

VINICIUS BORGES ALBERNAZ

Análise de Impacto Regulatório incorporada ao processo  
normativo da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel  
Avaliação da sua implementação e avanços alcançados

IDP  
Brasília  
2018

Vinicius Borges Albernaz

Análise de Impacto Regulatório incorporada ao processo normativo da  
Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel  
Avaliação da sua implementação e avanços alcançados

Dissertação apresentada ao Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
parte dos requisitos para obtenção  
do título de Mestre em  
Administração Pública

Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Brasília

2018

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado a saúde e perseverança ao longo do caminho que me levou até a defesa dessa dissertação. Aos meus pais, Sonia e Carlos, por terem me ensinado valores que sem os quais não teria alcançado essa vitória. À minha esposa Clarissa e aos meus filhos Akira e Yuji, pelo seu amor incondicional, pela paciência e compreensão pelos inúmeros dias que me ausentei do nosso lar para que pudesse me dedicar à pesquisa e redigir o presente trabalho, do qual muito me orgulho. Aos amigos Baeta e Bertrand, pela ajuda e palavras de incentivo nos momentos em que duvidei de mim mesmo. Ao meu orientador, professor Gomide, pelas valiosas críticas e dicas, fundamentais para que o trabalho tivesse a qualidade que apresento aos demais colegas da banca avaliadora, professores Rafael, Guarany e Meneguim, por quem tenho grande apreço e respeito.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um diagnóstico atual, sob o prisma da literatura especializada, do processo de normatização da Agência Nacional de Telecomunicações, que desde 2013, com a publicação de seu atual Regimento Interno, passou a ser obrigatória a realização de Análise de Impacto Regulatório com o objetivo de avaliar de modo mais estruturado os benefícios e os impactos de múltiplas alternativas para a solução de um problema. A pesquisa busca responder se a análise de impacto regulatório na Anatel é apenas mais um procedimento burocrático, que se limita a justificar uma decisão já tomada, ou, se trata, de fato, de importante ferramenta que subsidia a tomada de decisão baseada em evidências. Será possível perceber a evolução da qualidade do processo de regulamentação da Agência, por meio da comparação dos processos de aprovação de dois Atos Normativos, de períodos distintos, onde serão analisadas suas principais fases, com foco na identificação do problema, na avaliação de possíveis soluções e seus custos, na participação social e nas consequências do processo decisório. Ao final, de posse desse diagnóstico, serão apresentadas propostas de melhorias para o processo regulatório da Anatel.

