

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

**REVISÃO DO REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR
DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, APROVADO PELA RESOLUÇÃO Nº
632, DE 2014.**

DEZEMBRO/2018

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REVISÃO DO REGULAMENTO GERAL DE DIREITOS DO CONSUMIDOR
DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, APROVADO PELA RESOLUÇÃO Nº
632, DE 2014.

ELABORADO POR:

CAROLINA G. LAVORATO – PRRE/SPR

ROBERTO MITSUAKE HIRAYAMA – PRRE/SPR

JOÃO VICENTE DE ARAGÃO DA COSTA – RCTS/SRC

CRISTIANA LEÃO QUINALIA – SRC

RENATO BIGLIAZZI - SRC

RAFAEL LEAL FERREIRA DE MELLO – RCTS/SRC

RODRIGO DE CAMPOS CONCEIÇÃO – RCTS/SRC

FABIANA VASCONCELOS – RCIC/SRC

LILIAN MARTINS DE OLIVEIRA – RCIC/SRC

FÁBIO KOLESKI – RCIC/SRC

FABRÍCIO GUIMARÃES MADRUGA LOPES – RCTS/SRC

ANDREY RIBEIRO PEREZ NUNES – CPAE/SCP

TIAGO SOUSA PRADO – CPAE/SCP

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.

ÍNDICE

ÍNDICE	4
INTRODUÇÃO GERAL AOS TEMAS	6
EIXO OFERTA E CONTRATAÇÃO	7
INTRODUÇÃO AO EIXO OFERTA E CONTRATAÇÃO	7
TEMA 01: CONDIÇÕES GERAIS DAS OFERTAS	9
SUBTEMA 01: MULTIPLICIDADE DE OFERTAS	9
SUBTEMA 02: COMPARAÇÃO DE OFERTAS.....	17
SUBTEMA 03: CONDIÇÕES NÃO DISCRIMINATÓRIAS DE COMERCIALIZAÇÃO DAS OFERTAS	25
SUBTEMA 04: REAJUSTE.....	30
TEMA 02: INSTRUMENTOS CONTRATUAIS	36
SUBTEMA 01: SIMPLIFICAÇÃO DOCUMENTAL.....	36
SUBTEMA 02: ACESSO AOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS.....	49
EIXO FRUIÇÃO E COBRANÇA	57
TEMA 01: ACOMPANHAMENTO DO CONSUMO	58
TEMA 02: TRANSPARÊNCIA NA COBRANÇA	73
SUBTEMA 01: ENVIO DE DOCUMENTO DE COBRANÇA	73
SUBTEMA 02: CAMPO MENSAGENS IMPORTANTES.....	81
SUBTEMA 03: RELATÓRIO DETALHADO	88
TEMA 03: PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA	100
SUBTEMA 01: RÉGUA DE SUSPENSÃO / CONDIÇÕES DA SUSPENSÃO PARCIAL	100
SUBTEMA 02: DEVOLUÇÃO DE VALORES COFATURADOS	112
SUBTEMA 03: PARCELAMENTO DE DÉBITOS	119
TEMA 04: FORMAS DE PAGAMENTO DO SERVIÇO	125
TEMA 05: INCONSISTÊNCIA DE DADOS CADASTRAIS DE USUÁRIOS	137
EIXO ATENDIMENTO	152
TEMA 01: ATENDIMENTO TELEFÔNICO	154
TEMA 02: ATENDIMENTO DIGITAL	171
TEMA 03: ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS	183
TEMA 04: TELEMARKETING	197
TEMA 05: RASTREAMENTO DE DEMANDAS	207

INTRODUÇÃO GERAL AOS TEMAS

O setor de telecomunicações é marcadamente dinâmico e tecnológico. Sua evolução se reflete na melhoria e ampliação de infraestrutura, tecnologias de transmissão mais velozes e desenvolvimento de dispositivos com maior capacidade e funcionalidades.

Ao mesmo tempo, os hábitos de consumo acompanham esse cenário. Desde 2014, quando foi publicado o Regulamento Geral de Direitos dos Consumidores de Telecomunicações (RGC), a proporção de brasileiros conectados à internet aumenta ano a ano em todas as faixas de renda, como mostram as edições anuais da TIC Domicílios. Os aparelhos celulares adquirem centralidade como dispositivo usado para conexão, ao mesmo tempo em que tecnologias como o 4G se tornam mais comuns e impulsionam o uso de serviços digitais, seja de mensageria, *streaming* de áudio ou de vídeo. Os próximos anos apontam para evoluções ainda maiores que certamente não se limitarão à tecnologia 5G.

A revisão do RGC¹ está inserida nesse contexto e surge com o objetivo de adequar o regime de proteção consumerista a um ambiente em transformação constante e dos desafios que lhe seguem.

As questões mais prementes foram identificadas por meio de demandas dos consumidores à Anatel, pesquisas e também a partir da interlocução com partes interessadas², e são objeto desta Análise de Impacto Regulatório (AIR). Esse instrumento aplica métodos e técnicas voltadas a identificar e medir os possíveis benefícios, custos e efeitos de ações regulatórias, de forma a subsidiar a tomada de decisão e monitorar os resultados dela decorrentes.

¹ A revisão do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632/2014, foi determinada pelo Conselho Diretor da Anatel por meio da Portaria nº 491, de 10 de abril de 2017, atualizada pela Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018, que aprovou a Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018. Nos termos do item 29 da Agenda, a descrição da revisão regulamentar compreende o que segue com grifos nossos:

Reavaliação da regulamentação sobre direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações, em especial o Regulamento aprovado por meio da Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, visando analisar pontos da regulamentação que foram apontados como problemas ao longo de sua implantação, conforme documentação do Grupo de Implantação do Regulamento - GIRGC, bem como demais temas que venham a ser identificados como passíveis de aprimoramento pela equipe de projeto, mantendo a segurança jurídica e os avanços já conquistados na citada regulamentação, mas tornando-a mais efetiva e coerente.

² Entre agosto e setembro de 2017, a Anatel realizou, em Brasília, 20 reuniões de debate, com presença total de cerca de 70 pessoas ligadas a aproximadamente 40 entidades como prestadoras, universidades e faculdades, órgãos de defesa do consumidor, membros e representantes do Ministério Público e associações. Participaram, entre entidades e empresas: 3ª Câmara MPF; ABDTIC; Abradcont; Abranet; Arint; Abta; Algar; Artigo 19; Brasilcon; CDC da Câmara dos Deputados; Claro; Datora; Eutv; Futurion; GSMA; Hughes; Idec; Internetsul; MCTIC; Melhor Escolha; Melhor Plano; Meu Plano; MP/Procon-MG; MPDFT; MP-ES; MP-RJ; Nextel; Nós do Brejo; Oi; Porto Conecta; Pricez; Procon Boa Vista; ProconsBrasil; Senacon; Sindisat; Sinditelebrasil; Sky; Solintel; Telcomp; Telconsultoria/Nextel; Telefônica; Tim; UFRGS. Informações mais detalhadas sobre esse diálogo podem ser consultadas no Processo nº 53500.061949/2017-68. No intuito de confirmar ou não os problemas e causas de problemas até então identificados, obter insumos para melhor avaliar se as alternativas apuradas seriam capazes de atingir os objetivos propostos ou se existiam mais alternativas para a solução do problema e possibilitar a identificação de outros problemas que não estivessem sendo abordados pela Anatel, foi realizada uma tomada de subsídios pública no período de 19 de abril a 2 de junho de 2018 no “Diálogo Anatel”. A iniciativa foi amplamente divulgada pela Assessoria de Relações Institucionais e escritórios regionais, conforme se observam dos ofícios e e-mails expedidos nos autos do presente Processo, tendo também ganhado destaque na mídia.

No total, mais de 20 temas do atual RGC são tratados nesta AIR dentro de três grandes eixos, que são Oferta e Contratação, Fruição e Cobrança, além de Atendimento. Cada um deles traz a descrição da temática, a delimitação do problema, o objetivo da ação regulatória, quais os grupos eventualmente afetados e a análise de impacto das opções, conclusão e justificativa. Também se explica, em cada um deles, como se chegou à escolha por uma das alternativas colocadas.

Ao longo desta AIR, poderá ser observado que cada tema foi avaliado sob um conjunto de diretrizes. No campo jurídico, buscou-se manter os direitos do consumidor conquistados desde o Código de Defesa do Consumidor, assim como aqueles que se seguiram em outras normas voltadas diretamente ao setor de telecomunicações.

Tendo em vista o ambiente dinâmico das telecomunicações e o intuito de conferir maior perenidade às normas, propõem-se regras de caráter abrangente, a fim de que seu detalhamento possa ser realizado por meio de instrumentos como manuais ao longo do tempo. Essa visão se liga ao objetivo de aprimorar e simplificar a regulamentação setorial da Anatel.

Ainda dentro do aspecto relacionado à estrutura, o RGC consolida um movimento iniciado já com seu surgimento, que é o de harmonização com outras normas emanadas na própria Anatel, como regulamentos próprios de cada serviço de telecomunicações, e também com outros diplomas legais, a exemplo do Decreto do Serviço de Atendimento ao Consumidor. Ao mesmo tempo, são incorporadas definições recentes que impactam o escalonamento de obrigações, como a de Prestadora de Pequeno Porte.

No conjunto, as mudanças propostas ao RGC mantêm como objetivo final convergir para o empoderamento, informação, transparência e satisfação do consumidor, com foco em aspectos críticos da satisfação, tendo em mente que promover a satisfação dos consumidores, pela sua importância, encontra-se entre os quatro objetivos de resultados Plano Estratégico 2015-2024 da Anatel.

EIXO OFERTA E CONTRATAÇÃO

INTRODUÇÃO AO EIXO OFERTA E CONTRATAÇÃO

As análises conduzidas pela Anatel no processo de diagnóstico das relações de consumo, bem como insumos colhidos no curso desta AIR, indicam que muitas das situações de conflito entre consumidores e prestadoras têm origem em lacunas de informação presentes em duas situações: quando do estabelecimento da relação de consumo (quando um consumidor adquire um serviço de uma prestadora) ou no momento da alteração desta relação (quando muda de oferta dentro da mesma prestadora).

A falta de clareza e baixa efetividade da informação ao consumidor nesses momentos costumam originar possíveis conflitos posteriores. Verifica-se, por exemplo, no conteúdo das demandas registradas por consumidores perante a Anatel, que o usuário nem sempre está ciente das condições ou das limitações dos serviços que contratou, seja por falta de informações por parte da prestadora, seja pela complexidade das regras de contorno da oferta do serviço.

Tal complexidade, aliás, vem crescendo com os anos. Para conquistar novos consumidores – ou mesmo manter os existentes – as prestadoras têm mudado, com frequência, a forma de ofertar seus serviços. E fazem isso por meio da combinação de diferentes variáveis que compõem a oferta, tais como preços, franquias para cada funcionalidade do serviço, contratos de fidelização, prazos de vigência da oferta, inclusão de Serviços de Valor Adicionado, *zero rating*, entre outros. Se, por um lado, esta inovação na formatação coloca mais opções à disposição do consumidor, por outro lado ela torna mais difícil o entendimento do que está sendo contratado. Também reduz a possibilidade de uma comparação adequada entre os serviços das diferentes prestadoras.

Além da variedade e da complexidade das ofertas, em si, identifica-se, no mercado de telecomunicações, que os documentos formais que regem a relação contratual entre consumidores e prestadoras são extensos e em elevado número, sendo que a adesão a uma única oferta pode gerar três ou quatro tipos de documentos diferentes, porém vinculados. Tal situação, em vez de favorecer o consumidor, pode ter efeito contrário: o excesso de informação e documentação dificulta tanto a consulta às cláusulas contratuais quanto a cobrança pelo cumprimento das mesmas.

Com o objetivo de sistematizar o debate sobre a gama de assuntos que compõe este eixo, esta Análise de Impacto Regulatório o dividiu em três temas:

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.

TEMA 2: INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Entende-se por instrumentos contratuais todos os documentos que estabelecem a relação entre consumidor e prestadora e que devem, portanto, refletir formalmente as características das ofertas abordadas no TEMA 1.

Atualmente, a regulação setorial prevê uma série de documentos com este fim, como o “Plano de Serviços”, o “Contrato” e o “Sumário da Contratação”. Adicionalmente, a prática do mercado (com a constante criação de novas ofertas a partir da combinação de suas variáveis) levou à proliferação de “Regulamentos de Promoção” e “Termos de Adesão”. Em muitos casos, tais documentos sobrepõem-se uns aos outros, dificultando ao consumidor encontrar, de forma simples, as características da oferta contratada e reduzindo a sua segurança jurídica.

No capítulo dedicado a este tema, serão analisados possíveis mecanismos regulatórios para reduzir a multiplicidade dos instrumentos e tornar sua linguagem mais eficiente, bem como as formas de garantir ao consumidor o acesso efetivo aos instrumentos.

TEMA 01: CONDIÇÕES GERAIS DAS OFERTAS

SUBTEMA 01: MULTIPLICIDADE DE OFERTAS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

No contexto das telecomunicações, nomenclaturas como “plano de serviço” e “promoção” são usualmente adotadas no momento da venda de serviços de telecomunicações de forma indistinta, ou seja, sem a definição clara sobre o papel e abrangência de cada um³. Assim sendo, observa-se um elevado número de “planos de serviço” e “promoções”, de produtos isolados ou “combos” (oferta conjunta), à disposição do consumidor.

Para fins da presente análise, pode-se considerar como “oferta” qualquer produto (planos, promoções), acompanhado de suas condições de aquisição e usufruto e disponibilizado ao mercado, seja ele individual, isto é, atinente a um único serviço de telecomunicação, seja ele uma combinação de dois ou mais serviços de telecomunicações.

A constante renovação das tecnologias que dão suporte à prestação das telecomunicações abre novas possibilidades de diferenciação de ofertas de modo recorrente. Tomando-se a telefonia móvel como exemplo, entre uma geração tecnológica e a seguinte, o mercado tende a lançar concomitantemente novas famílias de ofertas, visando a potencializar a valorização de seus novos produtos e a catalisar o retorno sobre os investimentos aplicados na transição. A diferenciação de ofertas coloca-se, então, como consequência de um cenário competitivo ou do rápido avanço tecnológico do setor.

Frente ao exposto, a Anatel deve avaliar até que ponto a dinâmica de planos e promoções estabelecida de fato no mercado propicia um cenário saudável de diversificação das ofertas de varejo ou coloca-se como potencial fonte de conflitos consumeristas.

Qual é o contexto do problema?

Ao longo de todo o ano, o portfólio de ofertas de cada prestadora é revisado, seja visando a estratégias específicas para diferentes datas comemorativas, seja em resposta a movimentos de seus concorrentes. Não necessariamente, todavia, o lançamento de uma oferta implica a exclusão de outra, comportamento que contribui para o acúmulo de ofertas vigentes.

³ Estudo sobre oferta e contratação, Processo SEI nº 53500.045343/2017-85.

Verifica-se também uma sobreposição indistinta dos dois instrumentos: o Plano de serviço funciona como instrumento formal da relação, enquanto as promoções são as ofertas efetivamente praticadas no mercado de varejo, ou seja, os termos da oferta final aos usuários.

Do acompanhamento de ofertas realizado atualmente pela Anatel, tem-se que os consumidores de telecomunicação estão, em regra, atrelados a uma promoção, a qual realmente define as condições de uso da oferta e, por conseguinte, torna o Plano de Serviço inócuo. Ainda que, na prática, a maioria dos usuários de serviços de telecomunicação identifique-se como assinante de uma oferta; formalmente, ele se encontra vinculado a, pelo menos, duas (em alguns casos, o usuário pode aderir cumulativamente a diversas ofertas, como promoções mesmas, além de “pacotes” ou “bônus” independentes). Adicionalmente, as ofertas que realmente trazem as condições de preço e fruição do serviço, as promoções, são passíveis de extinção a qualquer tempo pelas prestadoras, colocando em cheque a segurança jurídica das condições contratadas pelos consumidores.

Na Tomada de Subsídios, a entidade Artigo 19⁴ corrobora este entendimento ao apresentar preocupação em relação aos padrões das promoções “incompatíveis do ponto de vista da segurança econômica do consumidor”. Isso porque, em estudo realizado sobre contratos do serviço de banda larga fixa, observaram que algumas promoções definiam “75% de desconto ou mais nas mensalidades, com prazo de vigência promocional limitado a ser definido pela operadora”. Neste contexto, acreditam que descontos tão massivos e com prazos incertos geram insegurança e desinformação aos consumidores, que não sabem ao certo quando suas mensalidades serão aumentadas.

Ainda sobre o tema, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal⁵ propôs que o regulamento auxilie na compreensão dos consumidores acerca dos serviços a serem contratados e das obrigações que venham a assumir. Sugere avaliar a conveniência da permissão de sobreposição de promoções a Planos de Serviços.

Já as operadoras de serviços de telecomunicação apontam a existência de barreiras regulatórias que comprometeriam a possibilidade de evolução de suas ofertas, uma faculdade de diferenciação tida como necessária em face da competitividade setorial. Como consequência, afirmam que, em lugar de modernizar os termos de determinada promoção, ver-se-iam obrigadas a lançar novas promoções.

A constante substituição das ofertas, em vez de um devido versionamento dos instrumentos que permita o acompanhamento desse histórico, acentua o cenário de difícil interpretação da dinâmica das ofertas pelo regulador, prejudicando a elaboração de análises de preços de varejo e de competição mais aderentes ao mercado.

Qual o problema a ser solucionado?

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.

⁴ SEI nº 1959645, p. 5.

⁵ SEI nº 1959992, p. 9.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Assegurar o caráter fidedigno das ofertas realizadas, aumentando a transparência para o consumidor e criando incentivos para a concorrência.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Ao longo do levantamento efetuado, a dualidade entre planos de serviços e promoções não pôde ser observada em outros países. Ainda que a contratação possa envolver diversos instrumentos, como sumários e material publicitário, ou mesmo contemple condições promocionais temporárias, não há distinção quanto à natureza da contratação em si, consolidada no momento da adesão. Tais termos compõem, por exemplo, a nova diretiva da União Europeia para a regulação setorial de seus membros, editada em seu *European Electronic Communications Code* - ECCC, no tocante à questão⁶.

A possibilidade de alteração da oferta inicial, necessidade apontada pelos operadores conforme relatos compilados acima, também recebe endereçamento uniforme por parte dos reguladores. Em regra, as prestadoras possuem a faculdade de alterar seus contratos *a posteriori*, todavia, encontram-se condicionadas à necessidade de comunicação prévia ao usuário, sendo o prazo de 30 dias o mais utilizado. Do ponto de vista do consumidor, tais mudanças abrem margem para a rescisão unilateral e sem penalidades do contrato, mesmo que ele esteja dentro de prazo de permanência mínima.

Não obstante a padronização observada no âmbito europeu, apurou-se vedação total ao comportamento no cenário internacional. Por meio de sua Resolução nº 5.111/2017⁷, que estabelece o Regime de Proteção aos Direitos dos Usuários dos Serviços de Comunicação, em seu artigo 2.1.3.2, o regulador colombiano proíbe manifestamente que os operadores alterem os termos de seus contratos, salvo em comum acordo com os usuários.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

⁶ "(261) (...) The pre-contractually provided information as well as the summary template should constitute an integral part of the final contract.

⁷ <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>

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).

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as regras atualmente vigentes no RGC (status quo)

A opção por essa alternativa, potencialmente, levaria à persistência do problema identificado. Ainda que se verifique em curso um movimento de racionalização do portfólio de ofertas por iniciativa das próprias operadoras, não se pode garantir sua continuidade ou aprofundamento a ponto de alcançar o objetivo pretendido.

Manter a atual situação não implicaria novos custos às prestadoras de serviços, dada a desobrigação de qualquer adaptação interna. Sob o ponto de vista do consumidor, o número de reclamações de cunho informacional relacionadas ao não entendimento da oferta seguiria elevado.

O fato de não instituir qualquer dispositivo para limitar a quantidade de ofertas também seria um fator estimulante para que as prestadoras continuassem com as atuais práticas de apresentar o plano de serviço como mero instrumento formal, mas comercializar de fato as promoções, o que continuaria a gerar insegurança jurídica ao consumidor e consequentes reclamações. Adicionalmente, a comercialização das promoções sem o devido versionamento continuaria a prejudicar o acompanhamento das ofertas por parte do Regulador.

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

Conforme já comentado, a relação entre consumidor e prestadora concretiza-se hoje por meio de planos de serviços (nos quais são delineadas as condições gerais da oferta) e promoções vinculadas a estes planos e que, de modo geral, apresentam condições mais vantajosas para o consumidor. A sobreposição das ofertas tem como efeito negativo, junto ao consumidor, uma menor clareza quanto às características e às condições dos serviços contratados. Ao mesmo tempo, dificulta o acompanhamento pela Anatel, das informações básicas sobre as práticas do mercado brasileiro de telecomunicações.

A alternativa em tela busca abolir a diferenciação entre planos de serviço e ferramentas como bônus e promoções. Com ela, cria-se a figura universal de “Oferta”: um único conceito, que delinea todas as condições comerciais do serviço.

No modelo proposto, por definição, cada acesso contratado pelo consumidor deve obedecer às condições de uma única oferta, ou seja, ela não poderia ser transformada por uma promoção ou bônus. Os termos e condições da

oferta inicialmente apresentados perante a Agência também não poderiam ser modificados, uma vez que a oferta tenha sido comercializada.

A oferta poderia, contudo, ter prazo limitado de vigência, sendo extinta após um período pré-determinado e devidamente informado ao consumidor. Do mesmo modo, poderia ser de prazo indeterminado – caso em que também poderia ser extinta pela prestadora, desde que respeitadas as salvaguardas de garantia mínima de 12 meses das condições contratadas pelo consumidor e também a informação antecipada sobre sua extinção.

Atualmente, é bastante comum no mercado a comercialização dos serviços de telecomunicações em ofertas conjuntas (combos) e com cláusulas de fidelização. A alternativa sugerida prevê que tais modalidades de comercialização continuem sendo válidas. As ofertas conjuntas seriam viabilizadas com a venda, em conjunto, de ofertas para cada serviço, em condições mais benéficas para o consumidor, desde que as prestadoras comercializem, também, ofertas semelhantes (mas sem os benefícios) de forma isolada, afastando assim a possibilidade de venda casada.

Já as práticas de fidelização poderiam ocorrer com a criação de cláusulas de permanência para a oferta, com previsão de que as multas para rescisão do contrato sejam proporcionais ao tempo e aos benefícios concedidos ao consumidor.

Por fim, nesta proposta é mantida atual dinâmica de registro das ofertas junto à Anatel, sem necessidade de homologação pela agência. Diferente do que ocorre hoje, contudo, a oferta passa a ter 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 passa a ter maior facilidade em pesquisar e conhecer as condições contratadas, bem como a poder melhor defender seus direitos junto ao fornecedor.

Tal alternativa traz benefícios ao acompanhamento econômico realizado pela Anatel, na medida em que evita a proliferação de planos sem efeito prático para o consumidor, diminui o distanciamento entre as condições de preço e a fruição dos planos e das promoções, assim como possibilita um melhor entendimento das condições ofertadas no mercado.

Para as prestadoras, o modelo busca manter, ao máximo, a possibilidade de adaptação às dinâmicas de mercado e a práticas como fidelização e ofertas conjuntas. Nesse modelo, as prestadoras possuem a possibilidade de lançar ofertas mais ou menos agressivas e de comercializá-las nos momentos oportunos, bem como descontinuar-las quando entender necessário; garantindo-se, todavia, salvaguardas ao consumidor.

A transição para o novo modelo, contudo, pode gerar para as prestadoras custos atinentes à adaptação de seu portfólio às novas regras, com possíveis impactos em sistemas e processos, ainda que sem potencial disruptivo. Será necessária a revisão de suas práticas de marketing e atendimento e a reestruturação de seus atuais planos e promoções. Entretanto, não se vislumbram prejuízos econômicos para as prestadoras, com a adoção de tal alternativa. Pelo contrário, dado que o usuário estará mais bem informado sobre as condições contratadas, há potencial de redução inclusive no número de reclamações por motivo de cobrança. Outro potencial de conflitos de consumo – decorrente de alterações de ofertas – deixa de existir neste modelo, uma vez que a alteração das condições da oferta passam a ser vedadas.

Para o consumidor, esta alternativa traz segurança jurídica e simplicidade, dado que uma única “Oferta” substitui os conceitos atuais de planos de serviço, promoções e bônus. Ao mesmo tempo, garante, no caso das

ofertas de prazo indeterminado, que as condições contratadas sejam mantidas, evitando-se conflitos decorrentes das alterações de ofertas.

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

O impacto mais direto da adoção da alternativa seria a redução do potencial competitivo do setor. A imposição de um portfólio padronizado de ofertas, em termos de quantidade de ofertas ou de suas condições de fruição, reduziria a capacidade de diversificação e segmentação de ofertas das prestadoras do setor.

A limitação teria o condão de prejudicar o atendimento de nichos de consumo pelas operadoras, bem como o de reduzir o dinamismo comercial hoje vigente. A presente alternativa pode resultar em benefício econômico às empresas já estabelecidas e possível aumento dos custos de entrada..

Por outro lado, a simplificação da oferta poderia repercutir diretamente na redução do número de conflitos consumeristas de origem informacional, dada a redução das possibilidades de consumo, isto é, das fontes de controvérsia. Não se pode afirmar, contudo, que a medida implicaria incremento na satisfação do consumidor.

Do ponto de vista da ANATEL, a obrigação demandaria a implementação de processos que garantissem a adequação das prestadoras. Além do esforço da definição e atualização dos portfólios, tema potencialmente complexo, a Agência eventualmente teria que generalizar o processo de homologação – válido hoje apenas para os planos básicos da concessão - e de verificação de *compliance*.

Atuar nesse sentido poderia em alguma medida proporcionar ganhos para o consumidor e para o acompanhamento das ofertas pela Anatel. Entretanto, representaria prejuízos ao desenvolvimento do setor, com a imposição de barreiras ao surgimento de modelos de negócio calcados em ofertas inovadoras.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Perenização dos problemas relacionados à multiplicidade de instrumentos de oferta e à dificuldade de acompanhamento.	Não há custo regulatório adicional para a Agência. Não há risco de resistência interna a mudanças.	Não há custo regulatório adicional para a Agência, exceto mudanças operacionais de pequeno impacto.	Sensível melhora na capacidade de acompanhamento do mercado e das ofertas comercializadas.	Necessidade de alteração de processos e aumento de custos de acompanhamento e controle.	Sensível melhora na capacidade de acompanhamento do mercado e das ofertas comercializadas.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Não se vislumbram custos significativos.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Custos operacionais e sistêmicos relacionados à migração para o novo modelo.	Simplificação regulatória, ao se deixar de exigir o registro de diferentes instrumentos e passar a exigir apenas o registro da oferta. Maior clareza na relação com os consumidores e segurança jurídica na resolução de reclamações e demandas decorrentes de falhas informacionais.	Custos operacionais e sistêmicos relacionados à migração para o novo modelo. Limitação à criação de ofertas e redução da dinamicidade do mercado.	Redução de conflitos
Consumidores	Perenização dos problemas relacionados à complexidade e à multiplicidade de instrumentos de oferta.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não há custo para os consumidores.	Simplificação na informação sobre as condições contratadas. Maior segurança jurídica na resolução de conflitos. Redução de conflitos.	Possível redução do número de ofertas à disposição para contratação	Facilidade no entendimento das ofertas, dado que podem seguir padrões facilmente comunicados e informados. Redução de conflitos.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Considerando-se a complexidade do modelo atual de ofertas e a análise das alternativas estudadas, propõe-se aqui que seja implementada a solução sugerida na alternativa B, a saber: a harmonização dos atuais conceitos relativos à oferta e a adoção de um conceito único. Com tal medida, as ofertas das prestadoras serão imutáveis ao longo de sua vigência, e não poderão mais ser alteradas por outra oferta a ela atrelada.

Esta alternativa combina duas características positivas. A primeira é a grande simplificação da oferta, que incrementa a clareza das informações ao consumidor, a transparência contratual e a segurança jurídica nas relações

de consumo em telecomunicações. A segunda é manutenção da liberdade para as prestadoras seguirem lançando ofertas inovadoras e de acordo com a dinâmica do mercado.

Embora a mudança sugerida na alternativa B venha a requerer das prestadoras a adaptação de todo o seu atual portfólio de ofertas, entende-se que a adoção de um período de transição, bem como o acompanhamento e detalhamento das obrigações por meio de um grupo de implementação das novas regras, venham a trazer segurança para o processo.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Para a adoção da alternativa deve ser realizada substancial alteração das regras e definições relacionadas à oferta e à contratação, presentes nos títulos IV e V do capítulo III do atual RGC.

Conceitos como Prazo de Comercialização e Prazo de Vigência das Ofertas devem estar claros, na medida em que, uma vez cadastrada a Oferta, não serão admitidas alterações de seus termos, exceto do seu Prazo de Comercialização.

A proposta, como informado na análise da alternativa, deve refletir a realidade dos preços e condições aplicáveis, de forma a facilitar o acompanhamento do mercado e de preços pela Anatel e de trazer para o consumidor mais transparência na relação com a prestadora. Nesse contexto é que a comercialização de ofertas em conjunto e a incidência de prazo de permanência passam a ser condições da Oferta. No caso da Oferta dos serviços em conjunto tem-se que, enquanto condição da Oferta, são elas vinculadas e indivisíveis, de forma que a contratação de uma só é permitida mediante a contratação da(s) outra(s).

Assim, ofertas conjuntas serão viabilizadas com a venda, em conjunto, de ofertas para cada serviço, em condições mais benéficas para o consumidor, desde que as prestadoras comercializem, também, ofertas semelhantes (mas sem os benefícios) de forma isolada, afastando assim a possibilidade de vendas casadas. Já as práticas de fidelização poderão ocorrer com o estabelecimento de cláusulas de permanência para a oferta, com previsão de que as multas para rescisão do contrato sejam proporcionais ao tempo e aos benefícios concedidos ao consumidor.

Algumas condições de contorno devem ser adotadas para preservar a dinamicidade do mercado, de forma que se previu a existência de Ofertas com prazo determinado e indeterminado, estas últimas sujeitas à extinção por iniciativa da Prestadora, desde que o consumidor seja informado com antecedência.

Tal dinamicidade deve ser equilibrada para que o consumidor não seja prejudicado. Assim, nas Ofertas de prazo indeterminado, as condições devem ser garantidas a ele pelo prazo mínimo de 12 meses da contratação. Já nas ofertas de prazo determinado, o prazo de permanência não pode ser superior ao prazo de vigência da Oferta, limitado, de qualquer forma, ao prazo máximo de permanência permitido pela regulamentação.

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. Importa ressaltar que a eficácia da proposta depende de que o Acesso Individual do Consumidor não sofra sobreposição de Ofertas, de forma que o consumidor tenha ciência, desde o momento que contratou, de quais as condições incidirão sobre aquele acesso ao longo da vigência da Oferta ou até que ele, por iniciativa própria, contrate uma nova Oferta e rescinda a anterior.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento da efetividade da alternativa levará em conta, entre outros, os seguintes aspectos da prestação de serviços de telecomunicações que são acompanhados e/ou monitorados pela Agência: 1) Quantidade e variedade das ofertas registradas junto à Anatel; 2) Volume e qualidade das reclamações que possam ser relacionadas às características das ofertas; 3) Aspectos econômicos e competitivos dos serviços ofertados no mercado brasileiro.

Assim como em demais temas, processos de fiscalização regulatória e de diagnóstico das relações de consumo serão ferramentas importantes na avaliação da efetividade da implantação da alternativa.

SUBTEMA 02: COMPARAÇÃO DE OFERTAS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

A diferenciação das ofertas pode ser tida, inicialmente, como característica benéfica em um mercado competitivo. Uma maior segmentação dos produtos e serviços ofertados implica o atendimento satisfatório de gama mais ampla de perfis de consumo.

Não obstante, um grau exacerbado de diferenciação pode acabar indo de encontro a essa aludida eficiência. Em mercados com ofertas de estrutura demasiadamente complexa ou compostas por rol excessivo de atributos, a capacidade de escolha ótima do consumidor resta prejudicada pela dificuldade de comparação entre produtos e concorrentes.

Adicionalmente, o mercado de telecomunicações é caracterizado por uma inerente assimetria informacional entre seus agentes. Fatores como a forte carga tecnológica no suporte de sua prestação e o dinamismo na renovação de seus meios de transmissão contribuem para tanto.

A combinação entre diversificação e assimetria informacional enseja falhas de mercado características, como o risco de seleção adversa, uma vez que prejudicam a comparação adequada entre as ofertas do setor.

No processo de Tomada de Subsídios que antecedeu esta análise, o tema da comparabilidade compôs um dos eixos temáticos propostos para manifestação pelos entes setoriais. Naturalmente, as principais contribuições ao debate partiram dos agentes diretamente envolvidos com a informação, seja em sua elaboração e disponibilização, como as prestadoras, seja em sua utilização, como as entidades comparadoras.

O primeiro grupo, das operadoras, colocou em xeque a necessidade em si de qualquer medida visando à comparação de ofertas. A alegada baixa utilização de suas ferramentas de comparação interna e a escassa procura

pelas informações estruturadas de suas ofertas disponibilizadas ao público externo demonstrariam, na visão do setor, o desinteresse do consumidor na questão e a consequente desnecessidade de previsão regulamentar.

As empresas ressaltaram ainda uma baixa relação custo-benefício da medida, vez que a complexidade das ofertas e a atualização dos dados disponibilizados *pari passu* com seus sítios eletrônicos incrementariam sobremaneira o custo operacional da norma.

Do ponto de vista do mercado, a autorregulação seria uma alternativa para a questão. Caberia a cada agente, de acordo com suas estratégias comerciais particulares, identificar e divulgar os atributos de oferta mais interessantes ao público-alvo visado. Ao padronizar e elencar os itens de oferta mais relevantes, a Agência, argumentam, engessaria o surgimento de novas dinâmicas comerciais, especialmente, aquelas de caráter mais subjetivo e de difícil precificação, como a cessão de franquias ilimitadas para aplicações específicas.

Da perspectiva das entidades comparadoras, a baixa transparência das ofertas e a dificuldade de obtenção de dados compõem seu diagnóstico. Nessa esteira, o mercado de comparação de ofertas cumpriria papel relevante no mercado de telecomunicações ao intermediar e dirimir a assimetria informacional entre as operadoras e consumidores. Assim, as empresas interessadas em realizar a comparação consideram preferível o cenário que contenha obrigação às prestadoras de disponibilização estruturada de seus dados de oferta àquele sem qualquer previsão correlata. A fruição reduzida do dispositivo atual seria consequência mais de sua implementação, potencialmente ineficaz, do que de eventual desinteresse do mercado de comparação nessas informações.

De modo convergente, ambos os grupos indicaram a necessidade de que o tema da comparação não ficasse restrito ao atributo de preço do produto; de forma que eventual regulação futura deveria endereçar visão mais ampla sobre a questão, incluindo aspectos como a qualidade da prestação e a experiência dos usuários.

Qual é o contexto do problema?

A comparação de ofertas possui histórico de debates no âmbito da Agência. Ilustrativamente, o Informe nº 731/2012/PVCP/SPV, de 27/07/2012, abordou a questão conforme excerto a seguir:

Faltam ferramentas ao Usuário para comparar as mais diversas ofertas e escolher a que melhor se adequa ao seu perfil. Esse fator se encontra intrinsecamente ligado à grande variedade de planos e promoções atualmente oferecidos;

(...)

Por outro lado, a Anatel é cada vez mais demandada pelos órgãos de proteção do direito do consumidor sobre a adoção de mecanismos de comparação entre as ofertas, o que levou à inclusão de tal objetivo no Plano de Ação Pró-Usuários, o qual se pretende cumprir com a presente proposta.

(...)

Além de uma análise pouco eficiente do mercado e da dificuldade de comparar ou incentivar a comparação de ofertas frente ao modelo atual de prestação do serviço, a própria ação fiscalizatória da Agência se vê prejudicada quando o tema envolve promoção, não só pelo tempo dispendido para verificar a correção das cobranças efetuadas como também pelos embargos de se apurar o número de Usuários atingidos quando de determinada infração decorrente de uma promoção.

O RGC vigente também buscou endereçar a questão, prevendo em seu arts. 47 e 48:

Art. 47 A comparação de ofertas de serviços de telecomunicações pode ser promovida por qualquer interessado.

Art. 48. As Prestadoras de Serviços devem disponibilizar gratuitamente, de forma padronizada e de fácil acesso, aos interessados na atividade de comparação as informações relativas às suas ofertas de serviços de telecomunicações.

Entretanto, no intervalo desde sua edição, não se verificou o amadurecimento de um mercado próprio de ferramentas de comparação de ofertas dos serviços de telecomunicação fomentado pelas prescrições normativas, conforme esperado pelo regulador.

O número de entidades voltadas à comparação no setor de telecomunicações não se alterou significativamente com a edição da norma. Adicionalmente, ainda que haja demanda por tais ferramentas, o Regulamento evitou dotar a Agência de instrumentos suficientes no sentido de suprir eventual lacuna na disponibilização de comparador próprio.

Observa-se que a dificuldade na construção de instrumentos de comparação continua a existir, sendo necessária uma maior clareza na definição às prestadoras quanto suas obrigações no que tange o fornecimento das informações necessárias à criação de instrumentos de comparação tanto por empresas desse segmento ou mesmo pela própria Agência.

Qual o problema a ser solucionado?

As medidas implementadas pelo RGC não foram suficientes para fomentar a comparação de ofertas e a concorrência entre as empresas dos serviços de telecomunicações.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Aprimorar o funcionamento da comparação de ofertas de varejo, de forma a subsidiar as decisões do consumidor e incentivar a concorrência entre prestadoras.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

A análise da abordagem regulatória internacional sobre o tema permite concluir pela inexistência de convergência na estratégia adotada para tratamento da comparabilidade das ofertas. O espectro de tratativas vai da consolidação de panoramas gerais à atuação direta do ente regulador na comparação de ofertas.

A União Europeia em suas diretrizes para a regulação setorial, *European Electronic Communication Code* – ECCC, reconhece a importância de instrumentos de comparação de ofertas na garantia do direito à informação dos usuários. A forma da disponibilização, contudo, não é definida no documento, que abre margem para que cada

membro opte por definir a responsabilidade pela manutenção da ferramenta, desde que atendidos requisitos mínimos de atualidade e qualidade de seus resultados⁸.

De um maior a um menor grau de intervenção, três exemplos de abordagens distintas são destacados a seguir:

- Portugal – ANACOM / México - IFT⁹: os reguladores trouxeram para si a responsabilidade de comparar e ranquear as ofertas dos principais serviços. Assim, ANACOM e IFT disponibilizam ferramentas de comparação próprias em seus sítios eletrônicos. Esses sistemas são alimentados com dados oriundos das prestadoras nacionais estruturados conforme padronização das Agências.
- OFCOM¹⁰ – Reino Unido: de modo intermediário, o regulador britânico colabora no fomento ao mercado de comparação local por meio de chancela de entidades comparadoras. A credibilidade dos comparadores perante os consumidores coloca-se como principal óbice ao pleno desenvolvimento da atividade; a Agência endereça tal questão ao creditar a idoneidade dos comparadores que submetem seus algoritmos de comparação para certificação pela Agência.
- FCC¹¹ – Estados Unidos: o regulador americano divulga periodicamente relatórios sobre o panorama das ofertas nacionais em diferentes prismas como qualidade, disponibilidade e também preço para diferentes faixas de uso. Tais panoramas subsidiam e orientam a avaliação concorrencial da entidade, porém não interferem de modo direto nas relações comerciais.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Entidades de comparação de ofertas;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter o art. 47 atualmente vigente no RGC (status quo);

Alternativa B – Definir a ANATEL como entidade responsável pela construção, disponibilização à sociedade e manutenção de ferramenta comparadora de ofertas dos serviços de telecomunicações;

⁸ (267) Independent comparison tools can be operated by private undertakings, or by or on behalf of competent authorities, however they should be operated in accordance with specified quality criteria including the requirement to provide details of their owners, provide accurate and up-to-date information, state the time of the last update, set out clear, objective criteria on which the comparison will be based, and include a broad range of offers covering a significant part of the market. Member States should be able to determine how often comparison tools are required to review and update the information they provide to end-users, taking into account the frequency with which providers of internet access services and of publicly available interpersonal communications services, generally update their tariff and quality information.

⁹ Fonte: COM.escolha - ANACOM <https://www.anacom.pt/tarifarios/Paginalnicial.do?channel=graphic> e IFT: <http://comparador.ift.org.mx/>.

¹⁰ Fonte: Ofcom <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/costs-and-billing/price-comparison>.

¹¹ Fonte: FCC <https://www.fcc.gov/>.

Alternativa C – Determinar que as Prestadoras, em conjunto, disponibilizem à sociedade ferramenta comparadora de ofertas de serviços de telecomunicações;

Alternativa D - Excluir normativo atual referente ao tema sem sua substituição.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter o art. 47 atualmente vigente no RGC (status quo)

A manutenção do regramento vigente sobre o tema tende a fazer com que o problema identificado persista. Todavia, conforme insumos extraídos do processo de Tomada de Subsídios, uma revisão operacional da efetivação do regramento poderia ser suficiente para endereçar as dificuldades enfrentadas na consecução do objetivo originalmente traçado.

No rol dessas medidas, a reforma do padrão dos dados estabelecido às empresas pela ANATEL, com vistas à sua eficiência e simplificação, poderia reduzir os custos de disponibilização dos dados pelas empresas e potencializar seu uso entre as entidades comparadoras. A dinâmica competitiva do mercado de telecomunicações, contudo, faz com que as prestadoras lancem, com grande frequência, novas ofertas, criando variáveis antes inexistentes, o que faz com que as tabelas padronizadas para a disponibilização dos dados tendam a se tornar obsoletas em curto prazo, demandando constante atenção da Anatel e articulação com o setor.

Alternativa B: Definir a ANATEL como entidade responsável pela construção, disponibilização à sociedade e manutenção de ferramenta comparadora de ofertas dos serviços de telecomunicações

No presente cenário, a ANATEL passaria a ser formalmente designada pela comparação de ofertas dos serviços de telecomunicação, devendo desenvolver e disponibilizar ferramenta de comparação à sociedade.

Uma ação direta da ANATEL nesse sentido teria repercussão positiva sobre a depuração dos dados, vez que a ANATEL passaria realizar diretamente a curadoria das informações consolidadas pelas operadoras. Nesse sentido, uma das principais queixas das empresas do mercado de comparação coletadas durante a fase de Tomada de Subsídios, qual seja, a baixa confiabilidade e qualidade dos dados de ofertas estruturados, seria endereçada. Como potencial consequência, tais agentes teriam seus serviços impulsionados pela disponibilidade de uma base de ofertas confiável e completa chancelada pelo regulador.

Por outro lado, abre-se o forte risco de que a ferramenta desenvolvida pela Agência seja bem-sucedida ao ponto de minar o mercado para os entes privados. Do ponto de vista do consumidor, a maior confiança nos resultados de uma ferramenta com a marca da ANATEL poderia ser determinante ao ponto de que outras características competitivas implementadas pelas ferramentas privadas, em termos de interface, performance ou funcionalidades, não fossem suficientes para fazer frente à ferramenta estatal.

Do ponto de vista das operadoras já atingidas pelos dispositivos atuais, os custos correntemente incorridos na geração e distribuição da informação padronizada de suas ofertas não seriam impactados. Para os demais prestadores, de menor porte, a existência de uma ferramenta mantida pela Agência, dados o seu potencial de alcance público e a abertura do regulador para interação, representaria a abertura de um relevante canal de divulgação para suas ofertas.

Os consumidores, por sua vez, contariam com mais uma opção de ferramenta de comparação de ofertas, potencializando a garantia a seu direito à informação. Adicionalmente, o envolvimento direto da Agência na iniciativa seria fator extra na utilização de seus resultados como guia efetivo em sua escolha na medida da confiança depositada no ente regulador.

Alternativa C: Determinar que as Prestadoras, em conjunto, disponibilizem à sociedade ferramenta comparadora de ofertas dos serviços de telecomunicação

Na esteira de outras iniciativas da Agência, a alternativa consistiria na determinação de que as Prestadoras, às suas expensas, disponibilizem à sociedade ferramenta comparadora. Assim, as Prestadoras, caso julguem pertinente, podem nomear terceiro como responsável por todo o processo até a publicação de ferramenta de comparação de ofertas de telecomunicação à sociedade.

A experiência internacional no tema da comparação demonstra que a associação da marca do regulador à ferramenta de comparação potencializa sua adoção pelos consumidores. Dessa forma, veem-se elementos no sentido da popularização da ferramenta, a qual poderia tornar-se um elemento decisivo nos hábitos de consumo.

Nesse cenário, pode-se contar com mecanismos ágeis de coordenação e articulação entre prestadoras e Anatel, de modo a possibilitar as mudanças necessárias na padronização do envio e coletas de dados, mantendo a ferramenta de comparação atualizada conforme as mudanças nas características das ofertas.

Em regra, esse tipo de determinação implica na contratação de uma entidade mantida com recursos dos entes setoriais, o que traria um custo para as prestadoras.

Em linhas gerais, os impactos da medida para entidades comparadoras, consumidores e prestadoras de pequeno porte seriam os mesmos da alternativa anterior. Em sentido inverso, Agência e operadoras seriam oneradas de forma distinta. No caso da Anatel, o esforço direto do desenvolvimento e da manutenção da aplicação seriam afastados, restando o esforço, potencialmente menor, da coordenação de grupo de trabalho, composto por ANATEL e prestadoras, a ser instituído para consecução do objetivo em tela. Para as empresas, incorreriam os custos de financiamento do desenvolvimento da ferramenta.

Como ressaltado no detalhamento da alternativa B, no caso em comento, também incorreria o risco de extinção de um eventual mercado de comparação de ofertas na hipótese de domínio da solução cancelada pela Agência.

Alternativa D: Excluir normativo atual referente ao tema sem sua substituição

A alternativa em tela traria consigo o mesmo risco de manutenção do problema diagnosticado abordado no contexto da Alternativa A, contudo, com o agravante de passar a inexistir possibilidade de ação no nível operacional.

O fomento de um mercado de comparação de ofertas também deixaria de ter qualquer perspectiva de facilitação na obtenção dos dados necessários a suas operações. Embora a medida não prejudique o *status quo* desse mercado, tampouco contribuiria no atendimento de suas demandas.

As operadoras do setor seriam as principais beneficiadas por esta alternativa na medida em que deixariam de arcar com os custos atuais da elaboração do arquivo padronizado de ofertas.

A ausência de custos pela inação, do ponto de vista da Agência, já não resta tão óbvio. Isso porque, o problema mapeado resulta em conflitos entre usuários e prestadoras, situação que demanda a manutenção de infraestrutura de grande porte pela Agência para recebimento e tratativa de reclamações dos usuários.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	<p>Custos operacionais para a atualização dos padrões de informação dos dados pelas prestadoras.</p> <p>Custos decorrentes de implementação e manutenção de ferramenta própria, no caso de não interesse do mercado.</p>	Não se vislumbram benefícios com a adoção da alternativa.	<p>Custos operacionais para a atualização dos padrões de informação dos dados pelas prestadoras.</p> <p>Custos voltados à manutenção da ferramenta.</p>	<p>Possibilidade de destacar em sua ferramenta aspectos da oferta que considere mais relevantes, independentemente do mercado.</p>	Não se vislumbram custos significativos.	<p>Maior agilidade no processo de atualização dos padrões.</p> <p>Deixa de haver demanda por implantação e manutenção de comparador próprio.</p>	<p>Baixa probabilidade de contar com ferramenta de comparação que fomenta a competição.</p>	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Custos operacionais de atualização das bases de dados,	Não se vislumbram benefícios com a adoção da alternativa.	<p>Custos operacionais decorrentes da manutenção do procedimento de informação dos dados de ofertas.</p>	<p>Não se vislumbram benefícios com a adoção da alternativa.</p> <p>Pequenas prestadoras poderiam se beneficiar da nova plataforma para divulgação de seus produtos frente a um público maior.</p>	Custos de implantação e manutenção de um comparador.	<p>Maior aderência da ferramenta comparadora e dos processos de informação à ofertas praticadas.</p> <p>Pequenas prestadoras poderiam se beneficiar da nova plataforma para divulgação de seus produtos frente a um público maior.</p>	Não há custos significativos	Eliminação dos custos referentes à disponibilização de informações.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
Consumidores	Manutenção do status quo: baixa oferta de ferramentas de comparação.	Não se vislumbram benefícios com a adoção da alternativa.	Não se vislumbram custos significativos.	Possível aumento da oferta de mecanismos de comparação. Disponibilização de ferramenta para auxiliar na decisão de consumo.	Não há custos significativos	Existência de ferramenta de comparação permanentemente atualizada e avalizada pela Anatel.	Baixa probabilidade de contar com ferramenta de comparação.	Não se vislumbram benefícios.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

A Alternativa C – ou seja, a previsão de uma ferramenta de comparação custeada pelas prestadoras – é considerada a mais adequada. Por um lado, ela possibilita que os consumidores contem com ferramenta de comparação permanentemente atualizada – possibilidade não garantida pelas demais alternativas. Por outro, traz benefícios operacionais e financeiros à Anatel, hoje responsável por definir a padronização do envio de informações e que, pela inexistência de soluções criadas pelo mercado, passou a ser também a ser responsável por manter ferramenta comparadora.

Para as prestadoras, tal alternativa trará custos relativos à implantação e manutenção da ferramenta de comparação. A experiência de contratação de entidades terceiras em questões regulatórias, contudo, tem demonstrado que tal solução é eficaz.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Para a adoção da alternativa devem ser realizadas mudanças no texto atual do RGC de forma a se estabelecer a obrigação das prestadoras de, às suas expensas, disponibilizar à sociedade ferramenta de comparação de Ofertas.

Para não criar barreiras a inovações, detalhamentos devem ser definidos pelo Grupo de Implantação do RGC.

Também é necessário criar mecanismos para possibilitar a inclusão das Ofertas de Prestadoras de Pequeno Porte na ferramenta de comparação.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento da efetividade se dará por meio do acompanhamento da ferramenta de comparação, podendo ser monitorada com as próprias ofertas registradas junto à Anatel. Assim como em demais temas, processos de fiscalização regulatória e de diagnóstico das relações de consumo serão ferramentas importantes na avaliação da efetividade da implantação da alternativa.

SUBTEMA 03: CONDIÇÕES NÃO DISCRIMINATÓRIAS DE COMERCIALIZAÇÃO DAS OFERTAS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

O RGC inovou trazendo a seguinte regra em seu art. 46: “todas as ofertas, inclusive de caráter promocional, devem estar disponíveis para contratação por todos os interessados, inclusive já Consumidores da Prestadora, sem distinção fundada na data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta.” É dizer, o regulamento determina a obrigatoriedade de disponibilização das ofertas, inclusive promocionais, de forma não discriminatória, a todos os interessados na área geográfica da oferta, abarcando inclusive clientes ativos da empresa¹².

Este artigo foi objeto de duas ações judiciais. A primeira proposta pela Telcomp, Ação Ordinária nº 47610 90.2014.4.01.3400 e a segunda, Ação Ordinária nº 47611-75.2014.4.01.3400, proposta pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura – ABTA. Embora ambas estejam pendentes de decisão de Segunda Instância é possível afirmar que as sentenças confirmaram a legalidade do dispositivo, que permanece vigente.

Contudo, sobre a atual regra da Anatel, no Acórdão nº 110, de 5 de abril de 2017, publicado no DOU de 10 de abril de 2017, Seção 1, Página 7, e retificado por meio do Circuito Deliberativo nº 141, de 15 de agosto de 2017, nos autos do Processo SEI nº 53500.205427/2015-12, o Conselho Diretor determinou à área técnica que proceda à avaliação regulatória de alteração do art. 46 para que se tornem aderentes aos princípios esculpidos nos arts. 126, 127 e 128 da Lei Geral de Telecomunicações.

Qual é o contexto do problema?

É sabido que a livre iniciativa e a liberdade econômica não são princípios absolutos, tanto que o Estado por vezes intervém na atividade econômica para proteger determinado interesse público, em especial dos consumidores. A Constituição Federal garante tanto a livre concorrência quanto o direito do consumidor, igualmente. De tal forma que a liberdade concorrencial entre as empresas deve respeitar a defesa garantida aos consumidores, ao mesmo tempo em que essa defesa ao consumidor não pode se tornar um empecilho à liberdade da concorrência.

Pensando nesse sentido é que as prestadoras dos serviços de telecomunicações têm sustentado desde a aprovação do RGC que as promoções ofertadas sejam oferecidas apenas para novos clientes, por entender que promoções são ferramentas para entrar em novos mercados e atrair clientes de empresas concorrentes. De fato, o

¹² Análise n.º 040/2014-GCRZ, SICAP nº 201490025203.

lançamento de ofertas inovadoras e focadas em aquisição de novos clientes é prática típica de mercados competitivos e corrobora a oferta de serviços de telecomunicações a preços módicos. Além disso, a possibilidade de aplicação de condições diferenciadas a uma pequena parcela da base de clientes é fator decisivo para a formatação de tais ações promocionais.

A Nextel¹³, durante a Tomada de Subsídios, defendeu que a liberdade econômica e a livre iniciativa dão mais dinamismo à atuação empresarial, geram ambiente competitivo e promovem a ampliação do bem-estar social. Nesse contexto, defenderam flexibilidade para criação de ofertas como motor competitivo e de redução de preços. Por outro lado, demonstrou preocupação com a determinação de que todas as condições promocionais/ofertas sejam estendidas de maneira totalmente ampla e irrestrita como forma de mitigar seu uso. “Cabe lembrar que o consumidor tem o pleno direito de aderir a novas ofertas, arcando com as eventuais condições de fidelização, ou, até mesmo, de migrar de prestador, caso julgue outra oferta mais atrativa.”

A SKY¹⁴, corroborando este posicionamento, acredita que este artigo limita a pluralidade de ofertas (que buscam atender aos perfis de usuários), necessária tanto para a dinâmica concorrencial quanto para a liberdade de escolha do consumidor, que não deveria ter opções reduzidas. Para não infringir os princípios da liberdade econômica e da livre iniciativa, sugere que Agência foque em criar mecanismos, via regulação *ex ante*, para que as ofertas e promoções sejam comunicadas ao consumidor de forma simples e de fácil compreensão, zelando pela transparência.

A [REDACTED]¹⁵ defende a exclusão do artigo 46 ou, alternativamente, sua alteração. Afirma que a liberdade da prática promocional para captar novos clientes é base para uma livre e saudável concorrência, garante maior dinâmica na conquista dos clientes e redução de preços no curto e médio prazo. Ao contrário do objetivo do dispositivo, alega que a extensão da oferta a todos implicaria redução ou até a inviabilidade de futuras promoções. Cita o exemplo hipotético de uma promoção que isenta de franquia por três meses e afirma que, dependendo da interpretação que se dê ao artigo, um cliente poderia beneficiar-se indefinidamente desta vantagem. Acredita que a oferta possui pré-requisitos e, para que o usuário a usufrua, ele deve atendê-los conforme definidos nas condições da promoção, cuja intenção pode ser conquistar novos consumidores, manter a base de clientes já existentes ou ampliar o consumo dos serviços. Afirma ainda que “o texto deste artigo não deixa clara a diferença entre oferta e promoção e criou uma certa confusão de conceitos naquilo que se refere à isonomia de acesso dos usuários, prevista no inciso III do art. 3º da LGT, que determina a não discriminação nas condições de acesso e fruição dos serviços”.

A [REDACTED] entende ser legítimo que o cliente tenha acesso a ofertas de tabela, porém considerando que a promoção têm características diferentes (ex. promoções típicas para adesão seriam mais agressivas), devendo-se aplicar a máxima de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Adicionalmente, [REDACTED]¹⁶ afirma que as consequências de uma interpretação restritiva do artigo ainda pioram se forem considerados os contratos de fidelização (permanência). Indica que o valor do benefício concedido ao cliente, e sujeito a multa por rescisão anterior ao prazo, nem sempre corresponde ou contempla o custo operacional da Prestadora de agregá-lo à base. Alega que o estímulo regulatório para a entrada

¹³ SEI nº1834962, p. 24.

¹⁴ SEI nº 1951692, p. 19 e seguintes.

¹⁵ SEI nº [REDACTED], p. 2 e seguintes – documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁶ SEI nº [REDACTED], p. 2 e seguintes – documento com solicitação de restrição de acesso.

recorrente em promoções que venha a quebrar vínculos de permanência mínima acordados geraria uma cadeia de impactos negativos: (i) aumento da quantidade de multas e de seus custos operacionais para controle e emissão, (ii) aumento de reclamações registradas interna e externamente e de seus custos operacionais, (iii) aumento do *churn rate* e da inadimplência, gerando instabilidade na expectativa de receita futura e impeditivos para o crescimento no mercado, e por fim, (iv) insatisfação do consumidor.

Em sentido inverso, a diferenciação das condições de oferta entre usuários novos e usuários já existentes na base provoca questionamentos do ponto de vista consumerista. Também durante a Tomada de Subsídios, a ProconsBrasil¹⁷ indicou que, mesmo constando regra no RGC, há um grande volume de reclamações relacionadas a consumidores que tiveram dificuldade de mudar de plano para aderir a qualquer promoção – independente de serem clientes novos ou antigos.

Já a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados - CDC destacou a extensão automática à base atual de clientes das condições mais favoráveis aos novos clientes, inclusive quando de reajustes¹⁸, como uma questão que está sendo abordada no escopo da revisão do CDC e que também poderia ser abarcada na futura regulamentação.

Sobre o tema, o Ministério Público do Rio de Janeiro¹⁹ lembrou que a liberdade econômica e a livre iniciativa não são valores absolutos e devem ser equilibrados com os princípios da igualdade e não discriminação entre consumidores. Cita a existência de duas Ações Civis Públicas ajuizadas pelo MPRJ, uma para assegurar a extensão de promoções aos clientes antigos e outra para vedar o oferecimento de benefícios exclusivos aos consumidores que aderem ao plano de serviços por meio da portabilidade.

Qual o problema a ser solucionado?

O impacto do art. 46 do RGC em relação à liberdade de iniciativa e à competição no setor de telecomunicação frente ao direito de escolha do consumidor às ofertas comercializadas.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Esclarecer o sentido da norma posta no RGC, de forma a preservar o equilíbrio entre liberdade de iniciativa e os interesses do consumidor de serviços de telecomunicações.

¹⁷ SEI nº1959826, p. 7.

¹⁸ SEI nº1959518, p. 3.

¹⁹ SEI nº1960177, p. 16.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Do levantamento de experiências internacionais, não se verificou a questão como fonte de conflitos em outros países.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Exclusão do artigo 46 do RGC;

Alternativa B – Estabelecer disciplina mínima complementar do art. 46 do RGC;

Alternativa C - Manter o art. 46 da forma prevista atualmente (status quo).

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Exclusão do artigo 46 do RGC

Como dito no contexto do problema as prestadoras solicitam a exclusão do art. 46 sob a justificativa de preocupação com os efeitos concorrenciais e econômicos.

Vale ressaltar que a existência de promoções e benefícios oferecidos pelas prestadoras de maneira direcionada a acelerar a entrada em novos mercados e à conquista de novos clientes é prática comum em mercados competitivos. Entretanto, apesar de trazer maior dinamismo ao mercado, a impossibilidade de contratação de tais ofertas por clientes já pertencentes à base da prestadora pode afetar a sua satisfação com os serviços prestados.

Sobre o tema é preciso esclarecer que os contratos que fidelizam o consumidor não o fazem de forma absoluta, sempre havendo a possibilidade de o consumidor rescindir o contrato pagando as multas correspondentes.

Note-se que atores como Ministério Público e Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados manifestaram-se no sentido de que clientes novos e antigos devam ter igualdades de condições. Em outros termos, a ausência de tal medida teria o potencial de aumentar as reclamações dos usuários quanto aos serviços de telecomunicações.

Para a Anatel, a supressão do dispositivo regulamentar exigiria atuação no caso concreto com vistas a evitar abusos de poder econômico ou práticas discriminatórias considerando a estratégia de negócios, inclusive a abrangência das ações promocionais das Prestadoras.

Alternativa B: Estabelecer disciplina mínima complementar do art. 46 do RGC

Esta alternativa busca endereçar a preocupação elencada por algumas prestadoras de que algumas interpretações do art. 46 do RGC dão a entender que clientes antigos teriam direito de ter ofertas mais atrativas automaticamente vinculadas ao seu contrato, sem qualquer consequência ou ônus relacionados ao contrato vigente. Em outros termos, expressaram necessidade de que se ressalvasse que, para um cliente aderir a uma nova oferta, ele teria que pagar eventual multa rescisória do contrato em vigência.

Muito embora, a Anatel nunca tenha afirmado que multa contratual não seria devida nestes casos, é possível que uma revisão da redação seja benéfica para gerar mais clareza para as partes envolvidas.

Além disso, essa alternativa pretende deixar claro que é vedado à prestadora estabelecer prazo de carência para o cliente cancelar uma oferta e aderir à outra, ou seja, não pode haver a estipulação de um prazo mínimo entre a rescisão e a contratação de uma nova oferta. Apesar de também ser uma regra que se infere do RGC, uma vez que a rescisão tem efeitos imediatos, a prática do mercado nem sempre é aderente a tal previsão.

Mais uma vez, a vantagem é deixar mais clara a redação regulamentar e evitar que a Anatel tenha que atuar no caso concreto com base em dispositivos regulamentares já existentes (ex. vedação à ofertas discriminatórias)

Alternativa C: Manter o art. 46 da forma prevista atualmente (status quo)

Analisados os aspectos econômicos, competitivos e de igualdade de condições já mencionados nas alternativas anteriores tem-se a proposta de alternativa C, que é a manutenção da redação atual do art. 46 do RGC. Ou seja, a inclusão de tal dispositivo do RGC deu-se como medida mitigadora de práticas abusivas de diferenciação de preços e condições de fruição ofertados a usuários já existentes e a usuários novos. Sua manutenção traria o benefício de evitar a deterioração da satisfação dos consumidores com as condições ofertadas no mercado.

Como desvantagem da regra tem-se que a perda de oportunidade de buscar diminuir o volume de conflitos individuais entre consumidores e prestadoras que tiveram dificuldade de mudar de plano para aderir a qualquer promoção, como mencionou o ProconsBrasil²⁰, e de deixar claro para o consumidor que, na hipótese de ele estar fidelizado, haverá que pagar multa rescisória caso queira aderir a nova oferta.

Considerando, ainda, que cabe à Anatel criar mecanismos para garantir que as ofertas sejam apresentadas de forma transparente ao consumidor em um ambiente de concorrência para que ele tenha acesso a um serviço de qualidade a preços justos, a conservação do art. 46 sem qualquer complemento que melhore a sua interpretação pode trazer risco à manutenção deste ambiente.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios

²⁰ SEI nº 1959826, p. 7.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Anatel	Necessidade de atuação caso a caso. Reação negativa por parte de órgãos e entidades de defesa do consumidor.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Reduz o risco de atuação nos casos concretos de questionamentos de ofertas discriminatórias.	Custos de fiscalização regulatória para garantir a aplicação da regra.	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Não se vislumbram custos significativos.	Maior liberdade de atuação	Não há custos significativos.	Maior clareza quanto à obrigação.	Manutenção das incertezas quanto à aplicação da regra.	Não há benefícios significativos.
Consumidores	Possíveis entraves à liberdade de escolha de novas ofertas.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Maior clareza quanto às regras.	Manutenção das incertezas quanto à aplicação da regra.	Não há benefícios significativos.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Da análise, entende-se que a Alternativa B é mais adequada. Ela propõe uma mínima intervenção regulatória, com mudança pontual, objetivando unicamente dar maior clareza à regra já posta. Não traz custos significativos a nenhum dos grupos afetados e garante os direitos dos consumidores.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A implementação da alternativa consiste da adição de texto na norma deixando claro que o disposto na regra (que proíbe qualquer discriminação da disponibilização da contratação da oferta) não isenta os consumidores de ônus advindos de eventual Prazo de Permanência não cumprido.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

As ferramentas à disposição da Anatel para o monitoramento são as reclamações registradas por consumidores no sistema Focus e análises de diagnóstico, que incluem, entre outras fontes, o acompanhamento da repercussão social sobre o assunto e reclamações registradas por outros órgãos. Ademais, processos de fiscalização regulatória podem contribuir para a análise da efetividade da regra proposta.

SUBTEMA 04: REAJUSTE

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Qual é o contexto do problema?

Reclamações recebidas pela Anatel demonstram que o consumidor tem dificuldade de entendimento sobre as regras de reajuste, ensejando questionamentos acerca de aumentos do plano contratado em prazo inferior a 12 meses, mesmo com a existência de regulamentação (art. 65 do RGC) e lei federal que expressamente vedam reajustes em prazo inferior a um ano.²¹

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.

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.

Ambas são utilizadas em concomitância, dependendo do serviço e da prestadora. Tendo em vista a ausência de um padrão de mercado para a cobrança de reajustes, é legítimo que os consumidores apresentem questionamentos e acabem por entender que seus planos estão sofrendo reajuste antes de 12 meses.

Adicionalmente, para as ofertas conjuntas (combo), o RGC (art. 55) é expresso ao afirmar que os planos de serviços devem ser reajustados na mesma data. Esta regra é questionada pela [REDACTED]²², que informa não ter esse tema como um ofensor de reclamações em seus canais. Além disso, alega existência de custos de adaptação sistêmica e que a proposta de reajuste único não beneficia o consumidor, uma vez que não há perda financeira decorrente da existência de reajuste em dois momentos distintos.

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.

²¹ Art. 2º, §1º da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm, acesso em 15/03/2018.

