de Anulação TIM S/A (SEI nº 13407891);
- III - Pedido de Anulação OI S/A - Em Recuperação Judicial (SEI nº 13407894);
- IV - Pedido de Anulação TELEFÔNICA BRASIL S/A (SEI nº 13407899);
- V - Pedido de Anulação CLARO S/A (SEI nº 13407907);
- VI - Voto nº 15/2024/AF (SEI nº 13407911);
- VII - Parecer 17/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 13407913);
- VIII - Análise nº 4/2024/RG (SEI nº 13407914);
- IX - Acórdão nº 389, de 24 de dezembro de 2024 (SEI nº 13407915); e,
- X - Despacho Ordinatório SEI nº (13407917).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Manuel Baigorri, Presidente**, em 17/03/2025, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **13407860** e o código CRC **342A6C5F**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 53500.009395/2025-06

SEI nº 13407860