## ABSTRACT

*The present work aims to present a current diagnosis, from the perspective of specialized literature, of the standardization process of the National Telecommunications Agency, which since 2013, with the publication of its current Internal Regulation, made it mandatory to carry out Regulatory Impact Analysis with the objective of evaluating in a structured way the benefits and impacts of multiple alternatives for solving a problem. The research seeks to answer if the analysis of regulatory impact in Anatel is just another bureaucratic procedure, limited to justify a decision that has already been made, or, in fact, it is an important tool that subsidizes evidence-based decision making. It will be possible to perceive the evolution of the quality of the regulatory process of the Agency by comparing the approval procedures of two Normative Acts, of different periods, where their main phases will be analyzed, with a focus on identifying the problem, evaluating possible solutions and their costs, on social participation and on the consequences of the decision-making process. At the end, with this diagnosis, proposals for improvements to the regulatory process of Anatel will be presented.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Relatório da Agenda Regulatória 2015/2016.....	28
Figura 2: Fluxo simplificado do processo de regulamentação.....	29
Figura 3: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Atendimento .....	45
Figura 4: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Cobrança .....	45
Figura 5: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Oferta .....	46
Figura 6: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Definições.....	46
Figura 7: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Outros .....	47
Figura 8: Linha do tempo do processo do RGC .....	63
Figura 9: Análise Custo x Benefício – Tema 1.....	73
Figura 10: Interconexão direta      Figura 11: Interconexão indireta.....	75
Figura 12: Análise Custo x Benefício – Tema 2.....	77
Figura 13: Análise Custo x Benefício – Tema 3.....	80
Figura 14: Matriz de decisão .....	83
Figura 15: Análise Custo x Benefício – Tema 4.....	83
Figura 16: Análise Custo x Benefício – Tema 5.....	86
Figura 17: Análise Custo x Benefício – Tema 6.....	89
Figura 18: Análise Custo x Benefício – Tema 7.....	91
Figura 19: Decisões sobre as contribuições à Consulta Pública .....	104
Figura 20: Linha do tempo do processo de RGI .....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR	Análise de Impacto Regulatório	RGC	Regulamento Geral dos Direitos dos Consumidores
CD	Conselho Diretor	RGI	Regulamento Geral de Interconexão
CN	Código Nacional	RIA	Regimento Interno da Anatel
CP	Consulta Pública	SCM	Superintendência de Comunicações de Massa
GMI	Grupo Multilateral de Interconexão	SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
GT	Grupo de Trabalho	SCP	Superintendência de Competição
LGT	Lei Geral das Telecomunicações	SMP	Serviço Móvel Pessoal
MC	Ministério das Comunicações	SNOA	Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado
NGN	<i>Next Generation Network</i> (redes de próxima geração)	SPB	Superintendência de Serviços Públicos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	SPR	Superintendência de Regulamentação e Planejamento
OPI	Oferta Pública de Interconexão	SPV	Superintendência de Serviços Privados
ORPA	Oferta Pública de Preços de Atacado	SRC	Superintendência de Direito dos Consumidores
PFE	Procuradoria Federal Especializada	STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
PGMC	Plano Geral de Metas de Interconexão	SUE	Superintendente Executivo
POI	Ponto de Oferta de Interconexão	SVA	Serviço de Valor Adicionado
PTT	Ponto de Troca de Tráfego	TVA	TV por Assinatura

# Sumário

RESUMO.....	4
ABSTRACT .....	5
LISTA DE FIGURAS .....	6
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	7
<b>1. Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Do Estado provedor de serviços a regulador do setor de telecomunicações .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Das perguntas de pesquisa.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Da metodologia utilizada .....</b>	<b>14</b>
<b>1.4 Da estruturação do presente trabalho .....</b>	<b>16</b>
<b>2. Regulamentação e melhores práticas regulatórias .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Por que regular?.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Definição de AIR .....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Metodologias de AIR .....</b>	<b>23</b>
<b>3. O processo de regulamentação da Anatel.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Estrutura organizacional da Anatel .....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 Planejamento e padronização do processo de regulamentação .....</b>	<b>27</b>
<b>4. Estudo de caso – Regulamento Geral do Consumidor - RGC.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Conclusões preliminares.....</b>	<b>62</b>
<b>5. Estudo de caso - Regulamento Geral de Interconexão – RGI.....</b>	<b>66</b>
<b>5.1 Conclusões preliminares.....</b>	<b>108</b>
<b>6. Conclusões.....</b>	<b>113</b>
<b>7. Referências Bibliográficas.....</b>	<b>117</b>



## **1. Introdução**

### **1.1 Do Estado provedor de serviços a regulador do setor de telecomunicações**

O setor de telecomunicações no Brasil, até o fim da década de 90, era de competência exclusiva do Estado e os serviços de telefonia prestados à população por meio de empresas públicas que integravam o Sistema Telebras.

Naquela época, havia grande demanda reprimida, mesmo nos grandes centros urbanos. Os valores das tarifas eram estabelecidos pelo Governo Federal, que, para controle da inflação, foram congelados por longos períodos e que acabou por impactar na capacidade de geração de caixa da Telebras o que resultou na insuficiência de recursos para os investimentos necessários para a ampliação e melhoria da qualidade das redes de telefonia.

Essa insuficiência se associou à crise econômica e fiscal pela qual passava o governo brasileiro, que se via incapaz de financiar tais investimentos, e a alternativa para aumentar sua receita por meio de tributos se mostrava inviável naquele momento.