²² SEI nº [REDACTED] - p. 22 e 23 – documento com solicitação de restrição de acesso.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

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.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

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.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as regras atuais (status quo)

A atual regra relacionada às ofertas conjuntas tem por objetivo evitar confusões relacionadas a reajustes escalonados e parece endereçar parte do problema no que tange aos combos ao determinar que todos os serviços sejam reajustados na mesma data. Nesse sentido, há vantagem em manter a atual regra, que garante certa previsibilidade ao consumidor. Embora uma prestadora tenha alegado elevados custos de implementação, lembra-se que se trata de norma vigente, e que a alegação não foi trazida por nenhuma outra operadora. Supõe-se,

portanto, que o custo de implantação já tenha sido (ou esteja sendo) amortizado pelo setor, razão pela qual a manutenção da regra parece ser uma vantagem para Prestadoras e Anatel.

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.

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

Considerando que a atual regra não é clara sobre o momento do reajuste (art. 65 do RGC), esta alternativa propõe que a regulamentação estabeleça a contagem do reajuste anual a partir da data da informação da oferta junto à Anatel mantendo-se as demais regras.

A vantagem dessa proposta é dar previsibilidade de quando será o reajuste. Por outro lado, há desvantagem para o consumidor que teria que saber quando a oferta foi informada a Anatel, o que exigiria uma boa comunicação da prestadora sobre o tema, o que notadamente não vem ocorrendo.

Do ponto de vista das prestadoras, em relação aos seus sistemas mais antigos, telefonia fixa e móvel, parece haver vantagem porque se mantém o padrão hoje estabelecido. Por outro lado, os sistemas da banda larga fixa e TV por assinatura teriam que ser adaptados, gerando custo para as prestadoras e criando uma situação desvantajosa para o consumidor desses serviços, conforme se mencionará na alternativa C.

Para a Anatel o estabelecimento de um marco de contagem facilita seu acompanhamento e controle.

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

Considerando que a atual regra não é clara sobre o momento do reajuste (art. 65 do RGC), esta alternativa propõe que a regulamentação estabeleça a contagem do reajuste anual a partir da contratação pelo consumidor.

A vantagem desta proposta é dar previsibilidade de quando será o reajuste e possibilitar uma contagem intuitiva ao consumidor, é dizer, a partir do momento em que houve a contratação, ele pode criar a expectativa de que em 12 (doze) meses seu contrato será reajustado. Trata-se, portanto, de uma regra de fácil entendimento pelo consumidor.

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.

Para a Anatel, o estabelecimento de um marco de contagem facilita seu acompanhamento e controle.

Além disso, essa mecânica exigiria menos regras e obrigações de cunho informacional, o que geraria menos custos para as prestadoras e para a Anatel de ter que regular, acompanhar e fiscalizar novas regras sobre informação.

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

Considerando que atual regra não é clara sobre o momento do reajuste (art. 65 do RGC), esta alternativa propõe que a regulamentação possibilite que o Grupo escolha a forma como optará por fazer contagem do reajuste anual, porém a opção escolhida deve se aplicar a todos os serviços prestados pelo Grupo.

A vantagem desta opção é que cada Grupo Econômico poderá calcular seus custos e avaliar o que seria mais vantajoso sob o ponto de vista econômico.

Por outro lado, tal alternativa, para produzir efeitos positivos, depende de um maior engajamento das prestadoras para bem se comunicar com seus consumidores, de modo que haverá os custos de comunicação para evitar falta de entendimento da lógica adotada. Em outras palavras, há um risco de que a comunicação não seja realizada adequadamente.

Adicionalmente, a ausência de padrão entre as empresas pode gerar confusão entre os consumidores que migrem de uma prestadora para outra, notadamente nos casos de portabilidade.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Manutenção dos conflitos relacionados a reajustes.	Sem benefícios significativos	Sem custos significativos	Uniformidade de regra facilita acompanhamento	Sem custos significativos	Uniformidade de regra facilita acompanhamento	Aumento da dificuldade de acompanhamento	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos relacionados à pouca clareza das regras	Desnecessidade de adaptações	Custos de adaptação sistêmica (especialmente para prestadoras dos serviços SCM e SeAC).	Possível diminuição de conflitos decorrentes de pouca clareza das regras ao consumidor	Custos de adaptação sistêmica (especialmente dos serviços STFC e SMP).	Diminuição de conflitos decorrentes de pouca clareza das regras ao consumidor.	Custos de adaptação sistêmica	Possível diminuição de conflitos decorrentes de pouca clareza das regras ao consumidor

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
Consumidores	Manutenção dos conflitos relacionados a reajustes.	Sem benefícios significativos	Manutenção da incerteza quanto à data de reajuste (pode ocorrer em menos de 12 meses após a contratação).	Sem benefícios significativos	Não há custos significativos	Clareza e fácil entendimento das regras	Potencial conflito no caso de portabilidade entre empresas com regras distintas.	Clareza das regras.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

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.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa prevê a alteração da regra atual para determinar o marco inicial da contagem do reajuste. Assim, ficará expresso que o reajuste não pode ocorrer em prazo inferior a doze meses, a partir da data de contratação da oferta.

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.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

As ferramentas à disposição da Anatel para o monitoramento são as reclamações registradas por consumidores no sistema Focus e análises de diagnóstico, que incluem, entre outras fontes, o acompanhamento da repercussão social sobre o assunto e reclamações registradas por outros órgãos. Ademais, processos de fiscalização regulatória podem contribuir para a análise da efetividade da regra proposta.

TEMA 02: INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

SUBTEMA 01: SIMPLIFICAÇÃO DOCUMENTAL

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, em seu artigo 41 e seguintes, trata das regras sobre a oferta ao consumidor. A partir da leitura do RGC identifica-se a existência dos seguintes instrumentos jurídicos: plano de serviços (art.2º, VI), contratos (art. 2º, XVI e art.53), contrato de permanência (art 2ºII), sumário do contrato (art.50). Além disso, na prática, as operadoras utilizam, ainda, os chamados “regulamentos” de promoções e os termos de adesão.

O RGC estabelece que todos esses instrumentos devam ser entregues ao Consumidor no momento da contratação (art.51). Juntos eles somam cerca de 70²³ páginas, ratificando estudo sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações²⁴ realizado pela Anatel, no sentido de que a grande quantidade de instrumentos pode gerar, para o consumidor, dúvidas sobre suas finalidades e conteúdo.

A seguir relata-se muito brevemente o objetivo de cada um desses instrumentos visando a auxiliar na definição e alternativas de solução do problema.

PLANO DE SERVIÇO

No RGC, Plano de Serviço é definido como “documento que descreve as condições de prestação do serviço quanto às suas características, ao seu acesso, utilização e facilidades, as tarifas ou preços associados, seus valores e as regras e critérios de sua aplicação” (art. 2º, VI).

Cabe mencionar que com a edição do RGC algumas referências aos planos de serviço na regulamentação da Agência foram revogadas, enquanto outras se mantiveram vigentes. Tais referências incluem, além da definição em

²³ SEI nº 1959398, p. 38.

²⁴ Processo SEI nº 53500.045343/2017-85. Ver também Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo 2016, elaborado pela Superintendência de Relações com os Consumidores (SRC) – Processo SEI nº 53500.018988/2016-64.

si, modelagens de ofertas obrigatórias, regras de publicidade, entre outras²⁵, eventualmente em dissonância com o que estabelece o RGC.

Cumpre, por fim, destacar que o termo “plano” vem sendo utilizado nos ambientes comercial e documental muitas vezes com sentidos distintos, de acordo com o estudo sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações²⁶. Há momentos em que o “plano”, comercialmente falando, parece, ao consumidor, ser apenas a materialização do plano de serviço, de acordo com a regulamentação, o que faria com que ambos tivessem o mesmo significado. Por outro lado, também foi possível perceber que, em alguns casos, o sumário, o regulamento da oferta e o plano seriam o mesmo documento.

CONTRATO

Infere-se do RGC que sempre haverá um contrato associado a um plano de serviço²⁷ (art. 51 e art. 3º XVI). Note-se que no caso de ofertas conjuntas os diversos planos de serviços estarão atrelados a um único contrato (art. 53).

Além disso, quando a prestadora oferece benefício ao consumidor em troca de fidelização, faz-se necessário um Contrato de Permanência que deve conter: o prazo de permanência aplicável; a descrição do benefício concedido e seu valor; o valor da multa em caso de rescisão antecipada do Contrato; e o Contrato de Prestação de Serviço a que se vincula.

Com exceção do Contrato de Permanência, o RGC não detalha o conteúdo mínimo de cada contrato. Estas regras atualmente encontram-se nos regulamentos de serviços, conforme tabela abaixo. Adianta-se que as regras não são uniformes e possuem detalhamentos distintos.

²⁵ Nesse sentido: Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RSTFC), aprovado pela Resolução nº 426, de 09 de dezembro de 2005: art.3º, XI (definição de plano), art. 47 (plano Básico), art. 48 (plano alternativo), art. 63 a 68 (oferta sobre prestação, utilidade ou comodidade – PUC), art. 41 (regras de publicidade); Regulamento dos Assinantes de Televisão por Assinatura (RATA), Resolução nº 488, de 03 de dezembro de 2007; art. 2º, VIII (definição de plano), art.28 (alterações de plano); Regulamento de Serviço de Acesso Condicionado (RSeaC), aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012, art. 3º, XXIII (definição de plano) e art. 3º, XXII e art. 49 (definição de Plano Básico); Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (RSCM), aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, art. 4º, XII (definição de plano de serviço); art. 63 a 65 (características do Plano); art. 47, VIII (alteração de plano); Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (RSMP), aprovado pela Resolução nº 477, de 07 de agosto de 2007: art.25 (conteúdo do Plano), art. 20 (prestação de serviço condicionada a adesão a um plano) art. 11(informações sobre o Plano).

²⁶ Processo SEI nº 53500.045343/2017-85.

²⁷ Está lógica já existia nos regulamentos de serviço: art. 22, I e II do RSMP, art. 62 do RSCM.

Tabela: Conteúdo mínimo obrigatório do contrato de prestação do serviço.

RSMP (ART. 21)	RSTFC (ART. 76)	RTVA (ART. 33)	RSCM (ART.39)
I - a descrição do seu objeto;	I - a descrição do seu objeto e o código de acesso do assinante;	I- as condições: I.I - de contratação,	I - a descrição do seu objeto;
II - as multas e outros encargos moratórios aplicáveis ao Usuário;	II - o plano de serviço de opção do assinante, o prazo de vigência, o valor das tarifas ou preços, o lugar, tempo e modo de seu pagamento;	I. II- prestação e I. III- suspensão dos serviços, os preços cobrados,	II - os direitos e obrigações da Prestadora, constantes do Capítulo III deste Título;
III - as sanções por má utilização do serviço e os recursos a que tem direito o Usuário;	III - as sanções por má utilização do serviço e os recursos a que tem direito o assinante;	II - periodicidade e III - o índice aplicável, em caso de reajuste.	III - os direitos e deveres dos Assinantes;
IV - a descrição do sistema de atendimento ao Usuário e o modo de proceder em caso de solicitações ou reclamações;	IV - as multas e outros encargos moratórios aplicáveis ao assinante;		IV - os encargos moratórios aplicáveis ao Assinante;
V - as hipóteses de rescisão do Contrato de Prestação do SMP e de suspensão dos serviços a pedido ou por inadimplência do Usuário;	V - a descrição do sistema de atendimento ao assinante e o modo de proceder em caso de solicitações ou reclamações;		V - a descrição do sistema de atendimento ao Assinante e o modo de proceder em caso de solicitações ou reclamações;
VI - a descrição do procedimento de contestação de débitos;	VI - os requisitos relativos a rede interna do assinante;		VII - as hipóteses de rescisão do Contrato de Prestação do SCM e de suspensão dos serviços a pedido ou por inadimplência do Assinante;
VII - as condições de alteração dos Códigos de Acesso;	VII - a descrição do procedimento para a mudança de endereço de instalação;		VIII - a descrição do procedimento de contestação de débitos;
VIII - os Códigos de Acesso dos Centros de Atendimento Telefônico da Prestadora;	VIII - as hipóteses de rescisão do contrato de prestação de serviço e de suspensão dos serviços a pedido ou por inadimplência do assinante;		IX - os critérios para reajuste de preços, cuja periodicidade não pode ser inferior a doze meses, a menos que a lei venha regular a matéria de modo diverso;
IX - os critérios para reajuste dos preços, cuja periodicidade não pode ser inferior a 12 (doze) meses.	IX - a descrição do procedimento de contestação de débitos;		X - os prazos para instalação e reparo;
	X - as condições de alteração dos códigos de acesso; e		XI - o endereço da Anatel, bem como o endereço eletrônico de sua biblioteca, onde as pessoas poderão encontrar cópia integral deste Regulamento; e,
	XI - os direitos e deveres do assinante e da prestadora.		XII - o telefone da Central de Atendimento da Anatel.

SUMÁRIO

O RGC estabelece, no art. 50, que o consumidor deve ser previamente e claramente informado sobre as principais condições do serviço²⁸. O objetivo pretendido foi “*que o consumidor identifique de forma fácil e sistematizada as principais regras e condições de prestação*”.²⁹

Na prática, o estudo sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações verificou que os sumários por vezes atendem coerentemente ao objetivo do RGC. Por outras, apresentam demasiadas informações, podendo se confundir com outros instrumentos de oferta, como regulamento de oferta e/ou plano de serviço.

REGULAMENTOS DE PROMOÇÕES

O RGC admite a possibilidade de promoções e faz diversas menções a ofertas promocionais ao longo do regulamento. Estudo sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações identificou a existência de regulamento de promoções. Tais instrumentos, embora não regulamentados, são frequentemente utilizados, inclusive com intuito da sobreposição aos Planos de Serviços prevendo, além de preços menores, e condições de uso do serviço por vezes distintas do Plano. Em outros termos, observa-se que os regulamentos de promoções, em geral, apresentam condições de oferta bem distintas dos Planos de Serviço a que estão atrelados.

Qual é o contexto do problema?

O Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo 2016³⁰, elaborado pela Superintendência de Relações com os Consumidores (SRC), apontou como um possível problema das relações de consumo a dificuldade de se prestar informações claras ao consumidor acerca do serviço contratado. No mesmo ano foi iniciado estudo sobre os instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações³¹ utilizados pelas empresas reguladas pela Anatel.

Neste estudo, foram identificados dois grandes fatores que contribuem para a falta de clareza de informação: (i) **a complexidade de ofertas**, ou seja, observou-se dificuldade de compreensão em relação aos termos das ofertas, consubstanciadas em um conjunto de regras que incluem promoções, planos de serviço, pacotes e bônus, entre outros, aliada ao fato de que uma oferta pode se sobrepor a outras; (ii) **a multiplicidade e a diversidade de instrumentos de contratação**, nos termos mencionado acima, existe uma diversidade de instrumentos (contrato, regulamento de promoção, sumário e plano de serviço, entre outros) a serem apresentados ao consumidor no momento da contratação ou que estão vinculados à oferta. Verificou-se que a diversidade desses

²⁸ Destaca-se a necessidade de informar preços e tarifas, com e sem promoção; período promocional; data e regras de reajuste; valores de aquisição, instalação e manutenção dos serviços e equipamentos; restrições ao serviço; limites de franquia e regras após seu consumo; velocidades mínima e média de conexão; viabilidade de instalação, ativação e utilização do serviço; e prazo de permanência e valor da multa, em caso de rescisão antes do término do prazo.

²⁹ Item 4.2.76 da Análise nº 40/2014 – RZ sobre a Proposta pós Consulta Pública.

³⁰ Processo SEI nº 53500.018988/2016-64.

³¹ Processo SEI nº 53500.045343/2017-85.

instrumentos pode gerar dúvidas sobre suas finalidades e conteúdo, considerando que todos eles disciplinam a relação jurídica entre a prestadora e o consumidor.

De modo geral, reconhece-se que o RGC buscou aumentar a transparência nas relações de consumo. Houve preocupação em garantir o direito à informação e segurança jurídica, sendo uma das formas a exigência de entregar distintos documentos.

Contudo, na prática, a atual dinâmica de múltiplos instrumentos de contratação não tem se mostrado eficiente – em verdade, parece estar dificultando o entendimento dos consumidores³². Sobre a multiplicidade de instrumentos, há aparente consenso acerca da necessidade de reduzi-los e simplificá-los,³³ embora as propostas de solução sejam distintas.

Além da questão da simplificação e redução de documentos, é preciso, sempre que possível, harmonizar as normas ainda espalhadas nos regulamentos de serviços referentes a ofertas que, por vezes, constituem em ônus desnecessário, sem o correspondente benefício. Trata-se de premissa adotada na presente revisão e que, independentemente da alternativa a ser adotada para tratamento do problema, deve ser observada na construção da nova norma.

Durante a Tomada de Subsídios foram muitas as contribuições e discussões sobre o problema da multiplicidade de documentos, ora em debate, traduzidas em alternativas para a sua tratativa.

Qual o problema a ser solucionado?

A diversidade de instrumentos apresentados ao consumidor no momento da contratação (plano de serviço, contrato, regulamentos, termo de adesão e sumário, entre outros) gera dúvidas sobre suas finalidades e tem o potencial de confundir o entendimento do consumidor sobre sua relação jurídica com prestadora.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Assegurar o caráter transparente e a boa-fé na relação entre consumidores e prestadoras por meio da simplificação dos instrumentos contratuais que estabelecem a relação jurídica de fornecimento de serviços.

³² SEI nº 1818167, p. 14, SEI nº 1960177, pág 14.

³³ SEI nº 1959645, p. 4.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Dentre os países pesquisados para esse aspecto não há uma multiplicidade de instrumentos que regulem a relação jurídica entre prestadoras e consumidores dos serviços de telecomunicações.

Na Espanha, a partir do que determina o art. 53, Lei Geral de Telecomunicações (maio de 2014)³⁴ e o art. 8 da Declaração de Direitos dos consumidores da ECS (Real Decreto 899/2009 de 22 de maio)³⁵ há obrigação de entregar ao consumidor um contrato de Serviços de Comunicação Eletrônica. Esse contrato deve incluir informações sobre:

- os detalhes de identidade e os dados de contato do provedor de serviços.
- telefone e outros meios (endereço postal e eletrônico, página web) para entrar em contato com o departamento de atendimento ao cliente para, entre outros, reclamar, especificando que é um procedimento simples e gratuito;
- Página da Internet que conste as informações verazes, suficientes, transparentes e atualizadas;
- as características dos serviços que serão fornecidos, incluindo qualquer condição que possa limitar seu uso;
- níveis mínimos de qualidade, quaisquer indenizações oferecidas, informações sobre qualquer processo para gerenciar o tráfego e como eles podem afetar a qualidade do serviço;
- preço e condições econômicas, incluindo detalhamentos e informações de obtenção de todas as tarifas e custo de manutenção de aplicativos;
- possibilidade de escolher os meios de pagamento;
- prazo do contrato, incluindo qualquer prazo mínimo do contrato e prazo de instalação;
- causas e formas de extinção contratual e renovação do contrato, incluindo os procedimentos para exercer a garantia de extinção unilateral do consumidor com aviso de dois dias, penalidades para rescisão antecipada e suas exceções;
- quaisquer vínculos entre o contrato e qualquer outro contrato (por exemplo, para equipamentos terminais);
- política de compensação e reembolso, mecanismos de indenização;
- manutenção e suporte, incluindo a forma de entrar em contato com os departamentos relevantes da prestadora;
- procedimentos de resolução de litígios;
- informações sobre o tratamento de dados pessoais, de acordo com a legislação vigente.

Além dessas condições, nos contratos de pré-pago é preciso deixar claro para o consumidor o procedimento para conhecer o saldo e detalhes do consumo, assim como para a recarga.

³⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-4950-consolidado.pdf>, Acesso 07 mar. 2018.

³⁵ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-8961, Acesso 07 mar. 2018.

Na Inglaterra, a Ofcom, Regulador de Comunicações, preocupa-se em determinar, no documento *General Condition, C.1.2*³⁶ os requisitos contratuais que as prestadoras devem observar para seus consumidores (sejam elas pessoas físicas ou jurídicas):

- a identidade e o endereço da prestadora (regulada);
- descrição dos serviços prestados, incluindo, se o acesso a organizações de emergência e informações de localização do chamador estão sendo fornecidas, assim como qualquer limitação aos serviços de emergência;
- informações sobre quaisquer outras condições que limitam o acesso e/ou uso de serviços e aplicações (quando tais condições são permitidas pela legislação nacional);
- detalhes dos níveis mínimos de qualidade do serviço ofertados, nomeadamente o tempo (prazo) para a conexão inicial e qualquer outro parâmetro de qualidade de serviço, conforme definido pela Ofcom;
- informações sobre quaisquer procedimentos para medir e moldar o tráfego de modo a evitar congestionamento da rede, além de informações sobre como isso pode impactar a qualidade;
- os tipos de serviços de manutenção e atendimento (incluindo meios de contato) ao cliente dos serviços prestados;
- quaisquer restrições impostas pelo provedor sobre o uso de aparelhos fornecidos;
- as opções do assinante sobre a inclusão ou não de seus dados pessoais em diretórios/banco de dados e quais dados podem ser disponibilizados;
- detalhes de preços e tarifas, indicando os serviços prestados e o conteúdo de cada elemento tarifário (no que se refere às taxas de acesso, uso e/ou manutenção), incluindo detalhes de descontos aplicados, esquemas tarifários especiais e encargos adicionais, assim como, os meios pelos quais podem ser obtidas informações atualizadas sobre todas as tarifas aplicáveis e suas alterações;
- formas de pagamento oferecidas e qualquer diferença nos custos em razão da forma de pagamento escolhida;
- a duração do contrato e as condições de renovação e rescisão dos serviços e do contrato, incluindo:
 - (i) qualquer uso mínimo ou duração necessária para se beneficiar de termos promocionais;
 - (ii) quaisquer encargos relacionados à portabilidade numérica e outros identificadores;
 - (iii) quaisquer encargos devidos no termo do contrato, incluindo qualquer devolução de valores em relação aos equipamentos;
- regime de compensação e/ou reembolso aplicável nos casos de os níveis de qualidade dos serviços contratados não serem cumpridos;
- os meios de iniciar procedimentos para a resolução de litígios em relação ao contrato; e
- o tipo de ação que o provedor de comunicações pode tomar em resposta a incidentes ou ameaças e vulnerabilidades de segurança ou integridade do serviço.

³⁶ https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/106394/Annex-14-Revised-clean-conditions.pdf, Acesso em 02 mar. 2018. Note-se que este documento entrará em vigor a partir de 1º de outubro de 2018. Ressalta-se, porém que as regras contratuais são praticamente as mesmas vigentes do item 9.2

https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0026/86273/CONSOLIDATED_VERSION_OF_GENERAL_CONDITIONS_AS_AT_28_MAY_2015-1.pdf, Acesso em 01 mar. 2018.

A título ilustrativo cita-se, ainda, o exemplo utilizado pelos Estados Unidos referente a fornecimentos de informações. A *Federal Communications Commission* (FCC) regulador daquele país, acredita que para ter competição é preciso gerar informação. Nesse sentido, em 2016, um grupo de trabalho (que contou com o *Consumer Financial Protection* - CFPB e membros do setor de Comunicações) desenvolveu um formulário com informações consideradas mínimas sobre o serviço de banda larga³⁷. Embora não seja um formulário obrigatório, o setor tem sido encorajado a adotá-lo como um meio de garantir transparência e auxiliar o consumidor a tomar uma decisão consciente. Ao gerar transparência, espera-se alcançar a redução de reclamações sobre conta.³⁸

Em linha gerais, o documento preocupa-se em destacar³⁹:

- preço: preços praticados, incluindo vários encargos que parecem confusos para os consumidores, como equipamentos, rescisão antecipada e taxas administrativas;
- consumo dos dados: Limites estabelecidos para o plano pelo operador e as regras após o consumo, tais como taxas adicionais ou velocidades de dados mais lentas, e;
- desempenho: velocidade de banda larga e outras métricas de desempenho.

³⁷ <https://www.federal-license.com/news/consumer-broadband-labels-announcement>. Acesso em 02 mar. 2018.

³⁸ https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-338708A1.pdf Acesso em 02 mar. 2018.

³⁹ <https://www.fcc.gov/consumer-governmental-affairs/broadband-labeling> Acesso em 02 mar. 2018.

Broadband Facts			
Mobile broadband consumer disclosure			
Device Compatibility			
If you want to use your existing device, learn more about compatibility .			
If you want to obtain a device, learn more about prices and other options .			
Choose Your Data Plan - These prices do not include costs for obtaining a device from us.			
	High Speed Data allowance per month		
	1GB	3GB	5GB
Monthly charge	\$35.00	\$45.00	\$60.00
When you exceed the data allowance	\$10.00/Additional GB	Slowed speeds	NA
Learn more about other included services/features .			
Additional pricing options, plans and promotions can be found here .			
Coverage Map			
Charges and Terms Common to All Plans			
Monthly fees			
Administrative fee			\$1.20
Regulatory fee			\$0.13
One-time fees			
Activation fee			\$50.00
Deposit			\$50.00
Early termination fee			\$240.00
Government Taxes and Fees, and Other Carrier Surcharges May Also Apply: Varies by location			
Performance - Individual experience may vary			
	3G		4G
Typical speed	1.5 Mbps downstream / 600-900 Kbps upstream	*	Typical Speed 6-12 Mbps downstream / 3-8 Mbps upstream
Typical latency	Less than 120 milliseconds	*	Typical latency Less than 120 milliseconds
Typical Packet Loss	0.08%	*	Typical Packet Loss 0.08%
Network Management			
Application-specific network management practices?			Yes
Subscriber-triggered network management practices?			Yes
More details on network management			
Privacy		See our privacy policy	
Complaints or Inquiries		To contact us: online@123456-7890 ; To submit complaints to the FCC: online/(888)225-5322	
Learn more about the terms used on this form and other relevant information at the FCC's website.			

No México os contratos de adesão são os instrumentos que regem a relação de consumo de telecomunicações. Eles devem ser homologados pela *Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)* e pelo *Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)*⁴⁰.

Na Colômbia, na Resolução nº 5111, de 2017, que estabelece o Regime de Proteção dos Direitos dos Usuários de Serviços de Comunicações, há uma seção referente à contratação do serviço (Seção 3), muito embora a Resolução também trate da modificação de Planos (artigo 2.1.10.5). Na Seção 3, a norma apresenta um rol de cláusulas proibitivas.

Não obstante isso, a Resolução nº 5050, de 2016⁴¹, no Anexo 2.3 e seguintes, estabelece formatos de contrato único para os serviços de telecomunicações móveis pré e pós-pago, determinando os campos que podem ser ou não alterados e, caso alterados, estarão sujeitos à aprovação por parte da CRC – Comissão de Regulação de Comunicações.

⁴⁰ IFT - *Carta de derechos mínimos de los usuarios de los servicios públicos de Telecomunicaciones*. Disponível em <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/cartaderechosminimos.pdf>.

⁴¹ <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/resolucion-crc-5050-de-2016>.

Tais contratos trazem um campo de livre disposição, tratando a Regulamentação de esclarecer a fonte e espaçamento que devem ser usados para preenchimento dos campos, assim como a proibição de contrariar ou modificar o modelo definido na norma.

Em suma, os contratos padrão estabelecem a vigência, o serviço contratado, as condições comerciais incluindo valor, principais obrigações do usuário, regras de qualidade, compensação, limitações, transferência de titularidade, roaming, faturamento e pagamento (pós-pago), procedimentos de reclamação de contas, aplicações, portabilidade e meios de atendimento ao usuário.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

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

Alternativa B – Estabelecer um contrato padrão na regulamentação;

Alternativa C – Obrigar que as informações consideradas necessárias constem de documento único, vedando-se a utilização de qualquer outro instrumento para regular a relação jurídica;

Alternativa D – Regular etiqueta padronizada a ser adotada por todas as prestadoras, no qual constem as informações consideradas mínimas e relevantes da contratação, sem prejuízo da regulamentação das condições gerais do contrato.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as regras atuais (status quo)

Manter a regra atual significa continuar prevendo na regulamentação figuras contratuais múltiplas, como o Plano de Serviços (Oferta – vide Tema 1, subtema 1), o contrato, o sumário e o contrato de permanência.

A alternativa não apresenta vantagens, pois prejudica a compreensão do consumidor. Do mesmo modo, segue mantendo complexo o acompanhamento das ofertas pela Anatel. Os diversos grupos afetados, de formas e meios distintos, indicaram como positiva a racionalização dos instrumentos que regem a relação jurídica entre consumidor e prestadora.

Alternativa B: Estabelecer um contrato padrão na regulamentação

Nos moldes do que é feito na Colômbia, a presente alternativa trata da regulamentação de um contrato padrão que deverá ser adotado por todas as Prestadoras.

O estabelecimento de um contrato padrão tem por vantagem possibilitar divulgação de direitos e campanhas de educação para o consumo de maneira mais direcionada, facilitar o conhecimento pelos consumidores das regras básicas e gerais das prestações dos serviços de telecomunicações, e permitir à Anatel uma estruturação contratual objetiva e com linguagem simples e facilitar o acompanhamento e controle da Anatel. Para as prestadoras o estabelecimento de um padrão reduz custo na elaboração de distintos contratos.

Como eventual desvantagem dessa alternativa, tem-se que o contrato padrão não abarcaria as características comerciais específicas dos serviços, que variam no tempo. Nessa hipótese ainda seria necessária o estabelecimento de outro instrumento que seria mutável, assim como também ocorre na Colômbia. Além disso, a alterativa poderia limitar inovações e a liberdade de atuação em benefício do consumidor sendo necessária alteração da norma para permitir a consequente alteração do contrato. Vale mencionar ainda que a alternativa não elimina, necessariamente, a multiplicidade de documentos entregues ao consumidor, implicando na perpetuação do problema.

Alternativa C: Obrigar que as informações consideradas necessárias constem de documento único, vedando-se a utilização de qualquer outro instrumento para regular a relação jurídica

Esta alternativa baseia-se em proposta da Abrint⁴² e da Prestadora [REDACTED]⁴³ que acreditam que, como forma de melhorar a compreensão do consumidor, agilizar o atendimento e reduzir custos desnecessários para as operadoras, um documento seria suficiente para registrar as características do serviço contratado e as regras de rescisão.

Nesse contexto, embora a ABDTIC⁴⁴ entenda que cada prestadora deveria ter liberdade para definir seus instrumentos (de acordo com o(s) serviço(s) envolvido(s), público alvo, condições de oferta etc), defendeu que o Regulamento destaque as informações mínimas necessárias a serem fornecidas de forma prévia aos consumidores, assim como, aquelas que constarão no instrumento regedor de cada relação de consumo.

Observa-se que tanto na Espanha como no Reino Unido estabeleceram-se as características mínimas, que incluem cláusulas gerais e comerciais específicas, que os contratos devem possuir. Cabe, então, a cada prestador criar seu instrumento contratual e disponibiliza-lo ao seu consumidor/cliente.

⁴² SEI nº1959418, pág 14. Além disso, a Abrint afirmou que a lógica dos provedores regionais é criar plano, com algumas características pré-determinadas (tipo de tecnologia, velocidade, compartilhamento de banda, preço, fidelidade, etc.), vender esse plano. Tempos depois, cria-se outro plano, com velocidade maior, em um mesmo Contrato de Serviços, que será ofertado aos novos clientes e aos antigos para tentar refidelizar a base instalada. Informou que os sistemas de bilhetagem e aprovisionamento dos provedores regionais (sejam eles simples ou complexos) registram esse histórico de contratação de planos pelo assinante.

⁴³ SEI nº [REDACTED], p. 37 e 47 – documento com solicitação de restrição de acesso.

⁴⁴ SEI nº 1959465, p. 2.

Nesse sentido, a alternativa propõe que o regulamento estabeleça critérios e informações mínimas que constarão em um único documento, sendo vedado a elaboração de qualquer outro instrumento que também regule a relação jurídica entre prestadora e seu cliente.

A vantagem é que o consumidor terá em um único documento com todas as suas informações consolidadas, reduzindo assim a necessidade de procurar regras em documentos esparsos, muitas vezes com conteúdo duplicado e até dissonante. O fato de ter um só documento também apresenta vantagens no acompanhamento e fiscalização. Para as prestadoras há redução de custos e liberdade do momento de redigir o instrumento e comunicar as regras da relação com o consumidor.

Para a Anatel e consumidores, há a incerteza sobre a linguagem e a forma como as informações serão postas nos contratos. Caso essa alternativa seja escolhida, é importante que se adotem medidas que estimulem o uso de linguagem mais compreensível pelo consumidor em prol de comunicações mais eficientes e claras ao consumidor. Há também o risco de o contrato único se tornar a soma de todos os documentos existentes atualmente, ganhando assim em volume e complexidade e diminuindo, por consequência, a facilidade de leitura e compreensão.

Alternativa D: Regularizar etiqueta padronizada a ser adotada por todas as prestadoras, no qual constem as informações consideradas mínimas e relevantes da contratação, sem prejuízo da regulamentação das condições gerais do contrato

Como alternativa destinada à redução da quantidade de instrumentos regulatórios, a Nextel⁴⁵ propôs o estabelecimento de uma ficha/formulário contemplando as informações mínimas que sejam úteis e práticas para o consumidor para as novas ofertas (excetuando-se o legado). É dizer, sem prejuízo de disponibilização dos detalhamentos constantes dos contratos, planos de serviço, etc., seria feito uma espécie de resumo das condições mais relevantes, a fim de promover maior clareza, simplificação e transparência com os usuários. Apresentou proposta de modelo de “Ficha” e destacou que essa “ficha” em nada se confundiria com padronização das ofertas.

A FCC, regulador estadunidense, propôs para o serviço de banda larga, como mencionado no cenário internacional, uma ficha padronizada, embora não obrigatória, em que as principais características comerciais do serviço fossem destacadas.

A presente alternativa amplifica e aprofunda a linha de ação adotada pelo regulador norte-americano e propõe que a regulamentação estabeleça os critérios contratuais mínimos.

As vantagens e as desvantagens de se estabelecer critérios contratuais mínimos e relevantes já foram elencadas nas alternativas C.

Sobre o formulário padrão a ser estabelecido, verifica-se como vantagens o fato de ser um formato padronizado. Sob o ponto de vista do consumidor, facilita o conhecimento das regras específicas dos serviços contratados e, conseqüentemente, há um potencial de redução de reclamações relacionadas à falta de clareza sobre a relação contratual. Por ser um formulário padrão a Anatel poderia exigir uma estruturação objetiva e com linguagem simples. Além disso, em comparação as regras atuais, seria uma regra de mais simples fiscalização e

⁴⁵ SEI nº 1834962, p. 20.

acompanhamento e, conseqüentemente, capaz de direcionar a atuação da Agência para outras ações que estimulem clareza e facilidade de compreensão. Para as prestadoras o estabelecimento de um padrão reduz risco relacionado à falta de comunicação de determinada restrição. Esse formulário além de integrar o contrato, poderia servir de sumário. É dizer, pode-se exigir que as informações nele contidas sejam entregues/comunicadas ao consumidor antes de seu aceite final.

A desvantagem desta alternativa reside na dificuldade de se estabelecer um formulário padrão para todos os serviços e que acompanhe a liberdade de atuação, o que pode ser contornável com a previsão regulamentar de um formulário acompanhada de iniciativas de correção na construção dos seus termos.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Manutenção dos custos de acompanhamento decorrentes do volume e da complexidade documental.	Sem benefícios significativos	Adoção de processo de padronização documental.	Facilitação do acompanhamento.	Sem custos significativos	Facilitação do acompanhamento.	Adoção de processo de acompanhamento e padronização de formulários.	Redução de conflitos relacionados à falta de clareza na contratação pelo consumidor.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento das obrigações.	Sem benefícios significativos	Adaptação sistêmica. Possível limitação de inovação nas ofertas.	Redução de volume de documentos.	Adaptação sistêmica. Possível limitação de inovação nas ofertas.	Liberdade de atuação na redação de documentos e comunicação das regras.	Adoção dos formulários padrão.	Redução de conflitos relacionados à falta de clareza na contratação pelo consumidor.
Consumidores	Manutenção das dificuldades de compreensão decorrentes do volume e da complexidade documental.	Sem benefícios significativos	Manutenção da multiplicidade de documentos	Clareza contratual	Possibilidade de aumento do volume do documento	Possibilidade de clareza contratual	Não há custos.	Maior clareza na contratação.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Da análise, entende-se que a alternativa D, ou seja, a adoção de formulários padronizados, é a mais adequada, dado que seus custos de implantação e de acompanhamento são inferiores ao da padronização dos contratos como um todo.

É importante ressaltar que a escolha desta alternativa ganha consistência quando efetivada em conjunto com as mudanças que são propostas para os termos e condições mínimas da oferta (subtema 1 do tema 1 deste eixo). De acordo com aquela proposta, a oferta passa ser imutável e simplificada, não podendo haver sobreposição das mesmas. Assim, um formulário relativamente curto dará ao consumidor todas as informações básicas de que ele necessita não apenas para contratar o serviço, mas também para resolver eventuais dúvidas durante a sua fruição.

Ademais, é importante destacar que a simplificação da disponibilização das informações em formulários padronizados (*labeling* ou etiquetagem) vem sendo adotada no setor de telecomunicações em diversos países. E também é corriqueiro em outros setores, como o de produtos alimentícios⁴⁶, planos de saúde e no âmbito do consumo de energia por meio do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE)⁴⁷.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Para a implantação da alternativa, será introduzido dispositivo específico no RGC, obrigando a entrega da etiqueta (ou formulário padrão) no ato da contratação, sem prejuízo da disponibilização de outras informações e documentos.

A definição dos termos da etiqueta padrão não constará, contudo, do regulamento, devendo ser definida por Grupo de Implantação.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento da efetividade da alternativa levará em conta, entre outros, os seguintes aspectos da prestação de serviços de telecomunicações que são acompanhados e/ou monitorados pela Agência: 1) Volume e qualidade das reclamações que possam ser relacionadas às características das ofertas; 2) Aspectos econômicos e competitivos dos serviços ofertados no mercado brasileiro. Assim como em demais temas, processos de fiscalização regulatória e de diagnóstico das relações de consumo serão ferramentas importantes na avaliação da efetividade da implantação da alternativa.

SUBTEMA 02: ACESSO AOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

⁴⁶ Anvisa. Rotulagem. <http://portal.anvisa.gov.br/rotulagem>.

⁴⁷ Inmetro. Programa Brasileiro de Etiquetagem. <http://www2.inmetro.gov.br/pbe/>.

Descrição introdutória do tema

A preocupação com a formalização e comunicação dos condicionantes contratuais não é tema novo. O Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990) preceitua que “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” (art. 54, §3º). Acrescenta, ainda, que “as cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão” (Art. 54, §4º do CDC).

Além de cumprir as regras acima, no setor de Telecomunicações, o RGC afirma que as informações obrigatórias do sumário, assim como outras que se demonstrem relevantes à compreensão do consumidor quanto às condições da oferta contratada, devem ser consolidadas de forma clara, com destaque às cláusulas restritivas e limitadores de direitos, a ser entregue antes da contratação (art. 50 do RGC).

Adicionalmente ao sumário, o consumidor tem direito de receber o contrato de prestação de serviço, bem como o plano de serviço contratado, sem qualquer ônus e independentemente de solicitação (art. 3º, XVI, do RGC). Esse direito é detalhado ao longo do regulamento: na contratação presencial deve haver entrega do contrato, plano de serviço e quaisquer outros instrumentos relativos à oferta; na contratação remota, a prestadora deve enviar os instrumentos por mensagem eletrônica ou outra forma acordada com o consumidor (art.51 do RGC).

Cabe ainda citar que para fins de transparência, o RGC, no art. 45, determina que os Planos de Serviço, Ofertas Conjuntas e Promoções comercializadas (com identificação pelo nome e por seu número junto à Anatel) pela Prestadora devem estar em sua página na internet, a partir de atalho em sua página inicial.

Porém, o Relatório Anual de Diagnóstico das Relações de Consumo 2016⁴⁸, elaborado pela Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), apontou possíveis problemas relacionados à dificuldade de se prestar informações claras ao consumidor acerca do serviço contratado. No mesmo ano, foi iniciado estudo sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações⁴⁹ que auxiliou na elaboração deste subtema.

Qual é o contexto do problema?

O panorama sobre o contexto dos instrumentos de oferta conjunta e de contratação de serviços de telecomunicações destacou, dentre outros aspectos, que as prestadoras de telecomunicações estão entre as empresas que mais investem em publicidade. Em geral, na apresentação da oferta, independente do canal – TV, rádio, jornal, telemarketing ou site das prestadoras - predomina a linguagem que visa atrair o consumidor e gerar vendas. Entendeu-se que, por suas próprias características, essa linguagem traz limitações de conteúdo.

Nesse contexto, passam a ser fonte fundamental de informação os instrumentos de oferta previstos na regulamentação (contrato, plano de serviço, regulamento e sumário). O estudo, então, focou em analisar os sites das prestadoras, local em que o consumidor poderia obter mais informações sobre as ofertas das empresas.

⁴⁸ Processo SEI nº 53500.018988/2016-64.

⁴⁹ Processo SEI nº 53500.045343/2017-85.

Da leitura dos documentos acima citados nos sites das prestadoras, verificou-se um padrão semelhante, que, em geral, enfatiza o benefício a ser obtido pelo consumidor e o preço correspondente⁵⁰.

Cumprido frisar que houve dificuldade de localização desses documentos, certamente também enfrentada pelo consumidor. Cita-se entre os problemas encontrados: link de documento não localizado; link existente, porém não leva ao documento correto; link somente para parte dos documentos; link chamou pelo documento, porém este não estava disponível.

Vencida a etapa de ter acesso aos instrumentos de oferta, o consumidor pode deparar-se com outras limitações. Embora o contrato, o plano de serviço, o regulamento e o sumário sejam documentos com finalidades e características temporais e informativas diferentes, essa distinção pode não estar clara para o consumidor, uma vez que se observou repetição de conteúdo em distintos momentos.

Nessa mesma linha, vale mencionar as informações trazidas pela ONG Artigo 19 ao presente processo. Em 2017, a entidade analisou documentos de prestação do serviço de banda larga dos sete maiores provedores de acesso à internet no Brasil⁵¹. Segundo relatos e percepções apontados pelos pesquisadores, houve dificuldade de encontrar os instrumentos no próprio sítio das prestadoras, sendo necessário, por vezes, o auxílio de buscadores externos. Notou-se que quando utilizados buscadores externos, era possível encontrar distintas versões dos documentos, inclusive em endereços de sites similares de terceiros que atuam para a empresa principal (representando foco de dúvida para os usuários). Ademais, houve dificuldade em identificar a vigência dos documentos, de obter informação organizada, além de se verificarem, por vezes, links quebrados.

Foi verificado que as empresas possuem uma média de dezoito (18) trechos ininteligíveis em seus documentos. Muitas vezes termos técnicos ou a própria construção das frases impedem a compreensão dos consumidores. Ao analisarem os glossários, verificaram que a maioria explica alguns termos incomuns (como “endereço IP”), porém, vários outros termos não são definidos com clareza. Ao longo dos documentos, há menções genéricas aos sites das empresas, “como se, com tal endereço, fosse fácil encontrar as informações anunciadas nos termos de serviço. (...) Um exemplo desse tipo de citação genérica (...): ‘03.03 Para a fruição do serviço, o ASSINANTE deverá possuir os equipamentos e configurações mínimas necessárias descritas nos itens 09 deste contrato e atender aos requisitos mínimos relacionados no site (...)’.”⁵²

O estudo menciona que as questões relacionadas a “Oferta e Contratação” estão diretamente relacionadas a clareza das informações (e não necessariamente a falta dela), por isso, além de proporem a racionalização do número de instrumentos, defendem o estímulo a inteligibilidade dos documentos, por meio de: (i) obrigação de as empresas centralizem as informações referentes a determinados serviços contratados de modo que os consumidores consigam acessar todos os documentos em uma única página virtual, sem a necessidade de download

⁵⁰ Na telefonia móvel, são mostrados a franquia de internet; a quantidade de minutos para ligações on e off net, locais e LDN; a quantidade de SMS, período (mensal/semanal/diário). Para a telefonia fixa, a quantidade de minutos inclusos; na banda larga fixa, a velocidade (incluindo velocidades de download e upload); na TV paga, a quantidade de canais e o preço mensal. E, nos combos, quantidade de canais, velocidade da internet fixa, minutos feitas de telefone fixo, além de franquia de internet e minutos quando a oferta conjunta inclui telefonia móvel. Processo SEI nº 1190439, p. 43.

⁵¹ A pesquisa é pública e encontra-se no processo desta AIR, SEI nº 1959627. Foram analisados os seguintes critérios: vigência do termo de uso; número total de páginas; número total de documentos; número de trechos ininteligíveis; presença de definição dos termos; citações a legislações/normas; citações a órgãos reguladores; diversidade de formato (por exemplo pdf, .ppt, vídeo, html, para download, acessível no site, etc).

⁵² SEI nº 1959645, p. 3 e 4.

(considerando os que usam somente a internet móvel); (ii) contratos atualizados (apresentar seu período de vigência), com linguagem compreensiva e inovadoras (citam como exemplo o uso de iconografia, imagens e explicação interativa de conteúdo); (iii) “o RGC deve prever o monitoramento constante dos contratos de prestação de serviço, políticas de privacidade, regulamentos de ofertas, entre outros documentos elaborados pelos regulados.”⁵³

Nesse contexto, sobre a linguagem dos contratos, durante a Tomada de Subsídios a Prestadora Claro⁵⁴ afirma estar realizando esforços para reduzir o tamanho dos contratos, retirando informações redundantes. Já a Prestadora TIM⁵⁵ destacou a importância de existir um documento descritivo dos planos, objetivo e de linguagem simples, para que o consumidor possa compreender os diferentes parâmetros da oferta e multiplicidade de tecnologias.

Sobre a entrega de documentos, durante as reuniões de Tomada de Subsídios algumas prestadoras relataram que consumidores têm se recusado a receber os instrumentos contratuais de forma impressa. Propuseram ainda que a lógica da entrega dos documentos seja modificada. Nesse sentido, à luz da previsão regulamentar de disponibilização da documentação contratual para consulta no espaço reservado e em por meio de outros canais de atendimento, o setor regulado sustenta que no ato da compra seja entregue apenas o Sumário, permitindo que os demais instrumentos possam ser enviados por via eletrônica (inclusive por e-mail), sendo a entrega física realizada apenas mediante solicitação⁵⁶. Argumentam que esta modificação seguiria tendência mundial de digitalização por reduzir custos de impressão e riscos de fraudes, tutelar o meio ambiente, além de ser de fácil armazenamento, transmissão imediata e mais resistente ao envelhecimento e à deterioração.

Qual o problema a ser solucionado?

Há dificuldades de se encontrar os documentos obrigatórios da oferta na página das prestadoras e há empecilhos à compreensão do seu conteúdo, provocadas pelo tipo de linguagem e pelas referências cruzadas na sua redação. Além disso, a obrigatoriedade de entrega de documentos em papel parece estar em dissonância com as tendências e melhores práticas do mundo digital.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

⁵³ SEI nº 1959645, p. 6.

⁵⁴ SEI nº 1959904, p. 5 e seguintes – documento com solicitação de restrição de acesso.

⁵⁵ SEI nº 1959781, p. 4 – documento com solicitação de restrição de acesso.

⁵⁶ SEI nº [REDACTED], p. 5 e SEI nº [REDACTED], p. 5 e seguintes [REDACTED] e SEI nº [REDACTED], p. 37 e 47 [REDACTED] – documentos com solicitação de restrição de acesso.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Assegurar o acesso facilitado do consumidor aos instrumentos que disciplinam a sua relação jurídica.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Na Colômbia, a Resolução nº 5111, de 2017, é silente quanto à forma de entrega ou mesmo quanto à obrigatoriedade de entrega do contrato. Menciona, todavia, no artigo 2.1.1.2, que o princípio da informação deve ser garantido e que o usuário decidirá como quer receber a informação correspondente ao serviço prestado, se por meio físico ou eletrônico. Já, em seu artigo 2.1.2.2., menciona que é obrigação do usuário “informar-se acerca das condições do serviço, antes de celebrar o contrato ou aceitar a prestação de um novo serviço”.

A Resolução nº 5050, de 2016⁵⁷, que, como informado no subtema anterior, prevê, para os serviços móveis pré e pós-pago, um modelo padrão de contrato na regulamentação, estabelece que o usuário possa dispor das informações em formato físico ou eletrônico, fazendo uso de diversos mecanismos de consulta ou solicitação. A norma arrola alguns meios como obrigatórios, tais como: solicitação de cópia física em todos os setores de atendimento previstos na Resolução nº 5111 (Seção 25), solicitação de cópia física ou eletrônica por SMS e na página da prestadora mediante login do consumidor.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

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

Alternativa B – Aprimorar a norma quanto à forma de entrega dos instrumentos;

Alternativa C – Determinar que as prestadoras estabeleçam e informem seus consumidores a respeito das formas de entrega e disponibilização de documentos relacionados à contratação, critérios e princípios para promover maior clareza e compreensão dos instrumentos contratuais e ofertas.

⁵⁷ <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/resolucion-crc-5050-de-2016>.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as regras atuais (status quo)

Não se encontra vantagens em manter as regras atuais. Embora como visto na introdução haja uma série de regras que regulam as questões relacionadas a linguagem, informação e entrega dos documentos, é possível concluir que elas não estão sendo suficientes para endereçar os problema de comunicação de condicionantes.

Alternativa B: Aprimorar a norma quanto à forma de entrega dos instrumentos

Garantir o conhecimento e a posse do(s) documento(s) que rege(m) a relação jurídica entre consumidor e prestadora é um direito do consumidor que deve ser mantido. Não obstante é possível cogitar da possibilidade de flexibilizar a forma de entrega.

A redação atual do art. 51 do RGC obriga a entrega do documento físico, sem possibilitar a negociação entre as partes da melhor forma de entrega-los. Nesse sentido, esta alternativa propõe que o artigo 51 e seus parágrafos sejam revisados para permitir a flexibilização da entrega, garantindo que o consumidor sempre terá acesso ao(s) documento(s) que regem sua relação jurídica. Mantém-se, contudo, a obrigação de que os documentos estejam disponíveis no atendimento pela Internet.

Esta Alternativa é vantajosa para a Prestadora, reduzindo custos, e para o consumidor, que poderá negociar ou escolher a forma que melhor lhe atenda. Por outro lado, esta opção segue requerendo da Anatel o acompanhamento da obrigação para garantir que as Prestadoras estejam cumprindo a disponibilização do documento contratual, o que pode acarretar a permanência de custos associados ao acompanhamento e controle do tema.

Alternativa C: Determinar que as prestadoras estabeleçam e informem seus consumidores a respeito das formas de entrega e disponibilização de documentos relacionados à contratação, critérios e princípios para promover maior clareza e compreensão dos instrumentos contratuais e ofertas

Esta alternativa visa manter a garantia de conhecimento e posse de documentos que regem a relação jurídica entre consumidor e prestadora, simplificando as regras atuais. Ao mesmo tempo, almeja estimular melhores práticas de linguagem e de comunicação das regras que regem a relação jurídica.

Considerando que atualmente já existem regras/princípios sobre a importância da linguagem e comunicação dos contratos; que o Espaço Reservado do cliente armazena os documentos contratuais e que o RGC seria revisado para permitir, por exemplo, a simplificação da entrega/envio físico dos instrumentos contratuais ao consumidor apenas quando este os solicitar, é possível estimular atitude proativa das Prestadoras.

Como vantagens, estabelecidos critérios mínimos na regulamentação, em um ambiente de estímulo à correção, as Prestadoras, de forma isolada ou conjuntamente, se comprometeriam, por meio de diretrizes, de princípios e de procedimentos, a prestar informações claras, evitando linguagem técnica tanto em suas ofertas

quanto nos instrumentos contratuais. Espera-se, portanto, que as prestadoras disponibilizem em seus canais fácil acesso a este documento e aos demais que compõem a relação jurídica do entre prestadora e consumidor/cliente.

Para as prestadoras esse seria um instrumento para se estabelecer prevenção de conflitos, incorporado ao planejamento empresarial e pode contribuir positivamente para a reputação das prestadoras. Além disso, as prestadoras terão a oportunidade de se diferenciar e inovar, em especial em temas relacionados a ética e postura empresarial que respeite seu consumidor.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Manutenção dos custos de acompanhamento.	Não há benefícios significativos.	Manutenção do acompanhamento da obrigação.	Reduz o risco de questionamentos de não entrega dos documentos.	Não se vislumbram custos adicionais	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento da obrigação.	Não se vislumbram benefícios.	Não há custos significativos.	Redução dos custos de envio e/ou entrega de documento impresso.	Não se vislumbram custos	Maior liberdade nos procedimentos para cumprimento das regras
Consumidores	Não se vislumbram custos.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Poder de escolha. Possibilita melhor forma de armazenamento de documentos relevantes.	Sem uniformidade de procedimentos entre as prestadoras, reduz-se a clareza.	Não há benefícios significativos.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Da análise, entende-se que uma combinação das alternativas “B” e “C” é a mais adequada, pois segue dando ao consumidor o direito de contar com a formalização de seu contrato, ainda que de maneira digital, sem necessariamente gerar custos operacionais relacionados à disponibilização de documento impresso.

Além disso, aproveita-se a oportunidade propiciada pela revisão do RGC para estimular o setor regulado, por meio do Grupo de Implantação, a desenvolver ferramentas úteis de disponibilização e a avaliação da efetividade da

informação disponibilizada ao consumidor em termos de simplicidade e clareza. Neste sentido, em avaliação prévia, surgem, como ferramentas a serem utilizadas os mecanismos de análise comportamental⁵⁸ e, eventualmente, a criação de rankings a respeito da temática, em trabalho de correção. A alternativa, aplicada em conjunto com a tratada no subtema anterior, tem por condão transmitir as regras contratuais de forma clara ao consumidor.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa será operacionalizada por meio de alteração regulamentar no que se refere às regras de entrega de documentos da contratação e de previsão de esforços a serem conduzidos no âmbito do Grupo de Implantação no sentido da adoção de mecanismos de correção que visem a disseminar informações mais claras e simples sobre a relação contratual estabelecida entre consumidores e fornecedores.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

As ferramentas à disposição da Anatel para o monitoramento são as reclamações registradas por consumidores no sistema Focus e análises de diagnóstico, que incluem, entre outras fontes, o acompanhamento da repercussão social sobre o assunto e reclamações registradas por outros órgãos. Ademais, processos de fiscalização regulatória podem contribuir para a análise da efetividade da regra proposta.

⁵⁸ Ver, por exemplo, *Colombia Impact Update: What Happened Next?*, disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-update-what-happened-next.htm> Acesso em 20 dez 2018.

EIXO FRUIÇÃO E COBRANÇA

Aspecto fundamental da relação de consumo de serviços de telecomunicações é o da adoção de mecanismos transparentes, de fácil compreensão e úteis para o acompanhamento da fruição dos serviços e para o cumprimento de direitos e deveres pelo setor regulado, em fase posterior à contratação.

Quanto a este ponto, o RGC buscou atingir esse objetivo trazendo inovações relevantes ligadas ao direito do consumidor de obter informações importantes para a execução contratual. Em especial criou mecanismos para que o consumidor possa: 1) acompanhar o consumo do serviço, em especial quando ofertado sob a forma de franquia, para que consiga tanto prever o seu desembolso como racionalizar o uso das facilidades contratadas e 2) saber com detalhes, porém de forma simplificada, como foi composta e calculada a cobrança dos serviços, para que possa contestar eventuais incorreções sobre o seu faturamento.

Nota-se, contudo, que aspectos já tratados no RGC, bem como outros temas da relação contratual ainda demandam atenção do regulador. No que se refere ao acompanhamento do consumo, embora tenha existido a criação de regras específicas sobre as ferramentas online de acompanhamento, elas parecem não ter atingido o seu potencial pleno: dar informações atualizadas, simples e de forma atualizada ao consumidor.

Do mesmo modo, o fato de a regulação trazer uma série de regras sobre informações que devem constar de documentos de cobrança pode não garantir que elas sejam dispostas de maneira clara e de fácil entendimento, sem o que gera uma sobrecarga de informações que pode dificultar a compreensão pelo consumidor.

Nesse contexto, o presente eixo versa sobre problemas de fruição e cobrança dos serviços, identificados ao longo da vigência do RGC, como segue:

TEMA 01: ACOMPANHAMENTO DO CONSUMO. Trata da discussão sobre como devem ser reguladas as ferramentas à disposição do consumidor para que ele possa acompanhar o consumo do serviço, bem como ser alertado da iminência do término da franquia contratada.

TEMA 02: TRANSPARÊNCIA NA COBRANÇA. Dividido em três subtemas específicos para melhor organização da discussão, este tema trata das obrigações relacionadas ao documento de cobrança, analisando quais informações devem constar dele e quais devem ser as regras sobre sua organização. Do mesmo modo, discutem-se aqui os procedimentos para a opção pelo documento ser enviado em forma impressa ou digital.

TEMA 03: PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA. Em casos de inadimplência, o RGC prevê que a prestadora não pode suspender imediatamente a fruição total dos serviços pelo consumidor: pode, sim, suspendê-lo parcialmente. Do mesmo modo prevê que, em caso do parcelamento de débitos, o consumidor pode optar pelo recebimento de faturas separadas. Nos dois casos, as prestadoras alegam que as regras geram custos e complexidade processual sem garantir, necessariamente, os direitos do consumidor.

TEMA 04: FORMAS DE PAGAMENTO DO SERVIÇO. Analisa e discute formas de aprimoramento das regras vigentes, de modo a buscar o equilíbrio necessário entre as consequências da inovação nas formas de pagamento e a garantia dos direitos do consumidor de telecomunicações.

TEMA 05: CADASTRAMENTO DE USUÁRIOS. Discute a regulamentação, hoje esparsa em diversos instrumentos, da coleta e do tratamento dos dados dos consumidores, envolvendo questões como dados

mínimos necessários e formas de validação. O tema envolve aspectos relativos tanto à segurança pública quanto à segurança de dados pessoais.

OBSERVAÇÕES

No curso desta Análise de impacto regulatório, foram levantadas, também, questões relacionadas à obrigação das prestadoras de recolher no Fundo de Direitos Difusos – FDD os recursos correspondentes à devolução de valores no caso de impossibilidade de identificação dos consumidores (Art. 89). Em suma, as prestadoras relataram dois problemas: um relativo à própria obrigação de recolhimento de valores ao FDD; o outro relativo à incompatibilidade do prazo de 1 ano para recolhimento ao Fundo frente ao prazo de 3 anos garantidos ao consumidor para contestar valores. Quanto à própria obrigação de recolhimento ao FDD, a PFE já se manifestou, na elaboração da resolução 632/2014, em sentido favorável à sua aplicabilidade. Quanto à incompatibilidade de prazos propõe-se sua correção por realmente haver uma incompatibilidade na norma, alterando-se o disposto na atual resolução, sem necessidade de maior debate sobre as possíveis alternativas.

Ainda, foram levantadas discussões sobre a obrigatoriedade de devolução de valores em caso de cobrança indevida, uma vez que, diferentemente do CDC, o RGC não faz ressalva quanto a eventual “engano justificável”⁵⁹. Contudo, a matéria também não foi incluída na presente AIR, dado o entendimento de que a prestação de serviços de telecomunicações é um serviço público, aplicando-se às Prestadoras as regras da responsabilidade objetiva, que independe da demonstração da ocorrência de culpa. Dessa forma, deve-se entender que o CDC tem caráter mais genérico, aplicando-se a toda e qualquer prestação de serviços, razão da ressalva constante do parágrafo único de seu artigo 42. Diferentemente é o RGC, norma específica aplicável à prestação de serviços públicos em que a responsabilidade é objetiva, não cabendo reproduzir tal ressalva.

TEMA 01: ACOMPANHAMENTO DO CONSUMO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

É inerente aos princípios do direito do consumidor a necessidade de prestar informação ao consumidor de forma transparente e inteligível sobre os serviços contratados e consumidos. O “acompanhamento de consumo” representa, assim, a possibilidade de o consumidor acompanhar os serviços contratados e/ou utilizados de uma forma intuitiva e amigável – em outras palavras: simples, rápida e objetiva.

Entre as inovações trazidas pelo RGC, está a possibilidade de conhecimento e acompanhamento do consumo dos serviços de telecomunicações contratados. Diversos dispositivos da norma trazem, assim, regras e condições para viabilizar esse acompanhamento.

⁵⁹ CDC: Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, **salvo hipótese de engano justificável**.

Nesse sentido, ao disciplinar o acompanhamento do consumo, a Anatel visa reduzir a diferença informacional entre o consumidor e sua prestadora, abrangendo tanto os serviços cobrados quanto os serviços prestados (e consumidos). Não é por outro motivo que o RGC estabelece que a prestadora deve fornecer a todos os seus consumidores relatório detalhado de facilidades e serviços prestados (art. 62) e que o consumidor deve ter acesso, no espaço reservado, a recurso que lhe possibilite o acompanhamento adequado do uso do serviço contratado durante sua fruição (art. 22, VIII). Adicionalmente, o Regulamento determina que o consumidor deve ser comunicado quando os créditos adquiridos estiverem na iminência de acabar ou de expirar (no tocante aos serviços pré-pagos, conforme regra do art. 72) ou quando seu consumo se aproximar da franquia contratada (quanto aos serviços pós-pagos, nos termos do art. 80).

Qual é o contexto do problema?

O acompanhamento do consumo é objeto de debates setoriais desde o início da implantação do RGC vigente, especialmente no tocante à implementação dos artigos 22, VIII, e 80 do RGC para serviços pós-pagos⁶⁰.

Durante as discussões ocorridas no âmbito do Grupo de Implantação do RGC- GIRGC⁶¹, apurou-se que algumas prestadoras, em função de sistemas legados de telecomunicações, possuíam limitações para a implantação de tais funcionalidades, em especial para a telefonia fixa e para o celular pós-pago⁶², tendo sido adotadas condições de contorno (tais como exigir a implementação de ferramenta de acompanhamento somente no caso em que a prestadora comercializa planos com franquia limitada).

No curso da Tomada de Subsídios para a revisão do RGC⁶³, o debate ressurgiu com contribuições de representantes e integrantes do setor regulado no sentido de que as funcionalidades de acompanhamento do serviço prestado (art. 22, VIII) e de aviso de esgotamento da franquia (art. 80) foram originalmente desenvolvidas para a forma de pagamento pré-paga, sendo somente adequada a essa modalidade de pagamento (e não ao formato pós-pago, portanto).

Dentre os motivos de objeção a tais dispositivos alega-se a incompatibilidade da obrigação constante do art. 80 do RGC com os sistemas informacionais da modalidade de cobrança pós-paga, que não permitiriam o acompanhamento do faturamento de chamadas e uso de dados em “tempo real”⁶⁴. Sustenta-se, ademais, que sua implementação representaria aumento significativo no custo da operação⁶⁵, estimando-se⁶⁶ que, em vários

⁶⁰ Processo nº 53500.013843/2016-77.

⁶¹ Em atenção ao que dispõe o artigo 108 do RGC: “Art. 108. Para acompanhamento da implantação dos dispositivos do presente Regulamento será constituído Grupo de Implantação do Regulamento, composto pela Anatel e pelas Prestadoras abrangidas por suas disposições, inclusive as de Pequeno Porte, ou as entidades que as representem.”

⁶² O debate formal deste tema ocorreu no âmbito dos processos nº 53500.013843/2016-77 (processo referente à análise de questões técnicas debatidas nas reuniões do GIRGC realizadas com as prestadoras Vivo, Claro, Oi, Sercomtel, Tim e Algar Telecom, no período de 18 de fevereiro de 2016 a 22 de fevereiro de 2016, referentes ao cumprimento das obrigações previstas no RGC), notadamente no Informe nº 45/2016/SEI/RCTS/SRC (SEI nº 0896582); nº 53500.204241/2015-46 (Sercomtel - Art. 12, Art. 80 - Prazo - Atendimento Unificado - Aviso do Fim da Franquia – Negado); nº 53500.005928/2015-09 (Telefônica - 22, VIII, IX, 62,VI, 74, VIII e 80) e nº 53500.005373/2015-97 (Processo de Discussão sobre Art. 80 - Aviso do Esgotamento da Franquia).

⁶³ Processo nº 53500.061949/2017-68.

⁶⁴ Neste sentido são as contribuições da [REDACTED] (SEI nº [REDACTED], item 4.2.8., p. 32 a 35) – documento com solicitação de restrição de acesso; do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia Fixa e de Serviço Móvel Pessoal - SindiTeleBrasil (SEI nº 1818167, p. 22 e 23) – documento público; da [REDACTED] (SEI nº [REDACTED], p. 23 a 26) – documento com restrição de acesso; e da Sky (SEI nº 1951693, p. 20).

⁶⁵ A contribuição da [REDACTED] (SEI nº [REDACTED], p. 23 a 26) – documento com restrição de acesso - estima os custos iniciais para adequação dos sistemas de faturamento e outros equipamentos necessários ao processamento das informações em “vários milhões de reais”. Em debate anterior, nos autos do processo nº 53500.013843/2016-77, Prestadora informou o valor de US\$ 40 milhões para adaptações sistêmicas destinadas a cumprir as medidas para o STFC.

segmentos, como o serviço fixo corporativo, por exemplo, o desenvolvimento de solução necessária ao acompanhamento do consumo da franquia seria extremamente complexo e pouco funcional.

Para melhor compreensão do problema, entende-se pertinente rememorar o histórico de construção das regras sobre acompanhamento do consumo e aviso de esgotamento de franquia a partir das discussões havidas no âmbito da Consulta Pública nº 14, de 15 de março de 2013⁶⁷, à proposta de Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta a Usuários de Serviços de Telecomunicações – RGC, que se tornaria o RGC.

Muito se discutia à época sobre formas de se evitar o *bill shock*, tendo o Conselho Diretor, com fulcro na Análise nº 040/2014-GCRZ, de 14 de fevereiro de 2014, constante dos autos do processo 53500.011324/2010, acatado parcialmente proposta da área técnica, aprovando as regras ora vigentes.

Historicamente, o termo *bill shock* em telecomunicações tem relação com uma reação negativa do assinante quando sua conta possui cobranças inesperadas. Ações foram adotadas, principalmente na União Europeia, visando mitigar o ocorrido no serviço de telefonia móvel, principalmente quando de seu uso em *roaming*, que gerava cobranças do serviço de voz e de dados sem que o consumidor entendesse os custos envolvidos na utilização do serviço fora da área de registro.

No RGC, ao passo que também se tinha por intenção mitigar o *bill shock*, que vinha gerando reclamações dos consumidores de serviços móveis, especialmente pelo uso automático de dados em *roaming* internacional, também se tinha por premissa a adoção de regras uniformes para todos os serviços de telecomunicações abrangidos pela norma. Dessa forma, as obrigações previstas nos artigos 22, VIII, e 80 foram publicadas sem qualquer exceção.

Atualmente, o problema do *bill shock* associado ao uso automático de dados quando o consumidor está em *roaming* internacional parece ter perdido relevância, com poucas reclamações de consumidores e relatos de problemas a respeito sendo registrados nos canais da Anatel. Todavia, a obrigação, especialmente a do artigo 80, ainda se mostra de relevante utilidade na medida em que a comercialização de ofertas com franquia, especialmente de dados, é uma prática consolidada do mercado.

Setorialmente, a franquia corresponde à oferta de determinadas condições (de preço, velocidade ou mesmo disponibilidade) atreladas a um determinado limite, previamente estipulado, de consumo de um serviço de telecomunicações. Na prática, são limites ao consumo de voz, dados, SMS, roaming etc. Uma vez atingido esse limite, pode a prestadora, por exemplo (i) aumentar o preço do serviço consumido além da franquia; (ii) limitar seu uso nas condições originais; (iii) impedir o uso do serviço até o início do novo ciclo de faturamento. A franquia pode estar presente em uma oferta espontânea da prestadora ou pode ser decorrente de uma obrigação legal, como no caso do “telefone popular”⁶⁸ ou dos Planos Básicos das Concessionárias de telefonia fixa⁶⁹.

Dessa forma, o contexto do problema envolve a discussão sobre os custos das obrigações dos artigos 22, VIII, e 80 do RGC comparativamente aos benefícios por ela gerados, com observância aos princípios que permeiam a presente revisão.

⁶⁶ [REDACTED] (SEI nº [REDACTED], p. 23 a 26) – documento com restrição de acesso.

⁶⁷ Processo n.º 53500.011324/2010.

⁶⁸ Tecnicamente chamado “Acesso Individual Classe Especial – AICE”, previsto pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, que aprovou o terceiro Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e regulamentado pela Resolução nº 586, de 5 de abril de 2012, que aprovou o Regulamento do Acesso Individual Classe Especial – AICE, do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral – STFC, prestado em regime público (Vide artigo 11, VII).

⁶⁹ Artigo 18, §3º do Aprova o Regulamento de Tarifação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ou Uso do Público em Geral – STFC prestado no Regime Público, aprovado pela Resolução nº 424, de 2005.

Qual o problema a ser solucionado?

Equilibrar o custo da obrigação de disponibilizar ferramenta de acompanhamento do consumo e de envio de aviso de esgotamento de franquia para determinados serviços com o benefício gerado ao consumidor.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º, enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Proporcionar ao consumidor informações objetivas e pertinentes sobre o consumo do serviço contratado, por meio de comando normativo adequado.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

No cenário internacional, o acompanhamento do consumo da franquia aparece em muitos casos de modo atrelado a outros temas afeitos, tais como faturamento; limite de consumo; cobrança; medidas voltadas à mitigação do *bill shock*; etc.

Em estudo sobre controle de gastos e proteção ao “choque na conta” (*Expenditure control and bill shock protection*)⁷⁰, a Cullen International informa que a proposta da Comissão Europeia para a revisão do arcabouço legal europeu para as telecomunicações (EU Telecoms Framework Review)⁷¹ inclui determinações aos operadores para disponibilizarem facilidade de monitoramento e controle do uso das comunicações pelos consumidores finais. Informa que os consumidores e os reguladores estão preocupados com o risco de os usuários finais incorrerem em taxas inesperadamente elevadas do consumo de serviços de comunicações eletrônicas (o chamado *bill shock*, ou “choque na conta”) e que, neste sentido, podem ser introduzidas várias medidas para ajudar os utilizadores finais a gerirem o seu consumo e as despesas de forma mais eficaz, e estas medidas também podem ser impostas por meio de regulamentação ou por lei.

Esse estudo indica que alguns países europeus regulamentaram a questão. Na Itália, os operadores móveis devem fornecer, desde 1º de janeiro de 2011, sem custo adicional para usuários finais, um sistema automático que os alerta quando atingido certo limiar de consumo, que podem ser fornecidos via SMS, e-mail ou janelas pop-up nos computadores dos usuários finais. (Decisão AGCOM 326/10 / CONS⁷²). Em igual sentido, nos Países Baixos, consta do Código de Conduta para Dados Móveis que deve haver pelo menos um aviso por SMS antes do pacote ter terminado e, caso o consumidor não possua um pacote, deve haver pelo menos uma notificação pelo operador uma vez que

⁷⁰ Fonte: Cullen International. Fevereiro de 2018. Report Nr. CTTEEU20180007. Acesso 20 mar. 2018.

⁷¹ Disponível em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>. Acesso 20 mar. 2018.

⁷² Disponível em <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=4671> Acesso 20 mar. 2018.

um limite de dados ou limite financeiro predefinido tenha sido atingido. (Carta do Ministro dos Assuntos Econômicos ao Parlamento, 16 de julho de 2012⁷³). Em outros países, a despeito de não haver regulamentação específica, há iniciativas das próprias operadoras. Na Espanha, por exemplo, o serviço de controle de consumo da operadora Movistar permite que os usuários finais recebam avisos quando atingem 80% ou 100% dos limites estabelecidos para si próprios⁷⁴.

O quadro abaixo, produzido no mesmo estudo, demonstra se os operadores de telecomunicações, nos países pesquisados são obrigados (i) a oferecer uma ferramenta (aplicativo móvel, site) pelo qual os usuários finais podem verificar o status atual de suas próximas contas (por exemplo, minutos e custos solicitados desde a última conta); e/ou (ii) a implementar outras medidas de proteção contra o *bill shock*.

PAÍS	APLICATIVO ONLINE DE VERIFICAÇÃO INSTANTÂNEA DE CONTA	OUTRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA O CHOQUE NA CONTA ("BILL SHOCK")
República Tcheca	Não regulamentado. Os operadores voluntariamente oferecem aplicativos móveis para monitorar o consumo. Informações sobre o consumo real também estão disponíveis no serviço de autoatendimento da web.	Não regulamentado.
França	Não regulamentado. Os operadores oferecem um aplicativo chamado "suivi conso" (rastreamento de consumo). Exemplo: Orange (mobile) ⁷⁵ .	Não. Em 2011, foi apresentado um projeto de lei ⁷⁶ sobre o reforço da proteção e informações fornecidas aos consumidores. A lei incluiu dispositivos para evitar choque de contas. Os consumidores seriam alertados quando a conta do telefone celular (incluindo chamadas, SMS e dados usados na França e no exterior) excedesse € 40 e o acesso seria bloqueado se a conta excedesse € 50 (a menos que o consumidor decidisse de outra forma). No entanto, não houve novos desenvolvimentos após o projeto de lei ter sido transmitido à Assembleia Nacional para uma segunda leitura em 23 de dezembro de 2011.
Alemanha	Não regulamentado. Os dados móveis estão incluídos na nova regulamentação sobre transparência que entrou em vigor em 1 de junho de 2017 ⁷⁷ . Um mecanismo de controle de custos está incluído no art. 11 da ordenança. Os operadores oferecem uma verificação de fatura on-line e também informações sobre os gastos reais. Exemplo: T-mobile ⁷⁸ .	Proposta. A nova regulamentação sobre a transparência (artigo 11 ⁷⁹) propõe um mecanismo de alerta para informar os clientes sobre o consumo anormal ou superior ao normal no volume de dados móveis.

⁷³ Disponível em <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/16/stand-van-zaken-uitvoering-moties-inzake-transparantie-internetsnelheden-en-kosten-mobiel-datagebruik.html>. Acesso 20 mar. 2018.

⁷⁴ Disponível em <http://www.movistar.es/particulares/movil/servicios/ficha/contrato-consulta-de-consumo>.

⁷⁵ Disponível em <http://assistance.orange.fr/consulter-votre-suivi-conso-mobile-1993.php>. Acesso 20 mar. 2018.

⁷⁶ Disponível em <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl11-012.html>. Acesso 20 mar. 2018.

⁷⁷

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Anbieterpflichten/Kundenschutz/Transparenzma%C3%9Fnahmen/bgbl_2016_Teil1_Nr.62.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Acesso 20 mar. 2018.

⁷⁸ <https://www.t-mobile.de/kontocheck/0,13650,19146-,00.html> e <https://www.teltarif.de/mobilfunk/kostenkontrolle.html>. Acesso 20 mar. 2018.

PAÍIS	APLICATIVO ONLINE DE VERIFICAÇÃO INSTANTÂNEA DE CONTA	OUTRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA O CHOQUE NA CONTA ("BILL SHOCK")
Itália	Não regulamentado. No entanto, esses aplicativos geralmente são oferecidos por operadores.	Sim. No bloqueio de chamadas para certos números Premium Rate Service - PRS ⁸⁰ . Bloqueado automaticamente, a menos que solicitado pelo usuário final. (Decisão AGCOM 600/09/CONS ⁸¹). Outras medidas sobre transparência foram propostas.
Países Baixos	Não regulamentado. No entanto, esses aplicativos geralmente são oferecidos por operadores. É aplicável um código de conduta de junho de 2012 ⁸² , estabelecido a pedido do ministério e da NRA.	Sim. Os operadores devem exibir um conjunto abrangente e detalhado dos elementos tarifários mais importantes. (Anexo 1 ao Decreto ministerial sobre o serviço universal e os interesses dos utilizadores finais ⁸³)
Espanha	Não regulamentado. No entanto, esses aplicativos geralmente são oferecidos por operadores.	Não. Em maio de 2015, o ministério anunciou ⁸⁴ a próxima revisão da Declaração de Direitos ⁸⁵ existente para os consumidores de serviços de comunicações eletrônicas, em particular para melhorar a informação do usuário final em qualquer tipo de chamada que não esteja incluída no pacote. Não há novos desenvolvimentos por enquanto.
Suécia	Não regulamentado. No entanto, esses aplicativos geralmente são oferecidos por operadores.	Não regulamentado. Os provedores de serviços podem definir limites de uso específicos. A Telia aplica um limite geral de SEK 5.000 (€ 510.57) para todos os serviços, salvo acordo em contrário. Se o limite for excedido, o assinante deve pagar o valor o mais tardar em uma data especificada pela Telia. (Termos e condições gerais da Telia, seção 5.9 ⁸⁶)

79

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Anbieterpflichten/Kundenschutz/Transparenzmaßnahmen/TK_TransparenzVO_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁰ Premium Rate Service – PRS – números em que os usuários chamadores pagam um alto preço para serviços de conversação ao vivo ou similares.

⁸¹ <http://www.agcom.it/default.aspx?message=viewdocument&DocID=3452>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸² <https://www.simyo.nl/templates/assets/pdf/gedragcodes/20120711-Gedragcode-TMD-versie-2.0-ondertekend.pdf>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016709/2017-07-01#Bijlage1>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁴ http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novedades/Paginas/Plan_mejora_atencion_usuarios.aspx. Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁵ <http://www.boe.es/boe/dias/2009/05/30/pdfs/BOE-A-2009-8961.pdf>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁶ https://www.telia.se/dam/jcr:15d1e633-db1e-41d1-bc07-292c643ee55e/T125414-06-Telias_allma_nna_villkor_fr.o.m._1_januari_2016.pdf Acesso 20 mar. 2018.

PAÍS	APLICATIVO ONLINE DE VERIFICAÇÃO INSTANTÂNEA DE CONTA	OUTRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO CONTRA O CHOQUE NA CONTA ("BILL SHOCK")
Reino Unido	Não regulamentado. Na prática, todos os operadores oferecem essa capacidade por meio de seus sites / aplicativos (os usuários devem se registrar e fazer login para acessar o aplicativo).	Não regulamentado. Várias abordagens na prática ⁸⁷ . Por exemplo, a maioria dos operadores que oferecem combos de dados envia aos usuários aviso antes que o subsídio de dados seja usado e algumas operadoras captam os custos diários de uso de dados. O governo do Reino Unido, em 3 de dezembro de 2013, anunciou um acordo com os principais operadores móveis e fixos, abrangendo medidas para evitar choques nas contas ⁸⁸ .

Em estudo diverso, sobre políticas de uso justo para banda larga móvel ("*Fair use policies for mobile broadband*")⁸⁹, a Cullen International indica que existe regulamentação sobre questões afeitas ao acompanhamento do consumo na Europa. Na Itália, por exemplo, a já mencionada Decisão AGCOM 326/10/CONS⁹⁰ estabeleceu regras sobre medidas de transparência, incluindo alertas automáticos, quando os clientes atingem limites de dados ou outros limites contratuais de consumo. Na Suécia, em igual sentido, regulamentos PTS sobre o conteúdo de acordos padrão entre provedores de serviços de comunicações eletrônicas e usuários finais (PTSFS 2013:3⁹¹) contêm obrigações gerais de transparência que exigem que os prestadores de serviços de telecomunicações incluam em seus contratos com consumidores informações sobre quaisquer condições que limitem o volume de dados, o uso duração e / ou acesso a serviços e aplicativos específicos.

O mesmo estudo identifica existir, em diversos países, ferramentas de monitoramento on-line do consumo e/ou alertas via SMS/e-mail/pop-up no computador quando do atingimento de um determinado limite de consumo (tempo ou volume), notadamente na República Tcheca (app de monitoramento on-line), na França (alerta via SMS em caso de uso "não razoável" da oferta ilimitada), na Itália (ferramentas de monitoramento on-line, alertas via SMS, e-mail ou uma janela pop-up no computador do usuário final quando atingido um determinado limite de consumo, por tempo ou volume), nos Países Baixos (alertas via SMS quando 80% e 100% do limite de dados é atingido) e na Espanha (ferramentas de monitoramento on-line).

Em Portugal, as regras sobre faturamento e acompanhamento de consumo são, em sua maior parte, contratualmente estabelecidas e não normativamente previstas.

⁸⁷ <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/costs-and-billing/avoiding-bill-shock-when-using-your-mobile-phone-in-the-uk>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁸ Disponível em <https://www.gov.uk/government/news/putting-an-end-to-shock-mobile-bills>. Acesso 20 mar. 2018.

⁸⁹ Fonte: Cullen International. Novembro de 2017. Report Nr. CTTEEU20170186.

⁹⁰ Disponível em

https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_assetEntryId=632854&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_type=document Acesso 20 mar. 2018.

⁹¹ Disponível em http://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/legala-dokument/foreskrifter/telefoni/ptsfs_2013_3.pdf.

Neste sentido, a Autoridade Nacional de Comunicações - Anacom informa acerca do tema “gestão de consumos” em seu Portal do Consumidor, que, naquele país, é uma faculdade do operador a disponibilização de meios de controle de consumo⁹².

A Guia do Consumidor da Anacom sobre “Faturação de serviços”, em sua página 9⁹³, informa o seguinte, deixando claro o caráter eletivo do acompanhamento do consumo:

“Os operadores devem divulgar os meios que disponibilizam aos seus clientes para controlo de consumos, quando existam. Pergunte ao seu operador se esta funcionalidade está disponível e como pode ativá-la.” (grifos nossos)

O art. 48.º-1-j da Lei das Comunicações Eletrônicas - LCE, Lei nº 5/2004⁹⁴, atribui ao contrato a definição das condições específicas sobre a faturação detalhada. Finalmente, a Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Lei 23/96, que cria no ordenamento jurídico português alguns mecanismos destinados a proteger o usuário de serviços públicos essenciais, traz dispositivos semelhantes e/ou complementares, notadamente em seus arts. 4º; 9º; e 47⁹⁵.

Na Colômbia, a “*Resolución No. 5111 de 2017, da Comisión de Regulación de Comunicaciones*”, por meio da qual, entre outros, se estabeleceu o regime de proteção dos direitos dos usuários de serviços de comunicações, possui diversos dispositivos que tratam do acompanhamento do consumo:

- o artigo 2.1.10.8. (“*Información del Servicio de Acceso a Internet*”)⁹⁶ apresenta regras sobre informações mínimas que os usuários dos serviços de Comunicações podem consultar através dos chamados “medios de atención” (definidos na *Sección 25*. da referida norma).
- o artigo 2.1.14.2. (“*Información Durante La Vigencia de La Recarga*”)⁹⁷ trata especificamente da disponibilização de informações sobre o crédito e a recarga.
- nos dispositivos pertencentes à Seção 15 (“*Consumo*”), artigos 2.1.15.1 e 2.1.15.2., são apresentadas regras sobre o controle e o histórico de consumo⁹⁸.

No México, há previsão expressa, no item 15 da “*Carta de Derechos Mínimos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones*”⁹⁹, do direito de o consumidor de serviços de telecomunicações consultar gratuitamente seu saldo sem custo e sem que haja condicionamento para aquisição de saldo adicional. No mesmo sentido, é o art. 191, I da “*Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión – LFTR*”¹⁰⁰.

⁹² Conforme se verifica no explicativo disponível em <http://www.anacom-consumidor.com/gestao-de-consumos>. Acesso 20 mar. 2018.

⁹³ Disponível em <http://guias.anacom-consumidor.com/books/wjsj/#p=9>. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁴ Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1439A0048&nid=1439&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nvers_ao=. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁵ Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1436&tabela=leis. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁶ Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>, pg. 12. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁷ Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>, pg. 15. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁸ Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>, pg. 16. Acesso 20 mar. 2018.

⁹⁹ Disponível em http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399492&fecha=06/07/2015. Acesso 20 mar. 2018.

¹⁰⁰ Disponível em http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf. Acesso 20 mar. 2018.

Na Argentina, no “*Reglamento de Clientes de los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*”¹⁰¹ não há dispositivo atinente ao controle do consumo ou consulta de saldo. Consta, no entanto, do “Artículo 8º”, “c)”, da referida norma, expressamente, o direito do consumidor de receber informações precisas, efetivas, suficientes, transparentes e atualizadas sobre as condições oferecidas pelo prestador.

Operadoras como a Orange, na França fornecem mecanismo de acompanhamento que permite ao consumidor acompanhar o consumo além do pacote, chamadas ocorridas no período em curso, SMS/MMS e seu consumo de internet. Esse mecanismo não se aplica aos consumidores que possuem serviços ilimitados, ou àqueles em que a velocidade da internet é reduzida após o consumo do pacote¹⁰².

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as atuais obrigações sobre acompanhamento de consumo (status quo);

Alternativa B – Excluir as obrigações de viabilização de acompanhamento de consumo e aviso de esgotamento de franquia;

Alternativa C – Manter as obrigações de viabilização de acompanhamento do consumo e aviso de esgotamento de franquia, aplicando-a apenas quando há limitações ao consumo ou cobranças extras ao consumidor.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as atuais obrigações sobre acompanhamento de consumo (status quo)

Apesar de ser uma regra já posta, foi preciso estabelecer contornos ao seu cumprimento quando das discussões ocorridas no Grupo de Implantação do RGC.

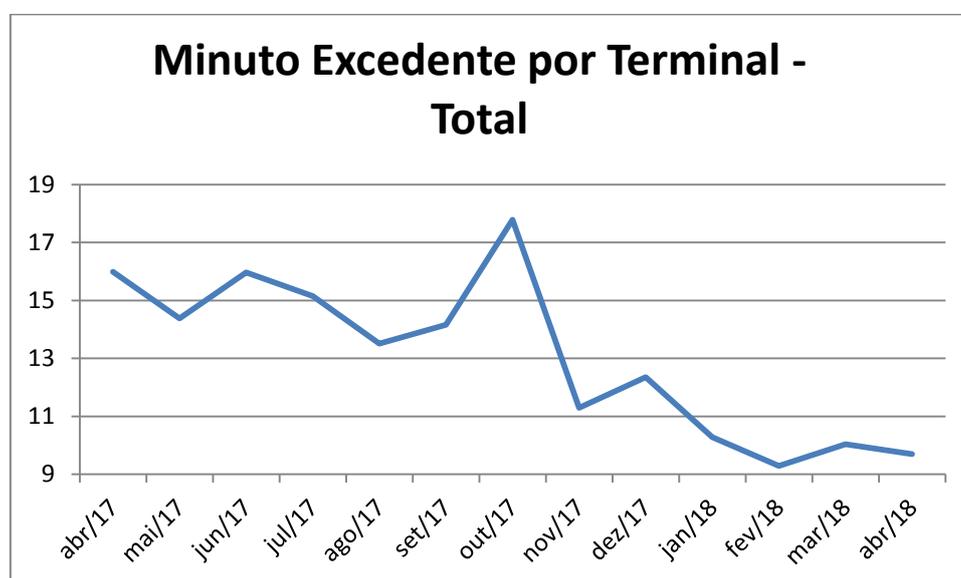
¹⁰¹ Disponível em <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/pdfAnexoPrimera/5455526A01.pdf/20180104/1>. Acesso 20 mar. 2018.

¹⁰² **Remarque:** le détail des appels, SMS et MMS inclus dans votre offre illimitée et de l’Internet mobile en débit réduit au-delà d’un seuil n’apparaît pas dans la facture détaillée. (fonte: https://assistance.orange.fr/assistance-commerciale/la-facture-le-suivi-conso/suivre-la-consommation/suivi-conso-vos-services-mobile_44083-44734) Acesso em 10 de julho de 2018.

Apenas para exemplificar, na telefonia fixa, serviço em que foram apontadas as maiores dificuldades referentes às obrigações de acompanhamento de consumo e aviso de esgotamento de franquia (embora também tenham sido relatados para a telefonia móvel pós-paga e, por vezes, para a conexão de dados fixa), o contorno adotado e que ainda exige certo esforço para o cumprimento da obrigação permite que as prestadoras informem o consumo com defasagem máxima de 10 (dez) dias. Obviamente que o atraso da informação compromete o objetivo da norma, de evitar excesso de cobrança.

Porém, para que o comando seja implementado a contento na telefonia fixa, com acompanhamento do consumo em tempo real ou quase real, é necessário investimento para alterações de sistemas legados da ordem de 40 milhões de dólares para uma única prestadora, conforme estimativa informada à Anatel¹⁰³.

No entanto, trata-se de um serviço pelo qual a população vem perdendo o interesse¹⁰⁴. Os dados referentes ao Plano Básico de telefonia fixa (plano que, por determinação regulamentar, deve prever 200 minutos de franquia) exemplificam bem esse panorama, ao demonstrarem que, enquanto em abril de 2017, na média, as pessoas falavam 16 minutos a mais que sua franquia, em abril de 2018, esse número caiu para menos de 10 minutos, representando uma queda de mais de 39% em minutagem excedente à franquia.

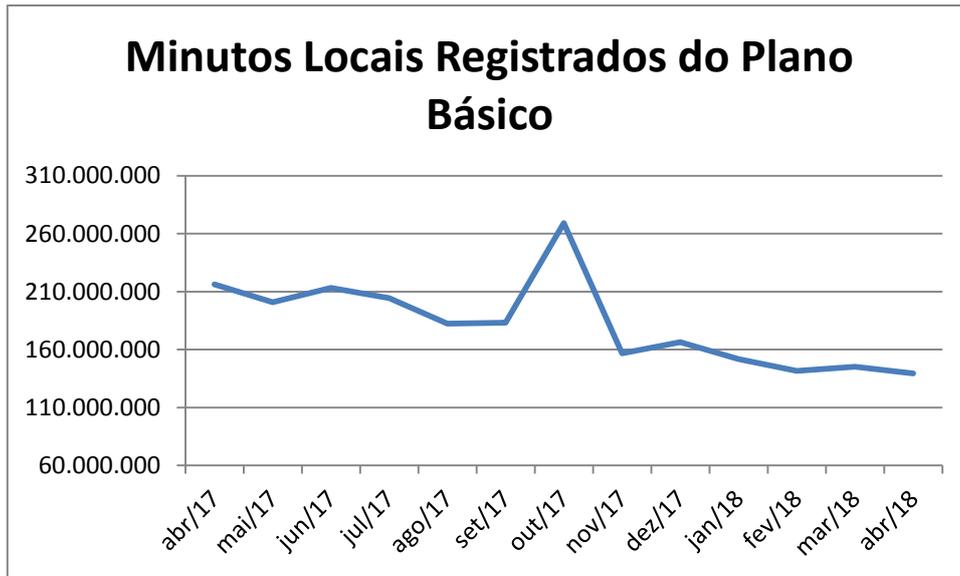


Fonte: SRT – Reajuste de Tarifas do STFC

De forma geral, os dados também demonstram uma queda de 35% dos minutos locais registrados no Plano Básico do STFC em apenas um ano:

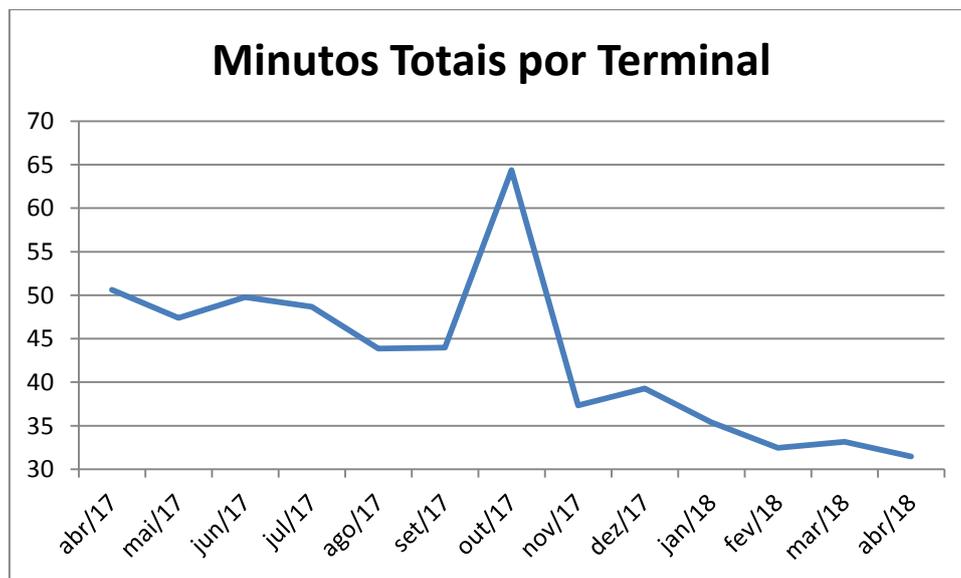
¹⁰³ Processo nº 53500.009338/2016-28 (SEI nº 0438371) - processo com restrição de acesso; e Processo nº 53500.013843/2016-77.

¹⁰⁴ De acordo com dados divulgados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), o Brasil registrou 40.459.554 linhas fixas em operação no mês de março de 2018. Em relação ao mês anterior, março apresentou redução de 94.503 assinantes e nos últimos 12 meses, a redução foi de 1.208.833 linhas. (Fonte: <http://www.anatel.gov.br/dados/destaque-1/331-brasil-tem-40-55-milhoes-linhas-fixas-em-operacao-no-mes-de-fevereiro> - consulta realizada em 8/6/2018).



Fonte: SRT – Reajuste de Tarifas do STFC

Ainda tomando o plano básico como exemplo, relativamente aos minutos totais registrados por terminal, o gráfico abaixo apresenta praticamente a mesma inclinação do gráfico de minutos excedentes por terminal, acumulando uma queda de 38% em um ano, o que sugere que a tendência de queda de uso do serviço independe da franquia, sendo um comportamento geral.



Fonte: SRT – Reajuste de Tarifas do STFC

Assim, a manutenção da norma atualmente vigente, embora tenha o escopo de informar o usuário, ao menos para o STFC¹⁰⁵, em função do lapso de tempo, tem efeitos limitados no que se refere a evitar o excesso na

¹⁰⁵ Nos termos do previsto no Manual Técnico – Operacional dos Procedimentos de Implantação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – MORGC, as prestadoras de Telefonia Fixa (voz) devem colocar informações referentes ao consumo para acompanhamento pelo consumidor com defasagem máxima de 10 (dez) dias, após o consumo. Para os demais serviços os prazos são: 5 (cinco) dias para Dados na Banda Larga Fixa, Voz e SMS Pré-pagos; e 3 (três) dias para Dados na Telefonia móvel.

cobrança, caso não seja promovido investimento na ordem de milhões de dólares. Tal valor dispendido em um serviço com perda de receita e de assinantes pode ser repassado ao consumidor em forma de preços mais altos, fazendo com que o serviço perca ainda mais mercado, o que não é desejável. Assim, verifica-se que o custo não acarreta em benefícios na mesma medida para o consumidor.

Por outro lado, manter a norma e permitir que as condições de contorno se perpetuem evita a contestação da sociedade (por meio dos cidadãos e/ou de representantes instituídos, tais como órgãos de defesa do consumidor ou Ministérios Públicos) quanto a eventual alteração normativa.

Alternativa B: Excluir as obrigações de viabilização de acompanhamento de consumo e aviso de esgotamento de franquia

Nesta alternativa, se prevê a exclusão do ordenamento jurídico setorial da regra de viabilização de acompanhamento do consumo e aviso de esgotamento de franquia, deixando a critério da prestadora ofertar eventual ferramenta de controle como um diferencial competitivo.

Em muitos dos países estudados, observa-se que, mesmo não havendo obrigação regulamentar, existe, em sua maioria, ações relativas ao objeto em comento, ainda que só para o serviço móvel e para a conexão de dados, o que demonstra a relevância mundial do tema. Nesse contexto, excluir a obrigação seria dispor de uma intervenção regulatória em ações que trazem maior transparência da informação para o consumidor. Não se vislumbram, portanto, benefícios diretos para o consumidor e para a Anatel na exclusão das obrigações de viabilização de acompanhamento do consumo e aviso de esgotamento de franquia, deixando relevante informação, que garante transparência, como um item de cumprimento facultativo.

Para a Anatel, ainda, a alteração da regra pode gerar custo regulatório significativo, sob a forma de contestação da sociedade (por meio dos cidadãos e/ou de representantes instituídos, tais como órgãos de defesa do consumidor ou Ministério Público) quanto à alteração da norma que, mesmo baseada em dados, pode ser entendida como prejudicial para o consumidor final e em tema (cobrança) que ainda é um dos principais motivos de reclamação do serviço.

Por outro lado, a retirada dessa obrigação tende a reduzir os custos regulatórios, seja para os atuais prestadores ou para novos que desejem entrar no mercado de telecomunicações. Em mercados em que o ingresso de novos competidores é desejável, a redução de custos regulatórios acarreta menores barreiras à entrada de novos prestadores no setor, o que, ainda que indiretamente, representa benefícios para os consumidores.

Vale dizer, todavia, que para as prestadoras atuais que já realizaram a implantação de tal mecanismo, os gastos já foram realizados. Para elas, a retirada das obrigações referentes acompanhamento do consumo poderia significar que seus concorrentes têm uma vantagem competitiva não-isonômica.

Por oportuno, é preciso lembrar que ferramentas para evitar o *bill shock* surgiram justamente em razão de gastos não previstos na cobrança do serviço móvel pós-pago, o mais afetado pela cobrança imprevista.

Às prestadoras a alternativa traria benefícios no sentido de reduzir custos regulatórios.

Alternativa C: Manter as obrigações de viabilização de acompanhamento do consumo e aviso de esgotamento de franquia, aplicando-a apenas quando há limitações ao consumo ou cobranças extras ao consumidor

O acompanhamento do consumo, de modo geral, possibilita ao consumidor de serviços de telecomunicações o acesso a informações cruciais para que possa fruir o serviço de maneira mais adequada e consciente, bem como evitar o *bill shock*. No caso de ofertas com a previsão de franquias, essa informação é ainda mais crítica. Boa parte das ofertas comercializadas hoje na telefonia móvel estabelece franquias de consumo de dados, com previsão para o corte da conexão após o atingimento de seu limite máximo. Após atingido esse limite, em geral as prestadoras facultam ao consumidor a possibilidade de contratação de pacotes adicionais de dados.

No caso de ofertas comercializadas com franquias, portanto, o acompanhamento do consumo e o aviso de que ele se encontra próximo ao limite contratado são utilizados pelo consumidor não apenas com o objetivo de previsão de faturamento, mas para dar previsibilidade à própria continuidade do uso do serviço contratado (que pode interrompido, mesmo que temporariamente, após o atingimento da franquia).

As discussões em torno da implementação do RGC, em 2014, verificaram essa especificidade das ofertas com franquias. E, reconhecendo as dificuldades operacionais¹⁰⁶ para a implantação de ferramentas de acompanhamento de consumo de maneira irrestrita para todos os serviços, determinou que tal obrigação passaria a ser cobrada pela Anatel unicamente nos casos em que os serviços fossem comercializados com a previsão de franquias de consumo e fossem aplicadas medidas restritivas ao consumo.

Essa opção, portanto, obriga a disponibilização de ferramentas apenas para os casos em que o acompanhamento do consumo é mais crítico para o consumidor com impacto prático em seu uso e na disponibilidade do serviço, garantindo assim os seus direitos à informação e sua capacidade de administrar o consumo com vistas a continuar utilizando o serviço sem interrupções inesperadas. Por outro lado, desonera as prestadoras de investimentos vultosos em ferramentas de forma indiscriminada quanto à oferta e que não necessariamente trarão informações críticas ao consumidor ou impacto prático em seu uso.

Para as prestadoras a alternativa é vantajosa, pois não impõe, necessariamente, um investimento em plataformas de faturamento. Dessa forma, caso não desejem investir em ferramentas de acompanhamento de consumo e de aviso de esgotamento de franquia¹⁰⁷, bastaria a criação de ofertas que não imponham limitações ao consumo ou cobranças extras ao consumidor.

¹⁰⁶ Processo 53500.005373/2015-97.

¹⁰⁷ Considerando que o principal motivo para a resistência à regra do RGC é econômico, como informa o Item 4.2.5. da Análise nº 194/2015-GCRZ, de 01/10/2015 (SEI nº 0476757, pg. 80 – fls. 148 vº do documento digitalizado), realizada no curso do Processo 53500.005373/2015, que discutiu solicitação de dilação do prazo para atendimento da obrigação prevista no art. 22, VIII, do RGC, no sentido de que “as prestadoras ALGAR TELECOM e GVT, em correspondências encaminhadas à Agência e acostadas aos autos, informaram que o pleno atendimento da obrigação em tela dar-se-ia no prazo regulamentar, após implementação de ajustes de desenvolvimento de sistemas de tecnologia e informação”.

Ocorre que, em determinados casos, as prestadoras não são livres para formatarem suas ofertas e a franquia advém de uma imposição regulamentar, como segue:

- Plano Básico das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC: Por determinação regulamentar¹⁰⁸, as Concessionárias devem ofertar o Plano Básico composto de uma franquia de 200 (duzentos) minutos para a classe residencial e 150 (cento e cinquenta) minutos para as classes não residencial e tronco;
- Acesso Individual Classe Especial – AICE¹⁰⁹: ofertado pelas Concessionárias do STFC a assinantes de baixa renda, é composto por uma franquia mensal de 90 (noventa) minutos;
- Planos de Serviços do SMP decorrentes do Edital nº004/2012/PVCPR/SPC-Anatel, que determinou às proponentes vencedoras o compromisso de oferta, pelo prazo mínimo de cinco anos, na área de cobertura dos municípios atendidos conforme cronograma daquele Edital, de:
 - 5.5.1.1. Plano de serviço de telecomunicações de voz pré-pago com preço igual ou inferior a R\$ 0,31600 por minuto para ligações locais, e plano de serviço de telecomunicações de voz pós-pago, com franquia mensal de 100 (cem) minutos com preço igual ou inferior a R\$ 31,60000 por mês, líquidos de tributos; e
 - 5.5.1.2. Plano de serviço de telecomunicações de dados com taxa de transmissão de 256 kbps de download e de 128 kbps de upload, ou taxa de transmissão de 1 Mbps de download e 256 kbps de upload, de acordo com os compromissos e prazos dispostos no ANEXO II-B, com preço igual ou inferior a R\$ 32,59465 por mês, líquido de tributos.

Nesses casos em que não há liberdade da prestadora na formatação da oferta, é preciso reconhecer o custo da obrigação regulamentar de acompanhamento do consumo e criar uma exceção para equilibrar a regra.

Em resumo, aquelas prestadoras que não têm condições de prestar informações adequadas ao consumidor sobre o acompanhamento de seu consumo, devem formatar suas ofertas de forma diversa, atuando com responsabilidade, transparência, lealdade e boa-fé. Por outro lado, nos casos de imposição normativa de franquia, a alternativa em tela deve criar uma exceção à regra de fornecer informações do consumo, não impondo, além da Oferta, novos custos decorrentes da obrigação regulamentar.

Para o consumidor, a possibilidade de acompanhamento do consumo quando da existência de franquia é medida benéfica e aderente às regras consumeristas, voltadas à proteção do hipossuficiente e à redução da assimetria informacional existente entre a empresa e o usuário do serviço, notadamente quando determinado nível de consumo é o fator determinante para imposição de limitações ao consumo ou cobranças extras ao consumidor. Representa, neste sentido, medida que aumenta tanto a compreensão do consumidor sobre o que e como está consumindo, quanto a transparência na prestação do serviço adquirido.

Demais disso, a alternativa pode ser vantajosa para o consumidor também na medida em que mantém a previsibilidade de seus gastos e não necessariamente acarreta em impacto no custo do serviço.

¹⁰⁸ Resolução nº 552, de 2010, revogada pela Resolução nº 678, de 2017.

¹⁰⁹ Resolução nº 586, de 2012.

Para a Anatel, a alternativa se volta ao fim pretendido inicialmente pela imposição da regra no RGC vigente e mantém o enfrentamento ao ofensor de reclamações de cobrança, equilibrando interesses dos consumidores e das prestadoras de serviços.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Manutenção do desequilíbrio entre os benefícios trazidos pela regra e os custos de sua implementação de forma efetiva; ou Questionamentos decorrentes das condições de contorno adotadas para não imputar custos sobre o serviço, o que torna a norma pouco efetiva.	Não há benefícios significativos.	Questionamentos da sociedade pela exclusão da norma.	Não há benefícios significativos.	Não se vislumbram custos significativos.	Melhor equilíbrio entre os custos da obrigação e os interesses dos consumidores.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Em alguns casos, o custo para a implementação da norma de forma efetiva é elevado.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Redução de carga regulatória.	Readequação de suas ofertas caso não seja possível fornecer adequado acompanhamento do consumo.	Redução de carga regulatória.
Consumidores	Manutenção de norma pouco efetiva; ou Risco de repasse de custos para a implementação efetiva da norma.	Previsibilidade do consumo ao longo do período de faturamento, ainda que com atraso significativo entre o consumo e a data da informação.	Possível perda de capacidade de acompanhar o consumo, com redução da transparência e possível queda da satisfação com o serviço.	Não se vislumbram benefícios para o consumidor	Não se vislumbram custos significativos.	Manutenção da possibilidade de acompanhar o consumo.

SEÇÃO 3 CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

As razões inicialmente levantadas por ocasião da primeira formulação do RGC permanecem como de primeira ordem de importância para o consumidor ainda nos dias atuais, sobretudo a necessidade de evitar que o consumidor seja surpreendido com cobranças de valores exagerados (“bill shock”) e de permitir que ele tenha condições de planejar o consumo do serviço ao longo do período de faturação, de modo a não ficar sem o serviço ou não ser obrigado a realizar despesas não previstas. Em verdade, a transparência na relação de consumo e o empoderamento do consumidor por meio de ferramentas e informações continuam como diretrizes orientadoras do RGC.

Não obstante, é importante reconhecer os custos impostos pela obrigação regulamentar e equilibrá-los com os direitos do consumidor para evitar que tais custos sejam, ao final, a ele repassados.

Dessa forma, a alternativa que melhor equilibra essa relação é a C, que obriga a disponibilização de ferramentas nos casos em que o acompanhamento do consumo tem impacto prático para o consumidor no uso e disponibilidade do serviço, garantindo assim seu direito à informação e sua capacidade de administrar o consumo com vistas a continuar utilizando o serviço sem interrupções ou custos inesperados.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A operacionalização da alternativa se dá com a adequação da redação dos artigos que versam sobre a matéria no RGC, prevendo que o acompanhamento do consumo ocorre quando há uma franquia e que o aviso de esgotamento de franquia não será obrigatório quando a existência de franquia na Oferta decorre de uma imposição normativa.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será realizado por meio da avaliação de reclamações no Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 02: TRANSPARÊNCIA NA COBRANÇA

SUBTEMA 01: ENVIO DE DOCUMENTO DE COBRANÇA

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

Atualmente, o documento de cobrança (fatura) deve ser entregue, por padrão, de forma impressa ao consumidor. Ao mesmo tempo, pode ser acessado em formato digital no Espaço Reservado. O RGC, art. 76, §1º, permite, ainda, que a prestadora forneça a fatura apenas em meio eletrônico caso o consumidor autorize prévia e expressamente.

Durante a Tomada de Subsídios, o setor regulado propôs que a fatura digital se torne a opção padrão, e que a fatura impressa seja enviada àqueles que assim desejarem. Entre os motivos apontados estão o aumento da digitalização dos serviços e avanço da inclusão digital; os problemas de entrega de documentos de cobrança por parte dos Correios, como a não entrega em “áreas de risco”; o impacto ambiental causado pela exigência de entrega de fatura impressa; o volume de não recebimento de conta pelo meio tradicional como a mudança de endereço não comunicada em tempo hábil e custos decorrentes; alterações de nomes de logradouros e faixas de CEP.

Qual é o contexto do problema?

Segundo a pesquisa TIC Domicílios¹¹⁰ 2017, 61% (42,1 milhões) dos domicílios brasileiros têm acesso à internet. Essa presença é de 99% na classe A, 93% na classe B, 69% na classe C e 30% nas classes D/E, consideradas as conexões realizadas por desktop, celular ou ambos. Em relação aos números de 2016, houve um aumento de 7% nos lares conectados (54% para 61%).

A TIC Domicílios também levanta os números de usuários individuais de internet, que atualmente é de 120,7 milhões, ou 67% dos brasileiros. A proporção de usuários de Internet no Brasil cresceu seis pontos percentuais em relação à edição passada da pesquisa, passando de 61% (2016) para 67% (2017).

A penetração cada vez maior do serviço de banda larga e também dos acessos individuais no país são pontos a favor da adoção da digitalização do consumidor, além da questão associada à sustentabilidade. Por outro lado, a proporção de domicílios ainda desconectados indica que determinados usuários ainda necessitam da fatura impressa.

Nesse contexto, uma prestadora apresentou que 24% da sua base de assinantes já recebem a fatura por meio digital. Outra prestadora¹¹¹ informou que, no segmento B2C, cerca de 49% das faturas são entregues digitalmente e que 94% dos assinantes que optaram por receber a fatura digital não retornam para o meio convencional de fatura impressa.

Para a ampliação desse número, o setor regulado entende que deve haver uma mudança de postura do regulador para que a transformação cultural possa ocorrer¹¹². Complementa a Claro¹¹³ que, muitas vezes, o consumidor não se opõe à fatura digital, mas resiste a solicitá-la.

¹¹⁰ TIC Domicílios 2017 – Principais resultados. Disponível em https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_imprensa.pdf. Acesso à internet por banda larga volta a crescer nos domicílios brasileiros. Disponível em <https://cetic.br/noticia/acesso-a-internet-por-banda-larga-volta-a-crescer-nos-domicilios-brasileiros/>.

¹¹¹ Petição [REDACTED] p. 18 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

¹¹² Nextel (SEI nº 2809415).

¹¹³ Claro (SEI nº 2793894).

Além da facilidade de acesso da fatura digital, há ainda unanimidade entre as prestadoras de que o envio da fatura impressa feita pela Empresa de Correios e Telégrafos - ECT, que detém o monopólio de mercado, não atende às expectativas de qualidade e pontualidade de entrega dos documentos. Excepcionalmente, em algumas cidades, em área rural, logradouros de difícil acesso ou de risco, a ECT sequer realiza a entrega¹¹⁴.

Relativamente a problemas com o recebimento do documento de cobrança, uma prestadora¹¹⁵ analisou as localidades ofensoras entre janeiro e junho de 2017, apurando média de 35% (trinta e cinco por cento) das reclamações referentes a áreas de risco e outros 12% (doze por cento) das reclamações referentes a zonas rurais não atendidas pela ECT.

Em relação às áreas de risco, 66% (sessenta e seis por cento) do total de reclamações referem-se à conta de telefonia fixa, sendo 48% (quarenta e oito por cento) do total de reclamações no Estado do Rio de Janeiro. Já em relação a zonas rurais, 58% (cinquenta e oito por cento) referem-se à conta da telefonia fixa, sendo 42% (quarenta e dois por cento) no Estado de Minas Gerais.

Outra Prestadora¹¹⁶ informou que, conforme levantamento amostral realizado, 8% (oito por cento) dos documentos de cobrança enviados não são entregues, enquanto 0,5% (meio por cento) das faturas enviadas por e-mail são devolvidas. Nesse último caso, a devolução é motivada por falha no cadastramento do e-mail do consumidor pelo atendente.

Quanto aos custos, foi apresentado por uma prestadora que o envio de uma conta via Correios atualmente gira em torno de R\$ 1,76 por fatura. Atualmente no Brasil, são cerca de 91 (noventa e um) milhões de acessos de celular pós-pago¹¹⁷, de forma que, considerando o custo informado por fatura, a economia seria de cerca de R\$160.000.000,00 (cento e sessenta milhões de reais) mensais.

Além dos custos e problemas relatados, certa prestadora¹¹⁸ informa que o recebimento da fatura digital pode favorecer o consumidor, pois sua disponibilização ocorre até 16 dias antes do vencimento, prazo mais extenso que a obrigação de entregar a fatura impressa de até 5 dias antes do vencimento, possibilitando assim mais tempo para o consumidor analisar o conteúdo da fatura. Trata-se de vantagem que vai ao encontro de contribuições recebidas na Tomada de Subsídios realizada no Diálogo Anatel, que solicitam antecedência superior a 5 (cinco) dias no recebimento do documento de cobrança¹¹⁹.

Sob a ótica do consumidor, foi realizada pesquisa no Sistema Focus sobre os motivos “atraso na entrega do documento de cobrança” e “não entrega do documento de cobrança”. Reclamações quanto a “não entrega do documento de cobrança” são mais volumosas e apresentaram queda em 2017 com relação a 2016, à exceção da telefonia fixa.

¹¹⁴ <http://www.correios.com.br/a-a-z/areas-com-restricao-de-entrega-domiciliar>.

¹¹⁵ [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso.

¹¹⁶ [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso.

¹¹⁷ Dados de abril de 2018 disponíveis em https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/TpaFAwSw7RPfBa8?path=%2FMovel_Pessoal%2FPor_Tipo%2Fcsv.

¹¹⁸ Petição [REDACTED] p. 42 (SEI nº [REDACTED]) – documento com solicitação de restrição de acesso.

¹¹⁹ AMX – Centro Oeste e sr. Paulo Campos (SEI nº 3018318).

SERVIÇO	MOTIVO	2015	2016	Δ 2016-2015	2017	Δ 2017-2016
Banda Larga Fixa	Atraso na entrega do documento de cobrança	905	748	-17,35%	563	-24,73%
Banda Larga Fixa	Não entrega do documento de cobrança	1727	2375	37,52%	2294	-3,41%
Celular Pós-Pago	Atraso na entrega do documento de cobrança	4085	3024	-25,97%	2011	-33,50%
Celular Pós-Pago	Não entrega do documento de cobrança	10721	13287	23,93%	12893	-2,97%
Telefone Fixo	Atraso na entrega do documento de cobrança	3969	2784	-29,86%	1981	-28,84%
Telefone Fixo	Não entrega do documento de cobrança	8673	9773	12,68%	9775	0,02%
TV por Assinatura	Atraso na entrega do documento de cobrança	1811	1346	-25,68%	646	-52,01%
TV por Assinatura	Não entrega do documento de cobrança	4795	5328	11,12%	3497	-34,37%

Também foi realizado o levantamento de reclamações no sistema Focus sobre os motivos “Não consegue alterar a forma de recebimento da fatura” e “Não consegue alterar a forma de recebimento da conta”. Quantitativamente, as reclamações registradas no ano de 2016 mantiveram-se estáveis em relação a 2015, contudo, em 2017 houve uma redução de cerca de 28% em relação a 2016.

MOTIVOS	2015	2016	2017	%Δ 2015-2016	%Δ 2016-2017
Não consegue alterar a forma de recebimento da conta + Não consegue alterar a forma de recebimento da fatura	3037	3043	2176	0%	-28,5%

Ao analisar algumas das reclamações, observou-se a insatisfação do consumidor ao ter sua forma de recebimento de fatura por meio físico alterada para o meio digital sem seu consentimento, reclamando perante a Agência para que seja restituído o envio do documento de cobrança pelo meio físico.

Contrariamente ao documento de cobrança digital, o MPCON menciona a existência de diversos perfis de consumidores e a existência de parcela significativa da população com dificuldades de valer-se do sistema bancário digital, razão pela qual a alteração da regra atual acabaria impondo um ônus excessivo a esses consumidores, não obstante seja ecológica e economicamente mais eficiente.

Qual o problema a ser solucionado?

Desproporcionalidade na obrigação regulamentar de envio de documento de cobrança impresso à luz de outras opções menos custosas para entrega de documentos de cobrança.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos

serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Ademais, o Decreto nº 9.319, de 21 de maio de 2018, institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital com vistas a aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo no âmbito das iniciativas do Poder Executivo Federal.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Alinhar a regulamentação às tendências mundiais de transformação digital, mantendo o poder de escolha do consumidor entre as formas de recebimento de fatura.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Na Colômbia, a fatura entregue em meio físico é a regra, possibilitando a entrega por meio digital, desde que solicitado pelo consumidor. O prazo para entrega é de até 5 dias antes do vencimento. Caso solicite o recebimento por meio digital, o consumidor pode solicitar o relatório detalhado dos últimos 6 meses sem custo adicional.¹²⁰

No Chile, existe decreto que estabelece regras e informações mínimas a serem prestadas ao consumidor em relação ao serviço de faturamento, entre elas destaca-se a possibilidade do envio do documento de faturamento em papel ou formato digital, conforme o caso, assim como a permissão de entrega digital do documento de cobrança, caso o prestador possua este serviço¹²¹.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter a regra de fatura impressa como padrão e a fatura digital como opcional (status quo);

Alternativa B – Estabelecer a fatura digital como padrão e a fatura impressa apenas no caso de solicitação;

Alternativa C – Não estabelecer forma padrão de entrega de fatura, mantendo o direito do consumidor de escolher o meio para envio.

¹²⁰ Resolución nº 5111 de 2017 Artículo 2.1.13.2 <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>.

¹²¹ Decreto 18, de 1-jun-2014 – Reglamento de servicios de telecomunicaciones - Artículo 14º. i) y j) y Artículo 62º. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059429&idParte=0>.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter a regra de fatura impressa como padrão e a fatura digital como opcional (status quo)

A alternativa possui como vantagem o reforço ao consumidor de que há uma conta a ser paga. A disponibilidade da conta em mãos, em muitos casos, tem o efeito de lembrete. Além disso, a manutenção da regra atual não onera consumidores com dificuldades de se valer de sistemas digitais. Por fim, a fatura digital, como opcional, incentiva diferenciais competitivos em favor do consumidor, como descontos ou franquias extras, por exemplo, em troca da adesão à fatura digital.

Como desvantagens de se manter a norma atual, permanece a imposição de um custo mensal à Prestadora não só com o envio de documentos de cobrança, mas também com o atendimento de reclamações sobre o não recebimento ou o recebimento com atraso da conta. Vale mencionar que eventual atraso ou não entrega da fatura impõe custo ao consumidor, na medida em que o não recebimento da fatura impressa não o desonera de pagar a sua conta no vencimento, conforme entendimento reiterado da jurisprudência dos Tribunais pátrios¹²². Assim, poderá ele incorrer em cobrança de juros e multa, caso a fatura não chegue ou chegue com atraso. A alternativa também mantém o impacto ambiental pela utilização de papel nas faturas impressas.

Para a Anatel, a alternativa não gera impacto relevante.

Alternativa B: Estabelecer a fatura digital como padrão e a impressa apenas no caso de solicitação

A alternativa possui como vantagem permitir à prestadora reduzir os custos referentes a emissão e envio de fatura.

A retirada dessa obrigação, por consequência, tende a reduzir os custos necessários para prestar o serviço. Em mercados em que o ingresso de novos competidores é factível, a redução de custos regulatórios acarreta menores barreiras à entrada de novos prestadores no setor, o que, ainda que indiretamente, representa benefícios potenciais para os consumidores.

Ademais, a prestadora consegue disponibilizar a fatura e seu detalhamento com prazo anterior aos 5 (cinco) dias da disponibilização da fatura impressa, e esse adiantamento de disponibilização permite mais tempo ao consumidor para analisar sua fatura.

¹²² JUSBRASIL. Alegação de não recebimento de boleto. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Alega%C3%A7%C3%A3o+de+n%C3%A3o+recebimento+dos+boletos&idtopico=T10000002>.

Permite ainda ao consumidor acessar sua fatura de qualquer lugar, desde que esteja com acesso ao seu e-mail ou ao espaço reservado. Também proporciona segurança e privacidade ao consumidor, pois diminui o risco de que terceiros tenham acesso à sua conta por engano ou por má-fé.

A alternativa mantém o direito do consumidor em receber a fatura impressa, caso não se sinta confortável em recebê-la digitalmente ou não tenha acesso à internet, por exemplo¹²³. Todavia, impõe a ele o ônus de entrar em contato com a prestadora e solicitar a alteração para o recebimento de documento de cobrança impresso.

A alternativa também deve incluir a adoção de medidas, como o estabelecimento de um período de transição, acompanhado de ações de orientação, o que é salutar para possibilitar a adaptação do consumidor aos novos procedimentos, garantir seus direitos e prevenir inadimplência e reclamações quanto ao não recebimento da conta.

Há ainda a redução do impacto ambiental pela utilização de papel nas faturas impressas.

Para a Anatel, a alternativa não gera impacto relevante e se coaduna com as premissas gerais de revisão do RGC referentes à simplificação e redução de custos regulatórios.

Alternativa C: Não estabelecer forma padrão de entrega de fatura, mantendo o direito do consumidor de escolher o meio para envio

Considerando o problema apresentado, a alternativa se apresenta como medida mais flexível no sentido de não estabelecer uma forma de envio da fatura na regulamentação, deixando o exercício do direito de escolha para o consumidor.

Para as prestadoras, a alternativa não atende plenamente, pois a redução de custos depende de iniciativa do consumidor de escolher o meio de envio de sua fatura.

Para o consumidor, o não estabelecimento de formato padrão não agrega custos ou benefícios além dos já expostos nas alternativas anteriores, o que dependerá da sua escolha.

Para a Anatel, a não regulamentação da forma de envio da fatura está alinhada com as premissas de simplificação e redução de custo regulatório. Por outro lado, a cobrança ainda é um dos principais motivos de queixas dos consumidores e o documento de cobrança é o que materializa o consumo e dá transparência para o consumidor de seus gastos mensais, podendo gerar questionamentos e incremento de ações de acompanhamento e controle caso a prestadora não forneça o direito de escolha ao consumidor.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

¹²³ A respeito, em matéria sobre repercussão no Canadá da adoção de faturas digitais como padrão pela Koodo, um estudo revelou que 85% dos consumidores respondentes acreditavam que deveriam ter o direito de escolher receber a impressa, caso desejassem. <https://www.piworld.com/post/telecom-providers-digital-push-goes-against-consumer-preferences-and-choice/> Acesso em 17 de julho de 2018.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	<p>Possível desgaste institucional por questionamento de órgãos de defesa do consumidor</p> <p>Possível aumento de reclamações por consumidores que não desejam migrar para fatura digital</p>	Aderência aos ditames do Decreto nº 9.319, de 2018.	Possível incremento de ações de acompanhamento e controle.	Alinhamento com premissas de simplificação e redução de custo regulatório.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de envio de documentos de cobrança impressos.	Não há benefícios significativos.	Possível aumento de reclamações por consumidores que não desejam migrar para fatura digital	Redução dos atuais custos associados ao envio de fatura impressa.	Não há custos significativos.	Possibilidade de redução dos atuais custos associados ao envio de fatura impressa
Consumidores	Não há custos significativos.	Possibilidade de incentivos oriundos das Prestadoras para adesão a documento de cobrança eletrônico.	Custos de adaptação / dificuldade de acesso (em especial, de consumidores sem perfil digital)	<p>Recebimento de fatura com maior antecedência.</p> <p>Menor chance de acesso de terceiros ao documento</p>	Não há custos significativos.	<p>Manutenção do direito de receber fatura da forma que lhe for mais conveniente;</p> <p>Recebimento de fatura com maior antecedência, caso opte pela fatura digital;</p> <p>Menor chance de acesso de terceiros ao documento, caso opte pela fatura digital.</p>

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

A partir da análise dos custos e benefícios das alternativas, percebeu-se que a Alternativa C traz as vantagens das duas alternativas anteriores. É capaz de permitir às prestadoras que busquem novas formas de entregar o documento de cobrança ao consumidor, sem retirar do consumidor o direito a escolher o meio de envio do documento de cobrança.

Dessa maneira, consumidores menos familiarizados com documentos digitais permanecem com a possibilidade de escolher receber a fatura impressa em seu endereço.

Tal alternativa ainda possibilita que o documento de cobrança seja entregue com prazo maior, permitindo uma análise mais dedicada pelo consumidor, no caso do formato digital, a um menor custo para as prestadoras.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A proposta será operacionalizada com alteração da redação do RGC atual para que conste expressamente a possibilidade de envio o documento de cobrança em meio eletrônico ou impresso, a critério do consumidor.

Adicionalmente, o Grupo de Implantação pode, caso necessário, prever o tratamento da base legada, incentivando uma melhor comunicação e incremento da adesão à fatura digital.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será realizado por meio da avaliação de reclamações no sistema Focus, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

SUBTEMA 02: CAMPO MENSAGENS IMPORTANTES

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

Com o RGC, os documentos de cobrança passaram a contar com uma seção chamada “mensagens importantes”¹²⁴, na qual devem ser informados:

- a) referência a novos serviços contratados no período;
- b) alterações nas condições de provimento do serviço no mês de referência, inclusive promoções a expirar;
- c) término do prazo de permanência;
- d) reajustes que passaram a vigorar no período faturado;
- e) alerta sobre a existência de débito vencido; e,
- f) que o relatório detalhado dos serviços prestados está disponível na internet, e que pode ser solicitado, por meio impresso, de forma permanente ou não, a critério do Consumidor.

O objetivo desse campo é não somente evidenciar as informações ali contidas, mas também instituir um espaço no documento de cobrança que o consumidor se habituasse a consultar, por reunir dados que, se dispersos, poderiam dificultar a ciência do consumidor.

Na maioria, trata-se de informações que devem ser prestadas no momento da contratação, mas o campo “mensagens importantes” objetiva o seu reforço, evitando que sejam esquecidas.

Qual é o contexto do problema?

Concernente a esse assunto, o setor regulado¹²⁵ apresentou argumentos com vistas a permitir a definição de *layout* no documento de cobrança ou a flexibilizar a forma de comunicar as informações importantes, não estipulando uma forma estanque na fatura.

Do ponto de vista das prestadoras, como este item é influenciado diretamente pelos seus sistemas de faturamento, que são complexos e de elevado custo de aquisição, manutenção e customizações, as obrigações referentes ao tema são sensíveis.

A Telefônica, em contribuição apresentada na Tomada de Subsídios realizada no Diálogo Anatel, exemplifica a questão mencionando que referido campo conjuga informações relacionadas ao consumidor, mas nem todas comuns a todos os consumidores. Com isso, o tamanho do campo sofre grandes alterações, principalmente quando se trata de consumidor corporativo.

A obrigação de mensagens importantes foi discutida por uma prestadora ainda em 2015 com a Superintendência de Relações com os Consumidores - SRC¹²⁶ ao informar que comunicava as informações do inciso VIII do art. 74 de forma desagrupada em seu documento de cobrança. Contudo, a SRC informou que o objetivo do

¹²⁴ Artigo 74, VIII, do RGC.

¹²⁵ Documentos com restrição de acesso: Carta de contribuição - [REDACTED] p. 21 e 22 (SEI nº [REDACTED]); Petição [REDACTED] p. 37 e 38 (SEI nº [REDACTED]); [REDACTED]; Documentos públicos: Contribuições Tomada de Subsídios: Claro (SEI nº 2793894); Nextel (SEI nº 2809415); Algar (SEI nº 2854747); Contribuições no Diálogo Anatel: Solintel (SEI nº 3017906); Telefônica (SEI nº 3018037); NeoTV (SEI nº 3017707); Hughes do Brasil Ltda (SEI nº 3017715).

¹²⁶ Processo SEI nº 53504.015364/2015-74.

campo especial chamado “mensagens importantes” não é de somente evidenciar as informações ali contidas, mas também coligir dados que, por se encontrarem dispersos, muitas vezes dificultam a ciência do consumidor¹²⁷.

Nessa análise, foi solicitado o levantamento dos estudos técnicos do grande impacto no sistema e elevados custos no cumprimento da referida obrigação e apresentou-se que o custo seria na casa de R\$ 5 milhões para a prestadora em questão¹²⁸.

Ainda como reforço aos seus argumentos, as prestadoras mencionam, de forma geral, que certas informações do campo mensagens já são disponibilizadas por outras formas, também previstas no RGC, como no momento da contratação ou no “Espaço reservado”, o que geraria redundância de informações.

Para a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON, a padronização facilita o acesso efetivo pelo consumidor às informações que lhes são essenciais, não havendo que se deixar a cargo da prestadora a localização e/ou forma de consignação.

A Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida, embora não traga uma pergunta específica sobre o campo “mensagens importantes”, questiona o consumidor sobre a “clareza das informações na conta”, o que está relacionado ao objetivo do citado campo. A esse respeito, as notas médias obtidas em 2015, 2016 e 2017 encontram-se na tabela a seguir.

SERVIÇO	2015	2016	2017
Telefonia móvel pós-paga	7,02	7,23	7,29
Telefonia fixa	7,22	7,21	7,11
Telefonia móvel pré-paga	-	-	-
Banda larga fixa	7,20	7,06	7,00
TV por assinatura	7,66	7,46	7,41

Qual o problema a ser solucionado?

Custos e dificuldades operacionais decorrentes da implantação das regras relativas ao formato e conteúdo do campo Mensagens Importantes no documento de cobrança.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com

¹²⁷ INFORME Nº 1/2015/SEI/RCTS/SRC (SEI nº 0127068) – documento com restrição de acesso.

¹²⁸ Carta de contribuição - [REDACTED] p. 22 (SEI nº [REDACTED]) Doc com restrição de acesso.

independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Garantir o conhecimento das informações relevantes para o consumidor em sua relação jurídica com a prestadora em análise de custos e benefícios da atual regra.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Não foram encontradas referências sobre o assunto nos países analisados.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter a padronização do campo “mensagens importantes”, bem como o rol de informações obrigatórias (status quo);

Alternativa B – Permitir que o formato de entrega de informações obrigatórias na fatura seja de livre escolha pela prestadora;

Alternativa C – Revisitar o rol de informações obrigatórias e permitir às prestadoras a escolha do meio pelo qual as apresentarão.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter a padronização do campo “mensagens importantes”, bem como o rol de informações obrigatórias (status quo)

A alternativa possui como vantagem a facilidade de localização das informações, permitindo ao consumidor obtê-las de forma mais clara e visível, uma vez que estão agrupadas em um único campo padronizado da conta.

Conforme tratado anteriormente na presente AIR, informações constantes de tal campo, como reajuste, novos serviços contratados (serviços adicionais) e fidelização, por exemplo, são ofensores do serviço¹²⁹.

Como desvantagem, o fato de o rol de informações do campo “mensagens importantes” possuir dados personalizados, a depender do vulto do contrato, o ônus sobre a prestadora é considerável, com o incremento do tamanho da fatura a ser eventualmente impressa e o custo operacional de customização e integração de sistemas. Esse custo, vale dizer, tende a ser menor, com o aumento da adoção de faturas digitais pelas prestadoras e consumidores.

Ainda, com a massificação da fatura digital, a existência de um campo “mensagens importantes” na fatura ou a permissão da comunicação de tais informações por meios diversos, como SMS ou e-mail, pode ter efeito semelhante para o consumidor, de forma que manter a determinação pode equivaler a manutenção de custos regulatórios desnecessários. Contudo, considera-se também que em uma fatura digital deixam de existir as limitações de layout inerentes a uma fatura em meio físico.

Para a Anatel, a alternativa não gera impacto adicional.

Alternativa B: Permitir que o formato de entrega de informações obrigatórias na fatura seja de livre escolha pela prestadora

A alternativa tem como vantagem a otimização do tamanho do documento de cobrança, economia na quantidade de papel e despesas com impressão e, conseqüentemente, no custo final da fatura impressa. Ademais, ao conceder autonomia para que cada prestadora apresente as informações obrigatórias da melhor forma, o setor pode adequar seus sistemas com menor impacto.