O diagnóstico apresentado na exposição de motivos nº 231/MC<sup>1</sup>, de 10 de dezembro de 1996, que encaminhou a proposta de Lei Geral das Telecomunicações, demonstra os sinais de esgotamento do modelo estatal de prestação de serviços que levaram à incapacidade da Telebras de atender à demanda crescente pelos serviços. Àquela época já vislumbrava a possibilidade de introduzir elementos de competição no setor de telecomunicações, por ser um dos setores com maior atratividade de investimentos no cenário mundial. A solução escolhida foi a privatização do setor, em consonância com uma tendência de redução do tamanho do Estado, que já era implementada em outros países. Era o declínio do Estado provedor direto de serviços.

Incorporou-se, naquele momento, o modelo de Estado regulador, que já vinha sendo adotado na Europa e nos Estados Unidos da América desde o fim da década de 70 e que entendia

---

<sup>1</sup> <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331>

necessários a privatização da maioria do setor público, o estímulo à competição, a desregulação, dentre outros (Majone, 1999).

Com a privatização do setor de telecomunicações, concede-se à iniciativa privada o direito de prestação dos serviços e, como contrapartidas, passaram a ser exigidos investimentos que promovessem a melhoria da qualidade e a ampliação das redes, bem como garantissem a continuidade de alguns serviços, em particular a telefonia fixa, que passaria a ser remunerado por meio de tarifas objeto de acompanhamento, revisão e controle estatal.

A consecução dessa nova lógica de exploração de serviços de telecomunicações foi iniciada com a edição da emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que efetivamente quebrou o monopólio estatal ao alterar o artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal para estabelecer que a exploração de serviços de telecomunicações poderia se dar mediante autorização, concessão ou permissão, nos termos de lei que disporia sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Nesse cenário, a Lei Geral das Telecomunicações - LGT, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, foi elaborada imbuída de princípios da gestão pública mais moderna e inspirada na mesma lógica normativa já experimentada em países europeus (Anacom- Portugal, ARCEP-França, Ofcom-Reino Unido) e norte-americanos (FCC - Estados Unidos, CRTC -Canadá).

A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, criada pela LGT, recebeu a competência de, dentre outras, regular o setor por meio da fiscalização, regulamentação e implementação das políticas públicas formuladas pelo Ministério das Comunicações. Ressalta-se que a implementação de políticas públicas pela agência reguladora se dá por meio de estabelecimento de regras ou incentivos e não por investimentos ou provimento direto.

O exercício dessas competências, contudo, enfrenta uma ampla gama de desafios, dentre os quais se destaca o fato de que o processo regulatório brasileiro em geral ainda se encontrar em fase de consolidação institucional, demandando a avaliação e adaptação de experiências de outros países que se posicionam mais à frente nessa trilha, com o fim de implementar as melhores práticas regulatórias.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE insere-se de forma oportuna na questão, dado que figura como um dos principais disseminadores de boas

práticas regulatórias no mundo. Desde 1995, a organização se dedica a estimular as discussões e adoção de melhorias da regulação entre seus países membros, publicando periodicamente recomendações, revisões, guias, *checklists*, etc, com o intuito de garantir uma “governança regulatória efetiva, onde será maximizada a influência da política regulatória na formulação de regras que terão impacto positivo na economia e na sociedade, estando em linha com objetivos básicos das políticas públicas”<sup>2</sup>.

Na perspectiva do setor de telecomunicações brasileiro, é essencial que o arcabouço regulatório seja claro e bem calibrado, para que os investidores tenham a tranquilidade de realizar investimentos e que os consumidores compreendam seus direitos e deveres, traduzindo no bom andamento do setor, viabilizando um ecossistema que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as demandas da população.

Para ilustrar a sua importância, estudos realizados pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN, do Ministério do Planejamento, estimam que para cada real investido no setor de telecomunicações se reflete em um aumento de R\$ 269,401 no PIB<sup>3</sup>, além da criação de empregos e potencial para redução de desigualdades sociais, a depender da região onde são direcionados os investimentos.