Como desvantagem, a clareza e visibilidade para o consumidor podem, em um primeiro momento, ficar comprometidas, gerando necessidade de adaptação do consumidor para o melhor entendimento dos campos de sua conta. Mantém-se, contudo, a transparência da informação.

Para a Anatel, a alternativa não gera impacto adicional.

Alternativa C: Revisitar a lista de informações obrigatórias e permitir às prestadoras a escolha do meio pelo qual as apresentarão.

A alternativa visa a reanálise do rol de informações do campo “mensagens importantes” de forma a eleger aquelas que deveriam ser mantidas no documento de cobrança e as que poderiam ter a forma de apresentação flexibilizadas.

Dessa forma, no documento de cobrança, manter-se-ia apenas a informação sobre a disponibilidade do relatório detalhado e a indicação dos novos serviços contratados.

¹²⁹ Nesse contexto, vide Relatórios Anuais de Diagnóstico das Relações de Consumo dos anos de 2016 (Documento SEI nº 0722613) e de 2017 (Documento SEI nº 1454278), bem como estudos sobre Oferta Conjunta e Fidelização (SEI nº 53500.045303/2017-33) e sobre Serviços Adicionais (SEI nº 53500.045530/2017-69).

Demais informações como reajustes que passaram a vigorar, término do prazo de permanência, a existência de débito vencido, a extinção do plano de serviço ou mesmo o fim de sua vigência passariam a ser objeto de mensagens específicas, para serem comunicadas de outra forma.

Vale mencionar que a alternativa opta pela comunicação tempestiva e no decorrer do contrato. Significa dizer que informações prestadas no momento da contratação ou aquelas disponíveis no Espaço Reservado não suprem o dever de comunicação efetiva e transparente durante a vigência do contrato, pois o objetivo da norma é reforçar a informação ao consumidor.

A vantagem para a prestadora seria uma redução do custo operacional de customização e de envio do documento de cobrança (esta última, quando na forma impressa). É certo que deverá haver um compromisso das prestadoras em relação à comunicação das informações, mediante a utilização de um meio eficiente de contato com o consumidor.

Para o consumidor, a alternativa pode não gerar maiores impactos, na medida em que, com a massificação da fatura digital (que tende a diminuir o custo com impressão da fatura), a comunicação de informações por meios diversos, como SMS ou e-mail, pode ter efeito semelhante da informação no documento de cobrança, mantendo a transparência.

Para a Anatel, a flexibilização da forma de comunicação das informações exigirá ajustes no acompanhamento de obrigações, dependendo, portanto, de dados de monitoramento de reclamações para medir a eficácia da comunicação para, eventualmente, adotar outras medidas no âmbito da fiscalização regulatória.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Possível dificuldade para monitorar cumprimento das obrigações sobre comunicações que deixam ser realizadas pelo documento de cobrança para serem feitas por outros meios.	Não há benefícios significativos.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos relacionados à padronização do campo Mensagens Importantes.	Não há benefícios significativos	Não há custos significativos.	Flexibilização na forma de organizar operacionalmente as informações para apresentá-las no documento de fatura	Não há custos significativos.	Redução de custo operacional relacionado à elaboração do documento de cobrança. Otimização de informações no documento de cobrança.
Consumidores	Não há custos significativos.	Maior facilidade de localização de informações relevantes na fatura.	Possível redução de clareza e legibilidade de informações no documento de cobrança.	Continuidade da disponibilização de informações relevantes em um único documento.	Não há custos significativos.	Objetividade das informações disponibilizadas no documento de cobrança, trazendo maior clareza. Maior compatibilidade com modelagem de fatura e outros documentos de forma digital, garantindo o acesso às informações relevantes.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Diante da análise das alternativas acima, tendo em vista a diretriz¹³⁰ de aprimorar o Regulamento sem recuar nos avanços já conquistados em prol dos consumidores na regulamentação, revela-se como mais vantajosa a Alternativa C, que propõe revisar o rol de informações obrigatórias e flexibilizar o meio pelo qual as prestadoras apresentarão determinadas delas.

Nesse sentido, entendeu-se que certas informações, por sua relevância e características (como frequência e natureza pecuniária), deviam ter um mecanismo de notificação mais próximo do evento a que se referem, ao passo

¹³⁰ Portaria nº 491, de 10 de abril de 2017, atualizada pela Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018, que aprovou a Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018.

que outras poderiam estar disponíveis em parte diversa do documento de cobrança ou mesmo à disposição do consumidor na internet.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Na proposta atual, o documento de cobrança, no que se refere às informações que deve conter, é disciplinado no art. 57. Em comparação à regulamentação vigente, as informações como novos serviços contratados, término do prazo de permanência, reajustes e disponibilidade do relatório detalhado continuam objeto de regulamentação do RGC.

Destes, as informações de reajuste e o fim do prazo de permanência passarão a ter tratamento específico, determinando-se que essas informações devem ser remetidas ao consumidor com 30 dias de antecedência.

As demais informações continuam obrigatórias em documento de cobrança, mas podem ser livremente organizadas pela prestadora no documento. Ainda, a informação de débitos vencidos resta disciplinada no capítulo de Suspensão e Rescisão por Falta de Pagamento ou de Crédito da proposta atual.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será realizado por meio da avaliação de reclamações no sistema Focus, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

SUBTEMA 03: RELATÓRIO DETALHADO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, em seu art. 62, trata das informações mínimas a serem disponibilizadas no relatório detalhado, disponível no espaço reservado e, caso solicitado pelo consumidor, em forma impressa¹³¹.

O relatório detalhado corresponde a uma das medidas do RGC voltadas a aumentar a quantidade de informações disponíveis ao consumidor, diminuindo a diferença informacional existente entre consumidor e prestadora. Trata-se de um documento que contém o detalhamento de todos os serviços prestados no período faturado, tanto em Planos de Serviço pré-pago (que não gera documento de cobrança), quanto em pós-pago. Mais do que isso, é também uma questão de transparência e prestação de contas que permite ao consumidor verificar pelo que está pagando.

Qual é o contexto do problema?

Das contribuições recebidas de empresas do setor no processo de tomada de subsídios para a revisão do RGC, há consonância no sentido de que existe excesso de informações obrigatórias no relatório detalhado e que determinadas informações seriam de inviável implementação.

¹³¹ “Art. 62. A Prestadora deve fornecer relatório detalhado dos serviços e facilidades prestados, em ordem cronológica, a todos os seus Consumidores, em espaço reservado em sua página na internet e, mediante solicitação, por meio impresso, incluindo, quando aplicável, no mínimo, as seguintes informações:

I - o número chamado ou do destino da mensagem;

II - a Área de Registro ou localidade de origem e Área de Registro ou localidade do terminal de destino da chamada ou da mensagem;

III - a Área de Registro de origem da Conexão de Dados;

IV - no caso do SMP, o Código de Acesso de origem da chamada e a Área de Registro de destino quando o Consumidor se encontrar em situação de visitante, ressalvada a hipótese de bloqueio de identificação do código de acesso de origem, a pedido do Consumidor, caso em que o detalhamento indicará a Área de Registro de origem da chamada;

V - a data e horário (hora, minuto e segundo) do início da chamada ou do envio da mensagem;

VI - a duração efetiva do serviço e a duração considerada para fins de faturamento (hora, minuto e segundo);

VII - o volume diário de dados trafegados;

VIII - os limites estabelecidos por franquias e os excedidos;

IX - as programações contratadas de forma avulsa e seu valor;

X - o valor da chamada, da conexão de dados ou da mensagem enviada, explicitando os casos de variação horária;

XI - a identificação discriminada de valores restituídos;

XII - o detalhamento de quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações; e,

XIII - os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei 12.741, de 8 de dezembro de 2012.

§ 1º É vedada a inclusão, em relatório detalhado, das chamadas direcionadas ao disque-denúncia.

§ 2º O relatório detalhado deve ser gratuito, salvo nos casos de:

I - fornecimento da segunda via impressa do mesmo relatório, quando comprovado o envio da primeira via ao Consumidor; e,

II - fornecimento de relatório impresso referente ao serviço prestado há mais de 6 (seis) meses.

§ 3º O Consumidor pode solicitar o envio do relatório detalhado na forma impressa permanentemente, com periodicidade igual ou superior a 1 (um) mês.”

Quanto ao excesso, alegam que determinadas informações podem confundir o consumidor e gerar aumento de reclamações e interações com a prestadora na tentativa de entendê-las. É sustentado que, embora se destinem a assegurar maior transparência, as regras sobre relatório detalhado se mostram ineficazes, conduzindo, em alguma medida, a resultados diversos daqueles almejados pela Agência¹³².

Neste sentido, afirma-se que, no tocante à obrigação de inclusão no relatório detalhado de duração efetiva do serviço e de duração considerada para fins de faturamento (hora, minuto e segundo), a duplicidade de informações referentes à duração poderia gerar dúvidas ao consumidor quando este, desconhecendo na maioria das vezes o regramento que envolve a tarifação das chamadas, questionar a diferença entre a informação sobre a duração da chamada efetiva e aquela utilizada para fins de faturamento.

Demais disso, sustentam que a informação sobre o tempo real (efetivo) da chamada existe apenas nos CDRs (bilhetes) brutos recebidos das centrais, os quais, após o tratamento realizado na mediação, são padronizados para que constem os respectivos tempos de faturamento. A efetivação da obrigação demanda recriar todo o processo de tarifação existente para que informações descartadas dos CDRs sejam consideradas nos processos de faturamento, o que implica em amplo desenvolvimento por parte das empresas. Há um custo e complexidade de desenvolvimento para que seja possível cruzar e unificar as informações de bilhetes e chamadas faturados, pois que são processados em tempos distintos (mediação diária e faturamento por ciclos).

Alegam que a obrigação, ao invés de benefícios, gera grande número de interações/reclamações dos consumidores, levando a um alto custo de atendimento visando esclarecer aos consumidores as diferenças entre tempo real e faturado.

Dessa forma, as prestadoras questionam o real benefício trazido pela norma e a manutenção de tal informação no relatório detalhado frente aos custos de atendimento e de desenvolvimento e manutenção de sistemas para a coleta de tais informações.

Para um melhor entendimento do tema, cumpre rememorar que, antes do RGC, os Planos de Serviços do STFC e do SMP eram homologados na Anatel, havendo determinação regulamentar de adoção de critérios de tarifação para o Plano Básico do STFC e do SMP e para o Plano de Referência do SMP, com tempo inicial em 30 (trinta) segundos e unidade de tarifação de 6 (seis) segundos.

Questionamentos de Ministérios Públicos e Procons invocavam, à época, a necessidade de adoção de medidas de transparência no detalhamento da cobrança para que o consumidor tivesse ciência do seu real consumo e do critério de tarifação. Assim, a proposta de informar a duração real da chamada e a duração para fins de tarifação no RGC foi submetida a Consulta Pública nº 14, de 15 de março de 2013 e, posteriormente, ao Conselho Diretor para aprovação.

Contudo, ao passo em que aprovou tal regra, o Conselho também revogou os dispositivos do Regulamento do SMP que previam o modelo de tarifação com tempo inicial em 30 (trinta) segundos e unidade de tarifação 6 (seis)

¹³² Nesse sentido, Claro (SEI nº 2793894), Nextel (SEI nº 2809415), Algar (SEI nº 2854747), TIM (SEI nº 2855199); Sinditelebrasil (SEI nº 2854289); no Diálogo Anatel: Telefônica (SEI nº 3018037) e Hughes do Brasil Ltda (SEI nº 3017715).

segundos, permanecendo tal obrigação apenas para o Plano Básico das Concessionárias do STFC¹³³ e para o Acesso Individual Classe Especial – AICE.

Atualmente, os Planos de Serviços do SMP e do STFC, com exceção do Plano Básico do STFC e do Acesso Individual Classe Especial – AICE, possuem modelo de tarifação mais simples e de fácil entendimento pelo consumidor, como a cobrança por chamada, por dia, por minuto ou mesmo ilimitadas.

Ainda sobre o excesso de informação, as Prestadoras alegam que o detalhamento de tributos já é tratado em Lei¹³⁴ e, além disso, seriam informações que deveriam constar no documento de cobrança e não no relatório detalhado.

Sobre o tema, a Lei nº 12.741, de 2008, determina:

Art. 1º Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, **dos documentos fiscais ou equivalentes**, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.

(...)

§ 2º A informação de que trata este artigo **poderá constar de painel afixado em local visível do estabelecimento, ou por qualquer outro meio eletrônico ou impresso**, de forma a demonstrar o valor ou percentual, ambos aproximados, dos tributos incidentes sobre todas as mercadorias ou serviços postos à venda.

(...)

Quando da aprovação do RGC, o Conselho Diretor, com fulcro na Análise nº 40/2014-GCRZ (SICAP nº 201490025203) mencionou o que segue:

4.2.176. No tocante à disciplina do Relatório Detalhado, proponho, ademais, a inserção da discriminação detalhada dos tributos incidentes por serviços, incluídos tanto os serviços decorrentes de serviços de telecomunicações como os serviços de valor adicionado, com a finalidade de demonstrar ao consumidor a carga tributária incidente sobre os serviços adquiridos.

4.2.177. A ideia é que tanto o relatório detalhado dos serviços como o documento de cobrança estejam devidamente adaptados aos dispositivos da Lei n.º 12.741, de 08/12/2012, que dispõem sobre as informações do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, quando da emissão de documentos fiscais ou equivalentes.

4.2.178. Além do cumprimento dos dispositivos legais, estes incisos visam estabelecer medidas de esclarecimento ao consumidor. Explicitar os tributos e quais isenções e/ou imunidades fiscais são incidentes a cada serviço ou mercadoria adquirida significa munir o consumidor de informações para fomentar o processo democrático.

Por fim, a Telefônica complementa que a inclusão de informações consolidadas, tais como o volume de dados trafegados no período e os limites estabelecidos por franquias e os excedidos não condizem com o propósito de um relatório detalhado, uma vez que são informações típicas da fatura. Menciona que informar o volume diário de dados trafegados concomitantemente com o valor de cada conexão de dados acaba sendo redundante e torna

¹³³ Conforme dados já inseridos na presente AIR, o Plano Básico das Concessionárias do STFC vem sofrendo queda no número de assinantes.

¹³⁴ Lei nº 12.741, de 2012.

ainda mais confusa a interpretação das informações pelos consumidores. Não foram apresentados dados de custo ou de complexidade de tais informações.

Em que pesem as alegações da Telefônica, a alegação de que determinada informação é tipicamente de fatura significa negar informação a consumidores de ofertas pré-pagas, que não recebem documento de cobrança.

Além da questão de excesso de informação¹³⁵, invocam as prestadoras¹³⁶ que determinadas regras são de inviável implementação, como é o caso da obrigação prevista no inciso IV¹³⁷, *verbis*:

Art. 62(...)

IV - no caso do SMP, o Código de Acesso de origem da chamada e a Área de Registro de destino quando o Consumidor se encontrar em situação de visitante, ressalvada a hipótese de bloqueio de identificação do código de acesso de origem, a pedido do Consumidor, caso em que o detalhamento indicará a Área de Registro de origem da chamada;

Nesse caso, mencionam os seguintes problemas:

- (i) a obtenção do detalhamento de informações da chamada quando a consumidor se encontra deslocado em *roaming* internacional exige condições comerciais técnicas ou operacionais customizadas para o Brasil, o que é inviável em um relacionamento multilateral de acordo de *roaming*;
- (ii) a obtenção do detalhamento de informações da chamada quando a consumidor se encontra deslocado em *roaming* nacional na rede de outra prestadora também exige que a operadora responsável pela terminação da chamada disponibilize o registro do originador da chamada;
- (iii) cenários de completamento de chamadas em *roaming* nacional, na rede da própria prestadora, quando a chamada recebida tem origem internacional, visto que, por vezes, chamadas recebidas em território nacional e originadas fora do país são entregues com números que não são os códigos de acesso dos terminais de origem;
- (iv) chamada recebida em *roaming* cujo originador possui bloqueio do código de acesso: prestadora não tem a informação, pois o CDR não mostra o número.

Qual o problema a ser solucionado?

Desproporcionalidade de parte das informações exigidas pelo relatório detalhado consideradas, entre outras razões, dificuldades relacionadas à obtenção de tempo real (efetivo) de duração das chamadas após o início da etapa de faturamento e ao detalhamento de informações relativas às chamadas em *roaming*.

¹³⁵ Outros itens obrigatórios do relatório detalhado, como o volume diário de conexão de dados e os limites estabelecidos por franquias e os excedidos são questionados pela Telefônica (vide contribuição no Diálogo Anatel) como excesso de informação no relatório, mencionando serem informações típicas de fatura. Todavia, vale lembrar que o consumidor de planos pré-pagos não recebem fatura e também estão sujeitos a consumo de dados e limitações advindas de franquia.

¹³⁶ Ver contribuição do Sinditelebrasil na Tomada de Subsídios (SEI nº 2854289).

¹³⁷ Nesse sentido, esse inciso foi objeto de questionamento pelas prestadoras e a questão foi apreciada pelo Conselho Diretor da Anatel, nos processos nº 53500.005374/2015-31 53500.005928/2015-09.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Garantir ao consumidor a disponibilização de informações relevantes pertinentes aos serviços de telecomunicações prestados.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

No aspecto internacional, o tema relatório detalhado está intimamente ligado a outros, tais como faturamento; limite de consumo; cobrança; medidas voltadas à mitigação do “*bill shock*”; etc.

Neste sentido, a análise feita para o Eixo Transparência e Fruição, Tema 01: Acompanhamento do Consumo é extremamente pertinente à questão do relatório detalhado.

Demais disso, recentemente o órgão regulador do setor de telecomunicações do Reino Unido, Ofcom, publicou o Anexo 14 (“*Revised General Conditions*”), ao documento “*Review of the General Conditions of Entitlement. Statement and Consultation*”, a entrar em vigor a partir de 1º de outubro de 2018¹³⁸. Nesse documento, há dispositivos¹³⁹ atinentes ao acesso a informações de faturamento (“*Access to billing information*”), determinando aos provedores regulados que forneçam aos seus assinantes, a pedido e sem custo adicional, acesso a informações de cobrança adequadas para permitir que o assinante possa: (a) verificar e controlar os encargos incorridos; e (b) monitorar adequadamente o uso e os gastos e exercer um grau razoável de controle sobre suas faturas (ver, neste sentido, o teor do item “C3.7” do referido documento).

Entende-se pertinente relatar *case* ocorrido nos Estados Unidos, trazido em contribuição feita na tomada de subsídios¹⁴⁰, relacionado a experiência da prestadora AT&T em 2007, em que a emissão de relatórios extremamente detalhados acerca do uso gerou inconvenientes consideráveis, ao menos para parte dos usuários finais¹⁴¹.

¹³⁸ Disponível em https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/106394/Annex-14-Revised-clean-conditions.pdf.

¹³⁹ Disponível em https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/106394/Annex-14-Revised-clean-conditions.pdf, pg. 31.

¹⁴⁰ Petição [REDACTED] (SEI nº [REDACTED]), item 4.2.9., p. 35 a 37 – documento com restrição de acesso.

¹⁴¹ O projeto de enciclopédia colaborativa Wikipédia assim resume o ocorrido: “*Conta de iPhone de 300 páginas (...)* A Apple Inc. lançou o iPhone nos EUA com um software bloqueador que permitia que o aparelho fosse somente usado somente pela rede da AT&T Mobility. Após a compra, os compradores que ativavam seu contrato de serviço para o iTunes podiam escolher o modo do qual receberiam a conta, porém se nenhuma opção fosse especificada, a AT&T automaticamente ativava o modo de recebimento detalhado. O modo detalhado incluía, além da listagem de chamadas telefônicas, todos os detalhes de mensagens de texto e transferências de dados na internet, mesmo quando o aparelho estava desligado, gerando uma série de transações insignificantes nas contas detalhadas. Após um mês de lançamento do iPhone, os novos clientes começaram a receber suas primeiras contas mensais e histórias de contas com tamanhos inesperados começaram a circular. A de 300 páginas foi excepcional, mas outros usuários frequentes alegaram terem recebido contas de cinquenta a cem páginas. (...)” (Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Conta_de_iPhone_de_300_p%C3%A1ginas).

A questão sobre o volume ideal de informações ao consumidor tangencia os achados de uma parceria da Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) da Colômbia com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a revisão da regulamentação consumerista naquele país, e que deu origem ao relatório¹⁴² *Protecting Consumers through Behavioural Insights – Regulating the communications market in Colombia*. Identificou-se que, embora a regulação previsse a disponibilização de um rol de informações ao consumidor em sua relação com a prestadora, não se geraram os efeitos esperados em termos de conhecimento sobre direitos ou taxas cobradas, por exemplo. O relatório questiona quanta informação deve ser repassada ao consumidor, e pontua que, para gerar mudanças de comportamento, é necessário que a informação apropriada esteja integrada ao contexto em que o consumidor se encontra. Conforme muda o ponto de decisão em que o consumidor está, mudam também as informações que lhe são úteis. Diz o texto que entregar mensagens em momentos-chave do ciclo de vida de um plano (ex.: fim do contrato) e ressaltando uma determinada mensagem (ex.: pessoas que não verificam seus planos pagam a mais) têm probabilidade de maior impacto.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as obrigações atinentes ao relatório detalhado (status quo);

Alternativa B – Excluir as obrigações atinentes ao relatório detalhado;

Alternativa C – Simplificar o rol de informações a serem apresentadas no relatório detalhado, garantindo a prestação de informações relevantes para o consumidor.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as obrigações atinentes ao relatório detalhado (status quo)

Hoje, quanto ao relatório detalhado, tem-se o seguinte:

- As Informações que compõem o relatório detalhado são definidas por serviço:
 - Para a telefonia fixa, devem constar no rol de informações do relatório detalhado: o número chamado; área de registro ou localidade do terminal de destino da chamada; a data e horário (hora, minuto e segundo) do início da chamada; a duração efetiva do serviço e a

¹⁴² Ver capítulo [Principle of Information](#) do relatório *Protecting Consumers through Behavioural Insights – Regulating the communications market in Colombia*. P. 30-37.

duração considerada para fins de faturamento (hora, minuto e segundo); os limites estabelecidos por franquias e os excedidos; o valor da chamada, explicitando os casos de variação horária; a identificação discriminada dos valores restituídos; o detalhamento de quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações; os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei nº 12.741/2012.

- Para a telefonia móvel, devem constar no rol de informações do relatório detalhado: o número chamado ou destino da mensagem; área de registro ou localidade de origem e área de registro ou localidade do terminal de destino da chamada ou da mensagem; a área de registro de origem da conexão de dados; o Código de Acesso de origem da chamada e a Área de Registro de destino quando o Consumidor se encontrar em situação de visitante, ressalvada a hipótese de bloqueio de identificação do código de acesso de origem, a pedido do Consumidor, caso em que o detalhamento indicará a Área de Registro de origem da chamada; a data e horário (hora, minuto e segundo) do início da chamada ou do envio da mensagem; a duração efetiva do serviço e a duração considerada para fins de faturamento (hora, minuto e segundo); o volume diário de dados trafegados; os limites estabelecidos por franquias e os excedidos; o valor da chamada, da conexão de dados ou da mensagem enviada, explicitando os casos de variação horária; a identificação discriminada dos valores restituídos; o detalhamento de quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações; os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei nº 12.741/2012.
- Para a banda larga fixa, devem constar no rol de informações do relatório detalhado: o volume diário de dados trafegados; os limites estabelecidos por franquias e os excedidos; o valor da conexão de dados, explicitando os casos de variação horária; a identificação discriminada dos valores restituídos; o detalhamento de quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações; os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei nº 12.741/2012.
- Para a TV por assinatura, devem constar no rol de informações do relatório detalhado: as programações contratadas de forma avulsa e seu valor; a identificação discriminada dos valores restituídos; o detalhamento de quaisquer outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações; os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei nº 12.741/2012.
- As informações que compõem o relatório detalhado para ofertas conjuntas são o resultado do empilhamento das informações definidas para cada serviço individualmente considerado.

Para os consumidores, a disponibilização de informações mínimas visa diminuir a assimetria informacional existente entre consumidor e prestadora, no espaço reservado ou por meio impresso, caso solicitado pelo consumidor, sendo aderente às regras consumeristas, voltadas à proteção do hipossuficiente. Representa, outrossim, medida que aumenta tanto a compreensão do consumidor sobre o que e como está consumindo, quanto a transparência na prestação do serviço adquirido.

Para o ente regulador, a manutenção da regra já praticada não apresenta custo regulatório adicional.

Contudo, deve-se considerar que as práticas de mercado e de consumo se modificaram desde os estudos que deram origem ao RGC vigente, sendo que determinadas informações já não são tão relevantes para o consumidor, mas geram impacto para a Prestadora, como a informação do tempo real da chamada *versus* o tempo de tarifação. Também são pertinentes as questões técnicas acerca da chamada recebida em *roaming*. Dessa forma, a

alternativa mantém uma obrigação relativamente custosa e, em determinados casos, tecnicamente complexa ou inviável.

Alternativa B: Excluir as obrigações atinentes ao relatório detalhado

Diversas manifestações têm como cerne da justificativa para exclusão da norma uma suposta dificuldade na compreensão do usuário acerca das informações “excessivas” impostas pelo art. 62 do RGC¹⁴³.

De fato, a apresentação de informações em excesso teria o efeito de mais prejudicar que auxiliar o consumidor, como bem o explicitava a Análise nº 040/2014-GCRZ, de 14 de fevereiro de 2014, constante dos autos do processo nº 535.000.11324/2010¹⁴⁴, que, ao analisar o tratamento dispensado ao tema “relatório detalhado” já alertava que a apresentação de informações em excesso poderia acabar contribuindo não só para um aumento de dúvidas por parte do consumidor como até mesmo desinteresse na leitura de exaustivos documentos. Dessa forma, a redação proposta visava tanto impedir que fossem dadas poucas informações como também afastar o uso excessivo e desnecessário dessas – já que tanto o excesso como a escassez de dados são prejudiciais ao consumidor. Tem-se, portanto, que a Agência concorda com a relevância do argumento, tendo, todavia, ponderado a quantidade das informações a serem disponibilizadas em relatório detalhado.

É importante, contudo, entender que tal alternativa não visa excluir o direito do consumidor de obter o detalhamento de seu consumo, uma vez que tal medida seria contrária ao direito básico do consumidor esculpido no artigo 6º da norma, *verbis*:

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;

O que se propõe é a não regulação da matéria, deixando a cargo da prestadora o formato e/ou quais informações prestar no detalhamento do consumo.

Para as prestadoras, tal sugestão representa redução de custos regulatórios e a possibilidade de formatação da apresentação de informações detalhadas como diferencial competitivo entre as empresas, para atrair e reter clientes¹⁴⁵.

Por outro lado, para os consumidores, a exclusão da obrigação, sem qualquer substituição, não é benéfica, uma vez que a inexistência de regras mínimas pode deixá-lo vulnerável, dada a diferença informacional hoje existente entre cliente e prestadora. O regramento da matéria é voltado à proteção do hipossuficiente e representa medida que aumenta tanto a compreensão do cliente sobre o que e como está consumido, quanto a transparência na prestação do serviço adquirido.

¹⁴³ Claro (SEI nº 2793894), Sinditelebrasil (SEI nº 3018207) e Telefônica (SEI nº 3018037), cadastradas no Diálogo Anatel, por exemplo.

¹⁴⁴ Itens 4.2.173. a 4.2.175. da Análise 040/2014-GCRZ, de 14 de fevereiro de 2014.

¹⁴⁵ Neste sentido foi a contribuição da [REDACTED] (SEI [REDACTED]) – documento com solicitação de restrição de acesso.

Para a Anatel, a alteração da regra, na forma ora abordada, possui custo regulatório significativo, sob a forma de contestação da sociedade (por meio dos cidadãos e/ou de representantes instituídos, tais como órgãos de defesa do consumidor ou ministérios públicos) quanto à motivação para a alteração do espírito da norma de modo que pode vir a se tornar prejudicial para o consumidor final (quando comparado à regra atual).

Alternativa C: Simplificar o rol de informações a serem apresentadas no relatório detalhado, garantindo a prestação de informações relevantes para o consumidor

Em síntese, as contribuições recebidas insurgem-se, por motivos diversos, contra os incisos IV, VI, X e XIII do art. 62 do RGC:

Art. 62. A Prestadora deve fornecer relatório detalhado dos serviços e facilidades prestados, em ordem cronológica, a todos os seus Consumidores, em espaço reservado em sua página na internet e, mediante solicitação, por meio impresso, incluindo, quando aplicável, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

IV - no caso do SMP, o Código de Acesso de origem da chamada e a Área de Registro de destino quando o Consumidor se encontrar em situação de visitante, ressalvada a hipótese de bloqueio de identificação do código de acesso de origem, a pedido do Consumidor, caso em que o detalhamento indicará a Área de Registro de origem da chamada;

(...)

VI - a duração efetiva do serviço e a duração considerada para fins de faturamento (hora, minuto e segundo);

(...)

X - o valor da chamada, da conexão de dados ou da mensagem enviada, explicitando os casos de variação horária;

(...)

XIII - os tributos detalhados, por serviços, na forma da Lei 12.741, de 8 de dezembro de 2012.

Conforme já descrito no contexto do problema, em razão da evolução do modelo de ofertas e também da dificuldade sistêmica, a exclusão da obrigação de prestação das informações dos incisos IV e VI parece ser pertinente. Quanto aos demais incisos, as contribuições apresentadas carecem de fundamentação sólida sobre os motivos que ensejam a demanda e os benefícios eventualmente trazidos pela alteração regulamentar.

Algumas prestadoras chegaram a apresentar contribuições em sentido similar, sugerindo que se reduzissem as informações obrigatórias que devem constar no relatório detalhada, mas garantindo ao consumidor o direito de solicitar informações adicionais. Neste sentido, foram as contribuições da Sky¹⁴⁶ e da Solintel¹⁴⁷, ao sustentar que a norma regulatória deve prestigiar a disponibilidade da informação ao consumidor (apresentação sob demanda) e não sua disponibilização compulsória¹⁴⁸.

¹⁴⁶ SEI nº 1951693, p. 17.

¹⁴⁷ Apresentada no Diálogo Anatel (SEI nº 3017906).

¹⁴⁸ Para ambas prestadoras, tal sugestão representa eventual possibilidade de redução de custos regulatórios – embora se possa contestar tal assertiva, uma vez que dado que o ferramental deverá estar disponibilizado para toda a base (mesmo que nem toda ela venha a optar por ter à sua disposição determinada informação), seu custo de implantação será virtualmente o mesmo da opção de manter a obrigatoriedade.

Para as prestadoras, tal alternativa representa redução de custos e de tempo de processamento de informações de faturamento, bem como, no caso do inciso IV, na exclusão de uma regra que depende do repasse de informações por terceiros, informações essas que nem sempre são triviais. Vale mencionar que acordos de *roaming* internacionais, por exemplo, são facultativos e a exigência de uma regra apenas para atender ao mercado brasileiro pode prejudicar a concretização de tais acordos, deixando o consumidor, em última instância, sem acesso ao *roaming* internacional.

Para os consumidores, a exclusão da obrigação provavelmente não representará perda significativa de informação, considerado comportamento recente das ofertas no sentido da simplificação de critérios de tarifação, isenção de cobranças de *roaming* nacional) e disseminação de pacotes com *roaming* internacional.

Para a Anatel, a alteração da regra pode gerar questionamentos de Ministérios Públicos e Procons, que podem compreendê-la como falta de transparência na prestação dos serviços. Todavia, trata-se de medida pontual e que acompanha a evolução das ofertas.

Medidas de contorno podem ser, contudo, adotadas para minimizar o impacto sobre o consumidor, como ações de educação sobre os critérios de tarifação dos Planos e sobre cobranças porventura incidentes nas situações de deslocamento (*roaming*).

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Custo de reputação.	Não há benefícios significativos.	Possível questionamento de órgãos de defesa do consumidor.	Simplificação de acompanhamento e controle do cumprimento de obrigações sobre o Espaço Reservado.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção de custos para disponibilizar informações que não necessariamente encontram uso relevante	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Redução de custo regulatório e forma de apresentar informação como diferencial competitivo.	Não se vislumbram custos significativos.	Redução de custos relacionados ao processamento e disponibilização de informações de faturamento no Espaço Reservado.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Consumidores	Informações complexas podem não trazer a clareza desejada.	Não há benefícios significativos.	Possível assimetria de informação, redução da capacidade de o consumidor conhecer com o que está consumindo seu serviço de telecomunicações.	Não há benefícios significativos.	Não se vislumbram custos significativos.	Ganho em objetividade e em simplificação das informações disponíveis no Espaço Reservado.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Dado o objetivo de garantir ao consumidor a disponibilização de informações relevantes pertinentes aos serviços de telecomunicações prestados, entende-se que a Alternativa C (Simplificar o rol de informações a serem apresentadas no relatório detalhado, garantindo a prestação de informações relevantes para o consumidor) é aquela que melhor contempla a orientação proposta.

Isso porque, como exposto ao longo deste trabalho, a simplificação das informações apresentadas ao consumidor não necessariamente significa lhe apresentar menos dados, significa, em sentido oposto, informá-lo melhor.

Neste sentido, a Análise nº 040/2014-GCRZ, de 14 de fevereiro de 2014, constante dos autos do processo nº 53500.011324/2010¹⁴⁹ já sinalizava que a apresentação de informações em excesso tem o efeito de mais prejudicar que auxiliar o consumidor e alertava que isso poderia contribuir não só para o aumento de dúvidas por parte do consumidor como até mesmo para o desinteresse na leitura de exaustivos documentos – situação que ocorre no dia a dia do consumidor brasileiro de serviços de telecomunicações.

Assim, conforme já descrito no contexto do problema e na análise das alternativas, acima, em razão da evolução do modelo de ofertas e também da dificuldade sistêmica, a exclusão da obrigação de prestação das informações dos incisos IV e VI do art. 62 da Resolução nº 632/2014 é entendida como pertinente.

A exclusão da obrigação pode acarretar em ganho em objetividade e em simplificação das informações disponíveis no Espaço Reservado para o consumidor e em redução de custos relacionados ao processamento e disponibilização de informações de faturamento no Espaço Reservado, para as prestadoras.

¹⁴⁹ Itens 4.2.173. a 4.2.175. da Análise 040/2014-GCRZ, de 14 de fevereiro de 2014.

O maior custo dessa alternativa fica para a Anatel, uma vez que a escolha desta proposta pode gerar questionamentos de entidades externas, que podem entendê-la como diminuição da transparência na prestação dos serviços. Todavia, trata-se de medida pontual e que acompanha a evolução das ofertas. Demais disso, como já apontado, medidas de contorno podem ser adotadas para minimizar o impacto sobre o consumidor, como ações de educação para o consumo.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa exige alterações pontuais no texto da norma referente ao relatório detalhado para excluir obrigações de custosa implementação e que não trazem o correlato benefício ao consumidor (no caso do SMP, o Código de Acesso de origem da chamada e a Área de Registro de destino quando o Consumidor se encontrar em situação de visitante, ressalvada a hipótese de bloqueio de identificação do código de acesso de origem, a pedido do Consumidor, caso em que o detalhamento indicará a Área de Registro de origem da chamada; e para o SMP e STFC, a informação da duração efetiva do serviço e a duração considerada para fins de faturamento - hora, minuto e segundo).

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (relatório detalhado) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 03: PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA

SUBTEMA 01: RÉGUA DE SUSPENSÃO / CONDIÇÕES DA SUSPENSÃO PARCIAL

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

De acordo com as regras vigentes, o consumidor em débito com a prestadora ou sem créditos válidos passa por dois estágios antes de ter o seu contrato rescindido: um período de suspensão parcial e um de suspensão total dos serviços.

Durante a suspensão parcial, o consumidor segue com parte do serviço disponível, por exemplo, recebe chamadas (Telefonia celular e fixa), navega em velocidade reduzida (Telefonia celular e Banda larga fixa) ou, ainda, assiste aos canais de programação de distribuição obrigatória (TV por assinatura).

Entre as contribuições enviadas pelas prestadoras, mencionou-se que o advento da suspensão parcial aumentou a inadimplência; que parte das quitações de débitos vencidos ocorre somente após medidas coercitivas de suspensão total do serviço, pois, enquanto o consumidor não se vê nesta situação, não há movimento de quitação; e que o fato de certos serviços continuarem disponíveis, com restrições, seriam confundidos com má qualidade do serviço. O setor regulado também levantou a questão dos custos que tem que suportar durante o período de suspensão parcial, sem que receba receita para custeá-los. Por fim, houve menção ao termo da suspensão parcial no pré-pago que se inicia, de fato, não da notificação, mas do término dos créditos ou do seu prazo de validade.

Para os órgãos de defesa do consumidor, existe a necessidade de definir que tipo de cobrança pode ser feita durante o período de suspensão parcial, uma vez que o art. 95 apenas determina a vedação de cobranças de assinatura ou valor referente ao serviço enquanto perdurar a suspensão total.

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.

Qual é o contexto do problema?

Os prazos para a suspensão do serviço são contados a partir de 15 dias da notificação ao consumidor da existência de débito vencido ou do término do prazo de validade dos créditos. Após esse prazo, a prestadora pode suspender parcialmente os serviços, momento em que também tem início a contagem do prazo para a suspensão total, que poderá ocorrer depois de transcorridos 30 dias da suspensão parcial. Por sua vez, a rescisão do contrato só ocorre após 30 dias da suspensão total, conforme marcos do quadro abaixo:



Assim, há um lapso temporal de ao menos 75 dias, a contar do vencimento da fatura ou da ausência de créditos, para o consumidor resolver sua pendência financeira com a prestadora e não ter o seu contrato rescindido.

De acordo com contribuições de prestadoras¹⁵⁰, 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 prestadora¹⁵¹ 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 prestadora¹⁵² 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 prestadora¹⁵³ 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 prestadoras¹⁵⁴.

Qual o problema a ser solucionado?

Possível relação entre o texto da norma atual sobre suspensão e as consequências da falta de pagamento para o fornecedor e o consumidor de serviços de telecomunicações.

¹⁵⁰ Por exemplo: Carta de Contribuição - Claro Brasil p. 42 e seguintes (SEI nº 2897143).

¹⁵¹ Petição [REDACTED], p. 14 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁵² [REDACTED], p. 17 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁵³ Petição [REDACTED], p. 28 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁵⁴ Carta de Contribuição - [REDACTED], p. 20 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Revisitar regras aplicáveis à suspensão, de modo a preservar os direitos assegurados pelo atual regulamento.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Em estudo sobre regulação de faturamento (*billing regulation*)¹⁵⁵, a Cullen International indica que reguladores podem conceder um determinado período de serviço limitado antes da desconexão completa (em caso de não pagamento de contas), durante o qual apenas as chamadas que não incorram ao assinante (por exemplo, chamadas de emergência) são permitidas.

O quadro a seguir traz informações sobre serviços mínimos e suspensão do serviço em países europeus:

PAÍS	NÃO PAGAMENTO DA FATURA	
	SERVIÇOS MÍNIMOS	SUSPENSÃO DO SERVIÇO
República Tcheca	Sim, somente recebimento de ligações.	Sim.
França	Sim. Durante o período em que os devedores são abrangidos por um procedimento de ressarcimento da dívida, o prestador de serviços universais (prestadora Orange) deve prover: recebimento de chamadas; ligações gratuitas; chamadas para os serviços de emergência (art. L35-1 do Código de serviços postais e comunicações electrónicas).	Sim. Telefonia fixa: 12 dias após o prazo para pagamentos e o envio de uma carta registrada (Art 13.2 dos termos e condições da Orange para telefonia fixa). Banda Larga: 10 dias após o prazo para pagamento (por exemplo, Art. 11.2 dos termos e condições da Orange Fiber).
Alemanha	Sim. A desconexão de serviços deve ser limitada tanto quanto tecnicamente possível aos serviços para os quais a fatura não é paga (seção 45k TKG). Chamadas de emergência para o 112 e os números de emergência nacionais adicionais determinados em Regulamentação do Ministério Federal da Economia e Energia (BMWl) devem ser habilitados (seção 108 TKG).	Sim. Se o não pagamento for superior a € 75, as operadoras fixas e móveis podem suspender o serviço, com aviso prévio por escrito enviado ao cliente duas semanas antes da desconexão planejada.

¹⁵⁵ Fonte: Cullen International. Fevereiro de 2018. Report Nr. CTTEEU20180006.

PAÍS	NÃO PAGAMENTO DA FATURA
<p>Itália</p> <p>Sim. Definido contratualmente. Os usuários finais cujo serviço foi suspenso por falta de pagamento de contas têm o direito de chamar serviços de emergência (art. 30 dos termos e condições gerais da Telecom Itália).</p>	<p>Sim. Definido contratualmente, mas atraso/não pagamento de um serviço não pode levar à suspensão de outro serviço prestado ao mesmo usuário (art. 7 da AGCOM contrato de consumidor regulamento 519/15 / CONS). As condições de suspensão da Telecom Itália (TI) variam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clientes antigos por 3 anos ou mais: o primeiro lembrete está incluído na fatura seguinte. Em caso de não pagamento, a TI enviará um segundo lembrete e poderá suspender o serviço após 7 dias corridos. - Clientes mais recentes: o mesmo que acima, exceto que a TI não envia um segundo lembrete. - Clientes com atrasos anteriores durante o ano passado: TI enviará (1) um lembrete 15 dias após o vencimento da fatura ou (2) incluirá o lembrete na próxima fatura. Em caso de não pagamento, a TI pode suspender o serviço (1) 10 dias após o lembrete, ou (2) quando a fatura, incluindo o restante, é devida. - Clientes com suspensões de serviços anteriores durante o ano anterior: a TI notificará a suspensão do serviço 5 dias após o vencimento da fatura.
<p>Países Baixos</p> <p>Não. Mas o ministro pode estabelecer regras específicas em caso de não pagamento de contas, incluindo obrigações que um provedor de serviços públicos de comunicação eletrônica deve cumprir antes que o serviço possa ser suspenso ou rescindido. (Artigo 2.º, n.º 2, da portaria ministerial relativa ao serviço universal e aos interesses dos utilizadores finais)</p>	<p>Sim.</p> <p>Fornecedor de serviços universais (<i>universal service obligation - USO</i>): a prestadora KPN só pode tomar medidas que sejam proporcionais ao grau de não pagamento, não discriminatório e anunciado antecipadamente. Exceto em casos de fraude, apenas os elementos de serviço que não são pagos podem ser suspensos.</p> <p>Observações:</p> <p>Apenas suspensão ou rescisão após o assinante ter um período “razoável” a pagar. (Art. 2.5 do Despacho Ministerial sobre o serviço universal e os interesses do usuário final).</p> <p>Serviços de acesso à Internet: em caso de não pagamento. (Art. 7.6a Lei das Telecomunicações)</p>
<p>Espanha</p> <p>Sim. O prestador de serviços telefônicos publicamente disponíveis (<i>publicly available telephone services - PATS</i>) deve manter o serviço para chamadas recebidas (exceto chamadas de cobrança reversa) e chamadas de saída para serviços de emergência (art. 19 da Carta de Direitos para os consumidores de serviços de comunicações eletrônicas - Real Decreto 899/2009).</p>	<p>Sim.</p> <p>Suspensão temporária fixa do PATS: falta de pagamento por mais de um mês. Aviso prévio ao consumidor exigido (sem período mínimo de aviso prévio).</p> <p>Suspensão definitiva do PATS e rescisão do contrato: falta de pagamento por mais de três meses ou duas suspensões temporárias.</p> <p>A falta de pagamento por acesso à internet ou serviços <i>premium rate services</i> (PRS) pode levar à suspensão temporária ou definitiva apenas desses serviços (art. 19 e 20 da Declaração de Direitos para consumidores de serviços de comunicações eletrônicas - Real Decreto 899/2009).</p>

PAÍS	NÃO PAGAMENTO DA FATURA	
Suécia	<p>Sim. Como regra geral, a desconexão de serviços deve ser limitada aos serviços para os quais a fatura não é paga. Os provedores de serviços devem continuar fornecendo acesso a serviços de chamadas de emergência e outras chamadas gratuitas por pelo menos 10 dias após a desconexão do serviço (§19, Capítulo 5 da Lei das Comunicações Eletrônicas (2003: 389)).</p>	<p>Sim. O serviço pode ser suspenso se nenhum pagamento for recebido dentro de um prazo razoável (não explicitamente definido) após o envio de um lembrete e o usuário final ser informado de que o serviço será suspenso se a fatura não for paga. O serviço também pode ser suspenso em caso de pagamentos repetidamente atrasados (§19, Capítulo 5 da Lei das Comunicações Eletrônicas (2003: 389)).</p>
Reino Unido	<p>Sim. A Condição Geral 13 (GC 13) requer que os provedores de comunicações fixas se comportem proporcionalmente, que avisem com antecedência a desconexão e publiquem suas políticas de desconexão. O código de prática/conduta da prestadora BT para clientes residenciais e pequenas empresas descreve os procedimentos que a BT normalmente seguirá em caso de não pagamento de contas, incluindo o fornecimento de um serviço limitado e as etapas que normalmente serão tomadas antes da desconexão. A Ofcom anunciou que iria alterar a Condição Geral 12 (renumerando-a como C3) a partir de 1º de outubro de 2018, estendendo a exigência aos provedores de serviços de acesso à Internet.</p>	<p>Sim. A Condição Geral 13 (GC 13) requer que os provedores de comunicações fixas se comportem proporcionalmente, avisem com antecedência a desconexão e publiquem suas políticas de desconexão. A Ofcom anunciou que iria alterar a Condição Geral 12 (renumerando-a como C3) a partir de 1º de outubro de 2018, estendendo a exigência aos provedores de serviços de acesso à Internet.</p>

No Reino Unido, concernente à suspensão por inadimplência, o documento *Review of the General Conditions of Entitlement*, que passará a valer em outubro de 2018, prevê que a prestadora deve informar ao consumidor de antemão sobre qualquer suspensão ou desconexão do serviço; contudo, não determina prazos para informar ao consumidor ou o prazo da referida suspensão ou desconexão¹⁵⁶.

Na Espanha, a suspensão parcial ocorre com 30 dias do vencimento da fatura e a suspensão total ocorre após 3 meses do vencimento da fatura.¹⁵⁷ Com relação aos serviços mínimos garantidos na suspensão parcial, deve-se manter as chamadas recebidas, exceto as a cobrar, e as chamadas de urgência.

Na Colômbia, caso o consumidor não pague a fatura na data de vencimento, já é possível a suspensão por inadimplência, desde que prestadora informe antes de efetivar a suspensão. Não há a previsão da suspensão parcial, somente da suspensão. Somente pode ser cobrado durante esse período os valores de mora e juros pelo atraso¹⁵⁸.

Em Portugal, existe a suspensão total após 30 dias do vencimento da fatura, desde que o consumidor seja notificado pela prestadora sobre a suspensão. Caso o consumidor pague somente parte da fatura, apenas os serviços

¹⁵⁶ Part C: C3.11 (b) https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/106394/Annex-14-Revised-clean-conditions.pdf Acesso 16 mar. 2018.

¹⁵⁷ Artículos 19 y 20 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-8961. Acesso 16 mar. 2018.

¹⁵⁸ Resolución nº 5111 de 2017 Artículo 2.1.12.1 <https://www.rcom.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>

excluídos do pagamento parcial podem ser suspensos. Decorridos 30 dias da suspensão, o prestadora de serviço pode cancelar o contrato¹⁵⁹.

No México, o consumidor deve ser informado previamente à suspensão dos serviços por inadimplência. Somente os serviços que não foram pagos podem ser suspensos¹⁶⁰.

Na Argentina, o consumidor pode ter seus serviços suspensos se não efetuar o pagamento na data de vencimento da fatura. Antes de efetuar a suspensão, a prestadora deve informar o consumidor dessa situação por meio telefônico ou outro meio em ao menos duas oportunidades. No caso de telefonia fixa, deve-se manter o acesso a ligações para serviços de emergência durante 30 dias após o vencimento da fatura, ou seja, regra análoga a dos art. 90 e inciso I do art. 92 do RGC, divergindo no prazo¹⁶¹.

A Argentina ainda prevê a rescisão contratual por inadimplência, devendo o consumidor ser avisado com antecedência mínima de 5 dias. No caso da telefonia fixa, o prazo para a rescisão é de 60 dias a contar da data de vencimento da fatura¹⁶².

Ainda sobre a suspensão por inadimplência na Argentina, nos casos de ofertas conjuntas, a prestadora pode suspender ou cancelar, a depender da situação, somente o serviço que não foi pago; ou intimar o consumidor para proceder com o pagamento sob o aviso de proceder com o cancelamento do serviço não pago e suspensão dos demais serviços contratados até o pagamento dos valores em aberto¹⁶³.

No Chile¹⁶⁴, o consumidor que não efetuar o pagamento pode ter os serviços suspensos após 5 dias contados da data de vencimento da fatura. Tal suspensão não engloba as comunicações feitas pelo usuário de serviços públicos de voz, destinados aos níveis especiais de serviços de emergência e outros definidos pelos regulamentos. Ressalta-se que a suspensão do respectivo serviço não será realizada quando uma ou mais das cobranças contidas no documento de cobrança forem objeto de uma reclamação.

Após 90 dias corridos à data do vencimento, o consumidor pode ter seu contrato de prestação de serviço encerrado. Os critérios que a prestadora definir para implementar a suspensão do serviço devem ser parte do contrato de serviço e não devem ser discriminatórios.

Ainda no Chile, no caso das Ofertas Conjuntas, os assinantes podem pagar um ou mais serviços agrupados; o valor dos referidos serviços na Oferta Conjunta deve ser respeitado e o provedor de serviços de telecomunicações pode interromper o fornecimento dos serviços ou serviços não pagos. No entanto, dentro de um período de 90 dias

¹⁵⁹ Anacom – Guias do Consumidor: Suspensão de serviços - <http://guias.anacom-consumidor.com/books/ifsx/#p=1> Acesso 16 mar. 2018.

¹⁶⁰ ACUERDO MEDIANTE EL CUAL LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, DETERMINAN LOS DERECHOS MÍNIMOS QUE DEBEN INCLUIRSE EN LA CARTA A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 191 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. Item 12 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399492&fecha=06/07/2015 Acesso 16 mar. 2018.

¹⁶¹ Artículo 43 del Anexo I - Reglamento de Cliente Servicios TIC de la Resolución 733-E/2017, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305484/res733.pdf>.

¹⁶² Artículo 45 del Anexo I - Reglamento de Cliente Servicios TIC de la Resolución 733-E/2017.

¹⁶³ Artículo 46 del Anexo I - Reglamento de Cliente Servicios TIC de la Resolución 733-E/2017.

¹⁶⁴ Decreto 18, de 1-jun-2014 – Reglamento de servicios de telecomunicaciones - Artículo 28º. Y 64º <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059429&idParte=0> Acesso 14 mar. 2018.

corridos após a data de expiração do documento de pagamento, o fornecedor poderá rescindir o contrato de fornecimento da Oferta Conjunta, se qualquer um dos serviços que o compõem ainda não tiver sido pago.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito;

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;

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

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as obrigações relacionadas à suspensão de serviços por falta de pagamento ou inserção de crédito

Para a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor - MPCON¹⁶⁵ o regramento atual deveria ser mantido, pois considera o planejamento financeiro e custos fixos das operadoras.

A vantagem é que o consumidor consegue usar o serviço, mesmo parcialmente, por um período mais extenso, que pode permitir que consiga levantar o valor devido para quitação da dívida com a prestadora. Caso o consumidor saiba que não terá condições de arcar com o serviço, sempre lhe assiste a opção de cancelá-lo, já que tal possibilidade não está atrelada à adimplência.

Ocorre que, se o consumidor se mantiver inerte e não cancelar o serviço, sua dívida aumenta por um período mínimo de 45 dias, o que contribui para o incremento da inadimplência.

Para as prestadoras, a alternativa não é vantajosa, pois ela terá que custear a prestação do serviço sem garantias de retorno financeiro. Ainda como desvantagem, uma vez que o serviço é prestado de forma parcial, pode

¹⁶⁵ SEI nº 2857414

haver aumento de contato do consumidor com a central de atendimento da prestadora para reclamar da qualidade do serviço, por não compreender os efeitos da suspensão.

Vale mencionar que a manutenção de tal regra concede prazo maior para o consumidor regularizar a sua situação do que em serviços públicos essenciais como água e luz. No primeiro caso, o corte do serviço ocorre, no mínimo, após 30 dias da notificação¹⁶⁶ e, no último caso, o prazo para o corte do serviço é de 15 dias após a notificação¹⁶⁷.

Para a Anatel a manutenção da regra atual não causa impactos relevantes.

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

Algumas prestadoras, em suas contribuições para esta análise, sugeriram que a suspensão parcial não se aplicasse apenas para os serviços de Banda Larga Fixa e TV por Assinatura¹⁶⁸. Para tanto, fundamentam que as regras de suspensão parcial, para estes serviços, geram efeitos negativos que não são percebidos nos casos das telefonias fixa e móvel.

No caso da banda larga fixa, cita-se que a redução da taxa de transmissão de dados em consequência da suspensão parcial do serviço gera, no consumidor, a impressão de uma queda na qualidade do serviço, aumentando o número de reclamações sobre seu funcionamento.

Já na TV por assinatura, a suspensão parcial atualmente prevê que apenas os canais obrigatórios sejam transmitidos. Quando da publicação do RGC, os canais analógicos abertos das radiodifusoras locais eram transmitidos de forma obrigatória, porém sem custo de programação, pelas prestadoras de TV por Assinatura. Com o desligamento da TV analógica, contudo, o atual regramento legal possibilita a livre negociação entre as empresas e, de modo geral, tais canais, embora de veiculação obrigatória, geram custos de programação para as prestadoras. Nesse sentido, a manutenção da veiculação dos canais das radiodifusoras para os consumidores em suspensão parcial passou a significar custos antes inexistentes.

Para as prestadoras de Banda Larga Fixa e TV por Assinatura, esta alternativa gera redução de custos. Para o consumidor, há custos relativos às mudanças nas regras dos dois serviços, mas garante-se que não haverá mudanças no caso das telefonias pré e pós, nas quais os hábitos de uso estão mais arraigados. Para a Anatel, a alternativa equilibra a questão do incremento da inadimplência e do custo de manutenção do serviço.

¹⁶⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm (art. 40)

¹⁶⁷ http://www.aneel.gov.br/como-resolver/-/asset_publisher/3SAW3SarixVj/content/suspensao-do-fornecimento-de-energia/655804?inheritRedirect=false

¹⁶⁸ Claro (SEI nº 2897143).

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

Nos termos da presente alternativa, a suspensão total teria início após 15 dias da notificação, com duração de 30 dias até a rescisão do contrato. A alternativa é mais alinhada com os prazos de corte do serviço de energia elétrica, por exemplo, e foi considerada pela [REDACTED] e, parcialmente, pela [REDACTED] nas contribuições à Tomada de Subsídios¹⁶⁹.

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 Solintel¹⁷⁰.

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 número¹⁷¹.

Também há contribuições para que o prazo de suspensão total seja estendido para 60 dias¹⁷².

¹⁶⁹ [REDACTED] SEI nº [REDACTED]; e [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁷⁰ Algar: SEI nº 2854747; TIM: SEI nº 2855199; Sinditelebrasil (SEI nº 3018207), Telefônica (SEI nº 3018037) e Solintel (3017906): contribuições apresentadas no Diálogo Anatel.

¹⁷¹ Nesse sentido, contribuição de Ariane Souza na Tomada de Subsídios no Diálogo Anatel, por exemplo (SEI nº 3017686).

¹⁷² NeoTV (SEI nº 3017707) e parcialmente pela Hughes do Brasil Ltda (SEI nº 3017715), apresentadas no Diálogo Anatel.

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.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Equilíbrio entre interesses dos consumidores e das prestadoras.	Possível aumento de reclamações.	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos procedimentos que, segundo dados, provocam aumento da inadimplência. Custos relacionados à manutenção do serviço sem a devida contraprestação (especialmente TV por assinatura). Custos relacionados a reclamações por suposto problema de qualidade durante período de suspensão parcial (especialmente banda larga).	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Redução de custos operacionais e de fornecimento de canais abertos e com atendimento de reclamações.	Reorganização de fluxos internos.	Simplificação de processos internos. Redução de perdas com inadimplência.
Consumidores	Possível aumento da inadimplência caso se mantenha inerte durante o período de suspensão parcial.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Maior clareza quanto às regras, sem impacto em prazo para rescisão.	Maior impacto em razão da redução do prazo de manutenção do código de acesso (número), que deixa de ser atribuído ao consumidor quando da rescisão do contrato.	Não há benefícios significativos.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

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 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.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (suspensão parcial) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

SUBTEMA 02: DEVOLUÇÃO DE VALORES COFATURADOS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, em seu art. 84, trata das regras relativas à responsabilidade pelo atendimento da contestação de débito em casos de cofaturamento.

O cofaturamento é obrigação imposta pela Resolução nº 343, de 17 de julho de 2003, às prestadoras de serviços de telecomunicações locais (fixas e móveis), por meio do qual se comprometem a efetuar a cobrança de serviços prestados pelas prestadoras com as quais possuam acordo para fruição de tráfego em único documento de cobrança a ser encaminhado ao consumidor.

O problema refere-se ao atendimento de contestação de débito em fatura com cofaturamento, em especial no momento da devolução de valores pela prestadora local, uma vez que o serviço foi prestado pela prestadora detentora do Código de Seleção de Prestadora – CSP. A discussão foi trazida à baila pelas prestadoras para este processo de revisão de regulamento, embora tal assunto já tenha sido amplamente debatido durante as reuniões de implantação do RGC.

Qual é o contexto do problema?

De acordo com o RGC, em caso de cobrança indevida, o atendimento à contestação de débito e a devolução dos valores devem ser feitos pela prestadora emissora da conta ou pela que disponibilizou o crédito pré-pago. Ou seja, as interações do consumidor são realizadas com a prestadora de quem é assinante, mesmo que a cobrança se refira a valores de serviços prestados por terceiros ou por outra prestadora.

À época da implantação do RGC, houve contribuição que suscitou o Código Civil Brasileiro e o Código de Defesa do Consumidor - CDC com vistas a considerar ilegal a obrigatoriedade de devolução de valores cofaturados pela prestadora que emitiu o documento e não pela empresa que prestou o serviço e por ele recebeu a quantia considerada indevida.

Contudo, o argumento apresentado por esta Agência, abarcado na Ata da 9ª reunião¹⁷³ do Grupo de Implantação do RGC - GIRGC, em 10/06/2014, foi de que, a partir do conhecimento de contratos de cofaturamento entre prestadoras locais e prestadoras de longa distância, a devolução dos valores já era realizado pela emissora do documento e não pela prestadora do serviço, ou seja, em acordo com a regra vigente do RGC. Ainda com base nesta ata, representantes das prestadoras propuseram que a devolução ocorresse em dois momentos, uma parte (valor indevido) ressarcida pela emissora do documento de cobrança e outra parte (a devolução do dobro (valor indenizatório), juros e correção monetária), quando houvesse engano justificável, pela prestadora que prestou o serviço cofaturado, como uma possível alternativa com vistas a não impactar negativamente o consumidor.

Embora tenha sido amplamente discutido, o tema foi apresentado pelo setor regulado como um problema a ser tratado na revisão do RGC. A ampla maioria das prestadoras¹⁷⁴ solicita o desmembramento do tratamento de contestação de valores, para que, em caso de procedência da contestação, o valor simples seja devolvido pela prestadora local e, no caso de engano justificável, o valor em dobro com juros e correções pela que efetivamente prestou o serviço¹⁷⁵.

Alegam que, por se tratar de multa ou penalidade, deve ser cobrada da operadora responsável pelo serviço e não pela que serve apenas de instrumento de repasse de cobrança ao consumidor. Informam que o cenário do RGC demanda desenvolvimento sistêmico com a criação de canal entre as áreas de atendimento das empresas para envio e tratamento de contestações, além da regra poder criar uma distorção no mercado na percepção dos consumidores.

Qual o problema a ser solucionado?

Prestadoras que emitem documento de cobrança assumem os custos tributários, operacionais e de reputação perante o consumidor quando da contestação de valores cofaturados.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

¹⁷³ Processo 53500.005618/2014-03 Volume de processo 1 p. 254 (SEI nº 0575374)

¹⁷⁴ Claro (SEI nº 2897143), Nextel (SEI nº 2809415), Tim (SEI nº 2855199), Telefônica (SEI nº 3018037) e Sinditelebrasil (SEI nº 3018207).

¹⁷⁵ Apenas [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso) entende que a contestação deve ser dirigida à prestadora responsável pelo item consumido e não à que apresentou o documento de cobrança ou promoveu o abatimento dos créditos.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Assegurar instrumento do cofaturamento, preservando a conformidade com os princípios da legislação aplicável e a coerência com as demais normas regulamentares sobre o tema.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Nos Estados Unidos a FCC orienta em uma página¹⁷⁶ que, nos casos de cobranças de terceiros consideradas indevidas, o primeiro passo é ligar para a prestadora que emitiu o documento de cobrança. Pode-se contatar também a empresa que prestou o serviço e solicitar a retirada dos valores cobrados.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter obrigações de ressarcimento por cofaturamento com a prestadora emissora do documento de cobrança ou abatimento dos créditos (status quo);

Alternativa B – Determinar que o atendimento à contestação e a devolução sejam realizados pela prestadora responsável pelo serviço;

Alternativa C – Dividir a responsabilidade sobre débitos cofaturados e contestados entre as duas prestadoras, para que a prestadora emissora da cobrança devolva o valor cobrado indevidamente e a prestadora responsável pelo serviço devolva o valor referente ao dobro e correções.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter obrigações de ressarcimento por cofaturamento com a prestadora emissora do documento de cobrança ou abatimento dos créditos (status quo)

A alternativa mantém a obrigação de recebimento, tratamento e devolução de valores contestados com a prestadora que emitiu o documento de cobrança ou disponibilizou o crédito pré-pago.

Conforme entendimento da Anatel à época da elaboração do RGC, a regra é mais simples para o consumidor que, em sua maioria, não compreende a questão da titularidade das chamadas com Códigos de Seleção de

¹⁷⁶ FCC. Understanding Your Telephone bill. Disponível em <https://www.fcc.gov/consumers/guides/understanding-your-telephone-bill>.

Prestadoras – CSPs distintos e se deparava com um obstáculo quando da necessidade de contestar tais valores frente à negativa das prestadoras em receber a contestação.

Para o MPCON, conforme contribuição apresentada na Tomada de Subsídios¹⁷⁷, a prestadora emissora do documento de cobrança integra a cadeia da relação de consumo no caso da prestação do serviço.

De fato, o cofaturamento, embora imposto pela regulamentação, é uma prestação de serviços a outra prestadora, como determina a Resolução nº 343, de 2003, *verbis*:

Art. 27. A prestadora de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, quando solicitada, deve:

(...)

II - prestar serviços de faturamento, cobrança, atendimento dos serviços de cobrança e arrecadação às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo com as quais possua acordo para fruição de tráfego, em condições isonômicas, justas e razoáveis.

Complementa o MPCON ratificando que um dos temas mais demandados no SINDEC nacionalmente refere-se a telecomunicações, especialmente no que tange a contratos descumpridos e cobranças indevidas.

Dessa forma, a alternativa tem como vantagem facilitar a apresentação de contestações pelo consumidor que entrará em contato com a prestadora de quem é assinante, evitando-se o aumento de reclamações de cobranças indevidas em razão da dificuldade de se registrar demandas.

Para as prestadoras, a alternativa impõe um ônus de criação de meios para tratamento ágil de tais contestações, a fim de obter a resposta quanto à procedência ou improcedência da contestação dentro do prazo de 30 dias, nos termos do RGC.

Não obstante, com os Planos de Serviços cada vez mais incluindo chamadas ilimitadas mediante a utilização do CSP do Grupo Econômico da própria prestadora, o volume de contestações sobre cofaturamento tende a reduzir, de forma que o ônus imposto à prestadora que realizou a cobrança não causa relevante impacto.

Cumprir observar, ademais, que não há que se falar em prejuízo à prestadora que efetivou a devolução de valores pois, conforme mencionado pela Solintel¹⁷⁸ em contribuição apresentada no Diálogo Anatel, ela pode se valer de ação de regresso contra a efetiva prestadora do serviço.

Todavia, a alternativa gera percepção equivocada no consumidor de que a prestadora de quem é assinante realiza cobranças indevidas e lhe causa insatisfação, quando na verdade a cobrança indevida é originada por outra prestadora.

Para o consumidor, todavia, a alternativa é benéfica, na medida em que simplifica o processo de contestação de cobranças indevidas; para a Anatel também, uma vez que facilita a fiscalização e evita o aumento no número de reclamações.

¹⁷⁷ SEI nº 2857414.

¹⁷⁸ SEI nº 3017906.

Alternativa B: Determinar que o atendimento à contestação e a devolução sejam realizados pela prestadora responsável pelo serviço

A alternativa apresenta um formato de tratativa de contestação semelhante ao que foi trazido pela [REDACTED]¹⁷⁹.

Nesse contexto, o consumidor apresentaria a sua contestação para a prestadora responsável pela prestação do serviço e uma nova cobrança do valor questionado não poderia mais ser feita pela prestadora que emitiu o documento de cobrança, que deveria desmembrar a conta, emitindo apenas a parcela não contestada.

A regra não apresenta vantagens para o consumidor, pois ele teria que entrar em contato com as duas prestadoras: (i) com a que efetuou a cobrança para pedir o desmembramento da conta; e (ii) com a que prestou o serviço para contestar a cobrança julgada indevida.

Ainda, em se tratando de consumidor pré-pago, conhecer a prestadora responsável pela cobrança considerada indevida é tarefa mais complicada, pois depende da leitura do relatório detalhado para que ocorra tal identificação. Costumeiramente, esse consumidor apenas percebe o abatimento indevido de seus créditos e automaticamente contata a prestadora de quem é assinante.

Para as prestadoras, a alternativa é vantajosa, pois não há gerenciamento do trâmite da contestação e não há o risco de equívoco na percepção de seus assinantes.

Para a Anatel a alternativa, na medida em que é mais complexa para o entendimento do consumidor, pode implicar em aumento de demandas em seus canais de atendimento.

Alternativa C: Dividir a responsabilidade sobre débitos cofaturados e contestados entre as duas prestadoras, para que a prestadora emissora da cobrança devolva o valor cobrado indevidamente e a prestadora responsável pelo serviço devolva o valor referente ao dobro e correções

A alternativa atende parcialmente à contribuição apresentada pela maioria das prestadoras, que alegam que esse era o tratamento de contestações de cofaturamento antes da vigência do RGC.

Segundo dinâmica apresentada no Diálogo Anatel pelo Sinditelebrasil, a contestação seria apresentada à prestadora que enviou o documento de cobrança ou disponibilizou o crédito. Caso seja constatada a cobrança indevida, a prestadora responsável pela prestação do serviço contata o consumidor para devolver em dobro. Caso julgue improcedente, apresenta nova cobrança e se o consumidor novamente contesta, o valor é retirado da fatura e não pode mais retornar a cobrança para cofaturamento.

Adentrando-se na análise da alternativa, percebe-se que não há vantagem para o consumidor que, segundo dinâmica apresentada, pode se ver obrigado a contestar o mesmo valor mais de uma vez. Ainda, se a cobrança já foi efetuada, considerada improcedente, e o dobro não é restituído, além da contestação apresentada, o consumidor terá que se dirigir à prestadora responsável pela prestação do serviço para reclamar tal devolução. Trata-se, assim, de alternativa morosa e burocrática para o consumidor.

¹⁷⁹ [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso).

Para a prestadora que envia o documento de cobrança ou disponibiliza o crédito a alternativa é vantajosa, pois ela não se responsabiliza pelo trâmite da contestação ou pela devolução em dobro. Também não há o risco de equívoco na percepção de seus assinantes.

Para a Anatel, a alternativa, na medida em que é mais complexa para o entendimento do consumidor, pode implicar em aumento de demandas em seus canais de atendimento e ainda em fiscalização mais complexa, pois a correta devolução de valores deverá ser apurada em duas prestadoras.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Evita aumento de reclamações	Possível aumento de reclamações considerando o aumento da complexidade para o consumidor. Aumento da complexidade de acompanhamento/fiscalização.	Reduz o risco de atuação nos casos concretos de questionamentos de ofertas discriminatórias.	Possível aumento de reclamações considerando o aumento da complexidade para o consumidor. Aumento da complexidade de acompanhamento/fiscalização.	Não há benefícios significativos.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Mantem obrigação de existência de procedimentos internos para tratamento e devolução de valores. Percepção equivocada do consumidor quanto à responsabilidade de pela cobrança indevida.	Não há benefícios significativos.	Possível aumento de reclamações considerando o aumento da complexidade para o consumidor. Aumento da complexidade de acompanhamento/fiscalização.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Simplificação de processos internos, com possível redução dos custos associados ao processo de contestação e cofaturamento..
Consumidores	Não há custos significativos.	Mantém simplicidade e do processo de contestação, evita que o consumidor seja direcionado de uma prestadora a outra.	Complexidade do processo de identificação e contestação, com possível perda financeira por dificuldades do processo de contestação.	Não há benefícios significativos.	Complexidade do processo de identificação e contestação, com possível perda financeira por dificuldades do processo de contestação.	Não há benefícios significativos.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Acerca do tema (restituição de valores cofaturados), entende-se que as alternativas de alteração da regra vigente possuem custos que superam seus (poucos) benefícios. Assim tanto a Alternativas B (“Determinar que o atendimento à contestação e a devolução sejam realizados pela prestadora responsável pelo serviço”) quanto a Alternativa C (“Dividir a responsabilidade sobre débitos cofaturados e contestados entre as duas prestadoras, para que a prestadora emissora da cobrança devolva o valor cobrado indevidamente e a prestadora responsável pelo serviço devolva o valor referente ao dobro e correções”) apresentam custos significativos tanto para a Agência (perenização dos problemas relacionados ao volume, complexidade e custos das obrigações atuais; reputação do órgão regulador perante a sociedade; possível aumento de reclamações; e aumento da complexidade e do custo para a realização das atividades regulatórias de monitoramento, acompanhamento, fiscalização e controle) quanto para os consumidores (com o aumento da complexidade no processo de identificação e contestação e possível perda financeira por dificuldades no processo de contestação). Tais custos se tornam mais relevantes quando se considera que o único benefício identificado é pertinente à possibilidade de simplificação de processos internos das prestadoras de telecomunicações.

Entende-se, portanto, ser a melhor alternativa no momento a manutenção da regra vigente (Alternativa A), em que as obrigações de ressarcimento por cofaturamento são atribuídas, perante o consumidor final, à emissora do documento de cobrança.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

As regras pertinentes à restituição de valores indevidos cofaturados estão hoje previstas no Capítulo IV do Regulamento, em seu art. 84. Na proposta ora apresentada, essas regras são mantidas, embora em artigo de numeração diversa.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (restituição de valores cofaturados) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

SUBTEMA 03: PARCELAMENTO DE DÉBITOS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O RGC determina que quando a prestadora e o consumidor fazem acordo para parcelar o pagamento do débito, essas parcelas devem ser encaminhadas em documento de cobrança em separado da fatura mensal dos serviços prestados. Nesse caso, o consumidor passa a ter dois prazos de suspensão distintos, pois o §2º do art. 101 preconiza que o prazo de suspensão por inadimplência dos valores a serem pagos em virtude do parcelamento é de 5 dias da notificação, ou seja, bem mais enxuto que os prazos de suspensão definidos nos artigos. 90 e seguintes do RGC.

Todavia, as prestadoras alegam que o envio apartado do documento de cobrança acabou por gerar um aumento nos indicadores de inadimplência em algumas parcelas do débito parcelado. Segundo elas, isso ocorreria porque o consumidor, ao receber duas faturas diferentes, poderia ser induzido ao erro e pagar apenas uma delas. Citam, também, possíveis falhas na entrega do documento pelos Correios.

Qual é o contexto do problema?

Ainda anteriormente à publicação do RGC, de acordo com os entes regulados¹⁸⁰, as prestadoras de telecomunicações adotavam a prática de negociar os débitos junto aos consumidores inadimplentes e, quando a negociação resultava em parcelamento de débito, enviavam o primeiro documento de cobrança em separado e incluíam as parcelas seguintes nos documentos de cobrança padrão, também referentes à fruição do próprio serviço de telecomunicações contratado.

Essa prática de se enviar o primeiro documento em separado, segundo as prestadoras, tinha por objetivo refletir a concordância do consumidor com o parcelamento negociado. E, ainda segundo elas, a apresentação das parcelas subsequentes no mesmo documento de cobrança dos serviços de telecomunicações regularmente emitidos, além de uma comodidade para o cliente representava também uma garantia da transparência quanto a todos os serviços cobrados.

Nesse contexto, prestadora¹⁸¹ apresentou uma tabela na qual demonstrou que, após os documentos passarem a ser enviados em separado, em razão da obrigação posta pelo RGC, aumentou o nível de inadimplência, conforme pode ser visto abaixo:

¹⁸⁰ Carta SINDITELEBRASIL 078/2017 pagina 18 (SEI nº 1818167) – documento público

¹⁸¹ Petição [REDACTED] p. 22 (SEI nº [REDACTED]) - Documento com solicitação de restrição de acesso.

1. “Na figura mais abaixo, após a implementação do modelo de cobrança em duas faturas distintas considerando o cenário de parcelamento, a [prestadora] teve um importante impacto no recebimento de receitas, com um consequente aumento significativo da inadimplência dos consumidores que optaram pelo parcelamento, representando cerca de R\$ [valor] milhões/ano considerando uma base de [valor] milhões de consumidores de serviços fixos (STFC, SCM e SeAC).¹⁸²

Sobrevivência	Set 15	Out 15	Nov 15	Dez 15	Jan 16	Fev 16	Mar 16	Abr 16	Mai 16	Jun 16	Jul 16	Ago 16	Set 16
Entrada	52%	56%	54%	54%	56%	55%	55%	55%	56%	57%	60%	56%	62%
1a. Parcela	80%	80%	78%	75%	76%	78%	76%	39%	40%	42%	40%	46%	
2a. Parcela	37%	36%	39%	38%	39%	40%	39%	26%	27%	29%	29%		
3a. Parcela	39%	41%	42%	41%	41%	42%	40%	27%	29%	27%		Impacto RGC	
4a. Parcela	29%	27%	30%	29%	30%	30%	30%	22%	21%				
5a. Parcela	34%	35%	36%	34%	36%	35%	35%	23%					
6a. Parcela	28%	26%	28%	28%	28%	29%	29%						
7a. Parcela	33%	34%	35%	34%	35%	35%							
8a. Parcela	27%	26%	28%	27%	28%								
9a. Parcela	32%	34%	35%	33%									
10a. Parcela	27%	26%	27%										

2. Figura mostrando o efeito da cobrança de acordo de parcelamento de dívidas em documento separado. Após a implantação do documento separado em abril de 2016, pode-se observar que o pagamento (adimplência) da primeira parcela ("1a parcela") do acordo, caiu do patamar histórico de 75% a 80%, para um patamar de 39% a 46%, ou seja, após o documento de cobrança em separado, praticamente metade dos consumidores deixaram de pagar o acordo. O mesmo efeito pode ser observado nas parcelas subsequentes (2ª a 5ª parcela)".

Destaca-se, também, que, com o recebimento de dois documentos de cobrança, o consumidor passa a ter dois prazos de suspensão distintos, pois o §2º do art. 101 preconiza que o prazo de suspensão por inadimplência do parcelamento é de 5 dias da notificação, ou seja, bem mais enxuto que os prazos de suspensão definidos nos arts. 90, 93 e 97 do RGC.

Ainda quanto ao atual regimento do RGC, outra prestadora¹⁸³ apresentou em sua contribuição que a obrigação de envio de fatura em separado para as parcelas de débito, por trazer grande impacto operacional, acarretou em desinteresse de algumas prestadoras em oferecer o parcelamento, mesmo sendo ele incentivado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ para evitar o transbordo de lides para o judiciário¹⁸⁴.

Para o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro¹⁸⁵, a fatura única, com os débitos referentes ao mês e a acordos de parcelamento, violaria direitos dos consumidores, pois estes não poderiam pagar o parcelamento e questionar a fatura mensal ou vice-versa.

¹⁸² Nome da prestadora e valores protegidos por pedido de restrição de acesso com base na Lei nº 9.472/1997, artigo 39, parágrafo único.

¹⁸³ Carta NEXTEL p. 3 (SEI nº 1834962).

¹⁸⁴ Carta de contribuição - [REDACTED] p. 16 (SEI nº [REDACTED]) Documento com solicitação de restrição de acesso.

¹⁸⁵ SEI nº 1960177.

Qual o problema a ser solucionado?

Desestímulo à realização de acordo de parcelamento por parte do setor regulado decorrente da obrigação regulamentar de emissão de documento de cobrança em separado.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Aprimorar regra atual no sentido de possibilitar o alcance dos objetivos pretendidos pela norma, ou seja, assegurar a continuação da relação contratual no caso de parcelamento de débitos.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Nas pesquisas realizadas, não foram encontrados dados sobre o tema em análise.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter a regra de que parcelamento de débito deve vir cobrado em fatura apartada da fatura dos serviços (status quo);

Alternativa B – Não obrigar que o parcelamento de débito seja realizado em fatura separada;

Alternativa C – Não regulamentar o parcelamento.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter a regra de que parcelamento de débito deve vir cobrado em fatura apartada da fatura dos serviços (status quo)

A alternativa mantém a regra vigente de envio de faturas separadas quando há parcelamento. A MPCON foi favorável à manutenção da alternativa em contribuição enviada na Tomada de Subsídios Pública¹⁸⁶.

A vantagem observada à época da publicação do RGC, ora vigente, era permitir que o consumidor pudesse distinguir claramente o pagamento do valor do serviço e o valor do parcelamento e não encontrasse empecilho à eventual contestação de algum valor apresentado.

Como desvantagem, porém, houve desinteresse das prestadoras em ofertar o parcelamento, uma vez que a apresentação de faturas em apartado gera encargos extras e teria aumentado a inadimplência.

Para a Anatel a alternativa não representa maiores impactos.

Alternativa B: Não obrigar que o parcelamento de débito seja realizado em fatura separada

Sob a perspectiva das prestadoras, a alternativa resolve problemas operacionais e de inadimplência apontados.

Para o consumidor, a regra estimula a oferta de parcelamento e ainda garante o seu direito de contestar valores e desmembrar a conta caso não concorde com qualquer dos valores lançados em seu documento de cobrança (uma vez que está prevista a manutenção da regra do art. 81, §1º, da Resolução nº 632/2014). A alternativa também evita que o consumidor tenha problemas associados ao não recebimento de parte da cobrança (quando o parcelamento e a fatura convencional são enviadas em dois documentos distintos), tenha dúvidas sobre a procedência/autenticidade da cobrança e ainda dá transparência na medida em que os valores virão detalhados separadamente na fatura.

Para a Anatel a alternativa não representa maiores impactos e traz a cobrança de dívidas parceladas para a regra geral de contestação de débitos prevista no artigo 81, §1º, da Resolução nº 632/2014 que já prevê o desmembramento de valores.

Alternativa C: Não regulamentar o parcelamento

O parcelamento de débitos é uma faculdade da prestadora e do consumidor e não uma imposição regulamentar e, portanto, poderia dispensar tratamento regulamentar. Nesse sentido, a presente alternativa, opção da maioria das prestadoras na Tomada de Subsídios¹⁸⁷, permite a livre negociação da forma de recebimento da fatura de parcelamento entre prestadora e consumidor.

¹⁸⁶ SEI nº 2857414.

¹⁸⁷ Nesse contexto, Nextel (SEI nº 2809415), Algar (SEI nº 2854747), Tim (SEI nº 2855199), Telefônica (SEI nº 3018037) e Sinditelebrasil (SEI nº 3018207).

Para prestadoras como, Claro, Hughes do Brasil Ltda e Telefônica¹⁸⁸, a alternativa é mais vantajosa por não impor ônus à prestadora em relação a um instrumento que lhe é facultado ofertar, na medida em que dá a elas liberdade de convencionar com o consumidor.

Para o consumidor, todavia, pode implicar em necessário aceite a uma forma imposta pela prestadora, sob pena de não conseguir negociar o parcelamento de sua dívida. A alternativa, porém, incentiva a oferta do parcelamento, ainda que nos moldes impostos pela prestadora.

Adicionalmente, para o consumidor, a não regulação do parcelamento pode implicar em dificuldades de eventual contestação de valores. Nesse sentido, medidas devem ser adotadas na norma para que o consumidor tenha garantias de poder contestar qualquer valor contra ele lançado, sem que isso implique em cancelamento do parcelamento. Ademais, em não havendo regulamentação do parcelamento, a suspensão em caso de inadimplência, assim como o restabelecimento do serviço, seguiriam a regra geral.

Para a Anatel, a alternativa pode gerar reclamações e ações de acompanhamento e controle.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Possível questionamento pela sociedade.	Redução do custo fiscalizatório.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Risco de manutenção do cenário de baixo pagamento das parcelas de débitos renegociados.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Redução do risco de inadimplência das parcelas de débitos renegociados.	Não há custos significativos.	Redução do custo regulatório.

¹⁸⁸ SEI nº 2793894; nº 2897143, nº 3017715 e nº 3018037.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Consumidores	Não há alteração em relação ao quadro atual. Menor estímulo às prestadoras para renegociar dívidas e, consequentemente, dificuldade de adimplência do consumidor.	Mantém a possibilidade de escolha de qual cobrança pagar (prestação mensal ou parcelamento) em caso de dificuldade financeira.	Não há custos significativos.	Simplifica as cobranças em apenas um documento, sem comprometer o direito a contestar valores ou solicitar a emissão de documento com a parte não contestada. Aumenta o prazo de suspensão por inadimplência se comparado às regras atuais, na medida em que passa a se aplicar a regra geral de suspensão. Maior estímulo às prestadoras para renegociar dívidas frente à regra atual e, consequentemente, dificuldade de adimplência do consumidor.	Possível dificuldade na contestação de valores de parcelamento.	Maior estímulo às prestadoras para renegociar dívidas frente à regra atual e, consequentemente, dificuldade de adimplência do consumidor.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Entende-se, acerca do tema (parcelamento de débitos) que a alternativa que melhor coaduna os interesses de empresas, consumidores e órgão regulador é a Alternativa B, de não obrigar que o parcelamento de débito seja realizado em fatura separada, como é hoje o disposto no art. 101 do RGC.

Para o consumidor, a alteração sugerida não impede a possibilidade de parcelamento ou o direito de contestar valores e desmembrar a conta caso não concorde com qualquer dos valores lançados em seu documento de cobrança (uma vez que está prevista a manutenção da regra do art. 81,§1º, da Resolução nº 632/2014). A alternativa também evita que o consumidor tenha problemas associados ao não recebimento de parte da cobrança (quando o parcelamento e a fatura convencional são enviadas em dois documentos distintos), tenha dúvidas sobre a procedência/autenticidade da cobrança e ainda dá transparência na medida em que os valores virão detalhados separadamente na fatura. Sob a perspectiva das prestadoras, a alternativa resolve problemas operacionais e de inadimplência por elas apontados. Para a Anatel a alternativa não representa impactos significativos e traz a

cobrança de dívidas parceladas para a regra geral de contestação de débitos prevista no artigo 81, §1º, da Resolução nº 632/2014, que já prevê o desmembramento de valores.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa será operacionalizada por meio da exclusão da regra anteriormente existente, prevista no art. 101 da Resolução nº 632/2014.

Deve ser ressaltado que a referida exclusão não significa a desregulamentação do tema (tratada na Alternativa C), uma vez que as regras de contestação e suspensão permanecem aplicáveis ao caso de parcelamento de débitos.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (parcelamento de débito) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 04: FORMAS DE PAGAMENTO DO SERVIÇO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 07 de março de 2014, em seu artigo 61, trata das classificações das formas de pagamento do serviço pelo consumidor e autoriza a adoção das seguintes:

- a) pós-paga: refere-se à quitação de débitos decorrentes da prestação de serviços por um determinado intervalo de tempo, em regra 30 dias, sendo vedada a cobrança antecipada de qualquer item da estrutura tarifária ou de preço;
- b) pré-paga: vinculada à aquisição antecipada de créditos destinados à fruição de serviços; ou
- c) combinação de ambas: os planos Controle são uma combinação de pós-pago e pré-pago. Os valores cobrados mensalmente em documento de cobrança são pagos após a prestação dos serviços (pós-

pagos). Se a “franquia” é consumida, o consumidor pode inserir créditos pré-pagos para continuar usando o serviço (seguindo o regramento do pré-pago) até o novo ciclo de faturamento.

Antes de analisar as propostas de revisão, é importante colocar em evidência as características das formas de pagamento admitidas pelo RGC.

A forma de pagamento pré-paga se caracteriza essencialmente pela aquisição antecipada de créditos. Como se pode notar, são dois os elementos: o temporal e o material.

O elemento temporal demarca o momento em que se realiza a retribuição pelo serviço prestado em relação ao momento em que o serviço é prestado. Está na essência da forma de pagamento pré-paga que a retribuição pelo serviço ocorra, inexoravelmente, antes da efetiva prestação ou uso do serviço.

Elemento material, costumeiramente expresso em moeda, o crédito representa o quanto a prestadora deve entregar em serviços em contrapartida ao pagamento adiantado. O crédito é, por sua natureza, uma reserva em nome do consumidor, sob a posse da prestadora, para que dele se desconte os valores correspondentes ao consumo, à medida em que o serviço é consumido.

A forma de pagamento pós-paga, por sua vez, se caracteriza, principalmente, pela existência de documento de cobrança, emitido apenas após a prestação do serviço, referente a um determinado intervalo de tempo, normalmente de 30 dias¹⁸⁹. Novamente temos o elemento temporal e o material.

O elemento temporal nitidamente se destaca por ser diametralmente oposto ao da forma de pagamento Pré-paga, uma vez que o pagamento necessariamente deve ocorrer após a prestação do serviço.

De fato, o art. 61, §1º veda expressamente qualquer cobrança antecipada de serviços prestados sob a forma de pagamento pós-paga.

Outro elemento, material, também importante, do Pós-pago, é a existência do documento de cobrança, elemento por meio do qual a prestadora tem a oportunidade de apresentar ao consumidor o valor devido pela prestação do serviço, acompanhado do descritivo dos serviços prestados, de modo a justificar o valor cobrado.

Nesse momento, também é oportuno evidenciar a outra diferença entre planos pós-pagos e pré-pagos.

Os serviços de telecomunicações são, por sua natureza, de prestação contínua, que se estendem no tempo indefinidamente. Não são serviços que se consomem de modo finito.

Assim, até o advento da modalidade pré-paga, a prestação do serviço vinha sendo oferecida exclusivamente mediante retribuição mensal (caracterizada ora como assinatura, ora como franquia). Em função disso, os contratos de prestação de serviço eram firmados por prazo indeterminado e, nessa forma de pagamento, o fim da relação contratual necessariamente exigia do consumidor que declarasse à prestadora sua intenção de encerrar o contrato.

Desse cenário característico da forma de pagamento Pós-paga, se infere que sempre houve a noção de uma relação contínua com a prestadora, automaticamente renovada a cada ciclo de faturamento, em que havia previsibilidade de receita e de consumo.

¹⁸⁹ Ver. RGC, Art. 73. A forma de pagamento pós-paga da prestação do serviço envolve a entrega sem ônus do documento de cobrança ao Consumidor referente ao período faturado que deve corresponder, em regra, a 30 (trinta) dias de prestação do serviço.

No serviço pré-pago, por sua vez, nenhuma dessas características está presente. Embora exista um contrato firmado por prazo indeterminado, o fim da relação contratual não exige do consumidor uma declaração direta do consumidor. O que se dá é exatamente o oposto, a forma de pagamento pré-paga exige periodicamente que o consumidor reafirme sua intenção de permanecer contratado, mediante a aquisição de novos créditos, o que leva a crer no caráter precário dessa relação em que não há uma periodicidade definida.

Por conseguinte, é possível dizer que o consumidor do serviço pré-pago precisa necessariamente declarar sua intenção de consumir os serviços, de sorte que essa forma de pagamento não é compatível com renovação automática do ciclo de faturamento.

No que se refere à forma de pagamento pós-paga, o regulamento, em seu Título Das Disposições Finais e Transitórias, estabeleceu no art. 106, a vedação da *“cobrança antecipada pela Prestadora de qualquer item da estrutura tarifária ou de preço”*, nos seguintes termos:

Art. 106. As Prestadoras cujos serviços são pagos antecipadamente à sua prestação devem adaptar a forma de cobrança até a entrada em vigor do presente Regulamento, quando então será vedada a cobrança antecipada pela Prestadora de qualquer item da estrutura tarifária ou de preço.

Na prática, o que o artigo 106 estabelece é a aplicação do estabelecido para a forma de pagamento pós-paga para todos os contratos já vigentes à época da aprovação do RGC.

A preocupação, à época da aprovação do RGC, era buscar amparar o consumidor contra a dupla cobrança na primeira fatura ou não reembolso ao final do contrato, além de uniformizar a cobrança em casos de oferta conjunta, conforme inteligência da Análise nº 040/2014-GCRZ, do Conselheiro Rodrigo Zerbone:

4.2.160. Em relação ao Título relativo à cobrança, vale destacar que, após a Consulta Pública, à parte de alterações redacionais promovidas no capítulo em destaque, foi eliminada a possibilidade de envio de documento de cobrança para pagamento antecipado à fruição do serviço na forma de pagamento pós-paga.

4.2.161. Cabe ressaltar que a prática da cobrança antecipada só não é expressamente proibida para o SeAC e, ainda assim, as prestadoras desse serviço têm progressivamente a abandonado em favor da cobrança pós-consumo, dadas as constantes reclamações dos consumidores em relação a essa prática, como a dúplice cobrança na primeira fatura e o não reembolso ao final do contrato.

4.2.162. Além disso, tal medida visa amparar o consumidor da Oferta Conjunta, pois, por vezes, alguns dos serviços do pacote são pagos antecipadamente e outros após. Além da possibilidade de gerar desinformação, quando da rescisão do contrato, o consumidor pode ser prejudicado caso a prestadora interrompa o fornecimento de todos os serviços, inclusive dos já pagos. Com tal alteração, o tratamento da oferta conjunta passa a ser uniforme.

No que se refere à forma de pré-paga, há muitos anos, se concretizou no Brasil, principalmente no Serviço Móvel Pessoal, o modelo de negócios em que há aquisição antecipada de créditos com prazo de validade.

À época de aprovação do RGC, a forma de pagamento hoje responsável por 61,56% dos acessos em operação no SMP era objeto de questionamentos dos consumidores que não tinham conhecimento de qual era validade dos créditos adquiridos. O problema informacional deu origem a uma ação regulatória, nos termos da Análise nº 040/2014-GCRZ, do Conselheiro Rodrigo Zerbone:

4.2.185. A discussão que deve ser feita é outra. Devemos analisar o problema de informação que existe nesse mercado, com os dados sobre a validade dos créditos quase que totalmente ocultos aos consumidores antes de sua aquisição, e sua relação com a atual realidade de créditos com prazos de validade muito pequenos, chegando a um único dia em alguns casos.

(...)

4.2.188. Nesse quesito, cabe mencionar que o problema de informação é amplamente debatido pela ciência econômica uma vez que pode fomentar alocação ineficiente de recursos pelo fato de comprometer o processo de tomada de decisão dos agentes, no caso, os consumidores.

4.2.189. Isso porque, caso a informação sobre a validade dos créditos não esteja clara antes da compra, o consumidor não terá meios para comparar as diferentes opções ofertadas antes de fazer sua escolha, podendo ser induzido ao erro no momento da aquisição de créditos.

Nesse contexto, o RGC foi aprovado determinando que a forma de pagamento pré-paga se caracterizava pela aquisição antecipada de créditos e que esses créditos tivessem validade mínima de 30 (trinta) dias, de forma a reduzir o problema informacional.

Igualmente, como se pode inferir da leitura do art. 86, ao disciplinar a devolução dos créditos, o RGC foi claro ao expressar a característica de liquidez do crédito, que deve permitir a utilização para fruição de quaisquer serviços e facilidades:

Art. 86. Os créditos a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 85 **devem permitir sua utilização para a fruição de quaisquer serviços e de facilidades.** [Grifamos]

Qual é o contexto do problema?

Após a aprovação do RGC, a prestadora Sky Brasil Serviços Ltda (Sky), nos autos do Processo SEI nº 53500.205427/2015-12, buscou contestar o estabelecido no artigo 106 do recém-aprovado regulamento, o que levou o Conselho Diretor da Anatel a adotar o Acórdão nº 110, de 5 de abril de 2017, publicado no D.O.U. de 10 de abril de 2017, retificado por meio do Circuito Deliberativo nº 141, de 15 de agosto de 2017, determinando à área técnica que proceda a avaliação regulatória de alteração, dentre outros, dos arts. 61 e 106 do RGC para que se tornem aderentes aos princípios esculpidos nos arts. 126, 127 e 128 da Lei Geral de Telecomunicações.

Desde a aprovação do RGC vigente, a Sky vem questionando a vedação de cobrança antecipada estipulada pelo RGC. Por meio da CT-REG-237-2017 (SEI 1951692), páginas 8 e 9, entoo o seguinte:

A aplicação indistintamente a grupos verticalizados e não verticalizados de tal vedação à cobrança antecipada, repercute negativamente no setor de telecomunicações como um todo, afetando a concorrência e o bem estar líquido dos usuários, o que certamente poderá ser constatada quando da promoção da necessária AIR que há de acompanhar o processo revisional do RGC. A pedido da SKY, o ilustre Professor Carlos Ragazzo (em Parecer já apresentado à Agência em 22 de outubro de 2015 – SICAP nº 53500.205427/2015) elaborou análise sobre os impactos da indevida extensão da vedação à cobrança antecipada para ofertas individualizadas (isto é, não integrantes de combo), tendo concluído, dentre outros aspectos, que tal proibição cria “enorme incentivo a condutas oportunistas, na medida em que aumenta os retornos do consumidor em relação à inadimplência. Isso porque permite que o consumidor usufrua dos serviços prestados por período considerável sem ter que dispendar qualquer recurso.” Como se sabe, o comportamento lógico do agente econômico que se vê diante do aumento da inadimplência é busca de equacionamento dos novos custos incorridos, mediante aumento dos preços gerais.

Não bastasse, de tal exigência de enquadramento apenas nos modelos pré e pós pago definidos no RGC, uma migração resulta severa e abrupta ruptura no fluxo de caixa da prestadora não verticalizada, com reflexo não só sobre seus resultados financeiros, mas também sobre suas demais obrigações, a exemplo da folha de pagamento, contratação de serviços etc. E, com o já mencionado incremento da inadimplência e do risco a ela associado, aumenta-se correlatamente as oportunidades para predação de clientela por players verticalizados.

Em análise no âmbito do Processo nº 53500.205427/2015-12, o Conselheiro Aníbal Diniz proferiu seu Voto mencionando que:

“(…) a Agência, como reguladora de mercado, deve também atentar para o princípio da livre iniciativa, defendendo o direito à livre concorrência, nos limites da lei, entre competidores para obter maior eficiência

econômica”. Acrescentou, ainda, que “no presente caso, os direitos básicos do consumidor de liberdade de escolha e informação deveriam direcionar a atuação da Agência e não a vedação de um modelo de cobrança”.

Nesse contexto, e considerando as competências da Anatel em promover o desenvolvimento das telecomunicações no país, criando condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico, a questão é conciliar os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, que permeiam a atuação da Agência, com o necessário equilíbrio das relações entre prestadoras e usuários dos serviços, conforme ditames da Lei Geral de Telecomunicações – LGT.

Para as prestadoras, a vedação da cobrança antecipada e a regulação das formas de pagamento podem dificultar a adoção de novos modelos de negócios como pagamentos via moedas digitais, antecipado mediante desconto, adiantado via cartão de crédito, adiantado para não sofrer restrição via política de crédito, etc. Declaram que o modelo atual é engessado e inibe a busca de alternativas, seguindo tendências tecnológicas mais modernas como é o caso do Uber (*pay as you go*) e Netflix (pagamento antecipado pela disponibilidade do serviço)¹⁹⁰.

Ainda, segundo a Sky, a vedação de cobrança antecipada estimula a inadimplência em razão do longo período que o consumidor pode usufruir dos serviços sem o devido pagamento. O aumento da inadimplência é compensado por um aumento geral de preços de aproximadamente 2,3%¹⁹¹.

Para a Telefônica¹⁹², caso mantida a regra atual, a cobrança de itens como adesão à oferta, disponibilização de equipamentos, taxa de instalação/ativação, assinatura e franquia deveria ser permitida de forma antecipada, evitando a absorção desses custos pela prestadora em caso de inadimplência.

No entanto, o regramento das formas de pagamento não evitou o surgimento de um novo problema, qual seja, a recusa de algumas prestadoras em fazer a cobrança de valores *pro-rata* para os Planos Controle no SMP no momento da adesão ou rescisão.

Observando o aumento de reclamações e demandas sobre o tema, a Superintendência de Relações com Consumidores tem atuado junto às prestadoras para tratamento pontual do problema enfrentado¹⁹³.

No que se refere ao pré-pago, algumas prestadoras contestam a regra de validade mínima de créditos e contestam mesmo a exigência de que uso do serviço se dê mediante aquisição antecipada de créditos.

Especificamente quanto à opção do regulador, ao determinar um prazo mínimo de validade de créditos para compensar a falta de clareza e transparência na comercialização da recarga ou na compra do crédito propriamente dito, verifica-se que há menos reclamações hoje do que havia em 2015 sobre o problema:

RECLAMAÇÕES NA ANATEL SOBRE VALIDADE DO CRÉDITO NÃO INFORMADA NO MOMENTO DA RECARGA			
Ano	2015	2016	2017
Quantidade de reclamações	522	268	307

Fonte: Focus Consolidado

¹⁹⁰ Vide: Claro (SEI nº 2897143) e Nextel (SEI nº 2809415).

¹⁹¹ SEI nº 0072688, p. 9.

¹⁹² SEI nº 3018037.

¹⁹³ Vide processos nº 53500.053506/2017-01 e 53524.002535/2018-18.

De fato, no SMP, os créditos de 30 dias são ofertados em valores razoáveis, sendo que o alegado impacto sobre microcréditos não se mostra relevante a ponto de justificar uma alteração regulamentar. Ademais, dados das reclamações indicam que a justificativa para a adoção de prazo mínimo de validade e que visava mais transparência para o consumidor foi alcançada com a norma¹⁹⁴.

Por fim, vale lembrar que a estipulação de um prazo mínimo de validade do crédito pré-pago veio ao encontro de demandas sociais que, à época da aprovação do RGC, se manifestavam contra os prazos de validade então praticados por meio de diversas iniciativas no legislativo¹⁹⁵ e mesmo no judiciário¹⁹⁶.

Nesse contexto, uma vez que não foi verificado problema quanto ao prazo mínimo de validade, o tema não será tratado na presente AIR.

Além da questão da validade do crédito, o setor regulado alega que a forma de pagamento pré-pago, nos termos da regulamentação, considera somente créditos em dinheiro, o que já não é mais uma realidade do mercado¹⁹⁷. Mencionam que o modelo atual não permite vendas sazonais como férias, feriados e temporada de jogos ou campeonatos, baseado em modelos de oferta de créditos em dias de prestação de serviços e que, no segmento de TV, os conceitos “Validade dos Créditos” e os “Créditos” efetivamente se confundem, uma vez que não é um serviço mensurável, como telefonia ou banda larga.

Prestadoras Claro e Sky oferecem serviço de TV por assinatura na modalidade pré-paga. No site de ambas, não há informação sobre valores mínimos de créditos ou sobre validade da recarga do serviço. O que há são ofertas de pacotes de serviço, com vigências de 15 e de 30 dias¹⁹⁸.

Uma análise de outros mercados demonstra que a oferta de internet e TV pré-paga já é realidade¹⁹⁹. Na maioria dos casos, a oferta de TV se dá por período de 30 dias, mas também existem ofertas diárias (Sri Lanka). No caso da internet, a Comcast (Xfinity), por exemplo, oferta pacotes iniciais de 30 dias e refis de 7 e 30 dias.

Em relação ao mercado brasileiro e de ofertas atreladas à forma de pagamento pré-paga, verifica-se que o consumidor, atualmente, encontra mais dificuldades com os termos da oferta em si, como por exemplo, divergência

¹⁹⁴ Conforme exposto no Panorama de Ofertas e Pacotes Pré-Pagos, não foram identificados, “sob a perspectiva do consumidor, reclamações de que a oferta tenha prazos normalmente inferiores ao de validade mínima dos créditos estipulada pelo RGC. A esse respeito, vale ressaltar que os prazos previstos nas ofertas não são relacionados ao crédito. Este, a princípio, mantém sua validade inicial independente de qualquer oferta. Consequentemente, não se percebeu, neste estudo, qualquer necessidade de adaptação ou revisão regulamentar sobre o tema”.

¹⁹⁵ Iniciativas no Congresso propondo proibir a validade de créditos pré-pagos para celular - PL 7415/2002; PL 7138/2017; PL 10448/2018.

¹⁹⁶ Processo nº 0004354-67.2005.4.01.3900- TRF1ª (Ação Civil Coletiva nº 2005.39.00.004354-0 JFPA). Ver: *TRF-1 mantém proibição a validade de créditos pré-pagos*, de 19/10/2013, Consultor Jurídico. <https://www.conjur.com.br/2013-out-19/trf-rejeita-recursos-proibicao-validade-creditos-pre-pagos>. Acesso em 19 de julho de 2018. e *STJ autoriza que créditos de celular pré-pagos tenham prazo*, de 01/11/2013. Consultor Jurídico. <https://www.conjur.com.br/2013-nov-01/stj-libera-prazo-validade-creditos-celular-pre-pagos> Acesso em 10 de julho de 2018.

¹⁹⁷ Vide contribuição da Claro na Tomada de Subsídios (SEI nº 2897143).

¹⁹⁸ Claro TV Pré Pago: https://www.claro.com.br/tv-por-assinatura/pre-pago?_ga=2.170912224.1764026166.1531250900-1556783366.1531250900&_gac=1.41732630.1531251017.EAlalQobChMI4tqLjaKV3AlVVVmGCh0PjwASEAAYASAAEgJvLPD_BwE. Acesso em 10 de julho de 2018.

¹⁹⁹ <https://www.dish.com/programming/packages/pay-as-you-go/>; <https://www.xfinityprepaid.com/prepaid-instant-tv>; <https://www.xfinityprepaid.com/prepaid-internet>; <https://www.dialog.lk/television-packages-per-day-tv-lite-pack/>

de informações, bônus ofertados não disponibilizados e volume de dados ofertados diferente do volume disponibilizado, como segue:

RECLAMAÇÕES NA ANATEL SOBRE OFERTA COM INFORMAÇÕES DIVERGENTES, INCOMPLETAS OU OMISSAS			
Ano	2015	2016	2017
Quantidade de reclamações	3.420	4.427	5.450

Fonte: Focus Consolidado

Tendo em mente dificuldades enfrentadas pelo consumidor pré-pago, também é preciso analisar se, de fato, a regulamentação atual impacta na inovação de modelos de negócios diversificados.

Qual o problema a ser solucionado?

Impactos negativos da regulamentação das formas de cobrança sobre a inovação e a competitividade das ofertas de serviços de telecomunicações, consideradas a necessidade de transparência e informação prévia.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Aprimorar a regulamentação vigente, de modo a buscar o equilíbrio necessário entre as consequências da inovação nas formas de pagamento e a garantia dos direitos do consumidor de telecomunicações.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Do que se apurou em termos de *benchmarking* a respeito da cobrança antecipada, verifica-se que a autoridade regulatória da Colômbia, por meio de sua Resolução nº 5.111/2017 (pela qual se estabelece o Regime de Proteção dos Direitos dos Usuários de Serviços de Comunicações, se modifica o capítulo 1 do Título II da Resolução CRC 5050 de 2016 e estabelecem outras disposições), permite duas modalidades de cobrança de mensalidade: pré e pós-pagas, sem, contudo, vedar a possibilidade de cobrança antecipada, conforme abaixo transcrito:

ARTIGO 2.1.1.3 MODALIDADES DE PAGAMENTO. São as seguintes modalidades de pagamento dos serviços de telecomunicações:

2.1.1.3.1. MODALIDADE PRÉ-PAGA: Aplica-se a casos em que o usuário, por meio de recargas ou mecanismos similares, conta com um saldo para usufruir dos distintos serviços de telecomunicações oferecidos pela prestadora por meio de pacotes, planos, promoções ou ofertas. Cada consumo realizado (chamada, uso de dados, SMS, Televisão, etc) será descontado do referido saldo.

2.1.1.3.2. MODALIDADE PÓS-PAGA: Aplica-se a casos em que o usuário, por meio de formalização de um contrato de prestação de serviços de telecomunicações, tem acesso a uma capacidade determinada ou

determinável de serviços, pagando uma quantia fixa de maneira periódica, ainda que anterior ao uso efetivo dos serviços²⁰⁰.

Com base no apurado no Panorama de Ofertas e Pacotes Pré-Pagos²⁰¹, não foram encontrados dados sobre regras específicas para pré-pago estabelecidas nos Estados Unidos, pela *Federal Communications Commission* (FCC), como a existência de um prazo mínimo de validade para créditos. O que se observou, entretanto, foi a tratativa de questões que tangenciavam o pré-pago, a exemplo de alertas no site sobre a necessidade do consumidor verificar a data de expiração do crédito, a fim de evitar a perda de minutos não utilizados.

Já a *Federal Trade Commission* (FTC) dispunha de orientações neste mesmo sentido ao consumidor: atenção em relação à data de expiração dos minutos.

No que tange à regulamentação do mercado de telefonia português, as informações repassadas à Anatel são no sentido de inexistência de norma sobre validade dos créditos pré-pagos. Porém, a Agência Nacional de Comunicação (Anacom) exige que o contrato estipulado entre as partes preveja as condições de suspensão do serviço.

Na Colômbia, a Resolução nº 5111, de 2017, estabelece, em seu artigo 2.1.14.3. que as recargas de saldo pré-pago têm vigência mínima de 60 (sessenta) dias. A mesma norma também prevê, nos artigos seguintes, a revalidação de créditos ou a possibilidade de portar o saldo para um novo Plano de Serviços.

De acordo com a Cullen Internacional²⁰², países como Argentina, Canadá, Chile, Equador, México e Paraguai regulam um prazo mínimo de validade de créditos pré-pagos para a telefonia móvel. Nesses países, o prazo de validade mínimo verificado foi no Canadá (7 dias) e máximo foi no Paraguai (onde os créditos não expiram).

Além disso, Argentina, Chile, Equador e Paraguai preveem o reembolso dos créditos não utilizados se o consumidor cancela o serviço ou tem o serviço cancelado pela prestadora. Nesses casos, há um prazo para que o consumidor solicite o reembolso dos créditos, sob pena de perder o direito de reavê-los.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter a regulamentação atual (status quo);

Alternativa B – Rever a regulamentação vigente no que se refere às formas de pagamento para permitir inovações;

Alternativa C – Não definir na regulamentação os conceitos das formas de pagamento.

²⁰⁰ Tradução livre.

²⁰¹ P. 26. SEI nº 2893893. Processo nº 53500.023075/2018-21.

²⁰² <https://www.cullen-international.com/product/documents/CTTELN20180011>.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter a regulamentação atual (status quo)

Esta alternativa visa manter a regulamentação atual, permanecendo, portanto, exhaustivamente previsto na regulamentação as formas de cobrança possíveis no setor de telecomunicações, em que é vedada a cobrança antecipada de valores nos serviços pós-pagos e em que o serviço pré-pago se caracteriza pela aquisição antecipada de créditos, válidos, pelo menos, por 30 dias.

Antes do RGC era possível a cobrança antecipada na forma de pagamento pós-paga (que envolve o envio de documento de cobrança). Os problemas ocorriam quando da rescisão dos serviços, em que a prestadora se recusava a devolver ao consumidor os valores pagos adiantados referentes à diferença entre a data da rescisão e a data de fechamento do ciclo de faturamento, ou então a prestadora se recusava a cancelar o contrato e continuava prestando o serviço à revelia do consumidor até completar o período já pago. Isso ocorria, igualmente, nas ofertas conjuntas em que alguns serviços incluídos na oferta eram pagos anteriormente à sua prestação e, outros, após. Quando da rescisão, todos eram desligados, sem que o devido crédito fosse proporcionado ao consumidor.

Assim, a alteração na regra anterior veio fundada na preocupação exposta no voto do então Conselheiro Rodrigo Zerbone (Análise nº 040/2014-GCRZ, página 34 da referida análise) de que, a proteção do consumidor (especialmente daquele que usufrui dos Serviços combinados), deveria ser considerada, uma vez que a possibilidade de se cobrar antecipadamente por um serviço e *a posteriori* por outro gerava insegurança e dificuldades de compreensão por parte dos consumidores.

Para a Solintel, a permissão de pagamento antecipado descaracteriza o pós-pago²⁰³. Já para o MPCON, eventual alteração da regra deveria estar condicionada a estudos e/ou relatórios que comprovem eventual benefício ao consumidor²⁰⁴.

A manutenção da regra atual para o pós-pago permite ao consumidor maior clareza quanto à cobrança dos serviços, especialmente em caso de rescisão, quando facilita o entendimento da cobrança proporcional ao período usufruído.

Para as prestadoras, a forma de pagamento pós-paga, como está hoje, tem impacto no fluxo de caixa, em especial se há aumento de inadimplência, com a prestação de serviços sem a devida remuneração.

Para serviços como TV por assinatura e internet, por exemplo, a exigência de aquisição antecipada de créditos, segundo as prestadoras, poderia afetar a criação de ofertas sazonais por evento (férias, feriado, filme) ou

²⁰³ SEI nº 3017906.

²⁰⁴ SEI nº 2857414.

sazonal (férias, temporada de jogos). Tal situação, excepcionalmente nas situações em que o valor mínimo da recarga for maior que o valor do serviço a ser adquirido, pode ser prejudicial ao consumidor, que se vê obrigado a pagar mais, mesmo que deseje utilizar o serviço por menos tempo.

Vale mencionar que as formas de pagamento atuais, nos termos da regulamentação, não impedem modelos de negócios baseados no pagamento antecipado, para tanto, existe a forma de pagamento do serviço pré-pago.

Na manutenção da regra atual, para as atividades de fiscalização da Anatel, constata-se possível simplificação, facilitando sobremaneira o controle de obrigações.

Alternativa B: Rever a regulamentação vigente no que se refere às formas de pagamento para permitir inovações

Nesta alternativa, as formas de pagamento são mais flexíveis, passando a ser a possível a cobrança antecipada para qualquer forma de pagamento dos serviços de telecomunicações, seja por meio de aquisição de créditos (pré-pago tradicional), seja por meio de pagamento antecipado de um documento de cobrança.

São mantidos, contudo, regramentos que preveem o equilíbrio entre interesses das prestadoras e dos consumidores, como a determinação de revalidação de saldo sempre que inseridos novos créditos, além da previsão de cobrança *pro-rata* no pós-pago quando da rescisão, por exemplo. A flexibilização se dá nas formas de pagamento em si, ou seja, na sua definição, para que se permitam inovações nos modelos de negócios.

A presente alternativa permite que as operadoras modelem ofertas de forma criativa, o que pode se refletir de maneira positiva para o consumidor.

Da mesma forma, atende a preocupações como as expostas pelas prestadoras no sentido de possibilitar a cobrança antecipada referente a itens como equipamento, taxas de instalação/ativação, reduzindo inadimplência.

Entretanto, é importante entender que esta alternativa depende de um esforço da prestadora em devidamente esclarecer o consumidor sobre as regras de rescisão na hora em está vendendo o serviço²⁰⁵.

Nesse contexto, a alternativa pode dificultar o exercício de direitos associados a esses temas, que já estão entre os principais motivos de reclamação de consumidores na Anatel²⁰⁶. No intuito de reduzir o impacto sobre o consumidor, é possível adotar condições de contorno na regulamentação, como por exemplo, a previsão da cobrança proporcional (*pro-rata*) em caso de rescisão e a obrigação de que o período faturado deve corresponder a 30 (trinta) dias de prestação do serviço.²⁰⁷

Para a Anatel, a alternativa pode impactar os custos associados à fiscalização sobre as prestadoras, sobretudo para evitar o aumento de reclamações quando da rescisão contratual.

²⁰⁵ Em função dessa dependência, é crucial mencionar que problemas com a comunicação de condicionantes é um dos temas da presente AIR apontado como outro ofensor do serviço, uma vez que as prestadoras não têm conseguido transmitir corretamente as informações relevantes e necessárias ao consumidor, conforme exposto nos documentos “Panorama de Instrumentos de Oferta”, p. 43 e seguintes (SEI nº 1190439, processo nº 53500.045343/2017-85) e “Relatório de Diagnóstico 2017”, p. 38-39 (SEI nº 1454278, processo nº 53500.056932/2017-99)

²⁰⁶ <http://www.anatel.gov.br/consumidor/reclamacoes-na-anatel2/motivos>

²⁰⁷ Sobre o assunto, vide alegações da Vivo nos autos do processo nº 53500.053506/2017-01 (SEI nº 1501878 – documento com restrição de acesso) e contrapontos da Anatel (SEI nº 1946659).

Alternativa C: Não definir na regulamentação os conceitos das formas de pagamento

Trata-se de alternativa que recebeu mais contribuições favoráveis do setor regulado e que flexibiliza as regras atuais de forma a não regular as formas de pagamento (pré-paga, pós-paga ou combinação de ambas). Nesta alternativa, os conceitos de pré-pago ou pós-pago não estariam definidos em regulamento.

A proposta aumenta consideravelmente a liberdade na formulação de novos modelos de negócio e experimentação de formatos menos custosos ou com mais apelo ao consumidor.

No entanto, se não houver comprometimento com a devida informação e transparência, pode deixar o consumidor extremamente vulnerável, pois não haveria qualquer estabelecimento de equilíbrio decorrente da regulamentação, principalmente em se tratando de áreas sem competição adequada.

Vale mencionar, por exemplo, que o regramento da forma de pagamento pré-paga atual, concernente à determinação de revalidação de créditos, é oriunda, justamente, dessa necessidade de equilibrar o interesse das prestadoras (de estabelecer prazo de validade nos créditos) com o interesse dos consumidores (de não perder os créditos inseridos).

Assim, a eliminação de regulamentação mínima sobre as formas de pagamento, principalmente considerando um cenário em que o tema cobrança é o principal ofensor dos serviços, pode dar margem à criação de modelos de negócios temerários, que deixem o consumidor vulnerável caso não seja observada clareza quanto a direitos básicos e mínimos.

Ainda, a ausência de modelos básicos, em que cada serviço possui uma modelagem distinta de pagamento, pode confundir o consumidor e trazer ainda maiores dificuldades de entendimento das regras contratuais, de cobrança e de cancelamento, dificultando o exercício de seus direitos associados a esses temas, que já estão entre os principais motivos de reclamação de consumidores na Anatel²⁰⁸.

Ainda, vale observar que a ausência de modelos claros de forma de pagamento pode dificultar a diferenciação de planos de serviço e, por conseguinte, dificultar ao consumidor verificar, por exemplo, em quais planos ele tem direito à devolução pro-rata dos valores pagos adiantados ou para quais planos se aplica a obrigação de emissão de documento de cobrança. Tal cenário tende a dificultar a solução de problemas associados à pouca transparência na oferta, cobrança e cancelamento e tende a aumentar o volume de reclamações de consumidores. Prejudica, ainda, o acompanhamento econômico da Anatel, caso não haja tal diferenciação.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios

²⁰⁸ <http://www.anatel.gov.br/consumidor/reclamacoes-na-anatel2/motivos>

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Anatel	<p>Não há custo regulatório adicional para a Agência, senão a manutenção de procedimentos de acompanhamento, inspeção e controle.</p> <p>Possibilidade de impactar em modelos inovadores de prestação de serviços.</p>	<p>Manutenção de regras já do conhecimento da sociedade.</p>	<p>Não há custo regulatório adicional para a Agência, senão a manutenção de procedimentos de acompanhamento, inspeção e controle.</p>	<p>Não se vislumbram benefícios significativos, mantendo-se, porém, alinhamento com premissa de revisão regulamentar de não vedar inovações.</p>	<p>Alto custo da Agência para o acompanhamento, inspeção e controle dos procedimentos de cobrança.</p> <p>Dificuldade de acompanhamento econômico do serviço.</p> <p>Risco de desequilíbrio entre interesses das prestadoras e dos consumidores.</p>	<p>Não se vislumbram benefícios significativos, mantendo-se, porém, alinhamento com premissa de revisão regulamentar de não vedar inovações.</p>
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	<p>Perenização dos problemas relacionados ao volume, complexidade e custos das obrigações atuais.</p> <p>Possibilidade de inadequação das regras com modelos inovadores.</p>	<p>Não se vislumbram benefícios significativos.</p>	<p>Não se vislumbram custos.</p>	<p>Possibilidade de adoção de uma maior variedade de modelo de negócios decorrente da flexibilidade na cobrança.</p>	<p>Não se vislumbram custos.</p>	<p>Possibilidade de adoção de uma maior variedade de modelo de negócios decorrente da flexibilidade na cobrança.</p>
Consumidores	<p>Possibilidade de não contar com modelos de prestação de serviços mais inovadores.</p>	<p>Simplicidade no entendimento das regras.</p>	<p>Possibilidade de problemas quando da rescisão do contrato decorrente da falta de informação adequada</p>	<p>Variedade de modelo de negócios à sua disposição.</p>	<p>Risco de desequilíbrio entre interesses seus interesses e o das prestadoras.</p> <p>Possibilidade de problemas quando da rescisão do contrato decorrente da falta de informação adequada.</p>	<p>Variedade de modelo de negócios à sua disposição.</p>

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Dentro do objetivo almejado quanto a este tema específico (formas de pagamento do serviço), de se aprimorar a regulamentação vigente, de modo a buscar o equilíbrio necessário entre as consequências da inovação nas formas de pagamento e a garantia dos direitos do consumidor de telecomunicações, entende-se que a Alternativa B é aquela 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.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A operacionalização da alternativa se dá por meio da flexibilização das definições das formas de pagamento. Importante registrar que a forma de pagamento pré-paga, contudo, não exige comprometimento do consumidor, evitando-se, assim, a sua inscrição em sistemas de proteção ao crédito e outras medidas restritivas.

Também para se evitar problemas decorrentes da rescisão, necessário prever expressamente a ocorrência de pagamento pro-rata quando da rescisão do contrato na forma de pagamento pós-paga.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (formas de pagamento do serviço) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 05: INCONSISTÊNCIA DE DADOS CADASTRAIS DE USUÁRIOS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O cadastramento dos consumidores é um dos temas abarcados na revisão do RGC dado o contexto de unificação, simplificação e harmonização das normas. Trata-se de um tema que vai além da mera relevância para a prestação do serviço, sendo de fundamental importância para atividades de segurança pública.

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) reconhece o direito à privacidade dos usuários de serviços, assegurando o respeito à esfera individual no que se refere à utilização de dados pessoais pela prestadora²⁰⁹.

Alguns regulamentos de serviços são silentes quanto ao cadastramento de usuários²¹⁰, embora o RGC contemple um comando geral relativamente ao dever dos consumidores de manter seus dados cadastrais atualizados²¹¹.

Já os regulamentos do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC (telefonia fixa) e do Serviço Móvel Pessoal – SMP²¹² (telefonia e conexão de dados móveis) abordam o tema, seja de forma mais simplificada, como no STFC²¹³, seja de forma mais detalhada, como no SMP²¹⁴, especialmente para serviços prestados na forma de pagamento pré-paga, em que se exige a apresentação de documentos originais ou cópias autenticadas que comprovem os dados informados.

Além da obrigação prevista no Regulamento do SMP, para os serviços móveis prestados na forma de pagamento pré-paga, as prestadoras estão sujeitas, por força da Lei nº 10.703/2003, a coletar alguns dados cadastrais de seus consumidores²¹⁵.

Adicione-se a isso a previsão do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) que, no §3º do artigo 10, menciona o acesso de autoridades administrativas, na forma da lei, aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço. Tal regramento se aplica aos serviços que permitem conexão à internet, como o Serviço Móvel Pessoal e o Serviço de Comunicação Multimídia.

²⁰⁹ Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;

²¹⁰ Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura, aprovado pela Resolução nº 488/2007 e Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aprovado pela Resolução nº 581/2012 e Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 614/2013.

²¹¹ Art. 4º São deveres dos Consumidores: (...)VII - comunicar imediatamente à sua Prestadora: (...) c) qualquer alteração das informações cadastrais.

²¹² Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, aprovado pela Resolução nº 426/2005; Regulamento do Serviço Móvel Pessoal, aprovado pela Resolução nº 477/2007.

²¹³ Vide art. 19 do Regulamento do STFC, aprovado pela Resolução nº 426/2005.

²¹⁴ Vide artigos 42, 58, 77 e 78 do Regulamento do SMP, aprovado pela Resolução nº 477/2007.

²¹⁵ Art. 1º Incumbe aos prestadores de serviços de telecomunicações na modalidade pré-paga, em operação no território nacional, manter cadastro atualizado de usuários.

§ 1º O cadastro referido no **caput**, além do nome e do endereço completos, deverá conter:

I - no caso de pessoa física, o número do documento de identidade ou o número de registro no cadastro do Ministério da Fazenda;

II - no caso de pessoa jurídica, o número de registro no cadastro do Ministério da Fazenda; (...)

Como se observa, vários normativos tratam do cadastramento dos consumidores, sendo que parte deles já estão vigentes há mais de uma década e a evolução tecnológica e outras preocupações como a proteção de dados pessoais²¹⁶ exigem a releitura da obrigação. Além disso, a tarefa de revisitar a norma também deve observar a relevância da massificação dos serviços de telecomunicações, sua dinâmica de contratação e o perfil de consumidores atendidos.

Qual é o contexto do problema?

O cadastramento dos consumidores auxilia a prestadora em seus procedimentos de cobrança, análise de crédito e na oferta de seus produtos. Com a ampla penetração dos serviços de telecomunicações, os dados cadastrais passaram a ter maior relevância para atividades de segurança pública, sendo que as Prestadoras vêm sendo cada vez mais demandadas por autoridades com poder requisitório para fornecer dados cadastrais de seus consumidores.

Decisões judiciais já se firmaram no sentido de não haver necessidade de ordem judicial para o fornecimento de dados cadastrais a autoridades com poder requisitório, o que elevou o número de demandas de cadastro de consumidores. As causas são as mais variadas, desde a investigação de crimes de menor potencial ofensivo, como ameaças, a crimes de pedofilia, contra o sistema financeiro, crimes cibernéticos, etc.

Nesse contexto, nota-se o recebimento de pedido na Anatel, oriundo de órgão de controle²¹⁷, demandando fiscalização e adoção de medidas para resolver problemas relativos a inconsistências cadastrais encontradas por tais autoridades com poder requisitório.

O problema é mais acentuado no cadastro de clientes dos planos de serviços pré-pagos do Serviço Móvel Pessoal – SMP (celular), embora também ocorra no pós-pago e em outros Serviços de Telecomunicações, gerando inconvenientes não só às investigações como também aos consumidores, como cobranças indevidas e negatificação do crédito, por exemplo.

Recentemente, fiscalização realizada pela Anatel avaliou 100% (cem por cento) da base de dados cadastrais dos consumidores do SMP pré-pago e verificou que, aproximadamente, 8% (oito por cento)²¹⁸, em torno de 11.200.000 (onze milhões e duzentos mil) cadastros, possuíam dados inválidos.

Para melhorar a consistência dos dados cadastrais, as Prestadoras apresentaram à Anatel um Plano de Ação²¹⁹ que prevê o tratamento da base legada do SMP pré-pago e formas de validação dos dados apresentados por novos consumidores.

É imperioso reconhecer um fator que contribui para maior volume de inconsistência de dados cadastrais nos serviços móveis comparativamente aos demais serviços. Nos serviços fixos, há necessidade de instalação em determinado endereço, bem como de envio periódico de documento de cobrança, o qual se refere, em tese, à

²¹⁶ Em agosto de 2018 foi sancionada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/18).

²¹⁷ Por exemplo, SEI nº 2424961, do Tribunal de Contas da União – TCU, que encaminhou demanda da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Crimes Cibernéticos sobre procedimentos adotados pela Anatel para o cumprimento da Lei nº 10.703/2003.

²¹⁸ Aproximadamente 11.200.000 (onze milhões e duzentos mil) cadastros inválidos.

²¹⁹ Processos nº 53500.075728/2017-77 (Claro); 53500.075724/2017-99 (Oi); 53500.075747/2017-01 (Sercomtel); 53500.075740/2017-81 (Algar); 53500.075716/2017-42 (Tim); e 53500.075680/2017-05 (Telefônica).

localização do aparelho terminal²²⁰. No caso do celular pré-pago, o próprio modelo de negócio adotado – baseado na aquisição de créditos e na inexistência de documento de cobrança -- diminui a quantidade de interações físicas com os representantes do fornecedor no decorrer da relação contratual.

Além disso, a dinâmica na comercialização de serviços móveis pré-pagos inclui pontos formais e informais de venda de chip e a exigência regulamentar de apresentação de documento original ou cópia autenticada de documentos parece ser incoerente com tal dinâmica de venda, seja porque os funcionários do comércio varejista não possuem treinamento ou meios para diferenciar um documento verdadeiro de um falso, ou também por desconfiança do consumidor quanto a questões de sigilo e privacidade de seus dados.

Além da questão da inconsistência, não há uma uniformização normativa acerca de quais dados devem ser coletados pelas prestadoras, o que pode ser mais um fator de desconfiança do consumidor caso se veja demandado a informar uma diversidade de dados.

Dessa forma, a alternativa para tratamento da questão deve buscar incentivar a conformidade por todas as partes do processo, robustecendo as informações cadastrais e, conseqüentemente, trazendo mais eficácia às atividades de segurança pública.

Qual o problema a ser solucionado?

Inconsistência dos dados cadastrais de usuários de telecomunicações, em especial do SMP na modalidade pré-paga, causando eventuais fraudes e riscos à segurança pública.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Minimizar a ocorrência de fraudes decorrentes da utilização de informações falsas ou incorretas.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Mauritânia, Reino Unido, México*, Namíbia, Chile, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Holanda, Suécia, Portugal, Dinamarca e Finlândia não obrigam o cadastramento de consumidores²²¹.

²²⁰ O fato de serviços como o STFC, SCM e TV por assinatura demandarem a instalação em um ponto fixo tende a contribuir na identificação do assinante.

²²¹ Fontes: Cullen International e https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf Acesso 14 mar. 2018.

De acordo com matéria publicada no site da ADC Digital, mantido pela organização *Asociación por los Derechos Civiles (ADC)*, sediada em Buenos Aires, em 2009, o México introduziu a obrigatoriedade de registro do usuário com o objetivo de endereçar problemas de segurança pública. A solução não alcançou seu objetivo e, por isso, o registro deixou de ser mandatário em 2012²²².

Ao invés de registro de usuários, as Prestadoras possuem uma série de obrigações para auxiliar o governo em questões de segurança, sendo que todas elas já são adotadas pelas operadoras brasileiras: suspensão do serviço por roubo ou furto do aparelho; manutenção de lista de aparelhos roubados a ser compartilhada entre todas as operadoras; tratamento de IMEIs duplicados; obrigação de trafegar apenas aparelhos homologados e soluções de geolocalização²²³.

No Uruguai, a matéria é objeto do Artigo 75 da Lei nº 19.149/2012²²⁴:

As empresas operadoras de serviços de telefonia móvel deverão possuir uma base de dados atualizada dos clientes que contrataram serviços de qualquer modalidade, seja pré-pago ou pós-pago.

Referida base de dados estará amparada pela Lei nº 18.331, de 11 de agosto de 2008.

(...)

Para os serviços pré-pagos de telefonia móvel que foram contratados antes da entrada em vigor desta Lei, as empresas operadoras de telefonia móvel disporão de um prazo de um ano para cumprir as obrigações referidas.²²⁵

Referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 677/2014²²⁶, que estabelece que o cadastro deve conter nome de quem contratou o serviço e número e tipo de documento legal de identificação. Ademais, o art. 5º de referido Decreto menciona que “as empresas operadoras de serviços de telefonia móvel darão maiores facilidades para o registro, possibilitando os usuários a fazê-lo de forma eletrônica, telefônica ou pessoal”.

A *Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)* do Uruguai informou que, quanto à efetividade da base de dados, o tema é analisado em um Grupo de Fraude integrado apenas por operadores.

²²² [Preocupaciones acerca del Registro de Identidad de Usuarios de celulares](https://adcdigital.org.ar/2016/11/11/preocupaciones-acerca-del-registro-de-identidad-de-usuarios-de-celulares/), disponível em <https://adcdigital.org.ar/2016/11/11/preocupaciones-acerca-del-registro-de-identidad-de-usuarios-de-celulares/> Acesso: 20 dez 2018

²²³ Fonte: e-mail do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) e consulta ao documento Mandatory registration of prepaid SIM cards – Addressing challenges through best practice, disponível em https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf, p. 16 e seguintes..

²²⁴ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2019581.htm> Acesso 14 mar. 2018.

²²⁵ Artículo 75.- Las empresas operadoras de servicios de telefonía móvil deberán llevar en forma actualizada una base de datos de los clientes que hubieran contratado servicios bajo cualquier modalidad, ya sea para servicios prepagos o postpagos.

Dicha base de datos estará amparada por la Ley Nº 18.331, de 11 de agosto de 2008.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones podrá aplicar las sanciones enumeradas en los literales A), B), E), F) y G) del artículo 89 de la Ley Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001, a aquellas empresas operadoras de servicios de telefonía móvil que incumplan la obligación establecida en el inciso primero.

Para los servicios prepagos de telefonía móvil que fueron contratados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, las empresas operadoras de servicios de telefonía móvil dispondrán de un plazo de dos años para cumplir con las obligaciones referidas.

²²⁶ http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2014/10/min_677.pdf Acesso 14 mar. 2018.

A regulamentação do Equador (*Resolución del CONATEL 191 – Norma que Regula el Empadronamiento de Servicio Movil Avanzado*) apresenta detalhadamente o procedimento de cadastramento do consumidor, como segue²²⁷:

Art. 2. – Contratos de serviço para a modalidade pós-paga. – Antes de firmar os contratos de prestação de serviços com os assinantes, os que se sujeitarão aos modelos aprovados por CONATEL, as concessionárias de SMA deverão requerer fotocópia dos seguintes documentos:

- Para pessoas naturais, cópia da cédula de identidade ou cidadania ou passaporte em caso de estrangeiros.
- Para pessoas jurídicas, cópia do Registro Único de Contribuintes (RUC) atualizado.

Art. 3. – Dados do assinante na modalidade pós-paga – Os dados correspondentes a nome e sobrenome do assinante, número da cédula de identidade ou cidadania, ou passaporte e endereço, em caso de pessoas naturais; assim como a razão social ou denominação e endereço para o caso de pessoa jurídica, deverão ser

²²⁷ “Art. 2.- Contratos de servicio para la modalidad pospago.- Previo a la firma de los contratos de prestación de servicios con sus abonados, los que se sujetarán a los modelos aprobados por el CONATEL, los concesionarios del SMA deberán requerir copia fotostática de los siguientes documentos:

- Para personas naturales, copia de la cédula de identidad o ciudadanía o pasaporte en caso de extranjeros.
- Para personas jurídicas, copia del Registro Unico de Contribuyentes (RUC) actualizado.