Dentro desta perspectiva, é possível identificar iniciativas da Anatel para atualizar seu processo regulatório e, em especial, a tomada de decisão. Uma delas foi o estabelecimento, em seu próprio regimento interno, da obrigação de os Atos de caráter normativo da Agência<sup>4</sup>, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

A AIR pode ser definida como “um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis

---

<sup>2</sup> OCDE, 2012 – Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança, disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>

<sup>3</sup> Informação obtida da Nota Técnica “*Potencial de Investimento do Setor de Telecomunicações*” SEPLAN/MPOG, em 17 de outubro de 2016, disponível em [www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/nota\\_tecnica.pdf](http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/nota_tecnica.pdf).

<sup>4</sup> Art. 62 Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.  
Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório..

impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão”<sup>5</sup>.

É recomendável que a AIR seja introduzida no processo o quanto antes, de preferência no momento da identificação e definição do problema regulatório a ser tratado, permitindo que ela seja uma guia para seleção das possíveis soluções a serem avaliadas<sup>6</sup>. Caso contrário, corre-se o risco de ser limitada por decisões anteriores e acaba por ser uma mera formalidade ou justificativa de uma decisão já tomada.

De forma intuitiva, ao se propor um estudo de impactos parece ser importante que todos aqueles que serão de alguma forma afetados possam se manifestar e participar desse processo, de modo a levar ao órgão regulador insumos para que este elabore sua análise e proponha a solução mais eficiente. Assim, a promoção da participação social consta naturalmente como uma das recomendações de melhores práticas da OCDE.

A participação da sociedade civil no processo regulatório não deve se restringir, contudo, apenas à apresentação de contribuições ao texto da minuta de regulamento já elaborado. Deve o responsável pela regulação proporcionar um ambiente amplo para o diálogo entre os principais atores envolvidos, concedendo espaço para que expressem suas manifestações e promovam um melhor entendimento dos problemas, soluções e objetivos que se pretendem alcançar com a medida a ser proposta, que pode nem mesmo resultar no estabelecimento de um novo regulamento. Essas ações resultam na aproximação entre o órgão regulador e a população em geral, na melhoria da imagem da instituição e conferem um caráter mais democrático ao processo regulatório, trazendo com isso maior legitimidade aos seus resultados.

Além disso, outra inovação decorrente da estruturação trazida pelo Regimento Interno da Anatel em 2013 foi a viabilização da realização de um Planejamento Estratégico e da elaboração da Agenda Regulatória da Agência, instrumentos que organizam e dão transparência e previsibilidade à atuação do órgão regulador, sinalizando à sociedade um cronograma de curto e médios prazos com as atividades regulatórias nas quais todos os interessados serão instados a

---

<sup>5</sup> Definição da Casa Civil em <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air>

<sup>6</sup> Um dos 10 elementos chave para uma Análise de Impacto Regulatório efetivo. “*Building an institutional framework for regulatory impact analysis - OECD (2008)*”

participar. Tratam-se, portanto, de importantes elementos de um processo de melhoria contínua da qualidade do processo regulatório.

Passados cinco anos da edição do atual Regimento da Agência, é possível avaliar como evoluiu o processo de regulamentação e tirar conclusões quanto à utilidade da AIR quanto ao seu papel de subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências e análises ou se esse instrumento na prática é apenas “para inglês ver” pelo fato de ser uma mera formalidade burocrática para justificar uma decisão já tomada, o que o faria cair em descrédito tanto pelo corpo técnico da Agência quanto pelos atores externos.

## 1.2 Das perguntas de pesquisa

No contexto do Estado Regulador, tão importantes quanto os regramentos estabelecidos pela Administração são os procedimentos para a sua elaboração, pois normas carentes de diagnóstico preciso do problema a ser atacado, de análise de seus impactos e dos custos que deverão ser suportados, podem ser muito mais danosas que o próprio problema.

A fim de mitigar os riscos inerentes à regulação está prevista no atual Regimento Interno da Anatel, a obrigatoriedade de prévia elaboração de AIR, com o intuito de aprimorar a qualidade e a transparência de seus processos normativos.