Art. 3.- Datos del abonado para la modalidad pospago.- Los datos correspondientes a nombres y apellidos del abonado, número de cédula de identidad o ciudadanía, o pasaporte y dirección domiciliaria, en el caso de personas naturales; así como la razón social o denominación y dirección para el caso de personas jurídicas, deberán ser consignados en un formulario específico facilitado por el concesionario al momento de solicitarse la prestación del servicio o integrado en el texto del contrato que se suscriba para la provisión del servicio.

Ingresada la información anterior, la operadora deberá vincular los datos consignados por el abonado, con el número telefónico y con el número de IMEI del equipo con que se realiza la activación o número serial del equipo y con el número de sim card según corresponda a la tecnología utilizada.

Toda esta información deberá constar en una base de datos que será implementada por cada concesionario del servicio móvil avanzado, respecto de sus propios abonados.

Art. 4.- Datos del Abonado para la modalidad prepago.- Para fines de empadronamiento de nuevos abonados prepago, que deseen activar una línea prepago recién adquirida, deberán proveer, como mínimo, la información de número de cédula de ciudadanía y para la correspondiente validación, el año de expedición de dicho documento; el operador del SMA vinculará el número de línea del abonado para asociarlo a su identidad obtenidas de la base de datos del Registro Civil. En caso de que sean necesarias modificaciones a los datos de validación de la información, las mismas serán implementadas previa aprobación de la SENATEL.

Las modalidades que se utilizarán para el empadronamiento de los nuevos abonados prepago serán las siguientes, para lo cual los operadores deberán implementar las facilidades y mecanismos correspondientes:

4.1 Las personas naturales (cédula de ciudadanía), y los extranjeros que posean cédula de identidad, podrán empadronarse presencialmente en los Centros de Atención al Usuario o Puntos de Empadronamiento del concesionario o por medio de IVR.

4.2 Las personas jurídicas y las personas extranjeras que no posean cédula de identidad, deberán empadronarse únicamente de manera presencial en los Centros de Atención al Usuario o Puntos de Empadronamiento del concesionario. En el caso de las personas jurídicas, el empadronamiento estará a cargo del Representante Legal, el cual deberá adjuntar para fines de empadronamiento, copia del documento que establezca la razón social o denominación para personas jurídicas, copia de la cédula de ciudadanía (o pasaporte, en el caso de extranjeros), del representante legal de la persona jurídica, copia del documento que acredite la condición de representante legal de la persona jurídica.

Ingresada la información anterior, la operadora deberá verificar los datos proporcionados, y en caso favorable, vincular los datos consignados por el cliente o abonado con el número telefónico asociado a dicho abonado, con el número de IMEI del equipo y con el número de SIM CARD según corresponda a la tecnología utilizada. Toda esta información deberá constar en una base de datos con la información de los abonados o clientes, la misma que será implementada por cada concesionario del Servicio Móvil Avanzado, respecto de sus propios abonados o clientes modalidad prepago y pospago.

En caso de que el adquirente no haya realizado el empadronamiento, la línea adquirida no podrá ser activada por el concesionario, no pudiendo imputarse al concesionario responsabilidad pecuniaria o legal alguna por dicha acción.”

consignados em um formulário específico entregue pelo concessionário no momento de solicitar a prestação do serviço ou integrado no texto do contrato que assine para a provisão do serviço.

Ingressada a informação anterior, a operadora deverá vincular os dados consignados pelo assinante, com o número telefônico e com o número de IMEI do equipamento com que se realiza a ativação ou número de série do equipamento e com o número de SIM-card segundo a tecnologia utilizada.

Toda a informação deverá constar em uma base de dados que será implementada por cada concessionário do serviço móvel, sobre seus próprios assinantes.

Art. 4 – Dados do assinante na modalidade pré-paga. – Para fins de registro de novos assinantes pré-pagos, que desejem ativar uma linha pré-paga recém adquirida, deverão prover, no mínimo, a informação de número de cédula de cidadania e para a correspondente validação, o ano de expedição de referido documento; o operador de SMA vinculará o número de linha do assinante para associá-lo à sua identidade obtida da base de dados do Registro Civil. Em caso de que sejam necessárias modificações nos dados de validação da informação, as mesmas serão implementadas mediante prévia aprovação da SENATEL.

As modalidades que se utilizarão para registro de novos assinantes pré-pagos serão as seguintes, para as quais os operadores deverão implementar as facilidades e mecanismos correspondentes.

4.1 As pessoas naturais (cédula de cidadania) e os estrangeiros que possuam cédula de identidade, poderão registrar-se presencialmente nos Centros de Atenção ao Usuário ou pontos de registro do concessionário ou por meio de IVR.

4.2 As pessoas jurídicas e as pessoas estrangeiras, que não possuam cédula de identidade, deverão registrar-se unicamente de maneira presencial nos Centros de Atendimento ao Usuário ou Pontos de Registro do concessionário. Em caso de pessoas jurídicas, o registro estará a cargo do representante legal, o qual deverá juntar, para fins de registro, cópia do documento que estabeleça a razão social ou denominação para pessoas jurídicas, cópia da cédula de cidadania (ou passaporte, em caso de estrangeiros), do representante legal da pessoa jurídica, cópia do documento que prove a condição de representante legal da pessoa jurídica.

Ingressada a informação anterior, a operadora deverá verificar os dados proporcionados, e em caso favorável, vincular os dados consignados pelo cliente ou assinante com o número telefônico associado a dito assinante, com o número do IMEI do equipamento e com o número de SIM CARD segundo corresponda à tecnologia utilizada. Toda esta informação deverá constar em uma base de dados com a informação dos assinantes, a mesma que será implementada por cada concessionário do Serviço Móvel Avançado, a respeito de seus próprios assinantes ou clientes modalidade pré-pago e pós-pago.

Em caso de o adquirente não ter realizado o registro, a linha adquirida não poderá ser ativada pelo concessionário, não podendo imputar ao concessionário a responsabilidade pecuniária ou legal alguma por dita ação.

Cumpre mencionar que tal regulamentação está sendo revisada pela *Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones* (ARCOTEL) equatoriana em busca de melhorias, mas reconhecem que não existe procedimento 100% (cem por cento) efetivo. A título de exemplo, relataram a existência de milhares de linhas registradas em um mesmo nome e também a existência de registro de linhas em nome de terceiros não só no serviço móvel pré-pago, mas também, embora com menor incidência, no pós-pago²²⁸.

Dessa forma, os estudos preveem limitar a quantidade de registros para uma mesma pessoa física de maneira digital, robustecendo os mecanismos para essa quantidade de registros de maneira presencial.

Vale ressaltar que o Registro Civil do Equador é bastante compreensivo. O número do Registro Civil recebido quando do nascimento da pessoa consta em todos os documentos oficiais (carteira de motorista, passaporte, etc). Dessa forma, a validação é feita diretamente com a base de dados do Registro Civil.

²²⁸ Informações colhidas por e-mail junto a representante da ARCOTEL.

Ademais, o foco do Equador é no combate ao roubo/furto de celular e, portanto, o cadastramento é necessariamente vinculado ao IMEI do aparelho. Como forma de incentivar o usuário a manter o seu cadastro atualizado, o desbloqueio de um aparelho roubado só é possível se o cadastro estiver correto, assim como eventual devolução de saldo de créditos pré-pagos quando do término do contrato.

Na República Dominicana, a Resolução nº 110/2012 dita a obrigação de comprovação da identidade de qualquer consumidor que demande a prestação de serviço telefônico, como segue:

Artigo 11. - Do acesso ao serviço telefônico

[...] 11.2 As prestadoras de serviços terão a obrigação de requerer, registrar e comprovar os dados gerais do solicitante que avalie sua capacidade e qualidade para contratar o serviço. Caso os dados fornecidos não sejam verdadeiros, a prestadora deverá negar a contratação e o acesso ao serviço telefônico²²⁹.

De acordo com o *Instituto Dominicano de Las Telecomunicaciones* (INDOTEL), a norma não vinha sendo observada por lojas e representantes das operadoras, razão pela qual, em 2013, se editou a Resolução nº 039/2013 que determina, dentre outras coisas: a existência de mecanismo para validar a identidade do cliente; o cancelamento de todas as linhas de pré-pago em que não fosse possível comprovar a identidade e sua correspondência com o documento do cliente após um determinado prazo; a criação de uma página na web para que cada pessoa possa consultar as linhas que aparecem com seu documento de identificação e que possa reportar caso não reconheça aquele número, etc²³⁰.

O INDOTEL ainda avalia formas de tornar o cadastro mais efetivo, como, por exemplo, o uso de impressão digital e/ou de assinatura eletrônica²³¹.

A Argentina também enfrenta problemas com fraude de subscrição. Recentemente implementou uma nova Resolução que obriga a prestadora a nominar e validar todas as linhas móveis²³². A operadora deve armazenar e sistematizar dados como o nome, DNI e endereço do titular da linha.

A coleta e análise dos dados são realizadas e validadas de forma automática e envolve a realização de duas perguntas variadas, como domicílio, nome de pessoas relacionadas, etc.

Na França, os operadores da telefonia móvel devem manter registro de seus usuários pré e pós-pago²³³. Na prática, os operadores guardam cópia do documento de identificação se a contratação é feita presencialmente. Se não, os usuários devem enviar cópia de seu documento por e-mail.

²²⁹ "Artículo 11.- Del acceso al servicio telefónico.

[...] 11.2 Las prestadoras de servicios tendrán la obligación de requerir, registrar y comprobar los datos generales del solicitante que avalen su capacidad y calidad para contratar el servicio. En caso de que los datos suministrados por el usuario no sean ciertos, la prestadora deberá negar la contratación y acceso al servicio telefónico."

²³⁰ <https://indotel.gob.do/media/5449/resoluci%C3%B3n-no-039-13.pdf> Acesso 14 mar. 2018.

²³¹ Informações colhidas por e-mail junto a representante da INDOTEL.

²³² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268536/norma.htm> Acesso 14 mar. 2018.

²³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070987&idArticle=LEGIARTI000006466369> Acesso 14 mar. 2018.

No Quênia, os consumidores são obrigados a fornecer cópia do documento de identificação, além de dados como sexo, data de nascimento, endereço, etc²³⁴. Qualquer alteração nos dados deve ser comunicada em até 30 (trinta) dias ao operador, sob pena de suspensão do serviço e posterior rescisão do contrato.

A norma queniana contém um modelo de formulário com os dados que devem ser preenchidos e assinados pelo consumidor e pelo agente responsável pela venda do chip, ainda que seja um terceiro revendedor autorizado pela prestadora.

A validação dos dados é feita em sua maioria por SMS e contra uma base governamental que possui dados de todos os quenianos.

Segundo informações do *Communications Authority of Kenya*²³⁵ recebidas por e-mail, as Prestadoras móveis estão implementando aplicações para registrar os consumidores com fotografia e assinatura digital, aumentando a eficiência e reduzindo o uso de papel.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel;
- Autoridades com poder requisitório.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter a regulamentação do tema da forma como atualmente prevista (Status-quo);

Alternativa B – Definir rol mínimo de dados que devam ser coletados, de acordo com a legislação aplicável, atribuindo o acompanhamento da temática a fóruns e mecanismos de correção;

Alternativa C – Atribuir o acompanhamento da temática a fóruns e mecanismos de correção.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter a regulamentação do tema da forma como atualmente prevista (Status-quo)

A alternativa parte da premissa de que não há um problema que demande alteração na regulamentação, mantendo as regras esparsas nos regulamentos de serviços.

²³⁴ Legal Notice nº 163.

²³⁵ <http://ca.go.ke/index.php>

Ocorre que, especialmente no caso do serviço de telefonia móvel, as regras já contam com mais de uma década e estabelecem um procedimento de validação de dados cadastrais de forma presencial, o que não condiz com a dinâmica de mercado, tampouco com a evolução tecnológica.

A opção de manutenção da situação atual possui como única vantagem a não imposição de novos custos às prestadoras.

Por outro lado, as seguintes constatações tornam não recomendável a continuidade da abordagem hoje adotada:

- (i) mantém a falta de harmonia entre as regras, dificultando a fiscalização pela Anatel;
- (ii) não permite, no caso do SMP pré-pago, a utilização de ferramentas que acompanhem a evolução tecnológica, considerada a previsão legal;
- (iii) na visão do setor regulado, o modelo atual dificulta-se a conformidade por terceiros revendedores, no caso do SMP Pré-pago, em razão da dinâmica de contratação;
- (iv) também na visão do setor regulado, pereniza-se a situação de incorreção dos dados cadastrais, uma vez que a norma não é efetiva no combate a fraudes: nesse caso, em especial no SMP pré-pago em que são exigidas apresentação da documentação original ou cópia, a rede varejista não possui expertise para detectar documentos falsos; ;
- (v) dificulta as atividades de segurança pública na medida em que perpetua a situação de incorreção dos dados;
- (vi) gera desconfiança no usuário quanto ao fornecimento de dados em determinados pontos de vendas.

Alternativa B: Definir rol mínimo de dados que devam ser coletados, de acordo com a legislação aplicável, atribuindo o acompanhamento da temática a fóruns e mecanismos de correção

A alternativa em análise reflete, em parte, a realidade de como as práticas de fraude são tratadas atualmente pelas Prestadoras do SMP e foi considerada pela Claro, Nextel, Tim e NeoTV²³⁶ nas contribuições à Tomada de Subsídios.

A fim de acompanhar a evolução tecnológica e de mecanismos de fraude, as Prestadoras, por força do artigo 77 do Regulamento do SMP, criaram o Grupo Executivo Antifraude de Telecomunicações - GEFT e o Grupo Técnico de Antifraude em Telecomunicações – GTAFT, sendo o primeiro com a participação da Anatel, que monitoram e buscam soluções de combate a fraudes relativamente aos serviços de telecomunicações, especialmente o SMP.

Em sentido semelhante, contribuíram, também, as operadoras [REDACTED]²³⁷, todavia indicando que a regra deveria se limitar ao SMP Pré-pago.

Segundo a Telefônica, a contratação de serviços pós-pagos naturalmente exige a coleta de informações do consumidor (nome, CPF e endereço, para emissão de fatura), bem como passa por uma análise de crédito em razão

²³⁶ SEI nº 2897143; SEI nº 2809415; SEI nº 3018034; SEI nº 3017707.

²³⁷ SEI nº [REDACTED] SEI nº [REDACTED] - documento com solicitação de restrição de acesso.

do risco de inadimplência envolvido. Desse modo, eventual regulamentação poderia engessar o processo de contratação dos serviços pós-pagos.

A opção em análise possui como vantagens (i) harmonizar a norma, facilitando o entendimento do consumidor e as atividades de fiscalização regulatória pela Anatel; (ii) traz perenidade à norma; (iii) permite maior eficácia dos mecanismos de coleta e validação de dados, que poderão ser ajustados e melhorados conforme a existência de novas ferramentas e a evolução de determinado tipo de fraude; (iv) gera confiança do consumidor em razão da existência de uma norma que arrola os dados mínimos que devem ser coletados; (v) em comparação às outras alternativas, pode auxiliar na massificação de acessos na medida em que poderá se adaptar mais rápido a novos meios de coleta e validação menos custosos ao consumidor; (vi) possibilidade de utilização de mecanismos mais eficazes de validação de dados e, conseqüentemente, maior fidelidade da base cadastral, auxiliando atividades de segurança pública.

Adicionalmente, caso seja aplicada apenas ao SMP Pré-pago, esta alternativa tende a gerar menos custos adicionais às prestadoras do SMP, impondo-os apenas onde o problema é mais acentuado, e nenhum custo às prestadoras dos demais serviços.

Como desvantagem da opção está a imposição de custos e/ou de novos custos às prestadoras, bem como, na tentativa de harmonizar o tratamento para todos os serviços, há o risco de se criar exigência regulamentar de um dado que extrapole o mínimo necessário para a realização de suas finalidades. Esse princípio encontra-se previsto no art. 6º, III, da Lei nº 13.709, de 2018, sobre proteção de dados pessoais²³⁸.

Para evitar tal situação, a regulamentação deveria prever apenas dados mínimos e aplicáveis a qualquer serviço.

Adicionalmente, caso seja aplicada apenas ao SMP Pré-pago, esta alternativa mantém a desarmonia entre as normas, dificultando o entendimento do consumidor e as atividades de fiscalização pela Anatel. Ainda, importa considerar que a oferta de serviços de TV por assinatura e banda larga fixa pré-pagos já são realidade no Brasil, ainda que em pequena proporção. Dessa forma, problemas cadastrais podem surgir nesses serviços e a norma pode ter que sofrer alteração visando corrigir eventual omissão.

Alternativa C: Atribuir o acompanhamento da temática a fóruns e mecanismos de correção

A alternativa leva em consideração o disposto no art. 6º, III, da Lei nº 13.709, de 2018, sobre proteção de dados pessoais, sancionada recentemente, que assim dispõe:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:
(...)

²³⁸ Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

(...)

III – necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização das suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; (...)

III – necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização das suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; (...)

Conforme mencionado na introdução ao tema, as Leis nº 9.472/1997²³⁹, nº 10.703/ 2003²⁴⁰ e nº 12.965/2014, já impõem a garantia de privacidade na utilização de dados pelas prestadoras de telecomunicações e regulamos dados que podem ser coletados no Serviço Móvel Pessoal (telefonia móvel) e no Serviço de Comunicação Multimídia (banda larga fixa)..

Já a questão da validação de dados, deveria ser tratada por ferramentas de correção ou outro instrumento que possa acompanhar a evolução tecnológica e que seja eficaz o suficiente para lidar com problemas de fraude, em observância ao novo mandamento legal (Lei nº 13.709/18).

Como vantagem, a alternativa (i) guarda maior aderência com a Lei nº 13.709/2018 - de proteção de dados pessoais; (ii) garante perenidade da norma; (iii) maior flexibilidade dos mecanismos de coleta e validação, que poderão ser ajustados e melhorados conforme a existência de novas ferramentas e a evolução de determinado tipo de fraude.

Como desvantagem da ausência de regulamentação de um rol mínimo de dados citam-se (i) possível desconfiança do consumidor decorrente da falta de padronização de coleta de dados entre serviços e/ou entre prestadoras; (ii) complexidade da fiscalização da Anatel; (iii) questionamentos de órgãos de segurança pública quanto à inexistência de um determinado dado em uma prestadora e a existência do mesmo dado em outra sendo que, nesse caso, os dados exigidos por Lei sempre estarão garantidos.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios

²³⁹ Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;

²⁴⁰ Art. 1º Incumbe aos prestadores de serviços de telecomunicações na modalidade pré-paga, em operação no território nacional, manter cadastro atualizado de usuários.

§ 1º O cadastro referido no **caput**, além do nome e do endereço completos, deverá conter:

I - no caso de pessoa física, o número do documento de identidade ou o número de registro no cadastro do Ministério da Fazenda;

II - no caso de pessoa jurídica, o número de registro no cadastro do Ministério da Fazenda; (...)

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Anatel	<p>Perenização dos problemas relacionados ao volume, complexidade e custos das obrigações atuais.</p> <p>Alto custo da Agência para o acompanhamento, inspeção e controle das obrigações.</p>	<p>Não há benefícios significativos.</p> <p>Não há risco de resistência às mudanças.</p>	<p>Custo da Agência para o acompanhamento, inspeção e controle de obrigações.</p> <p>Risco de criação de exigência regulamentar que extrapole o mínimo necessário para a realização de suas finalidades.</p>	<p>Perenidade da norma.</p> <p>Maior flexibilidade dos mecanismos de coleta e validação, que poderão ser ajustados e melhorados conforme a existência de novas ferramentas e a evolução de determinado tipo de fraude.</p>	<p>Custo da Agência para o acompanhamento, inspeção e controle de obrigações.</p> <p>Possível desconfiância do consumidor decorrente da falta de padronização de coleta de dados entre serviços e/ou entre prestadoras.</p>	<p>Maior alinhamento com a Lei nº 13.709, de 2018.</p> <p>Perenidade da norma.</p> <p>Maior flexibilidade dos mecanismos de coleta e validação, que poderão ser ajustados e melhorados conforme a existência de novas ferramentas e a evolução de determinado tipo de fraude.</p>
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	<p>Falta de harmonia entre as regras para serviços diversos (custos para implantação e uniformização de processos e sistemas).</p> <p>Necessidade de treinamento e aquisição contínua de conhecimento em controle de veracidade/fidelidade de dados apresentados.</p>	<p>Não há imposição de novos custos.</p>	<p>Não há custos significativos.</p>	<p>Correlação (parcial) com as práticas de coleta de dados das prestadoras do setor.</p>	<p>Não há custos significativos.</p>	<p>Correlação (total) com as práticas de coleta de dados das prestadoras do setor.</p>

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Consumidores	Desconfiança do consumidor quanto aos fornecimento de dados em determinados pontos de venda. Gastos com autenticação.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não se vislumbram custos significativos.	Maior confiança do consumidor quando aos dados mínimos a serem coletados; Possibilidade de auxiliar na massificação de acessos em razão de adoção de procedimentos menos burocráticos de validação de dados.	Possível desconfiança do consumidor decorrente da falta de padronização de dados mínimos a serem coletados.	Possibilidade de auxiliar na massificação de acessos em razão de adoção de procedimentos menos burocráticos de validação de dados.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

Trata-se de tema extremamente complexo (situação que se consubstancia na dinâmica de comercialização especialmente da telefonia móvel pré-paga e na falta de uniformização regulatória e que se reflete na realidade encontrada hoje, de inconsistências nas bases de dados cadastrais de prestadoras de telecomunicações) e cuja relevância não se resume à questões inerentes ao setor de telecomunicações mas que abrangem questões relativas à segurança pública e ao tema cada vez mais relevante da proteção de dados pessoais dos cidadãos.

Internacionalmente, diversos países optaram por não obrigar o cadastramento de consumidores – valendo destacar o caso do México que passou da experiência da regulação mandatória para, diante do não-alcance dos objetivos pretendidos, à desregulamentação direta do tema. Naquele país, as prestadoras possuem atualmente uma série de obrigações para auxiliar o governo em questões de segurança (todas elas já são adotadas pelas operadoras brasileiras, como visto no item correspondente desta AIR).

Isso posto, entende-se ser mais conveniente a abordagem constante da Alternativa C (Atribuir o acompanhamento da temática a fóruns e mecanismos de correção).

Neste sentido, conforme já mencionado nesta análise, as Leis nº 10.703/ 2003 e nº 12.965/2014, já regulam os dados que devem ser coletados no Serviço Móvel Pessoal (telefonia móvel) e no Serviço de Comunicação Multimídia (banda larga fixa). Para os demais serviços, caso não haja legislação no mesmo sentido, a escolha dos

dados a serem coletados seria decisão da prestadora, considerando o comando de não ultrapassar o mínimo necessário para suas atividades, conforme previsto pela Lei nº 13.709/2018.

Quanto à questão da validação de dados, entende-se que o melhor caminho, no momento, deve ser o de tratamento por ferramentas de correção ou outro instrumento que possa acompanhar a evolução tecnológica e que seja eficaz o suficiente para lidar com problemas de fraude.

Algumas das principais vantagens dessa proposta estão na perenidade da norma e na maior flexibilidade dos mecanismos de coleta e validação, que poderão ser ajustados e melhorados conforme a existência de novas ferramentas e a evolução de determinado tipo de fraude. Entende-se que esses benefícios superam e larga medida os ônus da alternativa (possível desconfiança do consumidor decorrente da falta de padronização de coleta de dados entre serviços e/ou entre prestadoras; complexidade da fiscalização da Anatel; e questionamentos de órgãos de segurança pública quanto à inexistência de um determinado dado em uma prestadora e a existência do mesmo dado em outra).

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Propõe-se operacionalizar a alternativa por meio da inserção de dispositivo no Regulamento de Serviços de Telecomunicações (Resolução nº 73/1998), determinando que as empresas mantenham cadastro atualizado de seus usuários, observadas as exigências legais. Ainda, deve-se prever a possibilidade da Agência determinar às prestadoras a adoção de mecanismos de correção ou a criação de grupos específicos visando o aperfeiçoamento da coleta, validação, atualização e manutenção dos dados cadastrais dos usuários.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento pode ser realizado por meio da avaliação de reclamações sobre o tema (inconsistência de dados cadastrais de clientes) no sistema de gestão e tratamento das demandas da sociedade, Suporte do Atendimento aos Usuários - Sistema FOCUS, em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel e com base em insumos recebidos de órgãos de segurança pública, judiciário, Ministério Público, entre outros.

EIXO ATENDIMENTO

Atendimento, no contexto do RGC, se refere às interações entre consumidor e prestadora conforme termos do regulamento, sendo que os dispositivos que tratam do tema abordam os canais que devem estar disponíveis (telefônico, presencial e pela internet), suas características e atividades que podem ser realizadas em cada um deles, entre outras obrigações. E a necessidade de se atuar regulatoriamente sobre a questão fica clara quando se observam os dados da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida, realizadas desde 2015.

Em primeiro lugar, os canais de atendimento são bastante demandados pelos consumidores. Em 2017, por exemplo, mais de 80% dos consumidores de banda larga fixa ouvidos na Pesquisa afirmaram ter utilizado o atendimento por telefone nos seis meses anteriores à pesquisa, com poucas variações em função da renda ou idade do usuário. Mesmo no caso da telefonia móvel pré-paga, o serviço em que menos consumidores afirmaram ter usado o atendimento por telefone, esse percentual foi de cerca de 65%. Mas, ao mesmo tempo, cresce o uso de canais de atendimento digitais entre consumidores de todos os serviços (entre 4% e 8% de 2016 a 2017, conforme o serviço), com notas de qualidade percebida em geral superiores à do atendimento telefônico, mas abaixo da avaliação conferida para o atendimento presencial, que chega a atingir 7,64, em uma escala de 0 a 10, para o consumidor de telefonia celular pré-paga.

Em segundo lugar, os consumidores consideram o atendimento – e, em especial, o atendimento por telefone – um dos piores aspectos da prestação de serviços de telecomunicações. Entre todos os indicadores colhidos na Pesquisa supracitada, dois (de um total de sete) se alternam entre os piores, em todos os serviços: o Atendimento Telefônico (com notas entre 5,94 e 6,38, conforme o serviço, em escala que vai de 0 a 10), e o indicador Capacidade de Resolução (com notas de 5,24 a 6,48).

Se, por um lado, as notas baixas para o atendimento telefônico decorrem, segundo a pesquisa, do tempo gasto nas interações com a prestadora e da necessidade de se repetir dados, as notas baixas de Capacidade de Resolução decorrem da avaliação de que, mesmo após o atendimento ou o registro da demanda, o fornecedor não ter conseguido resolver a contento o problema que a originou.

A revisão dessa temática no RGC será guiada com o objetivo de garantir o acesso dos consumidores aos canais dentro de novo contexto tecnológico e de relações de consumo. Trata-se de seguir garantindo ao consumidor que tenha, à sua disposição, formas de atendimento adequadas aos diferentes perfis existentes. A quantidade de contratos – 320 milhões em dezembro de 2017 – é um indicativo de quão diversos são os grupos de consumidores, seja pela idade, localidade geográfica, renda ou escolaridade.

Embora seja clara a necessidade de também buscar uma melhor solução das demandas, entende-se que esse objetivo já está sendo tratado de forma específica na revisão²⁴¹ do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL). O novo regulamento propõe a criação de Ouvidorias nas prestadoras tendo, entre outros objetivos, aumentar a resolução, nas próprias empresas, das demandas dos consumidores, de forma que estes não precisem apresentar a mesma solicitação mais de uma vez, seja por canais de atendimento diferentes ou ainda a terceiras partes, como Anatel, Procons ou Consumidor.gov, ferramenta mantida pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça.

²⁴¹ [Consulta Pública nº 29](#), de 2017.

A revisão do eixo “atendimento” deverá considerar o ambiente de constante inovação nos modos de atendimento dos diferentes setores econômicos nos últimos anos. Canais novos vêm sendo criados, tais como aplicativos e redes sociais. E novas tecnologias, como a inteligência artificial, vêm sendo empregadas. Torna-se importante refletir, portanto, uma regulação que garanta, ao mesmo tempo, que os consumidores possam exercer os seus direitos e que inovações benéficas a eles não encontrem obstáculo.

Por fim, as discussões regulatórias sobre o atendimento deverão considerar, sempre, que especificamente sobre o atendimento telefônico, já existem regramentos previstos no Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que regulamenta o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) e fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor. Conhecido como Decreto do SAC, o normativo trata especificamente do atendimento por telefone e muitas de suas regras encontram-se duplicadas no RGC. Este último, contudo, traz em muitos momentos regras mais rígidas que as do Decreto, bem como transpõe as regras do SAC para alguns tipos de atendimento que o próprio Decreto não disciplina. Nesse sentido, as discussões considerarão a harmonização entre os normativos, ponto de especial importância dado que, ao longo do ano de 2017, o Executivo Federal vinha discutindo possíveis mudanças no Decreto do SAC.

Para efeitos desta AIR, o eixo “Atendimento” foi dividido da seguinte forma:

TEMA 1: ATENDIMENTO TELEFÔNICO. Neste tema, será discutido o próprio alcance das regras da Anatel sobre o atendimento realizado por telefone, considerando que, atualmente, elas são mais abrangentes que as presente no decreto do SAC, ao se aplicarem também a atendimentos relativos à oferta de serviços. No mesmo tema, serão discutidas ferramentas para ampliar a eficiência dos atendimentos por este canal, sempre considerando os regramentos já existentes no Decreto do SAC.

TEMA 2: ATENDIMENTO DIGITAL. Aqui, serão tratadas as questões relativas às obrigações impostas pela Anatel sobre os canais de autoatendimento digitais das prestadoras de telecomunicações. As discussões considerarão como incentivar a inovação nestes canais garantindo, ao mesmo tempo, que sejam ferramentas efetivas para o exercício dos direitos do consumidor.

TEMA 3: ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS. Trata-se da discussão sobre os estabelecimentos de atendimento presencial. Atualmente, o RGC prevê três modalidades desses estabelecimentos, com obrigações distintas. Há também obrigatoriedade de número mínimo de tais estabelecimentos.

TEMA 4: TELEMARKETING. As ligações abusivas originadas por empresas de vários setores econômicos com o objetivo de vender produtos e serviços vêm gerando demanda social pela regulação do tema. Considerando que prestadoras de serviços de telecomunicações são responsáveis por originar parte significativa destas ligações, serão discutidas possíveis ferramentas regulatórias sobre o assunto.

TEMA 5: RASTREAMENTO DE DEMANDAS. O atual regramento utiliza a obrigação de envio de número de protocolos como forma de garantir ao consumidor a rastreabilidade de suas demandas. A extensão e o detalhamento das regras de envio de protocolo, contudo, têm sido apontadas pelas prestadoras como fatores de ineficiência e aumento de custos. A discussão sobre o tema inclui, assim como no Tema 1, a harmonização com regras existentes no Decreto do SAC.

TEMA 01: ATENDIMENTO TELEFÔNICO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

A Central de Atendimento Telefônico, que na acepção regulatória da Anatel responde tanto pela oferta de serviços quanto por atendimento a qualquer outra demanda, é o canal mais utilizado pelos consumidores brasileiros. Segundo a Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida 2017, que entrevista cerca de 140 mil usuários dos serviços de telecomunicações, 81,2% dos consumidores de banda larga fixa disseram ter utilizado esse canal de atendimento nos últimos seis meses; 79,6% dos de telefonia fixa; 70,8% dos consumidores de telefonia móvel pós-paga; 71,3% dos de TV por assinatura e 64,9% dos de pré-pago. Esse percentual inclui situações em que o consumidor foi a esse canal sozinho ou em conjunto a outro (loja e internet).

A citada Pesquisa mostra ainda que o uso do canal telefônico frente aos demais independe da faixa etária²⁴², pois todos os grupos compreendidos entre 18 e 70 anos declararam tê-lo utilizado entre percentuais que variam de 71% a 75% nos últimos seis meses. A renda (individual ou familiar) também exerce pouca influência, visto que 72% dos consumidores que recebem até R\$ 1.874,00 disseram ter utilizado o call center nos últimos seis meses, percentual que foi de 74% entre aqueles com renda acima de R\$ 9.370,00.

De acordo com a Pesquisa, as notas de qualidade percebida do indicador atendimento telefônico²⁴³ têm aparecido entre as mais baixas em todos os serviços na comparação com a satisfação geral e demais indicadores, tendo como referência a edição 2017:

Tabela 1: Notas de Satisfação Geral e de Atendimento Telefônico (2017).

SERVIÇO	SATISFAÇÃO GERAL COM A PRESTADORA	ATENDIMENTO TELEFÔNICO ²⁴⁴	POSIÇÃO DO ATENDIMENTO TELEFÔNICO ²⁴⁵
Banda Larga Fixa	6,23	5,94	Penúltimo lugar (7º de 8)

²⁴² Percentuais de uso por faixa etária e renda levantados internamente a partir de dados da Pesquisa 2017, não fazendo parte atualmente de outro documento que não este.

²⁴³ Informações e tabelas utilizadas nessa seção foram extraídas do documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. SEI [2020496](#).

²⁴⁴ As notas dos indicadores de qualidade percebida podem variar de zero (péssimo) a dez (excelente).

²⁴⁵ O número ordinal indica a posição do indicador para o serviço e o número cardinal informa a quantidade total de indicadores medidos para o mesmo serviço. Exemplo: para a Banda Larga Fixa, o indicador de Atendimento Telefônico obteve a segunda pior nota entre os oito indicadores medidos no serviço.

SERVIÇO	SATISFAÇÃO GERAL COM A PRESTADORA	ATENDIMENTO TELEFÔNICO ²⁴⁴	POSIÇÃO DO ATENDIMENTO TELEFÔNICO ²⁴⁵
Telefonia Móvel (pré-pago)	6,83	5,97	Penúltimo lugar (6º de 7)
Telefonia Móvel (pós-pago)	6,99	5,99	Último lugar (7º de 7)
Telefonia Fixa	6,92	6,04	Penúltimo lugar (7º de 8)
TV por Assinatura	6,93	6,38	Último lugar (8º de 8)

Ressalte-se que as notas para o indicador em questão são resultado da ponderação de notas específicas dadas aos quesitos:

- tempo de espera para falar com o atendente;
- necessidade de repetir a demanda; e
- capacidade dos atendentes para esclarecer dúvidas, dar orientações ou informações.

Entre esses itens, “tempo de espera para falar com atendente” é o que apresenta as avaliações mais baixas. Segundo o Regulamento Geral de Direitos dos Consumidores (RGC), o tempo máximo para o contato direto com o atendente, quando essa opção for selecionada ou quando da transferência entre atendentes, deve ser de até 60 (sessenta) segundos²⁴⁶.

Na Pesquisa, as notas conferidas para tempo de espera estão entre 4,99 e 5,87, conforme a **Tabela 2**.

Tabela 2: Notas específicas de qualidade do Atendimento Telefônico (2017).

SERVIÇO	ATENDIMENTO TELEFÔNICO	TEMPO DE ESPERA	NECESSIDADE DE REPETIR	CAPACIDADE DOS ATEND.
Telefonia Móvel (pós-pago)	6,61	5,21	6,01	6,74
Banda Larga Fixa	6,61	5,28	5,85	6,69
Telefonia Fixa	6,77	5,27	6,08	6,76
Telefonia Móvel (pré-pago)	6,76	4,99	6,00	6,89
TV por Assinatura	6,80	5,87	6,34	6,92

Além da Pesquisa, outra fonte de informações sobre atendimento são os indicadores de qualidade previstos em regulamentos²⁴⁷. Relatórios anuais²⁴⁸ informam o percentual de cumprimento de metas por grupo de indicador. No caso do grupo “Atendimento”, os resultados podem ser consultados na tabela a seguir.

²⁴⁶ Artigo 27, § 3º da Resolução 632/2014 (RGC).

²⁴⁷ Regulamentos de gestão da qualidade da prestação dos serviços [Móvel Pessoal \(RGQ-SMP\)](#), de [Comunicação Multimídia \(RGQ-SCM\)](#) e [Telefônico Fixo Comutado \(RGQ-STFC\)](#), bem como o plano geral de metas de qualidade para os serviços de [Televisão por Assinatura \(PGMQ – televisão por assinatura\)](#), todos atualmente em revisão pela Anatel

Tabela 3: Percentual de indicadores de Atendimento com cumprimento de metas (por serviço).

SERVIÇO	2014	2015	2016
Banda Larga Fixa	57,0%	55,9%	61,7%
Telefonia Fixa	33,8%	36,8%	37,2%
Telefonia Móvel (de ambas as modalidades, Pré e Pós-pago)	62,6%	62,9%	64,3%
TV por Assinatura	--	82,4%	89,3%

Apesar de os indicadores do grupo “Atendimento” diferirem de serviço para serviço, todos eles possuem um indicador em comum: o de taxa de atendimento no call center. Esse indicador diz o percentual de chamadas que devem ser atendidas em até 20 segundos, a partir do momento em que o consumidor escolhe a opção de falar com o atendente²⁴⁹.

Nas Telefonias Fixa e Móvel, as metas são um pouco mais rígidas que as dos demais serviços: 90% das chamadas atendidas em até 20 segundos²⁵⁰, contra 85% para Banda Larga Fixa²⁵¹ e TV por Assinatura²⁵². Isso contribui para os percentuais relativamente baixos dos serviços de voz, embora os números de Banda Larga Fixa, mesmo tendo metas mais brandas, estejam próximos aos de Telefonia Fixa. É necessário lembrar que o indicador de qualidade trabalha uma métrica de tempo diferente daquela do RGC.

Em relação ao cumprimento desse indicador específico, entre 2015 e 2017, pode-se verificar a situação na tabela a seguir.

Tabela 4: Percentual de indicadores de tempo de espera com cumprimento de metas (por serviço).

SERVIÇO	2015	2016	2017
TV por Assinatura (ILA)²⁵³	75,9%	86,6%	77,4%
Telefonia Fixa (ATT)	41,1%	44,7%	30,8%
Banda Larga Fixa (SCM10)	39,8%	34,6%	33,5%
Telefonia Móvel (SMP12 - de ambas as modalidades, Pré e Pós-pago)	16,0%	18,9%	27,5%

²⁴⁸ Os dados apresentados foram extraídos dos respectivos relatórios anuais de 2016, disponíveis no portal da Anatel na Internet, a partir da página sobre [Qualidade dos Serviços](#). O relatório referente a 2017 ainda não havia sido disponibilizado à época da redação deste documento.

²⁴⁹ As metas para os percentuais são de 85% para Banda Larga Fixa e para TV por Assinatura e de 90% para Telefonia Fixa e para Telefonia Móvel, conforme informado em <http://www.anatel.gov.br/dados/controle-de-qualidade/controle-banda-larga?layout=edit&id=299> e http://www.anatel.gov.br/dados/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=302.

²⁵⁰ Artigo 31 da Resolução 575/2011 (RGQ-SMP) e artigo 21 da Resolução 605/2012 (RGQ-STFC).

²⁵¹ Artigo 22 da Resolução 574/2011 (RGQ-SCM).

²⁵² Artigo 14 da Resolução 411/2005 (PGMQ – televisão por assinatura).

²⁵³ Para a TV por Assinatura, o indicador é medido nos períodos matutino (ILA-M) e noturno (ILA-N), sendo que ambos apresentam valores muito próximos, de modo que na tabela foram apresentados apenas os dados do ILA-M. Em 2017, foi apresentado na tabela apenas o ILA-M, que está 6,3% maior que o ILA-N.

As queixas sobre atendimento também podem ser encontradas em reclamações²⁵⁴ recebidas na Anatel. Usando a técnica de *machine learning*²⁵⁵, identificou-se a presença de queixas sobre atendimento em 45% das reclamações feitas no aplicativo Anatel Consumidor; em 53% daquelas feitas no Fale Conosco (acesso via desktop) e em 9,7% das recebidas no call center, independentemente do motivo principal da reclamação. Provavelmente, a menor incidência de citação direta ao atendimento nas reclamações registradas no *call center* da Anatel decorre do fato de elas serem inseridas no sistema por um intermediário (o atendente), que limita o texto à demanda principal do consumidor.

Outro problema relacionado a atendimento diz respeito à resolubilidade. Um dos indícios dessa questão é a quantidade de tentativas realizadas pelo consumidor para solucionar sua demanda. Em pesquisa²⁵⁶ conduzida pela Anatel com amostra representativa de consumidores que registraram reclamação na Agência, eles declararam terem realizado, em média, cerca de quatro tentativas na prestadora antes de procurar o órgão regulador.

Segundo pesquisa acadêmica²⁵⁷ com usuários de call center (não restrita a consumidores de telecomunicações), o item “resolver meu problema com apenas uma ligação” aparece como o mais relevante para a maior parte dos entrevistados, uma vez que para 88,3% das pessoas ouvidas, a resolução no primeiro contato “contribui muito” para a avaliação do serviço de call center.

De acordo com outro levantamento²⁵⁸, realizado no Brasil em 2017 com 7 mil clientes de telefonia móvel (pós-pago, pré-pago e controle), mais da metade dos entrevistados relataram ter ligado quatro vezes para o call center da operadora a fim de ter uma solicitação atendida. Os resultados²⁵⁹ apontam que 48% dos consumidores de telefonia pré-paga que procuraram atendimento obtiveram a resolução na primeira ligação, mas o restante (52%) precisou retornar em média quatro vezes. Os percentuais relativos aos consumidores de pós-pago não foram divulgados, mas de acordo com a entidade que fez o estudo, são semelhantes.

²⁵⁴ Informação extraída do documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. Os resultados encontrados com o machine learning se referem a reclamações do 1º semestre de 2017. SEI nº [2020496](#).

²⁵⁵ O *machine learning*, ou aprendizado de máquina, une os conhecimentos da Estatística e Inteligência Artificial, e tem por objetivo o aprendizado automatizado, ou seja, através de reconhecimentos computacionais de bancos de dados, ele procura reconhecer padrões complexos e tenta tomar decisões inteligentes baseadas nos dados.

²⁵⁶ As informações estão no documento Perfil dos Usuários dos Serviços de Atendimento da Anatel, elaborado em 2017 pela SRC. SEI nº [2284564](#).

²⁵⁷ DIAS, M.B. *Comportamento de usuários de call center: uma análise funcional*. 2010. 109 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília. A informação aqui mencionada foi utilizada no documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. SEI nº [2020496](#).

²⁵⁸ CVA SOLUTIONS. Após ajustes, teles melhoram imagem diante do consumidor. Disponível em <<http://cvasolutions.com.br/pt/apos-ajustes-teles-melhoram-imagem-diante-do-consumidor/>>. A informação aqui mencionada foi utilizada no documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. SEI nº [2020496](#).

²⁵⁹ MOBILE TIME. Aumenta a satisfação do consumidor com operadoras móveis. Disponível em <<http://www.mobiletime.com.br/21/06/2017/aumenta-a-satisfacao-do-consumidor-com-operadoras-moveis/472204/news.aspx>>. A informação aqui mencionada foi utilizada no documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. SEI nº [2020496](#).

Levantamento da ProconsBrasil²⁶⁰ feito em 2017 com 2 mil consumidores via redes sociais (não restrita a consumidores de telecomunicações), também no país, mostrou que cerca de 2/3 dos consumidores precisaram ligar três vezes ou mais para solucionar um problema.

A fim de endereçar a questão da resolubilidade, o novo RQUAL estabelece o chamado “segundo nível” de atendimento nas prestadoras, conforme relatório de AIR²⁶¹ da consulta pública do Regulamento de Qualidade, dentro do tema-chave Qualidade, em Demandas Consumeristas. Entende-se, portanto, que a revisão do RQUAL e também do RGC unem forças em torno dos problemas do atendimento.

Em Tomada de Subsídios realizada pela Anatel para esta Análise de Impacto Regulatório (AIR), entes do setor regulado veem a regra sobre os 60 segundos como dispositivo que não atingiu o objetivo proposto em sua formulação original; que merece aprimoramento por priorizar, em sua visão, o atendimento rápido frente à solução efetiva das demandas; que o contato com atendente em 60 segundos seria uma fonte inapropriada para parametrizar a qualidade do serviço prestado e pouco estimado pelo consumidor ao escolher uma prestadora; que em lugar do atendimento em 60 segundos, deveria ser priorizada a apuração, divulgação e comparabilidade de indicadores de satisfação após o tratamento/atendimento, cuja pesquisa seria obrigatória; que o atendimento telefônico fosse avaliado unicamente por quesitos que permitam a comparabilidade entre as prestadoras, com parâmetros seriam definidos em grupo de trabalho entre Anatel e prestadoras.

Quanto aos custos, prestadora afirmou que o custo adicional para atender ao prazo regulamentar de atendimento em 60 segundos seria de aproximadamente R\$ 28 milhões/mês com aumento de postos no call center. De acordo com outra empresa, haveria uma eficiência financeira de cerca de R\$ 0,38 milhão caso a taxa de chamadas atendidas em 60 segundos fosse de 90%, recurso que seria revertido para qualificação do atendimento e contribuiria para o *First Call Resolution*.

Porém, o Ministério Público do Espírito Santo (MP-ES) se manifesta de forma diversa. A entidade aponta violação “diuturna” do RGC e da Lei do SAC e diz que “(...) os dispositivos acima citados²⁶² não atingiram integralmente os objetivos pretendidos, todavia, não merecem aprimoramento, mas sim que se busque seu cumprimento”. Em contribuição enviada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, são listadas ações civis públicas relacionadas ao SAC e que envolvem dificuldade de contato/acesso ou descortesia/despreparo/demora na central de atendimento.

²⁶⁰ O GLOBO. Informação de SACs não é clara nem suficiente para 43% dos consumidores. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/informacao-de-sacs-nao-clara-nem-suficiente-para-43-dos-consumidores-21052267>>. A informação aqui mencionada foi utilizada no documento “Atendimento ao Consumidor - *Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor*”, elaborado pela SRC em 2017. SEI nº [2020496](#).

²⁶¹ Relatório de AIR – Relatório para Anatel e União Internacional de Telecomunicações – Produto II.3, disponível em https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Yj72kUioo_z14_E1ere_NErKAAYpCDMsB4uhQF_HnURx6YMXkG370ljfRQ3fE7zqx6Q9K4wS5RulUXGjBhAH_hFr_ONgTDSKsod0kKaNL4Ln-umciUn6vhDC582QLkyS. Trecho entre aspas reproduzido da p. 68.

²⁶² O documento de contribuições do MP-ES aborda o não cumprimento do SMP-12 (taxa de atendimento pelo atendente em sistemas de auto-atendimento) no Espírito Santo; as regras sobre opção de acesso, no primeiro nível, a falar com atendente, reclamação e rescisão; e transferência imediata caso o primeiro atendente não tenha atribuição. O trecho entre aspas encontra-se na p. 4 do documento, SEI nº [1959724](#).

Ainda dentro do contexto do problema “atendimento telefônico”, a Prestadora [REDACTED]²⁶³ afirma que a determinação dos canais que devem ser usados e o “excesso de regras procedimentais” limita a inovação, e que os investimentos são direcionados para canais de atendimento tradicionais, não necessariamente interessantes para os clientes.

No Legislativo, o Projeto de Lei 926/2015²⁶⁴ requer que o atendimento do SAC nas empresas de telefonia seja obrigatoriamente realizado por atendente humano, vedando “a utilização de atendimento eletrônico de qualquer outro sistema eletrônico para absorção de informações prévias”. A justificação traz, entre outras afirmativas, a de que “(...) as telefônicas de uma forma geral adotaram mecanismos eletrônicos que desumanizaram o atendimento, e que na prática tem servido como subterfúgio para que as telefônicas cumpram com o período estipulado para atendimento”.

Considerando os demais atendimentos obrigatórios pelo RGC pela internet e presencialmente, a Prestadora [REDACTED] propõe que apenas o call center seja regulado e que deva atender a 100% das demandas. Essa regulação seria “menos procedimental e com mais foco em resultado/experiência do cliente”²⁶⁵. Outras propostas envolvem regulação procedimental mínima nas regras de atendimento para todos os canais já regulados, ou, ainda, não regulação procedimental para nenhum canal, e estabelecimento de parâmetros de comparação e ranking.

Normas: RGC e Decreto do SAC

Desde 2008 vigora o Decreto nº 6.523²⁶⁶, também conhecido como Decreto do SAC, que regulamentou o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990)²⁶⁷ para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC. Esta norma alcança as prestadoras de serviços regulados e aplica-se ao setor de telecomunicações.

O Decreto traz, entre outras obrigações, que o SAC deve garantir as opções de contato com atendente, reclamação e cancelamento de contratos e serviços no primeiro menu eletrônico; transferência imediata ao setor competente para atendimento definitivo da demanda caso o primeiro atendente não tenha essa atribuição; fornecimento de número de protocolo; e que as reclamações devem ser resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a contar do registro. Já a portaria do Ministério da Justiça nº 2.014, de 13 de outubro de 2008, estabelece o tempo máximo para o contato direto com o atendente e o horário de funcionamento do SAC.

Junto com o RGC, o Decreto e a Portaria formam o arcabouço normativo dirigido às prestadoras, sendo que o RGC amplia parte das regras trazidas por elas. Neste ponto, é importante ressaltar que, no RGC, o conceito de “Central de Atendimento Telefônico” é mais amplo que o de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) presente no Decreto.

²⁶³ Trecho entre aspas reproduzido da contribuição enviada pela [REDACTED], p. 3. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso

²⁶⁴ Projeto de Lei 926/2015, de autoria do deputado Gilberto Nascimento (PSC-SP), disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1188022>.

²⁶⁵ Trecho entre aspas reproduzido da p. 3, SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

²⁶⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6523.htm.

²⁶⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm.

Reproduzem-se, abaixo, ambos os conceitos:

- Decreto do SAC: *Art. 2º Para os fins deste Decreto, compreende-se por SAC o serviço de atendimento telefônico das prestadoras de serviços regulados que tenham como finalidade resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços. Parágrafo único. Excluem-se do âmbito de aplicação deste Decreto a oferta e a contratação de produtos e serviços realizadas por telefone.*
- RGC: *Art. 24. Centro de Atendimento Telefônico é todo setor da Prestadora, próprio ou disponibilizado por meio de contrato(s) com terceiro(s), responsável pela oferta de serviços e pelo recebimento, tratamento e solução de pedidos de informação, reclamações e solicitações de serviços, rescisão ou qualquer outra demanda ligada ao serviço da Prestadora.*

O fato de a definição de “Central de Atendimento Telefônico” da Anatel se aplicar também aos processos de oferta (“televentas”) traz às prestadoras uma série de obrigações que, de acordo com o Decreto, valem apenas para o chamado “pós-venda”, ou seja, para quando o consumidor que traz alguma demanda à prestadora já mantém, com ela, alguma espécie de vínculo contratual.

Várias sugestões feitas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações no âmbito da AIR tratam, de maneira direta ou indireta, da aplicação destas obrigações para os serviços de televentas. De modo geral, as obrigações que, de acordo do quadro normativo atual, se aplicam ao atendimento telefônico, são as que se detalham a seguir.

Aspectos relacionados a tempo

O tempo máximo na transferência de ligações entre atendentes é de 60 segundos, conforme redações reproduzidas abaixo:

- RGC: *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. § 3º O tempo máximo para o contato direto com o atendente, quando essa opção for selecionada ou quando da transferência entre atendentes, deve ser de até 60 (sessenta) segundos.*
- Decreto do SAC: *Art. 10. Ressalvados os casos de reclamação e de cancelamento de serviços, o SAC garantirá a transferência imediata ao setor competente para atendimento definitivo da demanda, caso o primeiro atendente não tenha essa atribuição. § 1º A transferência dessa ligação será efetivada em até sessenta segundos.*

Embora o Decreto do SAC não fixe o tempo de espera para falar com atendente após a seleção desta opção no menu²⁶⁸, esta obrigação encontra-se na Portaria do Ministério da Justiça 2.014/2008²⁶⁹, que “estabelece o tempo máximo para o contato direto com o atendente e o horário de funcionamento no Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC”, ressalvados aqueles decorrentes de regulamentação, desde que mais benéficos, conforme os seguintes artigos:

²⁶⁸ O artigo 4º, § 4º, afirma que “regulamentação específica tratará do tempo máximo necessário para o contato direto com o atendente, quando essa opção for selecionada”.

²⁶⁹ Portaria MJ 2.014/2008. Disponível em http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/4/docs/portaria_mj_2014_2008.pdf.

Art.1º O tempo máximo para o contato direto com o atendente, quando essa opção for selecionada pelo consumidor, será de até 60 (sessenta) segundos, ressalvadas as hipóteses especificadas nesta Portaria. §1º Nos serviços financeiros, o tempo máximo para o contato direto com o atendente será de até 45 (quarenta e cinco) segundos. Nas segundas-feiras, nos dias que antecedem e sucedem os feriados e no 5º dia útil de cada mês o referido prazo máximo será de até 90 (noventa) segundos.

§2º Nos serviços de energia elétrica, o tempo máximo para o contato direto com o atendente somente poderá ultrapassar o estabelecido no caput, nos casos de atendimentos emergenciais de abrangência sistêmica, assim considerados aqueles que, por sua própria natureza, impliquem a interrupção do fornecimento de energia elétrica a um grande número de consumidores, ocasionando elevada concentração de chamadas, nos termos de regulação setorial.

Art. 2º Os prazos fixados nesta portaria não excluem outros mais benéficos ao consumidor, decorrentes de regulamentações e contratos de concessão, observado o disposto no artigo 21 do Decreto n. 6.523/08.

A [REDACTED]²⁷⁰ afirmou que, à época de sua contribuição, o Decreto do SAC se encontrava “(...) em vias de ser revisto, assim como as metas atuais dos atuais indicadores de qualidade por ocasião da Consulta Pública nº 29/2017 (Proposta do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações RQUAL) ainda em curso nessa Agência”. A respeito da revisão do Decreto, o Ministério da Justiça publicou notícia²⁷¹ em seu site em setembro de 2017.

Tendo em vista esse contexto, a prestadora “opina fortemente” pela exclusão da obrigação presente no RGC.

Já a [REDACTED]²⁷² propõe que seja excluído do RGC o artigo sobre tempo de espera para falar com atendente (art 27, §3º) por considerar que esta é uma obrigação relacionada a qualidade, da seguinte forma:

“É entendimento desta prestadora que se faz necessário transferir para a regulamentação que trata de indicadores as obrigações que foram indevidamente inseridas no RGC, já que existe Regulamento específico que trata de qualidade. Isso porque o Grupo que trata dos indicadores está em profundas discussões sobre indicadores de qualidade, forma de medição, métricas mais adequadas, etc. Portanto, não faz sentido manter no Regulamento de Direitos dos Usuários temas relativos essencialmente à qualidade”.

Horário de funcionamento

De acordo com o art. 5º do Decreto, “o SAC estará disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ressalvado o disposto em normas específicas”. Dessa forma, o RGC manteve, em seu artigo 25, que o Centro de Atendimento Telefônico da Prestadora funcione ininterruptamente, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia e 7 (sete) dias por semana.

O RGC faz diferenciação de horário apenas para prestadora de pequeno porte, como se vê:

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. § 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.

²⁷⁰ Trecho entre aspas reproduzido da p. 3, contribuição enviada pela [REDACTED]. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

²⁷¹ Mudanças no atendimento do SAC vão priorizar solução ao consumidor na primeira ligação. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/news/mudancas-no-atendimento-do-sac-vaio-priorizar-solucao-ao-consumidor-na-primeira-ligacao>>.

²⁷² Trecho entre aspas reproduzido da p. 46. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso

Contudo, prestadora sugeriu alteração em tal regra pelo fato de 95% de suas chamadas com atendimento humano ocorrerem entre 8h e 22h, de forma que somente o atendimento para questões técnicas ou motivos críticos (perda e roubo, fraude) fosse mantido 24x7.

Gravação

Segundo o Decreto do SAC, no artigo 15, § 3º, “é obrigatória a manutenção da gravação das chamadas efetuadas para o SAC, pelo prazo mínimo de noventa dias, durante o qual o consumidor poderá requerer acesso ao seu conteúdo”. No RGC, conforme o artigo 26, § 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”, exceto para prestadoras de pequeno porte, cujo prazo é de 90 dias.

Em relação às gravações telefônicas das interações entre prestadora e consumidor, dois tópicos foram apresentados para discussão: a obrigação de gravar todas as chamadas do call center e o prazo de manutenção da gravação pela prestadora.

Prestadora relatou receber cerca de 1,5 milhões de ligações por mês em seu call center e ter custo de gravação e armazenagem das chamadas de R\$ 2,1 milhões por mês. Informa ainda que nos meses de janeiro a agosto do ano de 2017, apenas cerca de 0,3% das chamadas gravadas foram solicitadas pelos usuários.

Na tomada de subsídio, a Claro²⁷³ ratifica esse entendimento e acrescenta que a obrigação de gravar as chamadas ativas, obrigação presente no RGC, mas não no Decreto do SAC, onerou o processo, tornando os preços mais caros aos usuários.

Sobre a obrigação de gravar todas as chamadas do call center, prestadora alega que além de representar elevado custo, cabe à prestadora o ônus da prova de que está correta nas demandas dos usuários. Dessa forma, sugere que a gravação das chamadas possa ocorrer apenas para as situações em que as prestadoras julguem a necessidade de ter maior controle para a apresentação de eventuais provas/contraprovas, como as que envolvam contratação, alteração e cancelamento, as quais representam cerca de 90% das gravações solicitadas pelos clientes. Argumenta, ainda, que a prestadora deve assumir o ônus de contrapor o que é contestado pelo consumidor, sendo a gravação da interação apenas uma das alternativas à disposição, existindo outras, como envio de e-mail, SMS ou registro de aceite de ofertas.

Quanto a manter a gravação pelo prazo mínimo de seis meses da data de sua realização, prestadora afirma que a maioria das solicitações de envio de gravações pelos consumidores ocorre nos primeiros 90 dias contados do atendimento. Assim, como a maior proporção dos pedidos de resgate das gravações ocorre, em regra, próximo ao evento questionado ou no primeiro ciclo de faturamento, a prestadora propõe a reavaliação desse prazo de armazenamento das gravações.

Além disso, a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint) questiona o prazo que a prestadora de pequeno porte deve manter a gravação, atualmente pelo menos por 90 dias. Segundo a Abrint, “dispor de infraestrutura para coleta, armazenamento e disponibilização das gravações não é nada simples para o provedor regional. Essas empresas não detêm o expertise para gerir essa infraestrutura. Além disso, o percentual de

²⁷³ Contribuição apresentada pela Claro na tomada de subsídio do RGC, p. 5, SEI nº 2793894.

solicitações de gravações dos clientes é baixíssimo, menos de 1%. Os pedidos são, normalmente, imediatistas, ou seja, no máximo em 10 dias da gravação ter sido realizada.”²⁷⁴.

A regulamentação estabelece também que cópia da gravação deve ser disponibilizada no prazo máximo de dez dias a contar da solicitação, no espaço reservado na internet, por meio eletrônico, por correspondência ou pessoalmente, a critério do consumidor, sem qualquer ônus. Em relação a essa obrigação, uma das prestadoras afirmou que fornecer a gravação em CD torna o processo complexo e pouco efetivo para o cliente. Complexo porque envolve dois prestadores de serviço: empresa que prepara a mídia e empresa que faz a entrega. Pouco efetivo para o cliente porque o tempo de atendimento é maior e ainda existe o risco do cliente não receber o CD por falha em alguma etapa do processo. Segundo a prestadora, cerca de 88% dos clientes que pedem a gravação já optam por receber pelos meios digitais. “A conveniência das mídias disponibilizadas no meio digital, é que o cliente pode acessar, ouvir o conteúdo e encaminhar o arquivo, pelo seu próprio telefone, não dependendo de outro *device* para isso”, justifica.

O SindiTelebrasil²⁷⁵, na tomada de subsídio, acrescenta ainda que o prazo de 90 dias já é estabelecido no Decreto do SAC, não havendo necessidade de tratamento da obrigação no âmbito do RGC.

A MPCON²⁷⁶ não identifica prejuízo ao consumidor na limitação do prazo de gravação, desde que seja mantido o prazo de 90 dias previsto no Decreto do SAC.

Menu

O Decreto do SAC e o RGC trazem ainda regra pela qual o consumidor deve ter acesso, no primeiro menu eletrônico²⁷⁷, à opção de contato com o atendente. O assunto integra o projeto de lei 4.801/2016²⁷⁸, que visa torná-la o primeiro item do menu eletrônico, tendo, entre outros argumentos, que:

“há, de fato, um excesso no emprego, pelos serviços de atendimento telefônico, de sistemas automáticos que praticamente inviabilizam o contato pessoal do consumidor com representantes dos fornecedores. Esses verdadeiros labirintos eletrônicos dispendem tempo e também recursos dos consumidores (...).”

Outra prestadora informa que a pré-seleção na URA de clientes e não clientes, antes que sejam apresentadas as opções obrigatórias do menu de primeiro nível colocadas pelo Decreto do SAC, permitiria retirar dessa central de atendimento pelo menos 10% das chamadas, referentes a consumidores que desejam adquirir produtos. Dessa forma, o centro de atendimento ficaria reservado para sua especialização, que inclui receber demandas, pedidos de informação, solicitações e outros. Dessa forma, continua a prestadora, tal triagem permitiria melhor experiência no atendimento, conferindo agilidade ao processo, uma vez que não clientes não estariam ocupando desavisadamente a fila de atendimento de clientes.

²⁷⁴ Trecho entre aspas reproduzido da p. 15 do documento de contribuição da Abrint, SEI nº 1959418.

²⁷⁵ Tomada de Subsídio SindiTelebrasil, p. 13, SEI nº 2854287.

²⁷⁶ Tomada de Subsídio MPCON, p. 7, SEI nº 2857414.

²⁷⁷ Artigo 27, caput do RGC e artigo 4º, caput, do Decreto do SAC.

²⁷⁸ Projeto de autoria do deputado Rodrigo Martins (PSB-PI). Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080250>.

Segundo a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON)²⁷⁹, a separação entre clientes e não-clientes pode ocasionar um problema, pois possibilita o melhor atendimento àqueles que ainda não contrataram a prestadora, para adquirir novos consumidores, em detrimento daqueles que já estão vinculados àquela.

Qual o problema a ser solucionado?

O fato de as regras previstas no RGC serem mais rígidas do que as previstas no Decreto do SAC e de se aplicarem a também a ligações de oferta e contratação, atividades não reguladas pelo decreto, faz, segundo as prestadoras, que recursos que poderiam ser utilizados em qualificação do atendimento sejam voltados ao cumprimento de obrigações relacionadas a horários de funcionamento, gravações de ligações e tempo de espera para falar com atendentes.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Especificamente no que se refere ao atendimento telefônico, deve-se considerar que já existem regramentos previstos no Código de Defesa do Consumidor e no Decreto do SAC. Cabe à Anatel editar os regramentos específicos para o setor, desde que mais benéficos ao consumidor (arts 20 e 21 do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008).

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Gerar eficiência regulatória, focando as obrigações quanto a procedimentos apenas nos aspectos fundamentais do atendimento telefônico, mantendo a harmonia entre as regras da Anatel e as previstas no Decreto do SAC e possibilitando a alocação de esforços relacionados à eficiência do processo.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Na Europa, predomina a não regulamentação do serviço de atendimento ao consumidor (*helpdesk*), conforme levantamento da Cullen International²⁸⁰. Isso ocorre na Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Suécia, Reino Unido e República Tcheca. Porém, existem pequenas diferenças no tratamento do tema. Em relação a esse grupo, têm-se os seguintes pontos:

- na Espanha, o consumidor deve receber “atenção efetiva”, e os provedores devem ter um departamento dedicado ao atendimento, a não ser os pequenos operadores, que podem solicitar

²⁷⁹ Tomada de Subsídio MPCON, p. 5, SEI nº 2857414.

²⁸⁰ Cullen International - Helpdesk availability and cost – Informações referentes a 09 de fevereiro de 2018 – Disponível em <http://www.cullen-international.com/product/documents/CTTEEU20180008>. Acesso 09 fev 2018.

isenções individuais. Não há regras sobre disponibilidade do atendimento, como mínimo de horas disponíveis;

- na Alemanha, há regras de transparência sobre tempo de espera, mas não de sua duração.

O tempo de espera para falar com atendentes também não está sob regulamentação, mas, na França, trata-se de um indicador de qualidade de serviço (QoS) que deve ser publicado. Na Itália, para o provedor de telefonia fixa (ligado a universalização), a opção de falar com atendente deve ser alcançada em até 70 segundos dentro da navegação no menu da URA (unidade de resposta audível), o tempo médio entre selecionar a opção e falar com atendente é de 70 segundos. Já a proporção de chamadas atendidas em até 20 segundos deve ser de 45%.

As regras na Itália atingem também provedores de serviços fixos e móveis. Para fixos, os valores são iguais aos já apresentados. Para móveis, o tempo de navegação no menu até a opção falar com atendente é de 115 segundos; o tempo médio entre a seleção e falar com o profissional é de 45 segundos; e 55% das chamadas devem ser atendidas em até 20 segundos. De modo geral, a regulamentação italiana obriga as empresas de telecomunicações a disponibilizarem atendimento das 8h30 às 21h30 (porém, até as 19h30 para serviços empresariais); há indicadores de QoS e metas relacionadas a esse serviço.

Em Portugal – não abrangido no levantamento da Cullen International –, a Anacom (órgão regulador), informa no Portal do Consumidor²⁸¹ sobre o tempo de espera. A respeito do primeiro item, diz que:

“uma vez atendida a chamada, o período de espera em linha – ou seja, o período entre o atendimento da chamada (ou, existindo menu eletrônico, a escolha da opção de contacto com o assistente) e o atendimento personalizado – não deve ser superior a 1 minuto. Durante o período de espera, o operador não pode emitir qualquer publicidade. Sempre que não seja possível atendê-lo neste período, o operador deve disponibilizar-lhe uma forma de deixar o seu contacto e identificar a finalidade da chamada. Nesse caso, o operador deve contactá-lo no prazo máximo de 2 dias úteis”.

Naquele país, o tema gravação é tratado no Decreto-Lei nº 134/2009²⁸² que diz que a empresa deve promover e manter a gravação das chamadas efetuadas pelo consumidor pelo prazo mínimo de 90 dias, permitindo a este o acesso ao seu conteúdo. Sendo dispensadas de tal regra as chamadas de conteúdo meramente informativo.

A página do regulador português diz ainda, sobre transferência de ligação²⁸³, que “o operador não pode reencaminhar a chamada para outros números que impliquem um custo adicional, a menos que tenha sido devidamente informado desse custo e tenha autorizado esse reencaminhamento”.

A Ofcom, regulador do Reino Unido, publica relatório²⁸⁴ sobre qualidade de serviço que traz, entre outras informações, a prestadora com o maior e o menor tempo médio de espera para falar com o serviço de atendimento,

²⁸¹ O trecho entre aspas está na seção Pergunte à Anacom, em resposta à questão “Quanto tempo posso ser deixado em espera quando ligo para o call center do operador?”. Disponível em http://www.anacom-consumidor.com/pergunta-anacom# 48 INSTANCE SP52PIfTru64 =http://anacom-consumidor.inbenta.com/?content_id=20. Acesso 15 fev. 2018.

²⁸² Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961775>. Acesso 02 mar. 2018.

²⁸³ O trecho entre aspas é uma resposta à pergunta “o assistente do call center pode reencaminhar a minha chamada?”. Disponível em http://www.anacom-consumidor.com/pergunta-anacom# 48 INSTANCE SP52PIfTru64 =http://anacom-consumidor.inbenta.com/?content_id=351. Acesso 15 fev. 2018.

²⁸⁴ O documento em PDF *Choosing the best broadband, mobile and landline provider – Comparing Service Quality 2017* pode ser encontrado em https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/113639/full-report.pdf. Acesso em 09 mai. 2017.

além da satisfação sobre como sua reclamação foi tratada. Os dados²⁸⁵ referentes a 2017 indicam que, na banda larga fixa, o menor tempo médio de espera é de 48 segundos e a satisfação com o tratamento da reclamação é de 59%. Na prestadora com tempo de espera mais longo, de 7 minutos e 50 segundos em média, a satisfação é de 48%. Na telefonia móvel, a prestadora com o menor tempo de espera médio, de 58 segundos, tem 49% de satisfação com o tratamento da reclamação e a com maior tempo de espera, de 1 minuto e 17 segundos, tem 57% de satisfação. Na telefonia fixa, a prestadora com o tempo de espera de 52 segundos tem 44% de satisfação com o gerenciamento da reclamação e a que tem 2 minutos e 3 segundos, 58% de satisfação.

Ainda em relação ao Reino Unido, os prestadores devem ter Códigos de Prática (*Code of Practice*)²⁸⁶. A Ofcom divulga códigos de conduta voluntários com diretrizes para os operadores, os quais contam com contribuições do setor privado e dos quais estes podem se tornar signatários. Entre esses códigos, porém, o que versa sobre tratamento de reclamações envolve obrigações por parte das prestadoras e também gera sanção. A existência desse código em específico lida com atribuições da Ofcom relacionadas ao *Communications Act 2003* e à *General Condition 14 (GC14)*.

Na Colômbia, a Resolução 5.111/2017²⁸⁷ traz horários diferenciados para o *call center* conforme a demanda. A realização de pedidos, reclamações ou recursos deve estar disponível todos os dias da semana, das 5h às 0h. Esse horário se amplia para todas vinte e quatro horas quando se tratar de reportar furto ou extravio de aparelho, ativação de recarga e falhas na prestação do serviço. A opção de reclamação deve estar entre as três primeiras do menu. A Resolução 5.111/2017²⁸⁸ também estabelece que as gravações ativas e passivas das prestadoras devem ser mantidas por um período de, no mínimo, 6 meses.

A Carta de Direitos Mínimos dos Usuários dos Serviços Públicos de Telecomunicações²⁸⁹, no México, informa o direito de acessar 24 horas por dia, 365 dias por ano, “a um sistema de atenção telefônica ou eletrônico”, pelo qual se pode realizar qualquer tipo de consulta ou reclamação. A obrigatoriedade de que o atendimento seja telefônico ocorre apenas para a telefonia móvel, conforme trecho do item 24 do documento:

²⁸⁵ OFCOM. Choosing the best broadband and phone provider. Foram utilizadas apenas informações de prestadoras quando estava disponível tanto o tempo médio de espera quanto a satisfação com o tratamento da reclamação, pois havia casos em que ambos não foram informados. Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/features-and-news/best-worst-telecoms-providers>. O documento em PDF com mais detalhes a respeito pode ser encontrado em https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/113639/full-report.pdf. Acesso em 09 mai. 2018.

²⁸⁶ Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/how-to-report-a-complaint/customer-service> e <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/information-for-industry/codes-of-practice>.

²⁸⁷ Artigo 2.1.25.3, da Seção 25 – Meios de atenção ao usuário. A resolução estabelece o Regime de Proteção dos Direitos dos Usuários de Serviços de Comunicações e outras disposições e se aplica a prestadoras de telefonia fixa e móvel, acesso à internet fixo e móvel e TV paga. Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>. A informação também pode ser encontrada em cartilha no site da Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), em https://drive.google.com/file/d/1o_CHjMcojTVB5Ri0R2fy7Q5Y_ZaSPGGJ/view. Acesso 09 fev. 2018.

²⁸⁸ Disponível em: http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-62266_doc_norma.pdf. Acesso 06 jul. 2018

²⁸⁹ Disponível em <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/cartaderechosminimos.pdf>.

“No caso de telefonia móvel, o sistema de atenção deverá ser telefônico, para o qual uma vez que haja acessado o mesmo e escolha falar com um representante autorizado, o tempo de espera para que te atendam não deverá exceder sessenta segundos”²⁹⁰.

A Carta de Direitos Mínimos dos Usuários dos Serviços Públicos de Telecomunicações²⁹¹, no México, informa o direito de acessar gratuitamente, 24 horas por dia, 365 dias por ano, “a um sistema de atenção telefônica ou eletrônico”, pelo qual se pode realizar qualquer tipo de consulta ou reclamação.

Nos Estados Unidos, a *Federal Communications Commission* (FCC) traz, a respeito do serviço de TV a cabo²⁹², as seguintes informações:

As diretrizes federais recomendam que cada sistema de cabo mantenha uma linha telefônica local, gratuita ou coletiva para chamadas de clientes. Esta linha deve estar disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana. Durante o horário comercial normal, os representantes da empresa devem estar disponíveis para responder às consultas dos clientes. Após o horário comercial normal, o sistema de cabo pode usar um serviço de atendimento ou máquina. Um representante de empresa treinado deve responder às consultas recebidas após o horário comercial normal no próximo dia útil. Horário comercial normal são as horas durante as quais a maioria das empresas similares na comunidade estão abertas para atender clientes. Essas horas devem incluir algumas horas noturnas, pelo menos uma noite por semana, e / ou algum horário de fim de semana. De acordo com as diretrizes federais, uma chamada para um sistema de cabo deve ser respondida - incluindo o tempo de espera - dentro de 30 segundos após a conexão ter sido feita. Se a chamada for transferida, o tempo de transferência não pode exceder 30 segundos. Esses padrões devem ser atendidos pelo menos 90% do tempo, medidos trimestralmente, em "condições normais de operação (...).

No Peru²⁹³, as ligações efetuadas por consumidores para registro de reclamações devem ser gravadas e mantidas por um prazo de 3 anos pelas prestadoras.

Na Argentina, o artigo 15 do Regulamento de Clientes dos Serviços de Tecnologias da Informação e das Comunicações²⁹⁴, diz que prestadores de telefonia fixa e móvel devem oferecer serviço de atendimento por telefone 24 horas, todos os dias do ano. Para os demais casos, podem ser disponibilizadas outras formas de atendimento.

No Chile, a *Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel)* aponta o *Nivel 105*²⁹⁵ como um meio para apresentar reclamações contra a companhia telefônica local ou móvel. Segundo o regulador:

²⁹⁰ Tradução livre para o texto: “En el caso de telefonía móvil, el sistema de atención deberá ser telefónico, para lo cual una vez que hayas accedido al mismo y elijas hablar con un representante autorizado, el tiempo de espera para que te atiendan no deberá exceder de sesenta segundos”, inserido no item 24. Sistema de atenção telefônica para queixas e consultas.

²⁹¹ Disponível em <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/cartaderechosminimos.pdf>.

²⁹² O trecho entre aspas, de tradução livre, está na página da FCC sobre mídia (TV a cabo, broadcast e rádio), intitulada “Consumer Service Standards”, e refere-se a operadores a cabo, considerando o Cable Act de 1992. O texto não aborda outros serviços de telecomunicações. Disponível em <https://www.fcc.gov/media/customer-service-standards>. Acesso 16 fev. 2018.

²⁹³ Disponível em: <http://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/PAR/047-2015-cd-osiptel/Reglamento-Atencion-Reclamos-Res047-2015-CD.pdf> Acesso 06 jul. 2018

²⁹⁴ O artigo 15 diz o seguinte: “El prestador deberá mantener un servicio de atención al cliente, que tenga por objeto recibir y resolver los reclamos formulados por el cliente. El servicio de atención al cliente será prestado en las oficinas comerciales del prestador o de terceros habilitados a tal fin por aquel, a través de las oficinas virtuales del prestador o mediante números de atención telefónica gratuita. En todos los casos, el cliente deberá disponer de una opción que le permita ser atendido en tiempo real por un operador humano y en las condiciones que establezca la normativa vigente. El prestador de servicios de comunicaciones móviles y de telefonía fija, con excepción de los Operadores Independientes enunciados en el Anexo I del Decreto 264/1998, deberá contar con números de atención telefónica gratuita que funcionen las veinticuatro (24) horas de todos los días del año”. Disponível em <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/pdfAnexoPrimera/5455526A01.pdf/20180104/1>. O texto do artigo prossegue, detalhando outras regras para o atendimento.

“O nível 105 é um número de telefone através do qual os usuários podem enviar suas reivindicações para empresas de telefone. Este padrão é obrigatório e afirma que todas as empresas de telefonia, seja local ou móvel, terão de responder às reivindicações por telefone através da numeração especial 105 e também serão obrigadas a fornecer ao usuário número de registro para o acompanhamento da reivindicação.”

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as atuais obrigações previstas no RGC quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera (status quo);

Alternativa B – Retirar do RGC as regras quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera, deixando que apenas as obrigações do Decreto do SAC sejam válidas (excluindo-se, portanto, ligações de oferta e contratação);

Alternativa C – Retirar do RGC as regras quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera, deixando que apenas as obrigações do Decreto do SAC sejam válidas, mas estabelecer regras específicas e simplificadas para ligações de oferta e contratação.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as atuais obrigações previstas no RGC quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera (status quo)

A manutenção das regras atuais não gera perdas para o consumidor nem aumento de custos para as prestadoras, dado que não haverá mudanças nos procedimentos atualmente adotados.

Entre os pontos negativos estariam: 1) a impossibilidade de remanejamento de recursos das prestadoras que hoje estão voltados ao atendimento das obrigações de garantia de tempo máximo de espera; 2) desarmonia entre as regras em caso de eventual mudança no Decreto do SAC (que se encontrava em processo de revisão no ano de 2018).

²⁹⁵ Esta informação faz parte da página “Reclamos” e o trecho entre parênteses é a resposta à pergunta “¿Qué es el nivel 105?”. Disponível em <http://www.subtel.gob.cl/reclamos-2/>. Acesso 16 fev. 2018.

Alternativa B: Retirar do RGC as regras quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera, deixando que apenas as obrigações do Decreto do SAC sejam válidas (excluindo-se, portanto, ligações de oferta e contratação)

Essa alternativa desonera as prestadoras de alocarem recursos para situações em que o RGC ampliou, para ligações ativas e ligações sobre oferta e contratação, obrigações que o Decreto do SAC prevê apenas para ligações originadas pelo consumidor relacionadas a pedidos de informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços. São exemplos destas obrigações: gravar ligações e o prazo de 60 segundos para a transferência a um atendente humano.

Dado o interesse das prestadoras em realizar vendas por seu canal telefônico, não se prevê que a ausência do tempo de espera gere impacto relevante para o atendimento de clientes que ligam com a intenção de conhecer e contratar serviços. Contudo, a não obrigação de gravar a ligação de venda pode trazer impactos negativos para o consumidor que desejar usar as informações como meio de prova em conflitos de consumo.

Ressalte-se que a alternativa mantém inalteradas as demais obrigações referentes ao atendimento telefônico, como o *call back* e cancelamento sem falar com atendente.

Alternativa C: Retirar do RGC as regras quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera, deixando que apenas as obrigações do Decreto do SAC sejam válidas, mas estabelecer regras específicas e simplificadas para ligações de oferta e contratação

Propõe-se, nesta alternativa, a criação de regras simples para ligações de oferta e contratação, sejam elas ativas ou receptivas. Tais regras possibilitariam a redução do tempo de guarda da gravação destas ligações e seu foco apenas em momentos críticos da transação efetuada, por exemplo, no aceite de uma nova oferta e de suas condições. Portanto, não haveria necessidade de gravar a chamada durante o tempo total da interação. Para as demais ligações, o RGC passaria a remeter às regras do SAC, tal como proposto na alternativa B.

Se por um lado essa alternativa reduz os custos operacionais para as prestadoras, consegue também manter a segurança jurídica para o consumidor, sem previsão de efeitos negativos para nenhum dos grupos. A alternativa se coloca dessa forma, atenta ao fato de que o canal telefônico é um dos mais relevantes para as prestadoras realizarem vendas (telemarketing ativo ou receptivo) e da importância de o consumidor ter o registro desse momento.

Ressalte-se que a alternativa mantém inalteradas as demais obrigações referentes ao atendimento telefônico, como o *call back* e cancelamento sem falar com atendente.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
Anatel	Eventual desarmonia regulatória em possível mudança no Decreto do SAC. Foco em regras que não priorizam a resolução.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Harmonização com Decreto do SAC, gerando simplificação regulatória e perenidade da norma.	Não há custos significativos.	Harmonização com Decreto do SAC, gerando simplificação regulatória e perenidade da norma.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento das obrigações mais rígidas comparadas às regras do Decreto do SAC.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Redução dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras do Decreto do SAC.	Não há custos significativos.	Redução dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras do Decreto do SAC.
Consumidores	Não há custos significativos.	Não se vislumbram benefícios significativos, exceto quanto a prazos mais benéficos que os previstos no Decreto SAC.	Redução de alguns prazos. Exclusão de medidas não tratadas no Decreto SAC, como a gravação da contratação.	Maior clareza quanto às regras em razão da harmonização com as regras aplicáveis a outros setores.	Redução de alguns prazos.	Maior clareza quanto às regras em razão da harmonização com as regras aplicáveis a outros setores. Manutenção de avanços conquistados e não tratados no Decreto SAC, como a gravação da contratação.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

O conjunto de problemas relacionados ao atendimento, aliado ao arcabouço normativo aplicável ao tema e às perspectivas para aprimoramento dessa atividade faz com que a alternativa preferencial seja a de letra “C”, que é “retirar do RGC as regras quanto a gravações, horário de atendimento e tempo de espera, deixando que apenas as obrigações do Decreto do SAC sejam válidas, mas estabelecer regras específicas e simplificadas para ligações de oferta e contratação”.

Vale dizer que o Decreto do SAC endereça as principais questões relativas ao atendimento. Ao tomar como referência o Decreto do SAC, a Agência simplifica sua regulamentação e evita a reprodução, em regulamento, de

regras presentes em outro diploma. Ao mesmo tempo, promove-se a harmonia regulatória, com compatibilização de regras, evitando definições e escopos diferentes entre ambos. Ademais, em caso de mudança no Decreto do SAC, o RGC não é impactado.

A alternativa, no entanto, considera as especificidades do setor de telecomunicações e, por isso, adiciona regras específicas e simplificadas quando se trata de ligações de ofertas. É que a etapa de contratação realizada com clareza e transparência previne uma série de problemas na relação entre consumidor e prestadora. Estabelecer que a ligação seja gravada em momentos críticos é uma das formas de atingir esse objetivo.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A operacionalização depende de alteração pontual com a exclusão de regras do RGC presentes no Decreto SAC e a previsão de obrigatoriedade de gravação de chamada que implique em contratação de serviços.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será realizado por meio da avaliação de reclamações sobre atendimento telefônico no sistema Focus, pelas notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. São três frentes com características distintas e que se complementam. As reclamações possibilitam à Anatel ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Já a Pesquisa fornece uma visão nacional do atendimento, com validade estatística, vez que avalia todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 02: ATENDIMENTO DIGITAL

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

O avanço da internet tem permitido o surgimento de novas formas de atendimento ao consumidor, dando-lhe outras opções além do atendimento telefônico ou presencial. Os exemplos são diversos, como as páginas web, aplicativos, redes sociais e chats.

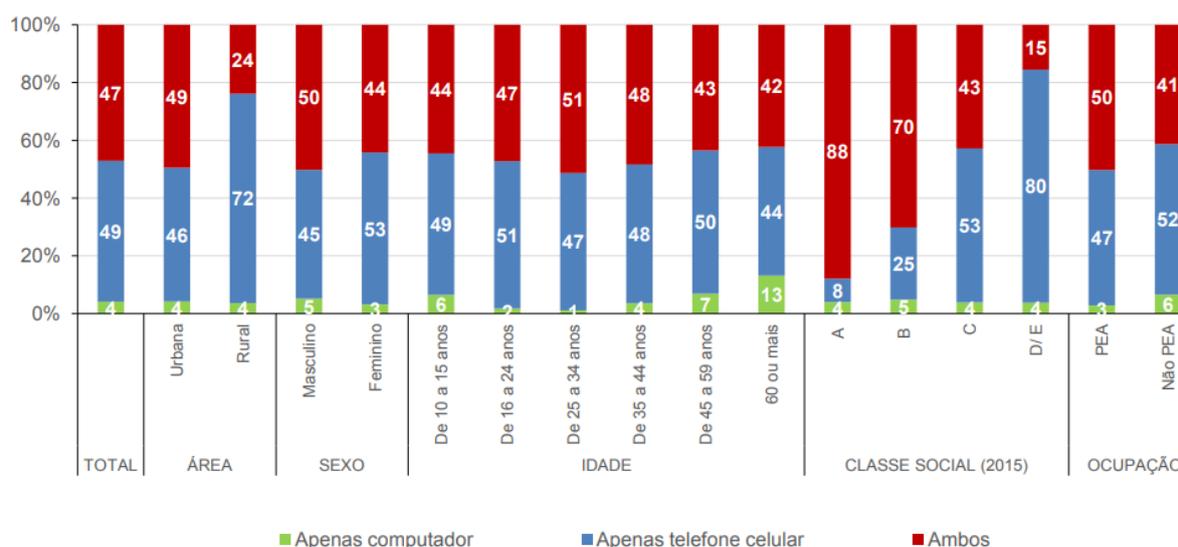
O uso dessas ferramentas passa pelo acesso do consumidor a tal tecnologia, sendo possível ver o crescimento da conectividade mesmo em curtos espaços de tempo, por exemplo, em relação a 2017 e ao ano de

aprovação do RGC, em 2014. Segundo os dados da TIC Domicílios²⁹⁶, o percentual de domicílios conectados passou de 50% para 61% nesse período. Em 2008, era de apenas 18%.

A TIC Domicílios mostra ainda o crescimento do uso de internet pelo celular. Em 2017, 49% dos usuários da rede mundial usavam apenas telefone celular para se conectarem; já 47% utilizavam tanto esse aparelho quanto o computador, enquanto 4% usavam apenas o computador.

A classe social surge como o fator que exerce relevante influência sobre o tipo de dispositivo para acessar a internet, predominando a navegação apenas pelo dispositivo móvel nas faixas de renda mais baixas.

Figura 1: Proporção de usuários de internet por dispositivo utilizado de forma exclusiva ou simultânea



Fonte: TIC Domicílios 2017

Vale ressaltar observação presente no relatório da TIC Domicílios, segundo o qual²⁹⁷, “a despeito do caráter inclusivo da conexão à Internet via dispositivos móveis (Boyer, 2008), a literatura sobre o tema indica que a qualidade do acesso influencia consideravelmente tanto as habilidades individuais quanto os benefícios associados ao uso da rede (Mossberger, Tolbert, & Anderson, 2014; Pearce & Rice, 2013; Mossberger, Tolbert, & Franko, 2012)”.

A Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida 2017 permite extrair dados específicos sobre perfil socioeconômico do consumidor de telefonia móvel e uso de internet entre usuários de telefonia celular. Os dados são:

- 56% dos consumidores de telefonia celular pré-paga têm renda média individual de até 2 salários mínimos (R\$ 1.870,82); 62% afirmaram ter usado a internet 3G/4G nos últimos 6 meses (aumento de 9% em relação a 2016 e de 17% em relação a 2015); média de idade de 36 anos;

²⁹⁶ Dados retirados da apresentação dos resultados da TIC Domicílios 2017. Disponível em https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_imprensa.pdf.

²⁹⁷ Relatório da TIC Domicílios 2016, P. 137. Disponível em http://nic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf.

- 50% dos consumidores de telefonia celular pós-paga têm renda média individual entre 2 a 6 salários mínimos (R\$ 1.874,00 a R\$ 5.622,00); 85% usaram a internet 3G/4G nos últimos seis meses (aumento de 8% em relação a 2016 e de 18% em relação a 2015); média de idade de 42 anos.

Nos demais serviços, em que se levanta não a renda individual, mas a familiar, os valores são de R\$ 4.201,91 (telefonia fixa), R\$ 4.645 (banda larga fixa) e R\$ 5.345 (TV por assinatura). As médias de idade dos usuários são 47 anos (telefonia fixa), 41 anos (banda larga fixa) e 44 anos (TV por assinatura).

Ainda de acordo com a Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida 2017, o uso de canais digitais para interagir com as prestadoras cresceu entre 2015 e 2017, mas ainda segue inferior ao call center. Considerando o uso de canais digitais (sozinho ou em conjunto com call center e atendimento em loja), o aumento ocorrido nesse período foi de:

- consumidores de pré-pago: de 17% para 24%;
- consumidores de pós-pago: de 27% para 35%;
- consumidores de telefonia fixa: de 30% para 34%;
- consumidores de banda larga fixa: de 31% para 36%;
- consumidores de TV por assinatura: de 23% para 27%.

Já a nota que o consumidor confere ao canal digital costuma estar acima daqueles referentes ao call center e abaixo dos que dizem respeito às lojas (quando existentes), conforme Pesquisa 2017:

Tabela 5: Notas de satisfação para canais de atendimento

SERVIÇO	ATENDIMENTO VIA INTERNET	ATENDIMENTO TELEFÔNICO	ATENDIMENTO PRESENCIAL
TV por assinatura	7,07	6,80	-
Telefonia móvel pós-paga	6,97	6,61	7,37
Telefonia móvel pré-paga	6,95	6,76	7,64
Telefonia fixa	6,70	6,77	7,30
Banda larga fixa	6,65	6,61	-

O fato de o digital crescer, mas ainda não ter atingido maior uso pode estar ligado a três falhas “comuns” levantadas pela McKinsey²⁹⁸ quando as empresas tentam integrar a tecnologia em suas operações principais. A primeira delas é haver, frequentemente, uma “tentativa irrealista de migrar todos os clientes”, sem discriminar os segmentos mais ou menos propensos a adotar canais digitais. Em segundo lugar, diz a consultoria, “vemos frequentemente a funcionalidade incompleta ou a má experiência do usuário, o que resulta em clientes incapazes de concluir transações ou encontrar conteúdo relevante”. Em terceiro, estariam o baixo esclarecimento e reforço do uso de funcionalidades digitais.

²⁹⁸ MCKINSEY. Why your call center is only getting noisier. Disponível em <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/why-your-call-center-is-only-getting-noisier>.

Nessa linha, na Tomada de Subsídios, a Fundação Procon SP²⁹⁹ observa que, além do percentual de domicílios com acesso à internet, deve ser considerado que muitos consumidores têm dificuldades em utilizar a internet. Por isso, o atendimento digital deve complementar ao atendimento presencial.

Qual é o contexto do problema?

Com a publicação do RGC, a realização de atendimento pela internet passou a ser uma obrigação das prestadoras. Em sua análise³⁰⁰, o então conselheiro Rodrigo Zerbone afirmou que:

“o cerne da proposta foi disponibilizar alternativa ao consumidor de fácil e ágil acesso às informações e registros de demandas passíveis de atendimento em outros canais da prestadora, com a facilidade de consulta e download dos dados e documentos ali disponíveis”.

Na ocasião, optou-se por regular apenas o atendimento na página da prestadora na internet realizado mediante o Espaço Reservado³⁰¹, no qual devem ser disponibilizados recursos para o consumidor solicitar rescisão, serviços, pedido de informação, registrar reclamação ou qualquer outra demanda relacionada ao serviço da prestadora, ou seja, direitos assegurados pelo RGC.

Dessa forma, manteve-se a liberdade para o desenvolvimento de outras soluções digitais de atendimento, como assistentes virtuais baseadas em inteligência artificial, interações em redes sociais ou chats e serviços oferecidos via aplicativos, por exemplo. O canal digital é apontado pelo setor regulado como um meio com crescimento expressivo diante dos demais³⁰², efetivo, fácil e ágil³⁰³.

Ao longo dos últimos anos, as prestadoras têm oferecido soluções diversas com funcionalidades não necessariamente ligadas a obrigações regulatórias. São exemplos, na Prestadora Telefônica³⁰⁴, a bot Vivi, que está presente no Facebook Messenger, Vivo Easy, Portal Móvel, Meu Vivo e no desktop (chat e portais), além da Aura, mais sofisticada e “capaz de aprender com os próprios erros, expandir sozinha sua linguagem, operar em smartphones, TV e alto-falantes inteligentes por ter reconhecimento por voz”, de forma semelhante à *Google Assistant*, *Siri* (Apple), *Alexa* (Amazon) e *Cortana* (Microsoft).

A Oi lançou em 2017 o aplicativo Técnico Virtual, com a função de solucionar problemas de banda larga fixa, telefone fixo e TV³⁰⁵. Em junho de 2018, o app já contava com 3 milhões de downloads e 51% dos atendimentos solucionados sem necessidade de ligação para o suporte técnico da empresa. Em 2018, a Oi adicionou um chatbot ao seu portal de autoatendimento (Minha Oi) que permite conversar por texto com um robô e solicitar o envio de

²⁹⁹ Tomada de Subsídio Procon SP. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/dialogo/file/download/32230>

³⁰⁰ Item 4.2.69 da Análise 040/2014-GCRZ, de 12 de fevereiro de 2014. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=309109&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=309109.pdf>.

³⁰¹ O Espaço Reservado é tratado no artigo 22 do RGC.

³⁰² Contribuição do Sinditelebrasil, p. 9. SEI nº [1818167](#).

³⁰³ Informação da [REDACTED], p. 12, SEI nº [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁰⁴ SEI nº [REDACTED] - documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁰⁵ Informações obtidas nos site da Oi <http://www.oi.com.br/app/tecnico-virtual/>, Google Play https://play.google.com/store/apps/details?id=br.com.oi.tecnicovirtual&referrer=utm_source%3Dpagina-tec-virtual_BTN-superior%26utm_medium%3Dbotao-portal-google-play. E nas matérias da [Teletime](#) “Oi lança atendimento por chatbot” e do [TeleSintese](#) “Técnico Virtual da Oi conquista 3 milhões de clientes. Acesso 01 mar. 2018 e em 04 out. 2018.

código de barras, verificar o vencimento e valor da conta e também programar o envio de um lembrete três dias antes do vencimento da fatura.

Têm-se tornado também comum entre as prestadoras disponibilizar aplicativos que oferecem serviços como segunda via da fatura, acompanhamento do uso de franquia, visualização do status de pagamento da fatura, ativação e desativação de pacotes e promoções, entre outros. Outras possibilidades vão surgindo nas empresas, como o atendimento feito por Whatsapp e redes sociais diversas.

Informações fornecidas por prestadora apontam quase 70 milhões de contatos/mês em seus canais digitais, tendo entre os serviços mais demandados nos diversos meios digitais acesso à fatura alteração de cadastro e ativação/desativação de serviços/promoções.

O Sindisat lista³⁰⁶, entre suas contribuições, a seguinte: “consideração de uso meios alternativos para atendimento aos consumidores (por exemplo: redes sociais)”. De acordo com a Solintel³⁰⁷, “o perfil de consumidor que costuma utilizar o canal de atendimento on-line, é o consumidor mais jovem, mais acostumado com esse meio de comunicação (...)”. A entidade observa que esse canal tem a seguinte limitação:

“(…) Outro problema do atendimento on-line é a necessidade de conexão à internet para efetuar-lo. Se a demanda do assinante for com relação a essa conexão, haverá uma dificuldade grande de entrar em contato com a prestadora dessa forma (por exemplo, terá que ser feito contato através da conexão de internet de dados do celular, que possui uma velocidade mais reduzida, isso se houver essa possibilidade).”

Diante do avanço dos canais digitais, o Sinditelebrasil³⁰⁸ trouxe entre suas propostas a seguinte:

“Tendo em vista a grande expansão digital que o país está vivenciando, garantir atendimento digital via internet ou aplicativo móvel para todos os serviços oferecidos, permitindo a implementação de atendimento por chats e videoconferências na página web ou no aplicativo em substituição ao atendimento presencial”

Contudo, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ)³⁰⁹ traz a seguinte contribuição:

“(…) Não se pode olvidar o vertiginoso ritmo de adoção de aplicativos que substituem ou se apresentam como meio alternativo aos serviços tradicionalmente adotados para a interação com o cliente. Contudo, essas vias modernas e alternativas devem ser entendidas como um acréscimo às vias tradicionais e uma opção para os consumidores” e que, “em prosseguimento, consignamos que exatamente porque existem vários perfis de consumidores, a forma de atendimento deve ser ampla, pois tem que alcançar todos e não apenas a maioria dos usuários dos serviços. Com efeito, o atendimento não pode, por exemplo, ser exclusivamente on-line ou por aplicativos, pois tal prática dificulta o acesso à operadora, sendo imprescindível garantir o acesso a quem não tem fluência digital, além de considerar casos em que o problema a ser relatado é a própria má qualidade do serviço de internet”.

O Ministério Público do Espírito Santo (MP-ES) segue linha semelhante de entendimento, ao afirmar que as prestadoras devem disponibilizar todos os canais possíveis – depreende-se o presencial, o digital e o telefônico – para atender aos diversos perfis, ao mesmo tempo em que sugere que “contratação, cancelamento, solicitações diversas, inclusive de devolução de valores pagos, e reclamações possam ser feitos também por aplicativo, e não

³⁰⁶ Contribuição enviada pelo Sindisat. Trecho entre aspas reproduzido da p. 9. SEI nº [1834423](#).

³⁰⁷ Contribuição enviada pela Solintel. Trechos entre aspas reproduzidos da p. 4. SEI nº [1959398](#).

³⁰⁸ Trecho entre aspas reproduzido da p. 17, contribuição enviada pelo Sinditelebrasil.

³⁰⁹ Contribuição enviada pelo MP-RJ, p. 12 e 13. SEI nº [1960177](#).

apenas por telefone ou presencialmente, e facilitados quanto à internet”³¹⁰. Ainda no atendimento digital, o MP-ES propõe que “a prestadora também tenha a obrigação de, quanto ao atendimento pela internet (chat), mantenha registro das conversas”, da mesma forma como o atendimento por telefone gera necessidade de gravação.

O Espaço Reservado, que é o único canal digital regulado atualmente, recebe avaliações sobre diferentes questões. A Prestadora Nextel³¹¹ propõe que as obrigações referentes a esse ambiente possam ser cumpridas em conjunto com o aplicativo e argumenta no sentido de que é: “importante colocar que não se postula aqui uma substituição da área logada na web pelos aplicativos, mas sim a possibilidade de sua complementação. Os dois canais caminhariam juntos. Até porque algumas funcionalidades com maior tamanho de conteúdo, como os contratos e planos de serviço completos, têm mais receptividade de acesso pela web. Ora, se o propósito é assegurar que o cliente tenha o registro e acesse as informações relevantes e de seu interesse, muito mais pertinente que ele possa verificá-las no canal que ele mais utiliza, do que meramente exigir que conste exaustivamente de um canal do qual ele não se socorre costumeiramente (ou até mesmo desconhece)”.

A esse respeito, a Nextel sustenta que o consumidor prefere o *app* para certas demandas e que a digitalização do atendimento é uma tendência, além do fato de os acessos à internet por smartphone terem superado aqueles realizados via browsers em 2014, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgada em 2016³¹².

A Nextel levanta a questão da usabilidade³¹³ entre web x aplicativo, e diz que:

“em condições de usabilidade, [o espaço reservado] mostra-se preterido pelo consumidor, pois este prefere a praticidade e a facilidade de acesso a outras plataformas, como os aplicativos de celular – apps, especialmente no que tange ao carregamento de certas informações de uso mais corriqueiro, como, por exemplo, acompanhamento do consumo, segunda via de fatura e código de barras para pagamento. (...)”³¹⁴.

Outra observação das prestadoras sobre o Espaço Reservado diz respeito a seus serviços e funcionalidades. A Nextel afirma haver ferramentas obrigatórias “ultrapassadas e desnecessárias”, como a de envio de documentos por e-mail. A [REDACTED]³¹⁵ propõe que a obrigação sobre salvar cópia de informações e documentos consultados e de remetê-los para endereço de e-mail seja excluída uma vez que “os principais navegadores (*browsers*) já possuem tais

³¹⁰ Contribuição enviada pelo MP-ES, p. 4. SEI nº [1959724](#). Grifo presente no original.

³¹¹ Contribuição apresentada pela Nextel. Trecho entre aspas reproduzido das p. 26 e 27, SEI nº [1834962](#).

³¹² Em 2014, o percentual de uso nos domicílios do computador para acessar a internet foi de 76,6%. Já pelo celular foi de 80,4%. Informações da matéria “Celulares superam computadores no acesso à internet”, disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/04/pela-primeira-vez-celulares-superaram-computadores-no-acesso-a-internet-no-pais>. Acesso 01 mar. 2018.

³¹³ Dito de forma simplificada, a usabilidade está relacionada com facilidade de uso de algo em ambientes digitais. Jakob Nielsen, um dos principais autores da área, conceitua usabilidade como “atributo de qualidade relacionado à facilidade do uso de algo. Mais especificamente, refere-se à rapidez com que os usuários podem aprender a usar alguma coisa, a eficiência deles ao usá-la, o quanto lembram daquilo, seu grau de propensão a erros e o quanto gostam de utilizá-la. Se as pessoas não puderem ou não utilizarem um recurso, ele pode muito bem não existir”. Esta definição está no livro “Usabilidade na web”, página xvi, publicado em 2007 pela Elsevier. O mesmo autor coloca, no prefácio da obra “Usabilidade móvel”, publicado em 2014 pela Elsevier, que “há muitas diferenças entre o uso de desktop e de dispositivo móvel, tais como tela pequena versus grande, em movimento versus estacionário, toque versus mouse, conectividade sem fio (e às vezes irregular) versus Internet rápida por caso, e assim por diante” e também, sob a chamada “App móvel matador: matando tempo”, que “os serviços móveis precisam objetivar os usuários com conteúdo imediato, direcionado pelo contexto”. O site Think With Google observa que “quando você desliga o usuário da frente do computador, o contexto passa a ser essencial” (<https://www.thinkwithgoogle.com/intl/pt-br/marketing-resources/ux-e-design/ux-user-experience/>).

³¹⁴ Trecho entre aspas reproduzido da página 26, da contribuição apresentada pela Nextel sob SEI nº [1834962](#). O texto entre colchetes não faz parte do original.

³¹⁵ Contribuição apresentada pela [REDACTED]. Trecho entre aspas reproduzido da p. 52. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

funcionalidades, fazendo com que o §2º do art. 22 do RGC perca totalmente sua razão de existir, sendo apenas um ônus desnecessário”. A Sky³¹⁶, por sua vez, diz haver meios mais efetivos para alcançar a finalidade pretendida.

Também houve proposta sobre o histórico de demandas, que deve estar disponível para consulta imediatamente após o recebimento da demanda³¹⁷ segundo o RGC. A Telefônica pede que esse prazo seja de 24 horas, pois “(...) a expressão `imediatamente após o recebimento da demanda` implica um dimensionamento sistêmico brutal e que não traz um benefício efetivo para o consumidor”³¹⁸.

Novas tecnologias

Outro ponto levantado na tomada de subsídios diz respeito a novas tecnologias e sua regulação ou não. De maneira geral, o posicionamento trazido vai no sentido de que seja garantida liberdade quanto à forma de incentivar seu desenvolvimento. A [REDACTED]³¹⁹ argumenta que os segmentos de Internet das Coisas (Iot) e *Machine to Machine* (M2M) estão ganhando cada vez mais importância, e que a manutenção das mesmas obrigações do cliente pessoa física pode onerar em excesso ou inviabilizar as relações entre prestadora e usuários. A prestadora sugere que o espaço reservado, para esse segmento, “deve ser revisto, modelo deve ser muito simples e não obrigatório”..

Já ao falar de Inteligência Artificial, a Nextel³²⁰ a vê como uma forma de reduzir custos e aumentar a eficiência de procedimentos de atendimento com menos variáveis, como emissão de segunda via de fatura, suporte técnico por problemas de uso e consulta/emissão de contas em atraso. Sobre apps e redes sociais, que estão “sendo desenvolvidos/incentivados como mais uma opção à disposição dos consumidores”, a adoção de regras procedimentais poderia torná-los “tão engessados quanto os canais tradicionais”. Sua proposta³²¹ vai na direção de que o atendimento via internet, mídias sociais, chat e robôs não seja regulado, a fim de se tornar um diferencial competitivo, de posicionamento de mercado ou ser adotado como ferramenta de estímulo à inovação.

Qual o problema a ser solucionado?

O RGC foca a regulação no Espaço Reservado em sítio eletrônico, com regras específicas e detalhadas. Prestadoras afirmam que tal estratégia não considera o cumprimento das obrigações por meios alternativos (aplicativos móveis, por exemplo) e que o detalhamento das regras dificulta inovação em canais digitais.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias

³¹⁶ Contribuição enviada pela Sky, p. 5. SEI nº [1951693](#).

³¹⁷ Artigo 10, §4º do RGC.

³¹⁸ Trecho entre aspas reproduzido da p. 56 da contribuição sob SEI nº [1952762](#).

³¹⁹ Trecho entre aspas reproduzido da p. 61 da contribuição enviada pela [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso. Tal questão, porém, está no escopo do item 35 da Agenda Regulatória 2017-2018.

³²⁰ Contribuição apresentada pela Nextel, p. 16, SEI nº [1834962](#).

³²¹ Contribuição apresentada pela Nextel, p. 5, SEI nº 1952629 - documento com solicitação de restrição de acesso.

para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Criar ambiente favorável para desenvolvimento de canais digitais que atendam ao consumidor de forma efetiva.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

O escopo das obrigações para meios digitais varia entre os países pesquisados. No Reino Unido, o site da prestadora é o ambiente que deve trazer seu Código de Prática sobre como a prestadora lida com as reclamações³²², o qual precisa estar disponível “em dois cliques da página inicial do seu provedor”³²³. Códigos de conduta podem lidar com outros temas específicos, e ao abordar códigos de maneira geral, a Ofcom informa que eles estão “algumas vezes disponíveis no site da companhia, no verso da fatura ou diretamente nos serviços ao consumidor”.

Tomando como exemplo a Vodafone, que atua no Reino Unido, seu Código de Prática/Conduta apresenta como meios para registrar reclamação³²⁴ central telefônica, formulário eletrônico³²⁵, e opção de carta para o endereço da companhia. No caso do formulário, a empresa afirma que o consumidor será contatado em 48 no número inserido no formulário, mas “antes de ligar, enviaremos um texto para que você saiba a que horas ligaremos. Se não pudermos contactá-lo por telefone, enviaremos um e-mail usando o endereço de e-mail que você forneceu”³²⁶.

Em Portugal, o foco é poder registrar demandas pela internet. A Anacom diz que “os operadores são obrigados a possuir o livro de reclamações eletrônico e a divulgar o seu acesso nos respectivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada”³²⁷. O livro de reclamações é um recurso que permite ao consumidor reclamar diretamente ao operador, inicialmente disponível em estabelecimentos físicos, e que desde julho de 2017 passou a ser oferecido também pela internet. A respeito da disponibilização de contato por correio eletrônico, a Anacom informa que “atualmente, a lei não obriga os operadores a disponibilizarem um endereço de e-mail para apoio aos

³²² Ofcom. Customer Service Problems. Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/problems/customer-service-problems>. Acesso 15 fev. 2018.

³²³ Ofcom. Customer Service. Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/how-to-report-a-complaint/customer-service>. Acesso 15 fev. 2018.

³²⁴ Vodafone. How to make a complaint. Disponível em <https://www.vodafone.co.uk/vodafone-uk/complaints/>. Acesso 15 fev. 2018.

³²⁵ O formulário eletrônico traz, entre outros campos, o tipo de problema, sumário da reclamação, nome, endereço, e-mail, número de telefone, opção de anexar arquivo e horário do dia em que o consumidor gostaria de ser contatado. O serviço está disponível em <https://www.vodafone.co.uk/vodafone-uk/complaints/form/>. Acesso 15 fev. 2018.

³²⁶ Informação presente no site “Our code of practice”, em <https://www.vodafone.co.uk/about-us/code-of-practice/>. Acesso 15 fev. 2018.

³²⁷ A informação entre aspas é da resposta à pergunta “Em que situações posso fazer uma reclamação através do livro de reclamações eletrônico?”. Também foram utilizadas respostas à pergunta “se tiver um problema com um operador de comunicações, como faço para reclamar?”. Disponível em http://www.anacom-consumidor.com/pergunta-anacom?c=8370.6559517509123016#_48_INSTANCE_SP52PIfTru64_&http://anacom-consumidor.inbenta.com/?content_id=1029. Acesso 15 fev. 2018.

seus clientes. Assim, são os operadores que determinam quais os meios que disponibilizam para contacto com os serviços de atendimento comercial ou técnico”³²⁸

Na Colômbia, os meios digitais estão ligados a um conjunto de solicitações. De acordo com a Resolução 5.111/2017³²⁹, artigos 2.1.25.4 e 2.1.25.5, o usuário pode apresentar pedido, reclamação ou recurso por meio de página da prestadora na internet e também em rede social que tenha o maior número de usuários ativos na Colômbia. A julgar pelo caput do artigo 2.1.25.1, a existência concomitante desses meios não é obrigatória (grifou-se): *“Requisitos de los medios de atención. El usuario puede acudir a cualquiera de los medios de atención descritos en el presente capítulo o a los que disponga el operador”*.

No México, a Carta de Direitos Mínimos dos Usuários dos Serviços Públicos de Telecomunicações³³⁰ traz a possibilidade de que o atendimento seja eletrônico, quando diz, no item 24 (Sistema de atenção telefônica para queixas e consultas) que o consumidor tem direito:

de acessar gratuitamente, 24 horas por dia, trezentos sessenta e cinco dias por ano, a um sistema de atendimento telefônico ou eletrônico do provedor, onde você pode fazer qualquer tipo de consulta ou apresentar uma reclamação sobre o serviço que lhe é fornecido.

Na Argentina, o Regulamento de Clientes dos Serviços de Tecnologias da Informação e das Comunicações, publicado recentemente, estabelece que as prestadoras mantenham um serviço de atendimento ao cliente, com a opção de que seja eletrônico, exceto para quem oferece telefonia fixa e móvel. Segundo texto do artigo 15³³¹:

o serviço ao cliente será fornecido nas lojas do provedor ou terceiros autorizados por ele, através das lojas virtuais do provedor ou de números telefônicos gratuitos. Em todos os casos, o cliente deve ter uma opção que lhe permita ser atendido em tempo real por um operador humano e nas condições estabelecidas nos regulamentos vigentes.

Segundo o mesmo documento, os prestadores devem disponibilizar³³² em sua página na internet ou aplicativo web que o consumidor faça a gestão e o acompanhamento de suas reclamações.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;

³²⁸ A informação está no Portal do Consumidor da Anacom, na seção Pergunte à Anacom, em resposta à pergunta “o operador é obrigado a ter um endereço de e-mail para apoio a clientes?”. Disponível em http://www.anacom-consumidor.com/pergunte-anacom#_48_INSTANCE_SP52PIfTru64_&http://anacom-consumidor.inbenta.com/?content_id=24. Acesso 15 fev. 2018.

³²⁹ Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf> Acesso 15 fev. 2018.

³³⁰ Disponível em <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/cartaderechosminimos.pdf>. Acesso 15 fev. 2018.

³³¹ Regulamento de Clientes dos Serviços de Tecnologias da Informação e das Comunicações. O trecho do artigo 15 é uma tradução livre para “El servicio de atención al cliente será prestado en las oficinas comerciales del prestador o de terceros habilitados a tal fin por aquel, a través de las oficinas virtuales del prestador o mediante números de atención telefónica gratuita. En todos los casos, el cliente deberá disponer de una opción que le permita ser atendido en tiempo real por un operador humano y en las condiciones que establezca la normativa vigente”. Acesso via <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/177125/20180104>. Documento disponível em <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/pdfAnexoPrimera/5455526A01.pdf/20180104/1>. Acesso 15 fev. 2018.

³³² Diz o texto: “El prestador deberá disponer, en la página de inicio de su sitio de Internet, o través de una aplicación web, de una sección que le permita al cliente realizar la gestión y seguimiento de los reclamos efectuados, siendo responsabilidad del prestador su correcto funcionamiento y accesibilidad. Esta sección deberá contener, como mínimo, el curso seguido y los plazos de respuesta a los reclamos efectuados, los cuales deberán estar permanentemente actualizados”.

- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as atuais obrigações dos canais digitais, inclusive com a não regulamentação do atendimento por meio de redes sociais, chat ou inteligência artificial (status quo);

Alternativa B – Retirar obrigações do Espaço Reservado que dizem respeito a funcionalidades acessórias e manter as que tratam de conteúdos mínimos exigidos;

Alternativa C – Não regulamentar o atendimento digital.

SEÇÃO 2 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as atuais obrigações dos canais digitais, inclusive a não regulamentação do atendimento por meio de redes sociais, chat ou inteligência artificial (status quo)

Esta alternativa faz com que o consumidor continue com a possibilidade de registrar qualquer demanda digitalmente, pelo Espaço Reservado no site da prestadora, ter acesso a cópias de documentos (contrato, plano de serviço e outros) ligados à sua relação com a prestadora e ao seu histórico de demandas, entre outros serviços.

Da mesma forma, mantém-se a liberdade da prestadora para receber ou não demandas por outros instrumentos digitais (chats, redes sociais etc), escolher aqueles nos quais deseja investir e que tipo de atendimento realizar por meio deles. Também segue aberta a possibilidade de inovação em inteligência artificial e outras tecnologias.

Esses pontos foram ratificados pela Abrint³³³ na tomada de subsídios. Segundo a Associação, “intervir agora, no meio do processo de ampliação das aplicações de inteligência artificial, chatbots, etc., pode representar o engessamento indevido da evolução do atendimento.”

Entre os pontos negativos, estaria, na visão das prestadoras, a impossibilidade de distribuir as obrigações do Espaço Reservado com outros canais digitais. Quanto a este argumento, é necessário considerar em que medida a opção de determinar que o acesso ao Espaço Reservado ocorra por meio do site da prestadora facilita ou não o acesso do consumidor aos serviços lá disponíveis. À época da redação deste dispositivo no RGC, os acessos por desktop eram os mais comuns entre usuários de internet, mas atualmente o acesso por aparelhos móveis já supera aquele. De acordo com a TIC Domicílios 2017³³⁴, 49% dos usuários de internet acessam a rede apenas pelo celular,

³³³ Tomada de subsídio Abrint, p. 5. SEI nº 3017695.

³³⁴ TIC Domicílios 2017- Principais resultados. Disponível em https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_imprensa.pdf.

47% por ambos e 4% apenas pelo computador. Com efeito, por mais que seja possível acessar páginas pelo celular, os aparelhos móveis trazem recursos (como os aplicativos) para facilitar o acesso a conteúdos/serviços.

Esta alternativa tem ainda como ponto a ser observado não trazer a possibilidade de revisão de ferramentas obrigatórias no Espaço Reservado. De fato, as opções de salvar cópias de informações e de enviar documentos por e-mail, levantadas pelas prestadoras, aparentam possuir menor relevância, considerada a circunstância de que basta, para o atingimento das finalidades normativas, que a informação esteja em formato que possa ser compartilhado.

Alternativa B: Retirar obrigações do Espaço Reservado que dizem respeito a funcionalidades acessórias e manter as que tratam de conteúdos mínimos exigidos

Esta alternativa faz com que a regulação se torne mais perene, uma vez que as funcionalidades acessórias – tais como a previsão de enviar a tela por e-mail ou de impressão – podem ser substituídas por outras que surgem com a evolução de plataformas e dispositivos, atendendo ao mesmo objetivo de forma mais eficiente.

Ao mesmo tempo, manter a exigência de conteúdos mínimos garante que o consumidor continuará tendo acesso a documentos relativos à sua relação contratual, informações da utilização do serviço, ao registro de solicitações e reclamações e a outras atividades relevantes que constituem elementos centrais do Espaço Reservado e dos quais não se pode abrir mão.

Não se visualizam pontos negativos nesta alternativa.

Alternativa C: Não regulamentar o atendimento digital.

O RGC foi elaborado em um contexto em que principal meio de acesso à internet era o desktop (computador de mesa) e, nesse sentido, as obrigações referentes ao atendimento digital foram desenhadas tendo como parâmetro o sítio eletrônico do Espaço Reservado. Esse cenário mudou, e hoje, os aparelhos celulares são o principal dispositivo utilizado no Brasil para se comunicar com a rede mundial de computadores. Ao mesmo tempo, crescem iniciativas de empresas de vários setores econômicos no sentido de oferecer atendimento via redes sociais e aplicativos de mensageria, entre outros, devido ao amplo uso desses serviços no país³³⁵.

Nesta opção regulatória, as prestadoras seriam livres para criar, caso entendam necessário, o seu atendimento digital da forma que lhes convier, não havendo qualquer engessamento por parte da regulamentação.

Para a Anatel, a alternativa não é vantajosa e pode ser entendida como um retrocesso, na medida em que o atendimento digital tende a ser o mais demandado em um futuro próximo.

Para os consumidores, a alternativa pode gerar um risco de não atendimento de determinadas demandas de forma digital, deixando-os vulneráveis frente aos interesses das Prestadoras.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

³³⁵ A título de exemplo, o Facebook divulgou ter 127 milhões de usuários no país (dado referente a abril de 2018) AGÊNCIA BRASIL. Facebook chega a 127 milhões de usuários no Brasil. 20 jul. 2018. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/facebook-chega-127-milhoes-de-usuarios-no-brasil>.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não há custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Norma mais perene.	Questionamentos da sociedade	Norma mais perene.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento das obrigações no Espaço Reservado, sem possibilidade de compartilhar a obrigação com outras ferramentas digitais mais utilizadas pelo consumidor.	Não há benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Possibilidade de inovação e utilização de ferramentas mais demandadas pelos consumidores.	Não há custos significativos.	Possibilidade de inovação e utilização de ferramentas mais demandadas pelos consumidores.
Consumidores	Possíveis entraves à disponibilidade de informações em canais digitais mais buscados.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não há custos significativos.	Surgimento e utilização de ferramentas mais aderentes ao uso dos consumidores.	Fragilidade do atendimento dada a ausência de regramento mínimo.	Possibilidade de surgimento e utilização de ferramentas mais aderentes ao uso dos consumidores.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

O acesso à internet segue em linha ascendente, ao mesmo tempo novos serviços baseados em conectividade vão surgindo. Nesse ambiente dinâmico, notou-se ser possível flexibilizar a forma de atender as obrigações do Espaço Reservado, atualmente apresentado em página no site da prestadora. O momento atual é de acessos via desktops dando lugar ao maior uso de internet via aparelhos celulares, presença intensiva dos cidadãos brasileiros em redes sociais e popularização do uso de aplicativos.

Essas mudanças na forma como as pessoas usam a internet não eram claras quando da edição do RGC, em 2014. E, com o advento do 5G e da Internet das Coisas, os próximos anos provavelmente trarão mudanças em relação às qua não é possível ter uma ideia completa neste momento. Dessa forma, a opção pela alternativa “B”, aplicando-se um regramento mínimo e deixando a critério da prestadora o canal digital a ser utilizado para cumprimento da obrigação, conecta-se com a dinamicidade da internet e da tecnologia, a fim de acompanhar sua evolução.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

Alterações ocorrerão na retirada de definição sobre atendimento por internet a fim de possibilitar a realização dessa atividade em outros espaços que não necessariamente o site da prestadora, além de inclusão de obrigatoriedade de código de prática para questões de atendimento de forma geral, como um mecanismo de informação ao consumidor.

Fica preservado o conteúdo a ser oferecido ao consumidor, ressalvadas as modificações advindas deste AIR em eixos que tenham reflexo no Espaço Reservado, a exemplo de “Acompanhamento de Consumo”, do Eixo Fruição e Cobrança.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

Assim como no caso do atendimento telefônico, o monitoramento do atendimento por internet ocorrerá mediante avaliação de reclamações no sistema Focus, notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e também em análises de diagnóstico realizadas pela Anatel. Com as reclamações, é possível ter dados numéricos sobre volume de queixas, além de conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que confere informações tanto para análises quantitativas quanto qualitativas. Por outro lado, a Pesquisa fornece uma visão mais ampla do atendimento, com validade estatística, ao avaliar todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 03: ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

As lojas físicas das prestadoras dão aos consumidores a possibilidade de comprar aparelhos, chips e contratar/mudar de planos com o auxílio de colaboradores, fazendo parte da estratégia de vendas e relacionamento das empresas.

Conforme a Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida 2017³³⁶ coordenada pela Anatel, o percentual de consumidores que procuraram atendimento em loja, de forma isolada ou em conjunto com outro canal (call center ou internet) foi de 33% entre os consumidores de telefonia móvel pós-paga, 14% entre os de telefonia fixa e de telefonia móvel pré-paga, 12% entre os de banda larga fixa e 9% entre os de TV por assinatura.

³³⁶ Informações da Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida foram obtidas dos relatórios publicados no Portal do Consumidor, da Anatel, disponível em <http://www.anatel.gov.br/consumidor/pesquisa-de-satisfacao-e-qualidade>.

Ao longo das três edições da Pesquisa, o percentual de consumidores que informou ter buscado atendimento na loja da prestadora não apresentou alteração relevante:

Tabela 6: Percentual de consumidores que buscaram atendimento em loja

SERVIÇO	2015	2016	2017
Telefonia móvel pós-paga	36,7%	36,2%	33,0%
Telefonia fixa	13,4%	15,9%	13,7%
Telefonia móvel pré-paga	16,0%	15,8%	13,8%
Banda larga fixa	11,3%	12,2%	11,6%
TV por assinatura	10,6%	11,2%	8,9%

A mesma Pesquisa, em 2016, mostrou que, de forma geral, há pouca diferença na faixa etária dos consumidores que buscam atendimento na loja física, visto que o percentual foi semelhante (16% ou 17%) em todos os grupos até 40 anos (18/24 anos; 25/30 anos; 31/35 anos e 35/40 anos). Enquanto isso, consumidores acima dos 41 anos procuraram a loja em um percentual pouco maior, chegando até a 22% dos casos.

A faixa de renda também exerce quase nenhuma influência na divisão dos consumidores que procuram estabelecimento, visto que em todas elas, o percentual de consumidores que foi às lojas é o mesmo, de 19%.

As notas para o atendimento na loja superam a dos demais canais de atendimento, como mostra a tabela seguinte, que utiliza dados da Pesquisa 2017. Os consumidores de telefonia móvel pré-paga são os que melhor avaliam tal modalidade de atendimento:

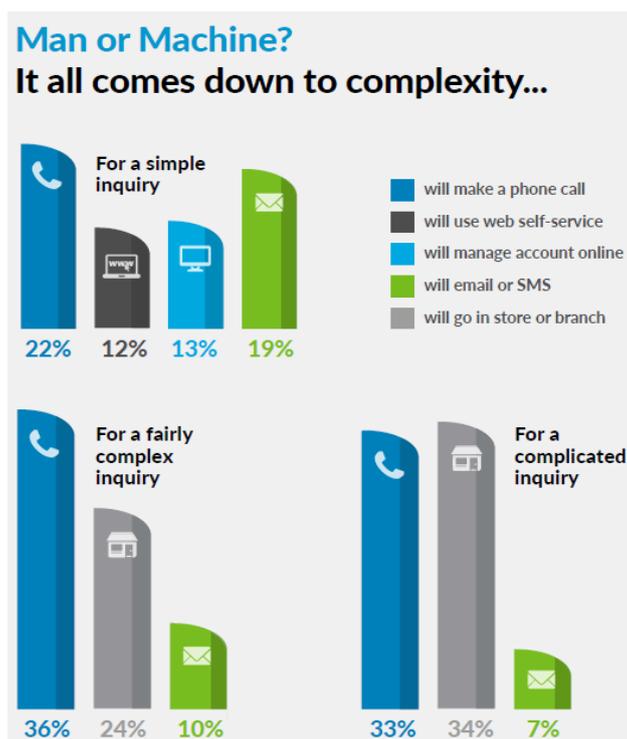
Tabela 7: Notas do atendimento na loja

SERVIÇO	ATENDIMENTO NA LOJA	ATENDIMENTO VIA INTERNET	ATENDIMENTO TELEFÔNICO
Telefonia móvel pré-paga	7,64	6,95	6,76
Telefonia móvel pós-paga	7,37	6,97	6,61
Telefonia fixa	7,30	6,70	6,77

Um dos motivos que levam o consumidor a procurar atendimento na loja – considerando setores diversos da economia – aparenta ser a complexidade da demanda sob a perspectiva do usuário³³⁷. Na medida em que os pedidos se tornam mais complexos, a dependência pela interação humana torna-se maior.

³³⁷ Essa informação faz parte do documento “Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor”, elaborado pela SRC em 2017. SEI nº [2020496](#).

Figura 2: Escolha do canal conforme complexidade da demanda



Fonte: Verint. *The Digital Tipping Point*. Infográfico³³⁸.

Nesse sentido, a motivação para escolher o atendimento humano estaria ligado à possibilidade de negociação/argumentação e ao recebimento de um melhor serviço nessa área, pelo consumidor, entre outros.

Qual é o contexto do problema?

Pela regulamentação, o consumidor de telecomunicações deve ter ao seu dispor atendimento em estabelecimento, o qual pode ser prestado por três diferentes tipos de ambiente, que são o Setor de Atendimento Presencial, Estabelecimentos Associados à Marca da Prestadora e Atendimento das Concessionárias do STFC Local.

As obrigações relativas a um ou outro são dadas em função do serviço de telecomunicações oferecido e do número de habitantes em sua área de atuação, conforme tabela a seguir:

³³⁸ Figura utilizada no do documento "Atendimento ao Consumidor - Panorama sobre a situação do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviços de telecomunicações ao consumidor", elaborado pela SRC em 2017, e obtida em VERINT. "The Digital Tipping Point". Infográfico. Acesso 27 de jun. 2017. Disponível em <http://www.verint.com/assets/verint/resources/infographic/the-digital-tipping-point-en.pdf>.

SERVIÇO DE TELECOM DA PRESTADORA	TIPO DE VÍNCULO	CRITÉRIO PARA EXISTÊNCIA	FORMA DE ATENDIMENTO	
Setor de atendimento presencial (SAP) ³³⁹	Telefonia móvel e telefonia fixa (apenas concessionárias)	Estabelecimento próprio da prestadora ou disponibilizado por meio de contrato com terceiro que possibilita ao consumidor ser atendido presencialmente por pessoa devidamente qualificada para receber, responder e solucionar ou encaminhar demandas ligadas ao serviço da prestadora	Pelo menos 1 (um) SAP por microrregião com 100 mil ou mais habitantes atendidos em sua área de prestação. Deve ser previsto um SAP adicional a cada 400 mil habitantes por microrregião	Atendentes devem ter acesso aos sistemas da prestadora, sendo vedado encaminhar o consumidor para qualquer modalidade de atendimento remoto
Estabelecimentos Associados à Marca da Prestadora ³⁴⁰	Telefonia móvel e telefonia fixa (apenas concessionárias)	Qualquer estabelecimento próprio ou disponibilizado por meio de contrato com terceiro que explore exclusivamente aquela marca		Disponibilização de terminal de acesso ao atendimento remoto ou protocolo e encaminhamento de reclamações, solicitações, rescisão ou qualquer outra demanda
Atendimento das Concessionárias do STFC Local ³⁴¹	Telefonia fixa (apenas concessionárias)	Próprio ou por meio de contrato com terceiro	Municípios de atuação, quando não houver SAP	Registro e encaminhamento de pedido, reclamação, solicitações, rescisão ou qualquer outra demanda

A despeito das regras do RGC, proposição legislativa³⁴² feita à Câmara dos Deputados em 2015 trata da instalação de escritórios das prestadoras de STFC e SMP nas capitais dos estados e nos municípios com mais de 200 mil habitantes que integrem a sua área de atuação, com a instalação de pelo menos 1 escritório para cada grupo de 100 mil habitantes. A justificação do projeto afirma que:

“uma estratégia adotada linearmente por todas as empresas de telecomunicações foi o fechamento de suas lojas físicas, transferindo toda a sua estrutura de atendimento ao cliente para os serviços de call center. Temos, assim, uma combinação extremamente prejudicial aos usuários dos serviços de telecomunicações: de um lado,

³³⁹ Artigos 32 a 37 do RGC, disponível em <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>.

³⁴⁰ Artigos 29, único, 38 e 39 do RGC. As obrigações mencionadas em relação ao atendimento referem-se a todo estabelecimento associado à marca que não se enquadre como Setor de Atendimento Presencial.

³⁴¹ Artigo 40 do RGC.

³⁴² Projeto de Lei 2.424/2015, de autoria do deputado Moses Rodrigues (PPS-CE). Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594172>.

a péssima prestação do serviço, e do outro a insuficiência de canais de atendimento para o recebimento e tratamento de reclamações”.

De acordo com as manifestações enviadas pelas prestadoras na tomada de subsídios, os investimentos para fazer atendimento nesses ambientes seriam elevados para uma baixa demanda do consumidor.

Custos

Nas contribuições recebidas das prestadoras, foram mencionados custo de abertura de um SAP em torno de R\$ 160 mil, sem incluir merchandising, capacitação, treinamento de pessoal, e TI, comissionamento do parceiro, conforme o caso; custo de CapEx do parceiro capaz de atingir R\$ 200 mil por estabelecimento; e custo operacional de loja própria de aproximadamente R\$ 197 mil reais, com variações conforme o porte desta.

No que tange aos custos para fornecer atendimento nos municípios onde atua como concessionária do STFC, [REDACTED]³⁴³ informa ter firmado contrato com os Correios, cujo “custo está se tornando impraticável (...)” e se posiciona no sentido de que a obrigação seja excluída do RGC, por considerar que “seu custo de implementação e manutenção não foi capaz, ao longo do tempo de vigência do regulamento, de refletir em efetivo benefício para os consumidores” e de “haver uma forte tendência setorial de migração para o atendimento remoto (...)”.

Segundo a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA)³⁴⁴, uma das associadas teve custos em 2014/2015 de R\$ 1,436 milhão em CRN³⁴⁵ para atender à obrigação do atendimento pessoal.

De acordo com a [REDACTED]³⁴⁶, ao falar do setor de atendimento presencial em microrregião, “trata-se aqui de obrigação extremamente onerosa, vez que impõe a disponibilização de infraestrutura física que inclusive impõe riscos à segurança das informações de consumidores, dada a extensão do acesso aos sistemas das prestadoras”. Diz também existirem localidades que sequer têm infraestrutura disponível para permitir a instalação de um setor de atendimento presencial.

Para a Nextel³⁴⁷:

“há que se refletir que, quando se exige, como está hoje no Regulamento, que um ponto de atendimento tenha que resolver presencialmente todas as demandas, significa dizer que todo o conhecimento e a estrutura complexa de atendimento presencial (sistemas, máquinas, etc...) deva ser pulverizado na mesma proporção. Tal premissa, a depender do tamanho da empresa e do índice de penetração no mercado local, implica operação custosa, ineficiente (até mesmo pela ociosidade a que está sujeito) e que pode, no limite, ser assumida como barreira de entrada”.

A Nextel afirma que o atendimento requer a alocação de profissionais extremamente capacitados e especializados e que “tal equipe ou conhecimento é de difícil replicação em lojas”, o que, entende-se, também está relacionado com custos.

³⁴³ Trecho entre aspas reproduzido da p. 70, SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁴⁴ Contribuição ABTA, p. 6, SEI nº [1920021](#).

³⁴⁵ Embora esta seja a sigla usada no documento original, provavelmente houve um erro de digitação e trata-se, na verdade, de “CRM”, ou *customer relationship management*, que é utilizado no texto logo antes de serem apresentados os números.

³⁴⁶ Contribuição enviada pela [REDACTED]. Trechos entre aspas reproduzidos das p. 11 e 12. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁴⁷ Contribuição apresentada pela Nextel. Trechos entre aspas reproduzidos da p. 15. SEI nº [1834962](#).