Questiona-se, contudo, se a produção dos Atos normativos vem sendo subsidiada pelas informações e conclusões contidas nas AIRs produzidas, ou mesmo se elas chegam a ser elaboradas.

Nesse sentido, a presente pesquisa será guiada para responder a seguinte pergunta: “a análise de impacto regulatório na Anatel é apenas mais um procedimento burocrático, que se limita a justificar uma decisão já tomada, ou, se trata, de fato, de importante ferramenta que subsidia a tomada de decisão baseada em evidências?”.

Especificamente, ao longo do processo de regulamentação ocorreram alterações ou inserções de regras que criam direitos ou obrigações que não sejam previamente avaliados quanto aos seus custos e benefícios?

Houve resistências ou contestações por parte dos atores externos ao Regulamento aprovado, demonstrando falha na coordenação dos grupos de interesse ou no esclarecimento dos objetivos da regulamentação aprovada?

A pesquisa se mostra bastante oportuna, dado o momento crítico pelo qual passa o país, em que são necessários investimentos para a retomada do crescimento da economia, observando-se que o setor de telecomunicações, como visto anteriormente, é extremamente relevante para essa finalidade. Nesse sentido, é importante que os atores do mercado tenham clara noção das regras e das diretrizes sinalizadas pela Agência reguladora, para que se tenha previsibilidade e melhoria do ambiente de investimentos, cujos retornos só acontecerão em médio e longo prazos.

Soma-se a isso a aprovação da emenda Constitucional 95, que disciplina regra de teto de gastos públicos<sup>7</sup>, o que aumenta a exigência por maior eficiência no uso dos recursos públicos, implicando, dentre outros, a premente necessidade de um processo regulamentar adequado.

Sobre a questão, é importante destacar a iniciativa da Casa Civil da Presidência da República que recentemente retomou as discussões de melhores práticas regulatórias junto às Agências Reguladoras e incluiu os demais órgãos públicos que tenham competência para editar normas que criem direitos ou obrigações setoriais.

Nesse sentido, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), publicou no dia 9 de março de 2018, em seu sítio da internet, os documentos “Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório” e “Guia Orientativo para elaboração de AIR”<sup>8</sup>, que passaram por ampla discussão e consulta pública. Esse trabalho evidencia a relevância da discussão e da análise quanto à efetividade do processo de AIR no âmbito da Anatel.

### **1.3 Da metodologia utilizada**

Como metodologia de pesquisa, será feito o estudo e comparação de casos de dois processos de regulamentação da Anatel, aprovados em períodos distintos, no intuito de avaliar se o processo normativo da Anatel atende o que dispõe seu regimento interno e se segue as recomendações da literatura especializada, se aproximando das melhores práticas internacionais.

---

<sup>7</sup> Emenda Constitucional 95, aprovada em dezembro de 2016, que limita por 20 anos os gastos públicos.

<sup>8</sup> Documentos disponíveis em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao>

Foram selecionados para estudo e comparação o Regulamento Geral dos Direitos do Consumidor de Telecomunicações, aprovado em 7 de março de 2014, e o Regulamento Geral de Interconexão, aprovado em 17 de julho de 2018. A escolha de tais casos se justifica pela distância de tempo entre eles, o que permitirá verificar as eventuais evoluções nos seus procedimentos que visem se alinhar com as melhores práticas regulatórias segundo o referencial teórico, como, por exemplo, a identificação do problema, previsão de múltiplas alternativas, avaliação de custos e benefícios, dentre outros.