Volume de atendimentos

De forma geral, as prestadoras apontam baixo volume de atendimentos nos diferentes tipos de estabelecimentos previstos pela regulamentação. Informam que o número vem caindo e que, na comparação com call center e canais digitais, tal atendimento apresenta alto custo e baixa procura. É citado o caso de call center que tem volume de interação quase 100 vezes maior que aquele realizado em lojas. Esses locais, diz uma prestadora, funcionam, basicamente, apenas para venda e troca de chips (77% dos casos).

Canais de atendimento da Anatel no SAP

A [REDACTED] afirma³⁴⁸ ter observado pouco uso desse recurso nos três anos do RGC, principalmente em função da facilidade de comunicação com a Agência e da massificação dos serviços de telecomunicações, de forma que “o usuário não tem necessidade de se deslocar até um setor de atendimento presencial para exercer o direito de contatar a Anatel”. Segundo a prestadora, são dispendidos recursos humanos e financeiros em “atividade que se mostrou improdutiva e desnecessária”.

Outras questões

A dificuldade em encontrar parceiros foi um ponto levantado pela [REDACTED]³⁴⁹ ao tratar do setor de atendimento presencial (SAP) por microrregião. Segundo a empresa, tem-se experimentado grande dificuldade de encontrar parceiros comerciais para abertura de estabelecimentos, além de funcionários capacitados para atender todos os serviços prestados pelo grupo nas regiões mais remotas, uma vez que uma parte significativa das atividades do SAP exige representantes altamente capacitados.

Vendas x atendimento

Sobre as características da loja que relacionam vendas e atendimento, a [REDACTED]³⁵⁰ afirma que:

“os canais presenciais podem ter especialidades diferentes, como ponto exclusivamente de vendas, e, para este caso, a realização de recebimento/atendimento/direcionamento das demandas implica uma ineficiência que, inclusive, gera frustração no cliente”.

A Nextel³⁵¹ afirma que:

“a loja é um canal importantíssimo para o negócio móvel, mas seu foco sempre foi o de comercialização de produtos e serviços. Com o RGC, buscou-se mudar tal realidade. Ocorre que a realização de atendimento em lojas, além das funções básicas relacionadas ao autoatendimento, é bastante ineficiente e, por não contar com especialista presenciais, requer a interação/interface com outro canal – no caso o call center. Isso acaba por distorcer a principal finalidade e impor uma carga regulatória que inibe a abertura de mais lojas, privando os consumidores de poderem usufruir deste canal para serviços que deveriam ser seu foco: vendas e autoatendimento”.

³⁴⁸ Contribuição enviada pela [REDACTED] Trecho entre aspas reproduzido da p. 12. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁴⁹ Trechos entre aspas reproduzidos das p. 45, 47 e 48 da contribuição enviada pela [REDACTED] SEI nº [REDACTED] Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁵⁰ Trecho entre aspas reproduzido da contribuição enviada pela [REDACTED], p. 6. SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁵¹ Contribuição apresentada pela Nextel, p. 17. SEI nº [1834962](#).

Ainda sobre perfil das lojas, a Sky propõe a alteração das regras sobre o setor de atendimento presencial (artigos 32 a 37³⁵²):

“de modo a flexibilizar as características dos Setores de Atendimento Presencial, permitindo a inclusão de estabelecimentos com atividades/serviços não relacionados a telecomunicações e/ou sem identidade exclusiva da prestadora, como, por exemplo, lojas de conveniência e agências dos Correios. (...)”.

Outros atores ouvidos na tomadas de subsídios manifestam entendimento diferente. A ProconsBrasil³⁵³ apontou que “a grande maioria das empresas do setor não disponibiliza o atendimento no estabelecimento (presencial), o que dificulta muito para a resolução das demandas dos consumidores”.

Já o Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ)³⁵⁴ afirma que “quanto à obrigatoriedade das lojas de atendimento, partindo da mesma premissa acima apontada, de que o atendimento deve alcançar a todos e não apenas a maioria, não parece recomendável a alteração”. A premissa a qual o documento se refere é a de que a forma de atendimento deve ser ampla para alcançar os diferentes perfis de usuários. O MP-RJ cita haver:

“várias ações civis públicas relacionadas à necessidade de uma central de atendimento local, no MPRJ e MPRN, diante das enormes dificuldades geradas para os consumidores, que, quando privados dos serviços de telecomunicações, têm que buscar atendimento físico em localidades distantes”.

A questão do não atendimento em loja foi um dos temas tratados em Ação Civil Pública³⁵⁵ ajuizada pelo Ministério Público de Mato Grosso (MP-MT) antes do RGC, em 2012, em face da empresa Vivo S/A, que, de acordo com texto da ação, “não disponibiliza ao consumidor a opção pelo atendimento pessoal, exceto para venda ou alteração de serviços já contratados”. Segundo informação do site Consumidor Vencedor, mantido pelo Ministério Público:

“Com a decisão, a operadora foi condenada a: 1. disponibilizar serviço de atendimento presencial em todas as lojas mantidas no Estado, para recepção e solução de todas as demandas dos consumidores; 2. cumprir os prazos legais no atendimento por call Center, sob pena de imposição de multa por descumprimento”.

O Ministério Público do Espírito Santo (MP-ES)³⁵⁶ faz ainda observação sobre o tempo de espera para atendimento no Setor de Atendimento Presencial e propõe que esse prazo, atualmente de 30 minutos, inclua o período de espera em pré-atendimento voltado a triagem: “(...) tem-se verificado que algumas lojas físicas estabelecem um pré-atendimento (triagem) e, em alguns casos, ocorrem filas que podem causar mais de 20 minutos de espera (...)”. Conforme contribuição do MP-ES, “entende-se que o ideal seria o consumidor chegar no totem e apertar um botão para tirar sua senha, de forma que daí para frente já conte o tempo, independentemente do pré-atendimento”.

³⁵² Trecho entre aspas reproduzido da contribuição enviada pela Sky, p. 9, SEI nº [1951693](#).

³⁵³ Contribuição enviada pelo ProconsBrasil, p. 6. SEI nº [1959826](#).

³⁵⁴ Contribuição enviada pelo MP-RJ, p. 12. SEI nº [1960177](#)..

³⁵⁵ A informação é do site Consumidor Vencedor, mantido pelo Ministério Público. O processo tem como assunto “Má qualidade e insuficiência do serviço de atendimento aos consumidores via call Center” e foi publicado no site em 28/10/2015. Seu número é [33404-19.2012.811.0041](#). Primeiro trecho entre aspas extraído do conteúdo da Ação Civil Pública, disponível no endereço <http://ri.consumidorvencedor.mp.br/documents/81444/91040/acp.pdf>. Segundo trecho entre aspas extraído da [página](#) no site que cita o processo. O relato de consumidor presente na ação descreve a tentativa de atendimento presencial em loja, com o consumidor tendo efetuado ligação, a partir de telefone encontrado no próprio estabelecimento, para número da prestadora com o intuito de obter atendimento.

³⁵⁶ Contribuição enviada pelo MP-ES, p. 4. SEI nº [1959724](#).

Os dados do sistema de reclamações da Anatel (Focus) para o item “longo tempo de espera para atendimento presencial” mostram a existência de 1.487 queixas em 2016, 329 em 2017 e 117 até abril de 2018. A respeito de tempo de espera, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou³⁵⁷ em 2018 a Lei nº 16.725, já sancionada pelo governador do estado, que estabelece em 15 minutos o tempo máximo de espera em dias normais e em 25 minutos para véspera de feriado e datas comemorativas para operadoras de telefonia fixa e celular.

Qual o problema a ser solucionado?

O RGC prevê três tipos de estabelecimentos, com obrigações diferentes, gerando complexidade regulatória. Ademais, prestadoras afirmam que número mínimo de estabelecimentos obrigatórios é elevado e gera custos que não correspondem com os benefícios trazidos para o consumidor.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Equilibrar os custos e benefícios das regras quanto aos diferentes tipos de canais de atendimento nos estabelecimentos, sem, contudo, limitar os direitos do consumidor.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Em Portugal, os consumidores podem realizar reclamações presencialmente, uma vez que os estabelecimentos dos prestadores dos serviços de comunicações eletrônicas e postais devem disponibilizar o livro de reclamações³⁵⁸, instrumento com o objetivo de tornar acessível o exercício do direito de queixa, conforme o Decreto-Lei nº 156/2005. Esse é o principal meio para realizar reclamações e abrange diversos outros setores da economia além das telecomunicações.

Segundo a Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom) do país, o operador não pode recusar a apresentação do livro em formato físico, com o argumento de que a disponibilização do livro em formato eletrônico, e também não pode apresentar uma forma alternativa de reclamar antes de facultar ao consumidor o livro de

³⁵⁷ Notícia da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp), disponível em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=392537>.

³⁵⁸ A obrigatoriedade de que o setor de serviços de comunicações terem livro de reclamações está no Anexo I do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de setembro, item b: Entidades que, nos termos do nº 2 do artigo 1.º, passam a estar sujeitas à obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações. b) Estabelecimentos dos prestadores de serviços seguintes: i) Prestadores de serviços públicos essenciais a que se refere a Lei nº 23/96, de 26 de Julho; ii) Prestadores de serviços de transporte rodoviários, ferroviários, marítimos, fluviais, aéreos, de comunicações eletrônicas e postais. Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961674>. Acesso 15 fev. 2018.

reclamações. A agência diz, inclusive, que “se o funcionário se recusar a entregar-lhe o livro de reclamações, a lei prevê que possa chamar a polícia, de forma a conseguir exercer o seu direito a reclamar”³⁵⁹.

Na Colômbia, a Resolução 5.111/2017 estabelece no artigo 2.1.25.2³⁶⁰ que:

“em todas as capitais de departamento em que os operadores prestem seus serviços, ou no município em que estes tenham maior número de usuários, os operadores devem providenciar uma loja ao usuário, para receber, atender e responder às PQR (petição, queixa/reclamação ou recurso) (...)”.

No México, a Carta de Direitos Mínimos dos Usuários dos Serviços Públicos de Telecomunicações aborda os canais telefônico e eletrônico³⁶¹, mas não cita atendimento presencial no item “VI. Direito à informação”.

No Chile, o Regulamento de Serviços de Telecomunicações³⁶², de 2014, fala de canais de atenção de maneira ampla, sem especificar obrigações sobre a existência de atendimento presencial. A esse respeito, vale observar informação sobre como reclamar, colocada pela *Subsecretaria de Telecomunicaciones* (Subtel) ao tratar de cobrança³⁶³:

“O que fazer se uma empresa fizer cobranças que não correspondem?”

Quando uma empresa faz cobranças que não correspondem a um assinante ou usuário, ele deve apresentar uma reivindicação primeiro com a companhia telefônica local através do Nível 105, ou pessoalmente, se a empresa possuir loja de atendimento presencial (...)”.

No Canadá, a *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (CRTC), ao orientar o consumidor sobre como reclamar sobre o serviço de telefonia, informa a importância de contatar a empresa prestadora do serviço sem, contudo, citar obrigatoriedade de canais de atendimento que devem ser disponibilizados³⁶⁴.

³⁵⁹ Informações presentes na página “Livro de Reclamações”, da Anacom, sendo que o trecho entre aspas é da pergunta “o que posso fazer se o funcionário da loja se recusar a entregar-me o livro de reclamações ou não mo entregar imediatamente?”. Disponível em http://www.anacom-consumidor.com/pergunta-anacom#_48_INSTANCE_SP52PifTru64 =http://anacom-consumidor.inbenta.com/?content_id=429. Acesso 15 fev. 2018.

³⁶⁰ Tradução livre. No original, “En todas las capitales de departamento en que los operadores presten sus servicios, o em el municipio em que estos tengan mayor número de usuarios, los operadores deben disponer de una oficina física de atención al usuario, para recibir, atender y responder las PQR (petición, queja/reclamo o recurso) (...)”. Disponível em <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005111.pdf>. Acesso 15 fev. 2018.

³⁶¹ O item VI, Derecho a la información, trata do direito de ser informado previamente das condições de contratação, do direito de receber o registro de suas solicitações e também do sistema de atenção telefônica. No trecho sobre recebimento de registro, o texto diz que “si el medio de atención del proveedor fue telefónico (...)”, mostrando a possibilidade de existirem outros canais, provavelmente não regulados. Documento disponível em <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/cartaderechosminimos.pdf>. Acesso 09 fev. 2018.

³⁶² A página que dá acesso ao regulamento é <http://www.subtel.gob.cl/gobierno-anuncia-nuevo-reglamento-que-velara-por-los-derechos-de-los-usuarios-de-telecomunicaciones/>. O texto pode ser lido em http://www.subtel.gob.cl/images/stories/apoyo_articulos/concesionarios_permisionarios/reglamento_servicios_de_telecomunicaciones_final.pdf. Acesso 16 fev. 2018.

³⁶³ O trecho entre aspas está na página “Cobros y Cuentas” como tradução livre para o seguinte texto: “¿Qué hacer si una compañía realiza cobros que no corresponden? Cuando una compañía realiza cobros que no corresponden a un suscriptor o usuario, éste debiera presentar un reclamo primeramente ante la compañía telefónica local a través del Nivel 105, o personalmente si la compañía tuviera oficinas de atención presencial (...)”. Disponível em <http://www.subtel.gob.cl/cobros-y-cuentas/>. Acesso 16 fev. 2018.

³⁶⁴ CRCT. How to make a complaint about your telephone service, no item Contact your telephone company. A orientação é “If you have a complaint about your telephone service, the first step is to call your telephone company directly, and tell them your issue. Many complaints can be resolved at this stage”. Disponível em <https://crtc.gc.ca/eng/phone/plaint.htm>. Acesso 15 fev. 2018.

A Ofcom, no Reino Unido, e de forma semelhante, não cita obrigatoriedade de canais, mas informa que as empresas devem ter Códigos de Prática/Conduta (*Codes of Practice – CoP*) sobre como lidam com reclamações dos consumidores³⁶⁵.

Tendo como referência os indicadores de qualidade de serviço em relação a atendimento levantadas pela Cullen Internacional sobre telefonia³⁶⁶ e banda larga³⁶⁷, é possível observar a existência de regras a esse respeito nos seguintes países da América Latina:

- Argentina: resposta personalizada dentro de 15 minutos em 80% dos casos em lojas físicas para telefonia fixa e banda larga fixa. Não há informações referentes ao serviço de telefonia móvel;
- Colômbia: resposta personalizada dentro de 10 minutos em 97% dos casos em lojas físicas para telefonia fixa e em 15 minutos para 80% dos casos para telefonia móvel³⁶⁸. Há uma proposta para banda larga fixa e móvel que estabelece atenção personalizada em menos de 7 minutos em 90% dos casos nas lojas físicas;
- Paraguai: resposta personalizada dentro de 10 minutos em 97% dos casos em lojas físicas para telefonia.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter atuais obrigações referentes ao atendimento nos estabelecimentos (*status quo*);

Alternativa B – Seguir exigindo que prestadoras mantenham estabelecimentos, mas simplificar as obrigações sobre seu funcionamento;

Alternativa C – Deixar de exigir que existam estabelecimentos, com regras simplificadas no caso da sua existência;

Alternativa D – Permitir que as Prestadoras realizem ofertas específicas para aquisição exclusivamente por meio digital, as quais não incluiriam atendimento em estabelecimento.

³⁶⁵ Ofcom. Customer service. Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/how-to-report-a-complaint/customer-service>. Acesso 15 fev. 2018.

³⁶⁶ Cullen Internacional – Quality of service targets – telephony – Informações referentes a 19 de dezembro de 2017. Disponível em <http://www.cullen-international.com/product/documents/CTTELN20170098>. Acesso 08 fev 2018.

³⁶⁷ Cullen Internacional – Quality of Service performance targets and monitoring – broadband – Informações referentes a 19 de dezembro de 2017. O termo “banda larga” refere-se tanto ao uso fixo quanto móvel, e quando específico de apenas um desses serviços, é informado no texto. Disponível em <http://www.cullen-international.com/product/documents/CTTELN20170099>. Acesso 08 fev 2018.

³⁶⁸ Existe uma proposta de mudança apresentada em 2016 – CRC proposes a unified user protection regulation for all telecom services, including user compensation for network failures, publicada em 21 de julho de 2016 em <http://www.cullen-international.com/product/documents/sections/?section=62be7232-2e0f-4b25-9f9c-eef56babe82d&orderBy=country&uniqueNumber=B5TELN20160003>.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter atuais obrigações referentes ao atendimento nos estabelecimentos (*status quo*)

Esta alternativa possibilita que o consumidor continue tendo acesso a atendimento em qualquer estabelecimento da prestadora, disponibilizado por terceiro ou associado à marca da prestadora (conforme definições da regulamentação), ou, no caso das concessionárias locais do STFC, de local de atendimento próprio ou por meio de terceiro em todos os municípios de sua área de prestação.

Tal abrangência cobre a parcela dos consumidores que não têm familiaridade, interesse ou acesso a canais de atendimento digital ou que podem ter procurado o atendimento em estabelecimento por não ter obtido resolução pelo call center, por exemplo. Na tomada de subsídio, a MPCON³⁶⁹ ratifica esse entendimento.

O fato de o atendimento presencial receber notas mais altas que os demais canais de atendimento (telefônico e digital) é também um indício de ser positiva a exigência desse tipo de atendimento.

O ponto negativo desta alternativa compreenderia os custos, levantados pelas prestadoras, diante do que consideram baixa procura pelo consumidor, podendo se tornar, no limite, conforme apontou uma das empresas, barreira de entrada em função do tamanho da empresa e penetração no mercado local.

Ainda, o investimento em atendimento presencial poderia ser aplicado na efetividade de canais mais procurados pelos consumidores e com maior capacidade de volume de atendimento.

Alternativa B: Seguir exigindo que prestadoras mantenham estabelecimentos, mas simplificar as obrigações sobre seu funcionamento

Nesta opção, os conceitos de SAP, EAM e Atendimento das Concessionárias do STFC Local são abolidos, passando-se a utilizar um conceito único de estabelecimento com obrigações caso existam.

Neste tipo de estabelecimento, o consumidor tem o direito ser atendido, mas não haveria, por exemplo, obrigação de resolução imediata. Em outras palavras, existe a possibilidade de que o usuário saa do estabelecimento com sua demanda devidamente registrada e encaminhada – contando, portanto, com as informações necessárias para rastreá-la –, ainda que a solicitação não tenha sido resolvida imediatamente. O regulador segue definindo um número mínimo destes estabelecimentos, considerando, entre outros aspectos, área de cobertura dos serviços da prestadora e população.

³⁶⁹ Tomada de subsídio MPCON, p.10, SEI nº 2857414.

Alternativa C: Deixar de exigir que existam estabelecimentos, com regras simplificadas no caso da sua existência

Esta alternativa torna a abertura de estabelecimentos uma faculdade da prestadora, conforme seu plano de negócios e suas estratégias de atuação na região, desonerando o poder público de avaliar a relação mais eficiente entre loja/acessos para se focar nos serviços que devem estar disponíveis nos estabelecimentos.

Nesta opção, tal qual na alternativa B, os conceitos de SAP, EAM e Atendimento das Concessionárias do STFC Local são abolidos, passando-se a utilizar um conceito único de estabelecimento.

Nesse caso, há uma redução de custo para a prestadora, que pode melhor avaliar a conveniência de manter um estabelecimento na localidade. A medida também viabiliza maior investimento em outros canais de atendimento com maior demanda.

Mantêm-se, também, a forma de atendimento para o consumidor caso exista na localidade estabelecimento para prestar atendimento presencial. Assim, a alternativa não implica exclusão de uma forma de atendimento, mas pode resultar na redução da quantidade de estabelecimentos disponíveis.

Para a Anatel, a escolha da alternativa pode gerar questionamentos por parte da sociedade. Todavia, está alinhada com as premissas de revisão do presente regulamento no sentido de reduzir custos regulatórios, em especial quando há elementos que sugerem a inexistência de benefícios sociais relevantes e correspondentes ao dispêndio financeiro necessário ao cumprimento da obrigação.

Alternativa D: Permitir que as Prestadoras realizem ofertas específicas para aquisição exclusivamente por meio digital, as quais não incluiriam atendimento em estabelecimento

O surgimento de serviços digitais, como realizado pelos serviços conhecidos como *over-the-top* ou OTT, indica haver segmentos de consumidores de telecomunicações com perfil para contratar ofertas realizadas exclusivamente por meio eletrônico, na esteira do que já ocorre em diversos outros mercados, com o crescimento da participação do *e-commerce* nas transações de bens de consumo e na contratação de *fintechs* ou bancos virtuais.

Esta alternativa possibilita que prestadoras possam lançar ofertas natas em meio digital e sem a mediação por meio de estabelecimentos físicos. Tem como benefícios possibilitar a existência de operações de serviço com menor custo, voltadas a perfis de consumidores que provavelmente crescerão no longo prazo (a geração dos nativos digitais) e dar a possibilidade de que prestadoras e usuários interajam prioritariamente no mesmo meio. Ao mesmo tempo, possibilita a redução das barreiras de entrada a novos *players* no mercado.

Para a Anatel, a alternativa não gera maiores custos ou benefícios, mantendo alinhamento com as premissas de revisão da norma no sentido de não vedar inovação e estimular o crescimento de prestadoras regionais.

Não se visualizam, neste momento, pontos negativos relevantes nessa alternativa.

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
	Custos	Custos	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C		Alternativa D	
Anatel	Manutenção de custos de acompanhamento e controle, inclusive inspeções <i>in loco</i> .	Sem benefícios significativos	Potencial questionamento da sociedade	Possível redução de custos de acompanhamento e controle, inclusive inspeções <i>in loco</i> .	Questionamentos por parte da sociedade.	Possível redução de custos de acompanhamento e controle, inclusive inspeções <i>in loco</i> . Alinhamento com premissa de redução de custos regulatórios.	Não se vislumbram custos significativos.	Possível redução de custos de acompanhamento e controle, inclusive inspeções <i>in loco</i> . Alinhamento com as premissas de revisão da norma no sentido de não vedar inovação e estimular o crescimento de prestadoras regionais
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento das obrigações de atendimento presencial.	Sem benefícios significativos.	Manutenção de custos de manutenção de estabelecimentos, embora reduzidos.	Possível redução dos custos de cumprimento das obrigações de atendimento presencial, a depender da quantidade mínima de estabelecimentos.	Não se vislumbram custos significativos.	Possível redução dos custos de cumprimento das obrigações de atendimento presencial.	Não se vislumbram custos significativos.	Incentivo ao desenvolvimento e investimento em canais digitais.
Consumidores	Sem custos significativos	Manutenção do quadro atual e possibilidade de contar com atendimento presencial.	Possível redução da quantidade de estabelecimentos, a depender da quantidade mínima fixada.	Mantém-se a possibilidade de atendimento em estabelecimentos.	Possível redução da quantidade de estabelecimentos e, a longo prazo, sua supressão.	Manutenção do atendimento presencial, embora com possibilidade de redução no número de estabelecimentos.	Não se vislumbram custos significativos para consumidores que tenham optado pela oferta digital.	Possibilidade de contar com ofertas exclusivamente digitais e canais de atendimento diferenciados.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

De acordo com o RGC, os estabelecimentos são locais nos quais o consumidor tem à sua disposição serviços como registrar reclamação ou fazer solicitações. Contudo, o atendimento telefônico obrigatório, instituído pelo Decreto do SAC, e o atendimento digital estabelecido pelo RGC, resguardam o direito de o consumidor interagir com as prestadoras para demandas diversas sem necessariamente depender da ida a um estabelecimento físico, tendo a capacidade de atingir maior parcela de consumidores que o atendimento presencial.

É certo que estabelecimentos, quando existentes, devem fornecer atendimento. Contudo, a análise custo/benefício acima, ao indicar preferencialmente a alternativa “C” sugere a possibilidade de que a Anatel possa tornar a regulação mais simples, mantendo a possibilidade de o consumidor registrar reclamações e outras solicitações em todos os canais da prestadora. Ao mesmo tempo, a alternativa “D” possibilita às prestadoras a criação de ofertas 100% digitais, a serem comercializadas e atendidas exclusivamente por este meio.

Ademais, tais alternativas combinadas evitam que a regulação se torne descolada das transformações a longo prazo no perfil dos estabelecimentos em função do avanço da tecnologia, como mostram serviços digitais e novos modelos de negócios que não estão baseados em lojas físicas.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

O Atendimento no Estabelecimento encontra-se na Seção II do Capítulo III (Formas de Atendimento) do RGC. Distribui-se nas subseções I (Do Setor de Atendimento Presencial), II (Dos Estabelecimentos Associados à Marca da Prestadora) e III (Do atendimento das Concessionárias do STFC Local), abrangendo os artigos 29 a 40.

Esses artigos serão substituídos por redação que trate do direito ao atendimento presencial de forma a abranger as modificações engendradas pela alternativa escolhida.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

Os mecanismos a serem utilizados pela Anatel para monitoramento consistem em avaliação de reclamações no sistema Focus, notas obtidas pelas prestadoras na Pesquisa de Satisfação e Qualidade Percebida e análises de diagnóstico. As reclamações fornecem dados numéricos sobre volume de queixas, aliado a conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que possibilita sejam análises quantitativas ou qualitativas. A Pesquisa, por sua vez, fornece uma visão mais ampla do atendimento, com validade estatística, ao avaliar todos os serviços em todas as unidades da Federação. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.

TEMA 04: TELEMARKETING

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

Ao longo de 2017, surgiram várias matérias na imprensa que mostram consumidores de serviços de telecomunicações incomodados com o alto número de ligações de fornecedores interessados em vender serviços dos mais variados setores. Tal fenômeno é conhecido como “ligações inoportunas”, “ligações indesejadas” ou “ligações de *spam*”.

Estas ligações são feitas por equipes de telemarketing ou por sistemas que veiculam mensagens gravadas. Do mesmo modo, aparecem frequentes citações a ligações mudas, provavelmente decorrentes de ligações automáticas (*robot calls*) por empresas de telemarketing que, por alguma falha sistêmica, não foram encaminhadas a um atendente ou usadas para transmitir gravação.

O tema ganha força após a Truecaller, empresa que desenvolve o aplicativo de mesmo nome³⁷⁰, afirmar que os usuários de seus serviços no Brasil recebem, em média, 37,5 ligações indesejadas de telemarketing por mês. Esse número coloca o Brasil em primeiro lugar no ranking de spam telefônico divulgado por aquele fornecedor³⁷¹.

Qual é o contexto do problema?

As ligações de telemarketing dos mais variados setores: bancos, empresas de cartão de crédito, prestadoras de serviços de telecomunicações, realizadas a qualquer hora do dia têm causado irritação nos consumidores. Mesmo o consumidor informando que não tem interesse no produto ou serviço oferecido, as empresas não desistem e as ligações inconvenientes continuam sendo feitas.

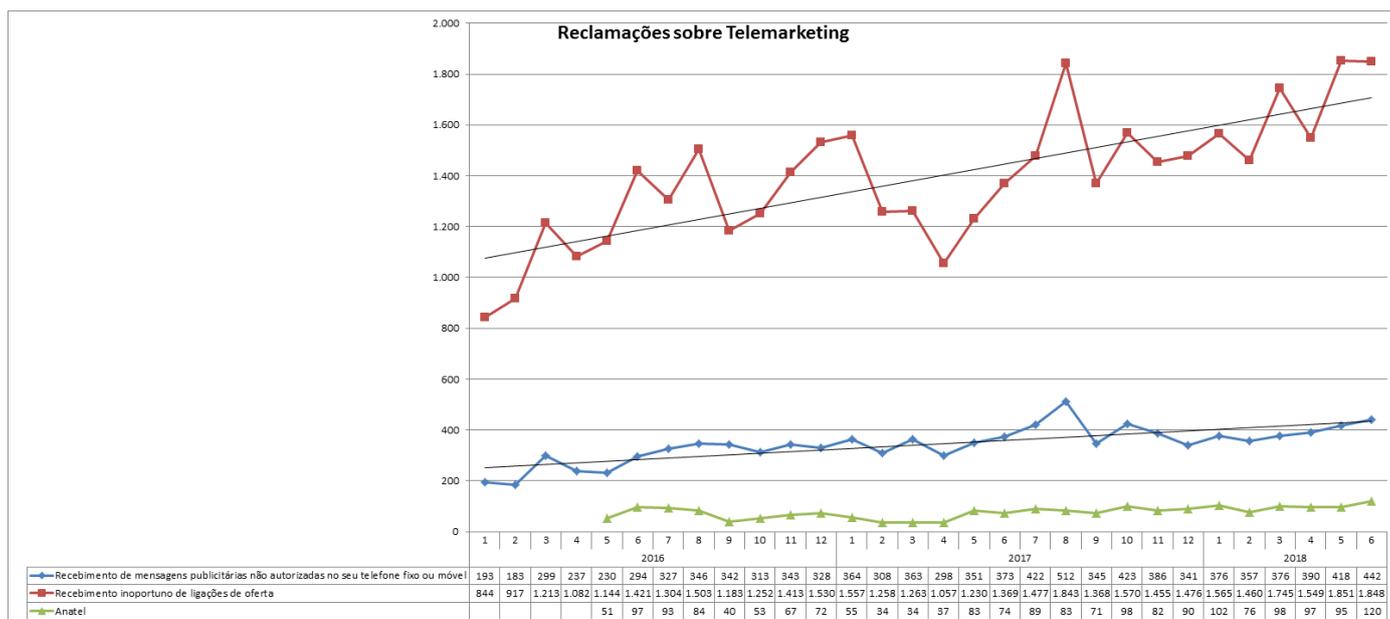
O Brasil ocupa o primeiro lugar do ranking de países mais afetados por ligações indesejadas de telemarketing, segundo pesquisa da Truecaller³⁷².

Na Anatel a quantidade de reclamações sobre o tema vem crescendo nos últimos anos. O gráfico abaixo mostra a evolução de reclamações registradas na Agência de janeiro de 2016 a junho de 2018.

³⁷⁰ O aplicativo Truecaller possibilita aos usuários marcarem códigos de acesso de telemarketing após receberem ligações deste tipo.

³⁷¹ *Brasil é campeão em ligações spam, diz pesquisa do Truecaller* Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/12/2018/brasil-e-campeao-em-ligacoes-spam-diz-pesquisa-do-truecaller/> Acesso 19 dez. 2018.

³⁷² *Brasil é campeão em ligações spam, diz pesquisa do Truecaller* Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/12/2018/brasil-e-campeao-em-ligacoes-spam-diz-pesquisa-do-truecaller/> Acesso 19 dez. 2018.



Fonte: Anatel Focus

No Congresso Nacional, a temática já é objeto de proposições legislativas pelo menos desde 2003, quando foi apresentado o Projeto de Lei nº 2387/2003, de autoria do ex-deputado Coronel Alves (PL/AP), propondo a alteração do art. 3º da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações, LGT), para estabelecer critérios para que as empresas prestadoras de serviço de telefonia realizem cadastro especial de assinantes que se manifestarem contrários ao recebimento de ofertas de produtos e serviços por parte de empresas de telemarketing.

O projeto mais adiantado é o PL 9942/2018, de autoria do senador Roberto Muniz (PP/BA), que já foi apreciado em 2018 no Senado e em comissões da Câmara, bastando apenas ser aprovado conclusivamente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC/CD), onde foi recebido em julho de 2018, para posteriormente ir à sanção presidencial.

O PL 9942 tem apenas dois artigos³⁷³ e modifica o Código de Defesa do Consumidor para estabelecer as seguintes regras:

- O fornecedor deve limitar as ligações para o período das 9h às 21h de segunda a sexta-feira e das 10h às 13h aos sábados;
- Deve ser disponibilizado canal direto e facilitado ao consumidor para que este retire ou insira manifestação de interesse nos produtos e serviços oferecidos pela empresa;
- O operador de telemarketing deve se identificar, dizer qual empresa representa e perguntar se consumidor deseja continuar a ligação;
- Deve ser disponibilizada tecla que interrompa a chamada e retire contato do consumidor do cadastro de telemarketing por 4 meses;
- É vedado realizar telemarketing por números que não recebam ligação;
- Se o consumidor cancelou um produto ou serviço, não pode receber nos seis meses seguintes ligação que ofereça o produto/serviço que este cancelou;

³⁷³ Tramitação disponível em [PL 9942/2018](#). No Senado, o projeto estava sob o número 48/2018.

- É vedado reiterar oferta que o consumidor já recusou;
- É vedado utilizar pesquisa, sorteio ou similares como pretexto quando o verdadeiro objetivo for fazer venda;
- É vedado fazer mais de três ligações ou contatos por meio eletrônico para o mesmo consumidor no mesmo dia, além de realizar chamadas aleatórias ou para números sequenciais.

O PL 9942 não estabelece cadastro de não perturbe, nem entidades que devem ser responsáveis por tais listas, ao contrário de outros projetos de âmbito nacional e regional.

Observa-se que, desde 2003, o número de projetos apresentados na temática é cerca de 30, sendo que tramitam como projetos principais (aos quais existem outros apensados) os seguintes:

- PL nº 4412/2004, de autoria do ex-deputado Enio Bacci (PDT/RS), que dispõe sobre a permissão de vendas via telefone por empresas de telemarketing e cria o cadastro de bloqueio especial para todas as pessoas e/ou entidades que não desejam ser contatados, via telefone, por empresas de telemarketing. A proposta legislativa imputa ao então Ministério das Comunicações a obrigação de criar tal cadastro. A tramitação³⁷⁴ mais recente deste projeto é de 2007;
- PL nº 585/2011, do deputado Eli Correa Filho (DEM/SP), que obriga as operadoras de telefonia celular a incluir em seus contratos cláusula em que o cliente possa optar por receber ou não mensagens publicitárias via SMS (Short Message Service). No entanto, o parlamentar paulista não define em sua proposta legislativa se estas mensagens seriam tão somente da própria operadora ou de terceiros. A última movimentação³⁷⁵ do projeto é de dezembro de 2017;
- PL nº 8195/2017, de autoria do deputado Heuler Cruvinel (PSD/GO), que cria o Cadastro Nacional para Bloqueio do Recebimento de Ligações de Telemarketing, mensagens instantâneas e dá outras providências. Nos termos do Art. 2º do Projeto, o Procon será responsável pela implantação, gerenciamento e divulgação aos interessados. A esse projeto foi apensado o PL nº 8230/2017, de autoria do deputado Ronaldo Carletto (PP/BA), que propõe alteração da LGT (Lei nº 9.472/1997) e do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/1990). O Projeto traz a obrigação de que as operadoras de serviços de telecomunicações mantenham atualizado sistema único de consulta de códigos de acessos de assinantes que se manifestem pelo não recebimento de chamadas de telemarketing. Sua última movimentação³⁷⁶ é de dezembro de 2017.

A regulação sobre ligações de telemarketing, no Brasil, tem ocorrido em nível estadual e municipal. Breve pesquisa identificou que, em pelo menos oito entes federados há legislação sobre o tema. Em geral, elas dispõem que os Procons locais devem manter uma lista com os códigos de acesso de todos os consumidores que entrarem em contato com a entidade solicitando não receber ligações de telemarketing (*do not call list*). Os fornecedores (ou seus subcontratados) podem acessar a lista de forma gratuita. Caso um consumidor que aderiu à lista receba uma ligação de venda, ele deve entrar em contato com o Procon local e a empresa fornecedora se torna passível de multa. As iniciativas localizadas pela Anatel estão listadas na tabela abaixo:

³⁷⁴ Tramitação disponível na página [PL 4412/2004](#).

³⁷⁵ Tramitação disponível na página [PL 585/2011](#).

³⁷⁶ Tramitação disponível na página [PL 8195/2017](#).

UF	GESTOR	BASE LEGAL	SITE
PR	Procon PR	Lei Estadual nº 16.135/2009	https://www.bloqueio.procon.pr.gov.br/
SP	Procon SP	Lei nº 13.226/2008 Decreto Estadual nº 53.921/2008	http://www.procon.sp.gov.br/BloqueioTelef/
RS	Procon RS	Lei nº 13.249/2009	http://www.proconbloqueio.rs.gov.br/
ES	Procon ES	Lei Estadual nº 9.176/2009 Lei Estadual nº 9.274/2009	https://sistemas.es.gov.br/procon/bloqueiotelef/
MG	Procon MG	Lei Estadual nº 19.095/2010 Decreto Estadual nº 46.587/2012 Resolução PGJ nº 83/2014	https://aplicacao.mpmg.mp.br/proconbloqueio/
SC	Procon SC	Lei Estadual nº 15.329/2010 Decreto nº 638/2016	https://bloqueio telemarketing.procon.sc.gov.br/
GO	Procon GO	Lei nº 17.424/2011 Decreto Estadual nº 7.999/2013	https://proconweb.ssp.go.gov.br/#/
MA	Procon MA	Lei estadual nº 9.053/2009	http://servicos.procon.ma.gov.br/procon/site/login
RN	Procon Natal	Lei municipal nº 6.260/2011	http://www.natal.rn.gov.br/bloqueiotelmkt/
RJ	Prestadoras de telefonia fixa e móvel ³⁷⁷	Lei Estadual nº 7853/2018 Lei estadual 4.896/2008	http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/c3cc2ad7e5f663cc38325821700688cbf?OpenDocument http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/b4ce4f9eb6e25c3f83257221006059da?OpenDocument

O Regulamento Geral de Direitos dos Consumidores de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632/2014, traz, em seu artigo 3º, proteções aos consumidores de telecomunicações quanto a mensagens publicitárias:

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:

XVIII - ao não recebimento de mensagem de cunho publicitário em sua estação móvel, salvo consentimento prévio, livre e expresso; (Retificação publicada no DOU de 7/7/2014).

O RGC veda apenas o recebimento, sem autorização prévia, de mensagens de cunho publicitário no aparelho celular, não abrangendo outros serviços que não a telefonia móvel, tampouco as chamadas. No Manual Técnico - Operacional dos Procedimentos de Implantação do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – MORGC, que detalha a obrigação, fica expresso que, por mensagens, entendem-se apenas mensagens de texto (SMS) e mensagens pré-gravadas.

³⁷⁷ Segundo matéria publicada na Folha de S. Paulo em 16 de janeiro de 2018, sob o título “[Rio proíbe telemarketing com número restrito e fora do horário comercial](#)”, o cadastro a ser mantido pelas prestadoras “nunca saiu do papel”, embora já estivesse previsto na Lei 4.876/2008, que foi modificada pela Lei 7.853/2018 para limitar o horário das ligações, entre outras regras.

O MORGC também esclarece que a obrigação trata apenas de publicidade das prestadoras de serviços de telecomunicações, empresas reguladas pela Agência, e não de publicidade de outras empresas que cheguem até o consumidor utilizando o serviço da prestadora.

Por fim, nota-se que não existe, no RGC, qualquer dispositivo referente a ligações de telemarketing, provenientes ou não de prestadora de serviços de telecomunicações.

Qual o problema a ser solucionado?

O excessivo número de chamadas inoportunas para a venda de serviços de telecomunicações gera demanda social pela regulação do tema.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Evitar que o consumidor receba ligações de telemarketing de serviços de telecomunicações sem seu consentimento.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Nos Estados Unidos, o tema envolve tanto a *Federal Communications Commission* (FCC) quanto a *Federal Trade Commission* (FTC). A estimativa é de que os consumidores dos EUA receberam, aproximadamente, 2,4 bilhões de chamadas automáticas (*robocalls*) por mês, em 2016³⁷⁸.

A FTC gerencia e disponibiliza a lista de cadastro para bloqueio de recebimento de ligações de Telemarketing o *National Do Not Call Registry*, cuja página é hospedada em site específico (<https://www.donotcall.gov/>). Consumidores podem se cadastrar nesse site para não receberem ligações de empresas de telemarketing. A entidade divulgou que estas chamadas automáticas (*robocalls*) indesejados e ilegais são o motivo de queixa número um da FTC, com mais de 1,9 milhão de reclamações registradas nos primeiros cinco meses de 2017³⁷⁹. A FTC também é responsável por receber as reclamações de consumidores, fiscalizar e sancionar descumprimentos de obrigações por fornecedores e empresas de telemarketing.

³⁷⁸ Disponível em: http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0302/DOC-343731A1.pdf. Acesso 02 mar. 2018.

³⁷⁹ Disponível em: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2017/08/ftc-escalates-fight-against-illegal-robocalls-using-consumer>. Acesso 02 mar. 2018.

O atual presidente da FCC³⁸⁰, Ajit Pai, afirmou que as ligações automáticas inoportunas (*robocalls*) são as reclamações mais frequentes dos consumidores. Em 2017, a FCC³⁸¹ propôs novas regras para combater essas chamadas indesejadas. As regras propostas autorizam as operadoras a bloquear chamadas telefônicas em determinadas circunstâncias. A Comissão propõe que as operadoras possam bloquear chamadas de um determinado número de telefone quando o consumidor solicitar que as chamadas provenientes desse número sejam bloqueadas. As regras autorizam, ainda, os provedores a bloquear chamadas de três categorias de números: números inválidos, números válidos que não são alocados para um provedor de serviços de voz e números válidos alocados, mas não atribuídos a um consumidor.

A Reuters noticiou³⁸², em julho de 2017, que a FCC tinha votado por buscar novas regras e que queria um sistema de verificação confiável que impedisse fraudadores de falsificar números de bancos, cobradores de dívidas e órgãos governamentais que lidam com impostos, provavelmente para evitar as ligações que tentam fraudar o consumidor.

No Reino Unido, duas agências reguladoras estão envolvidas no assunto: *Information Commissioner's Office* (ICO) e *Office of Communications* (Ofcom).

A ICO, entidade reguladora para assuntos de direitos de informação, recebe as reclamações de consumidores que se sentiram incomodados com as ligações de telemarketing. Também é a ICO responsável por conduzir os processos que podem resultar em penalidades contra os fornecedores ou empresas de telemarketing que violam as normas locais sobre o tema.

A Ofcom, regulador das comunicações eletrônicas, é responsável por organizar, indiretamente, o sistema da lista “não perturbe” (“*no call list*”). Para tanto, a Ofcom atribuiu a gestão da lista à associação privada *Direct Marketing Association* que, por sua vez, criou uma entidade subsidiária unicamente responsável pela operação do sistema: a *Telephone Preference Services* (TPS).

O assunto é regulamentado no *The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003*³⁸³. A norma estabelece que as ligações de telemarketing não podem ser feitas para quem se cadastrou no TPS, a menos que o consumidor tenha autorizado a empresa a realizar chamadas dessa natureza. As ligações de telemarketing também não devem ser feitas para as pessoas que informarem diretamente a empresa prestadora do serviço que não desejam receber ligações de telemarketing da empresa.

No Reino Unido, as empresas de telemarketing ou os fornecedores assinam o serviço da TPS. Embora a assinatura não seja obrigatória, ela é realizada pelas empresas para evitar multas no caso de ligar para consumidores que estão na lista.

³⁸⁰ Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2017/03/23/the-fcc-is-cracking-down-again-on-illegal-robocalls/?utm_term=.9cccf94d0a2b e <https://www.youtube.com/watch?v=Mxy4eRA3On8>. Acesso 02 mar. 2018.

³⁸¹ Disponível em: <https://www.fcc.gov/fcc-facilitate-blocking-illegal-robocalls> Acesso 02 mar. 2018.

³⁸² Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-usa-fcc-robocalls/fcc-votes-to-expand-crackdown-on-robocalls-idUKKBN19Y29U> Acesso 02 mar. 2018.

³⁸³ Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2003/2426/contents/made> Acesso 12 mar. 2018.

A Índia é a segunda colocada no ranking dos países com maior quantidade de ligações de telemarketing, segundo relatório da Truecaller³⁸⁴, em 2018, os usuários indianos receberam, em média, 22,3 ligações indesejadas de telemarketing por mês.

Com o intuito de minimizar esse problema, a *Telecom Regulatory Authority of India (TRIA)*³⁸⁵, órgão regulador da Índia, implementou um cadastro nacional, o *National Customer Preference Register (NCPR)*. A TRIA disponibilizou um portal no qual o consumidor pode cadastrar seu número (fixo ou móvel) para não receber ligações e mensagens de telemarketing. O consumidor pode, ainda, optar por bloquear parcialmente seu número e receber ligações e mensagens somente de setores específicos, como imóveis, educação, finanças, entretenimento, saúde, etc. Neste mesmo portal, as empresas de telemarketing podem se cadastrar, pagando uma taxa, para receber a base de dados dos consumidores e suas preferências.

Além do portal, a TRIA disponibiliza o aplicativo “*Do Not Disturb – DND 2.0*”³⁸⁶. O app permite que o usuário cadastre seu número no NCPR, registre e acompanhe as reclamações sobre o tema.

Pela regulamentação da TRIA, prestadoras de telecomunicações poderão ser multadas se permitirem o envio de SMS promocionais por usuários que não sejam registrados como empresa de telemarketing.³⁸⁷

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel;
- Operadores de telemarketing.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Manter as atuais obrigações sobre o envio de mensagens de cunho publicitário (*status quo*);

Alternativa B – Regulamentar o direito de não receber contatos de cunho publicitário das prestadoras de telecomunicações (inclusive chamadas);

Alternativa C – Não regulamentar contatos de telemarketing.

³⁸⁴ *Brasil é campeão em ligações spam, diz pesquisa do Truecaller* Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/12/2018/brasil-e-campeao-em-ligacoes-spam-diz-pesquisa-do-truecaller/> Acesso 19 dez. 2018. .

³⁸⁵ Disponível em: <http://www.nccptrai.gov.in/nccpreistry/> Acesso 12 mar. 2018.

³⁸⁶ Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=tra.gov.in.dnd&hl=en-gb> Acesso 12 mar. 2018.

³⁸⁷ Disponível em: <https://exotel.com/blog/update-dnd-regulation-changes/> Acesso 12 mar. 2018.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as atuais obrigações sobre o envio de mensagens de cunho publicitário (*status quo*)

A alternativa não apresenta benefícios para o tratamento do tema, já que as ligações indesejadas de telemarketing têm sido motivo de compreensíveis incômodos. Conforme relatório da empresa Truecaller³⁸⁸, os usuários de seus serviços no Brasil recebem, em média, 37,5 dessas ligações indesejadas por mês e as prestadoras de telecomunicações são responsáveis por 32% do volume dessas chamadas.

Além disso, entre fevereiro de 2017 e fevereiro de 2018, a Anatel recebeu mais de 26 mil reclamações sobre as ligações de telemarketing. Isso é um forte indicativo de que o excessivo número desse tipo de chamada tem aumentado a demanda da sociedade pela regulamentação do tema. Desta forma, manter as atuais obrigações não é uma opção satisfatória para os consumidores.

Alternativa B: Regular o direito de não receber contatos de cunho publicitário das prestadoras de telecomunicações (inclusive chamadas)

A alternativa apresenta vantagem comparativa em relação à alternativa “A” no que se refere à proteção do consumidor ao acrescentar a proibição de ligações de telemarketing em telefones fixo e móvel, salvo seu consentimento prévio, livre e expresso. Atualmente, o RGC proíbe apenas mensagens de texto (SMS) e mensagens pré-gravadas para celulares.

Entretanto, essa alternativa pode não ser suficientemente adequada para solucionar o problema dos consumidores, pois trata apenas de publicidade das prestadoras de serviços de telecomunicações, e não de publicidade de outras empresas que utilizam o serviço das prestadoras.

Para o setor regulado, a alternativa apresenta potencial desvantagem no sentido do argumento de que a intensificação do controle sobre as ligações originadas por prestadoras de telecomunicações ou seus parceiros comerciais resultaria em discriminação em relação aos outros setores da economia, os quais estariam teoricamente dispensados de obrigações relacionadas ao assunto. Todavia, como demonstram os fatos colhidos até o momento, as prestadoras de serviços de telecomunicações estão entre as que mais efetuam ligações inoportunas.

Para a Anatel, a alternativa vai ao encontro de parte dos anseios da sociedade, com potencial de redução do número de reclamações, não implicando em custos significativos.

Alternativa C: Não regulamentar contatos de telemarketing

Esta alternativa segue o entendimento de que o telemarketing é um tema multissetorial, vez que diversos setores da economia se valem desse instrumento para vendas. Devido a essa abrangência e à demanda social que o

³⁸⁸ *Brasil é campeão em ligações spam, diz pesquisa do Truecaller* Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/18/12/2018/brasil-e-campeao-em-ligacoes-spam-diz-pesquisa-do-truecaller/> Acesso 19 dez. 2018. .

tema tem gerado, a aprovação de um projeto de lei ou decreto é possível. Como exemplo, menciona-se o PL 9942/2018, que foi apresentado em 2018, já obteve as aprovações necessárias no Senado e encontra-se para ser apreciado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, depois da qual pode seguir à sanção presidencial.

Para o consumidor a alternativa de não regulamentar a matéria, aguardando uma regulamentação multissetorial pode ser temerária, pois embora se trate de um projeto de lei em estágio avançado de tratativas, não há garantias sobre sua aprovação.

Para as Prestadoras, por outro lado, a alternativa é vantajosa e permite tratamento igualitário com outros setores da economia.

Para a Anatel, a alternativa mantém os números atuais de reclamações e contraria os anseios da sociedade por uma tratativa, ainda que parcial, da matéria.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Manutenção do atual quadro de insatisfação social frente à conduta dos regulados.	Não há benefícios significativos.	Não se vislumbra custo significativo.	Ampliação da proteção contra chamadas inoportunas. Potencial de redução do número de reclamações.	Manutenção do atual quadro de insatisfação social frente à conduta dos regulados.	Não se vislumbra benefício significativo.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Não se vislumbram custos significativos. Não há alteração em relação ao quadro atual.	Maior liberdade de atuação	Possíveis custos relacionados às medidas a serem implantadas para evitar a geração de chamadas inoportunas. Tratamento regulatório diferenciado em comparação com outros setores da economia.	Melhoria da reputação.	Não se vislumbram custos significativos.	Maior liberdade de atuação Alinhamento com outros setores da economia.

Grupos Afetados	Alternativa A	Alternativa B		Alternativa C		
Consumidores	Manutenção das condutas atuais quanto a ligações inoportunas.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Não se vislumbra custo significativo.	Ampliação da proteção contra chamadas inoportunas.	Manutenção das condutas atuais quanto a ligações inoportunas.	Não se vislumbra benefício significativo.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

À época da edição do RGC, o principal veículo para mensagens publicitárias indesejadas era o SMS, motivo pelo qual o texto do regulamento estabeleceu o direito de não recebimento destas sem consentimento prévio, livre e expresso. Porém, ao longo dos últimos anos esse problema migrou para as ligações e, mais uma vez, torna-se necessária ação regulatória.

A alternativa preferencial, portanto, embora traga mais custos para as prestadoras, é a de letra “B”, “regulamentar o direito de não receber contatos de cunho publicitário das prestadoras de telecomunicações (inclusive chamadas)”. As restrições impostas obedecem ao escopo de atuação regulatória da Agência e ajudam a minimizar o incômodo a consumidores que não desejam receber esse tipo de ligações.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

O direito de não receber mensagens publicitárias sem consentimento prévio, livre e expresso encontra no artigo 3º, XVIII, no Capítulo I (Dos direitos dos consumidores) do Título II (Dos direitos e deveres dos consumidores) do RGC. Sua redação será ajustada de forma a incorporar não só mensagens publicitárias, como também as ligações.

Ademais, para que não haja entendimento restrito do termo “cunho publicitário”, a redação também deve ser ajustada para esclarecer que a oferta de serviços também se enquadra na mesma vedação.

Detalhamentos quanto à concretização do direito podem ser tratados no Grupo de Implementação.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

As ferramentas à disposição da Anatel para o monitoramento são as reclamações registradas por consumidores no sistema Focus e análises de diagnóstico. Ressalte-se que, atualmente, o baixo número de reclamações sobre telemarketing recebidas pela Agência pode estar ligado ao fato de o tema ainda não ser regulado e, conseqüentemente, não ser objeto de divulgação ou qualquer outra ação que incentive o registro de queixas. Assim, os consumidores que atualmente fazem tais reclamações procuram espontaneamente a Anatel. Com o surgimento de regra em regulamento, é possível que os registros aumentem, fortalecendo o sistema Focus como um instrumento de monitoramento. Ao mesmo tempo, as análises de diagnóstico aprofundam a questão a partir do uso de várias fontes de informação que, combinadas, auxiliam na avaliação do tema.

TEMA 05: RASTREAMENTO DE DEMANDAS

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do tema

Quando o consumidor entra em contato com a prestadora, um número de protocolo é gerado. Com esse o número, o consumidor pode acompanhar o status de sua demanda ou solicitar a gravação do atendimento telefônico. O número de protocolo pode também ser utilizado para registrar uma reclamação na Anatel ou servir como documento para formalizar uma queixa nos órgãos de defesa do consumidor.

Segundo a [REDACTED]³⁸⁹, é “inegável que o fornecimento do número de protocolo é recurso imprescindível para controle e rastreamento das interações dos clientes com as prestadoras.”. A [REDACTED]³⁹⁰ afirma, ainda, que “é importante salientar que não apenas para o usuário ou Anatel, o número de protocolo também é fonte importante de pesquisa e rastreio de informações para prestadora”.

Qual é o contexto do problema?

Pela regulamentação, todo atendimento deve gerar um número de protocolo que deve ser informado ao consumidor. O número de protocolo é uma ferramenta de controle e rastreamento importante para todas as partes envolvidas: consumidor, prestadora, órgão regulador, órgãos de defesa ao consumidor, etc.

O Decreto nº 6.523/2008³⁹¹, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, estabelece no artigo 15 que:

Art. 15. Será permitido o acompanhamento pelo consumidor de todas as suas demandas por meio de registro numérico, que lhe será informado no início do atendimento.

§ 1º Para fins do disposto no caput, será utilizada seqüência numérica única para identificar todos os atendimentos.

§ 2º O registro numérico, com data, hora e objeto da demanda, será informado ao consumidor e, se por este solicitado, enviado por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.

O artigo 7º do RGC trata sobre o protocolo de atendimento:

Art. 7º Todo atendimento deve receber um número de protocolo a ser informado ao Consumidor.

³⁸⁹ Trecho entre aspas reproduzido da p. 27 do documento de contribuição da [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹⁰ Trecho entre aspas reproduzido da p. 9 do documento de contribuição da [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6523.htm

§ 1º Para fins do disposto no caput, deve ser utilizada sequência numérica única na Prestadora, contendo o ano em sua composição, para possibilitar ao Consumidor o acompanhamento.

§ 2º Nas interações originadas pelo Consumidor, o protocolo deve ser informado no início do atendimento.

§ 3º O protocolo deve ser enviado por meio de mensagem de texto ao contato telefônico informado pelo Consumidor ou mensagem eletrônica, em até 24 (vinte e quatro) horas da postulação, contendo data e hora do registro, para todos os serviços abrangidos no presente Regulamento.

A regulamentação estabelece que nos casos das interações originadas pelo consumidor, o protocolo deve ser informado no início do atendimento. Essa obrigação foi questionada por integrante do setor regulado, ao considerar que a verbalização do protocolo no início do atendimento é pouco efetiva, que aumenta o tempo médio de atendimento em 10 segundos e que gera um custo extra de mais de R\$ 2 milhões por ano na operação de atendimento da empresa. Outra prestadora informou que a não verbalização do protocolo reduziria os custos em quase R\$ 6 milhões/mês.

Na tomada de subsídios, a [REDACTED]³⁹² acrescentou que estudos realizados pelas monitorias de qualidade da empresa mostram que os clientes não fazem questão de anotar o número do protocolo, pois entendem como suficiente o recebimento do mesmo por SMS ou e-mail. Os clientes confiam que a prestadora enviará o número do protocolo.

A quantidade de número de protocolos gerados em um mesmo atendimento é outra questão que merece atenção. A geração excessiva de protocolos pode causar confusão no consumidor e reduzir a importância dessa ferramenta na rastreabilidade dos atendimentos.

Quanto aos canais digitais, a [REDACTED]³⁹³ argumenta que a geração excessiva de protocolos pode desmotivar o consumidor a utilizar esses meios. “Em diversos tipos de interações, como por exemplo no aplicativo da prestadora [REDACTED] ou nas mídias sociais, a obrigatoriedade de envio de protocolo pode acabar por tornar desinteressante seu uso pelo consumidor, que considera tal procedimento desnecessário e burocrático. O consumidor tende a consultar o aplicativo diversas vezes durante o dia, ou mesmo na semana, para verificar seu saldo. Se a cada transação aparecer na tela ou lhe for enviado um SMS de registro de protocolo, é bastante provável que seu interesse no uso deste canal, e naturalmente sua eficácia, seja reduzida.”

Por outro lado, na tomada de subsídio, a Oi³⁹⁴ argumenta que ao determinar a unicidade do protocolo por atendimento, a Anatel está estabelecendo de maneira restritiva a forma com que a obrigação deve ser cumprida, quando deveria cuidar apenas do princípio a ser observado. De acordo com a prestadora, “o princípio a ser seguido é: a demanda do consumidor precisa estar de alguma forma registrada formalmente pelas prestadoras, e esse registro deve permitir a rastreabilidade da demanda pelo consumidor”.

Qual o problema a ser solucionado?

O detalhamento e a uniformidade de regras sobre o fornecimento de protocolo, sem consideração das especificidades dos canais de atendimento, elevam, segundo as prestadoras, o custo das obrigações e podem gerar envios desnecessários de protocolos ao consumidor, com conseqüente confusão na informação.

³⁹² Tomada de subsídio [REDACTED], p. 20, SEI nº [REDACTED] – documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹³ Contribuição apresentada pela [REDACTED] p. 10, 13, 17 e 27, SEI [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹⁴ Tomada de Subsídio Oi, p. 4, SEI nº 2855345.

A Agência tem competência para atuar sobre o problema?

A Anatel tem competência para atuar na solução do problema apontado, pois a Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), em seu art. 3º enumera direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e estabelece, em seu art. 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade e, especialmente, reprimir infrações dos direitos dos usuários.

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Garantir eficiência dos instrumentos para rastreamento de demandas dos consumidores, em especial do protocolo, evitando regras desnecessárias.

Como o tema é tratado no cenário internacional?

Não foram localizadas notas sobre o tema nos países pesquisados.

Quais os grupos afetados?

- Prestadoras de Serviços de Telecomunicações;
- Consumidores de Serviços de Telecomunicações;
- Anatel.

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

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

Alternativa B – Retirar do RGC as obrigações sobre protocolo e remeter ao Decreto do SAC as disposições sobre o tema no âmbito do atendimento telefônico;

Alternativa C – Criar regras simplificadas para disciplinar o cumprimento das regras do Decreto do SAC no atendimento telefônico, bem como para garantir a rastreabilidade no atendimento digital e nos estabelecimentos.

SEÇÃO 2

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A: Manter as obrigações atuais (status quo)

Nessa alternativa, os consumidores continuam a receber vários números de protocolo por atendimento, o que pode causar confusão e falta de efetividade quando da necessidade de rastrear o chamado. As prestadoras têm custos operacionais mais altos para garantir a verbalização do protocolo no início do atendimento, além de aumentar o tempo da ligação.

Para a Anatel, a alternativa é neutra, não gerando custos ou benefícios.

Alternativa B: Retirar do RGC as obrigações sobre protocolo e remeter ao Decreto do SAC as disposições sobre tema no âmbito do atendimento telefônico

Esta alternativa desonera as prestadoras de alocarem recursos para situações em que o RGC ampliou, para qualquer tipo de canal, telefônico ou não, a obrigação de informar o protocolo no início do atendimento prevista pelo Decreto do SAC apenas para ligações telefônicas originadas pelo consumidor e relacionadas a pedidos de informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços.

Entretanto, não resolve a principal reivindicação das prestadoras que é a necessidade de informar o número de protocolo no início da chamada. A [REDACTED]³⁹⁵ argumenta que a verbalização do protocolo no início da chamada não traz benefícios ao consumidor, pois dificilmente ele consegue anotar o número. A Prestadora [REDACTED]³⁹⁶ também propõe flexibilizar a entrega e a verbalização do protocolo ao usuário no início do atendimento. Justifica que o importante é informar o número do protocolo, independente de ser no início, no fim, por SMS ou por e-mail.

Ademais, embora seja parcialmente vantajosa para as operadoras, a alternativa deixa o consumidor sem instrumento de rastreabilidade de sua demanda nos demais canais de atendimento.

Nesse sentido, a alternativa pode aumentar o volume de reclamações na Anatel, embora o RGC já preveja que o consumidor deve conseguir rastrear sua demanda independentemente do número de protocolo.

Alternativa C: Criar regras simplificadas para disciplinar o cumprimento do Decreto do SAC no atendimento telefônico, bem como para garantir a rastreabilidade no atendimento digital e nos estabelecimentos

Trata-se de criar regras mais simples e que permitam, ao mesmo, garantir a efetiva rastreabilidade dos atendimentos e facilitar o controle por parte dos consumidores.

A possibilidade em avaliação, portanto, consiste em estabelecer-se número único de protocolo por atendimento, a ser informado durante o atendimento -- e não necessariamente no seu início. Nesse sentido, especificamente quanto ao atendimento por meio de canais digitais, a [REDACTED]³⁹⁷ argumenta que a geração excessiva de protocolos pode desmotivar o consumidor a utilizar-se de tais meios.

Um possível empecilho à adoção da alternativa, entretanto, merece atenção: é possível que consumidor queira tratar de mais de um problema em um mesmo atendimento. Neste caso, o número único de protocolo, em efeito contrário à suposta facilitação e simplificação, pode dificultar a identificação de quais problemas foram ou não resolvidos naquele atendimento. Lembre-se, contudo, que o RGC possui outras determinações capazes de mitigar esse inconveniente como por exemplo o regramento de disponibilização do histórico de demandas no atendimento por internet, assim como garante envio por outros meios, a pedido.

Para as prestadoras, a alternativa é vantajosa, pois reduz custos de verbalização de protocolo no início do atendimento e de geração de uma infinidade de número de protocolos por demanda.

³⁹⁵ Contribuição apresentada pela [REDACTED], p. 10, SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹⁶ Contribuição apresentada pela [REDACTED], p. 8, SEI nº [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

³⁹⁷ Contribuição apresentada pela [REDACTED], p. 10, 13, 17 e 27, SEI [REDACTED]. Documento com solicitação de restrição de acesso.

Para a Anatel, a alternativa pode reduzir custos de acompanhamento e controle caso sua implantação seja realizada de forma correta, simplificando os meios pelos quais se utiliza o regulador para aferir a regularidade das condutas reguladas.

Resumo da Análise de Custos e Benefícios

Grupos Afetados	Alternativa A		Alternativa B		Alternativa C	
	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios	Custos	Benefícios
Anatel	Não se vislumbram custos significativos.	Não há benefícios significativos.	Possibilidade de aumento de reclamações pela dificuldade de rastrear as demandas.	Possível diminuição de custos de acompanhamento e controle.	Não se vislumbram custos significativos.	Possível diminuição de custos de acompanhamento e controle.
Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	Manutenção dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras de registro de solicitações e envio de protocolos.	Não se vislumbram benefícios significativos.	Manutenção dos custos de registro de protocolo relacionados ao atendimento telefônico.	Possível diminuição dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras de registro de solicitações e envio de protocolos por canais de atendimento diversos do telefônico.	Não se vislumbram custos significativos.	Possível diminuição dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras de registro de solicitações e envio de protocolos por canais de atendimento.
Consumidores	Pouca efetividade e clareza em razão de uma variedade de número de protocolos relacionados a cada tipo de atendimento.	Mantém a obrigação que permite a rastreabilidade da demanda.	Manutenção dos custos de registro de protocolo relacionados ao atendimento telefônico.	Possível diminuição dos custos de cumprimento das obrigações relacionadas às regras de registro de solicitações e envio de protocolos por canais de atendimento diversos do telefônico.	Não se vislumbram custos significativos.	Manutenção das garantias probatórias e de rastreabilidade, com a simplificação de procedimentos de registro.

SEÇÃO 3

CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA

Qual a conclusão da análise realizada?

O objetivo do RGC ao estabelecer regras sobre o número de protocolo a ser informado ao consumidor, baseado nas regras já presentes no Decreto do SAC, foi o de resguardar o registro e a rastreabilidade das demandas. O setor de telecomunicações, contudo, mostrou ter suas próprias especificidades, de forma que o detalhamento da regra do Decreto do SAC, como realizada pelo RGC, pode resultar em excessos no número de protocolos gerados, sem benefícios significativos para o consumidor.

A alternativa que apresenta melhor custo/benefício, portanto, é a de letra “C”. Na abordagem aqui proposta, a obrigatoriedade de registro número dos atendimentos, estabelecida pelo Decreto do SAC, é mantida, mas aperfeiçoada para se adequar às características do atendimento para o setor de telecomunicações. Já a obrigatoriedade de protocolo para o atendimento digital continua a fazer parte da norma tendo em vista a perspectiva de crescimento e uso desses canais. Ao trabalhar com sob a ótica de simplificação, a Anatel busca que o número de protocolo gerado seja, de fato, útil ao consumidor.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A implementação se dá com alteração pontual, de forma a se prever, nas regras gerais de atendimento, o fornecimento de protocolo ao consumidor, sem se adentrar em questões operacionais de formação de protocolo e do momento de seu fornecimento, exceto aquelas que facilitam o acompanhamento e a rastreabilidade.

Em sentido análogo, é importante que se continue prevendo que todo atendimento deve receber protocolo, sendo que a especificação e devido detalhamento desta obrigação pode ficar a cargo do Grupo de Implantação do regulamento.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

As ferramentas à disposição da Anatel para o monitoramento são as reclamações registradas por consumidores no sistema Focus e análises de diagnóstico. As reclamações fornecem dados numéricos sobre volume de queixas, aliado a conteúdo em texto provido pelos próprios consumidores, o que possibilita sejam análises quantitativas ou qualitativas. Enquanto isso, os produtos de diagnóstico reúnem análises mais aprofundadas, utilizando diversas fontes de informação, com o objetivo de orientar e informar a tomada interna de decisão.