Se buscará as perguntas formuladas por meio da análise documental dos processos dos Regulamentos selecionados. A pesquisa se orientará em três eixos analíticos, devendo responder as seguintes questões:

- a) Processo de regulamentação baseado em evidências
  - i. O problema regulatório está sendo identificado?
  - ii. Em que momento do processo normativo a AIR é incorporada?
  - iii. Quais metodologias de AIR são empregadas?
  - iv. Estão sendo propostas e analisadas alternativas diversas para a solução dos problemas regulamentares identificados?
  - v. Como é implementado o processo de formulação de normas pela Agência?
  - vi. Quais estruturas foram responsáveis pela elaboração dos estudos de viabilidade e impacto?
  - vii. Quais os papéis e responsabilidades dos atores envolvidos, internos e externos à Agência, no processo de elaboração dos Atos normativos?
- b) Participação social no processo normativo
  - i. É promovida pela Anatel a participação social no seu processo normativo?
  - ii. Quais alternativas (formais ou informais) de participação social vêm sendo promovidas pela Anatel no seu processo normativo?
  - iii. O ambiente disponível para fins de participação social conta com representantes dos principais grupos de interesse, quais sejam: governo, consumidores e prestadoras?
- c) Resistências à norma aprovada
  - i. Há resistências ou contestações administrativas por parte dos atores externos à norma aprovada?

- ii. Há decisões do Conselho Diretor da Anatel que venham a suspender a eficácia de regras aprovadas pela própria Agência?
- iii. Há ocorrência de decisões judiciais que suspendam os efeitos das regras aprovadas pela Agência Reguladora?
- iv. Como é feito o monitoramento das regras estabelecidas para que se verifique o atingimento dos objetivos que justificaram a criação das regras?

#### 1.4 Da estruturação do presente trabalho

Para os fins de organização do trabalho, ele será estruturado em seis capítulos, cada qual dedicado a uma etapa do estudo.

No primeiro capítulo serão apresentados os princípios de uma boa regulação, serão trabalhados o conceito de Análise de Impacto Regulatório, sua importância e suas características e os principais desafios para sua implementação.

No segundo capítulo, será estudado o processo regulatório da Anatel e será apresentada a estrutura da Agência e quais as competências dos seus órgãos internos no que tange o processo de regulamentação. Serão também abordados os instrumentos de planejamento estratégico e agenda regulatória, em linha com o referencial teórico construído no capítulo 1.

O capítulo três será dedicado a apresentar os processos que resultaram na publicação do Regulamento Geral dos Direitos dos Consumidores de Serviços de Telecomunicações – RGC, do Regulamento Geral de Interconexão. O capítulo será subdividido nas principais fases do processo buscando esclarecer como evoluíram as propostas de criação ou modificação de obrigações ou direitos. Será dada especial atenção:

- à identificação do problema merecedor da intervenção regulatória da Agência,
- aos mecanismos de participação social, tendo em vista a sua importância não apenas para a transparência e legitimidade do processo, mas também para a obtenção de informações essenciais para a identificação do problema,
- às possíveis soluções e dos impactos sobre a sociedade, e
- à deliberação do Conselho Diretor, uma vez que a melhor tomada de decisão é o fim pretendido com a adoção da ferramenta de AIR.

No quarto capítulo serão comparados os resultados dos dois capítulos anteriores e serão apresentadas propostas de melhoria para o processo regulatório da Anatel.





## 2. Regulamentação e melhores práticas regulatórias

Cada vez mais se torna evidente a necessidade de que os governos pensem melhor antes de tomar uma decisão que incorrerá em novos custos, seja pela criação de uma regra, seja pela aplicação de recursos em uma política pública.

Na verdade, alguns países já se debruçam sobre esse tema desde o início dos anos 90. A Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE congrega dezenas de países que vêm desenvolvendo e aprimorando o uso de ferramentas que promovam uma boa governança.

A OCDE define regulação de boa qualidade como “uma base essencial para que as nações sejam um lugar agradável e próspero para viver, trabalhar e fazer negócios, protegendo o meio ambiente e todas as partes da sociedade”<sup>9</sup>.

Os órgãos reguladores possuem o desafio de estimular os setores sob sua jurisdição de modo a promover um ambiente saudável de competição, que proporcione o equilíbrio do atendimento aos anseios dos atores envolvidos.

Para fins de avaliação do que seria considerada uma boa prática regulatória a OCDE recomenda<sup>10</sup> que sejam atendidas as seguintes questões:

1. O problema está devidamente definido?
2. A ação do governo é justificada?
3. A regulação é a melhor forma de ação do governo?
4. A proposta está fundada em uma base legal sólida?
5. Qual o nível de governo mais apropriado para a ação (avaliar a necessidade de coordenação quando houver múltiplos atores envolvidos)?
6. Os benefícios esperados justificam (superam) os custos?
7. É transparente à toda a sociedade a distribuição dos efeitos da ação?
8. A regulação é clara, consistente, compreensível e acessível a todos os interessados?
9. Houve oportunidade para que todos os interessados apresentassem seus pontos de vista (participação social)?

---

<sup>9</sup> Trecho extraído da publicação **OECD 2014: The governance of regulators**: “A high quality regulatory environment is an essential foundation for all nations to be an enjoyable and prosperous place to live, work, and do business, while protecting the environment and all parts of society. High performing regulators play a key role in achieving these outcomes while also encouraging innovation and fostering productivity and growth.”

<sup>10</sup> OECD Recommendation of the council of the oecd on improving the quality of government regulation, 1995.

10. Foram previstos incentivos e mecanismos que garantam que os atores respondam de acordo com os objetivos da regulamentação?

Uma vez atendidas todas essas questões, pode-se considerar que o processo de desenho de regras atende os requisitos considerados como de melhores práticas aceitas internacionalmente.

## **2.1 Por que regular?**

Antes de iniciar qualquer ação é preciso se perguntar se e quando o Estado deve atuar. Devem ser avaliadas as capacidades do Poder Público para fazer com que o administrado siga as regras de forma efetiva. Ainda, se o problema identificado deve ser considerado como prioritário, quando comparado a outros que já configuram necessidades de intervenção estatal.

Deve-se lançar mão da regulação quando for identificada a superação dos benefícios frente aos custos decorrentes de uma nova regra.

Ademais, quando o mercado, por si só, não atinge níveis adequados de eficiência, a regulação pode vir a ser necessária. Quando são identificadas falhas de mercado, o estado deve atuar de modo a aumentar a sua eficiência.

Por exemplo, em um mercado idealmente eficiente, é necessário que tanto os compradores quanto os vendedores possuam acesso às informações. Note-se, contudo, que na realidade as informações não são amplamente acessíveis ou é alto o custo para sua obtenção, de modo que o governo pode, por meio de criação de regras, determinar que as empresas forneçam aos consumidores as informações necessárias para que estes possam tomar a melhor decisão quanto a qual produto adquirir.

Entretanto, é importante avaliar e demonstrar que a solução para resolver o problema não ensejará altos custos, sob pena de, ao tentar resolver o problema, acabe-se por criar outro ainda mais grave. Observe-se que outras práticas, embora não sejam falhas de mercado, também podem ensejar regulação. A título exemplificativo, eventualmente nos deparamos com situações em que as empresas em setor competitivo podem decidir atender apenas os clientes potencialmente mais rentáveis, prática denominada *cream-skimming*. O governo, por sua vez, em casos que considerar o serviço como essencial como água, energia elétrica e telecomunicações, pode intervir no mercado para assegurar a universalização do serviço e garantir a continuidade da sua prestação. Isso pode se dar por meio de subsídios, subsídios cruzados, previsão de obrigações de universalização aos entrantes, etc.

Mesmo que tais medidas regulatórias possam ser criticadas sob a ótica da eficiência econômica, tais ações são justificadas para atendimento de políticas sociais.

As falhas de mercado também podem ser observadas em mercados onde há competição. Algumas empresas podem tentar praticar o preço predatório, que é definido por uma redução artificial do preço ficando abaixo do seu custo de produção, por um tempo suficientemente longo, com o objetivo de quebrar seus concorrentes e, então dominar o mercado. Após a saída dos seus competidores do mercado, a empresa eleva seus preços, muito acima do seu custo marginal, às custas dos consumidores, para recuperar os prejuízos acumulados durante a prática do preço predatório.

A existência de barreiras à entrada e à saída de um *player* no mercado pode permitir um maior período de conforto à empresa que pratica essa predação, até que uma nova empresa entre nesse mercado, de maneira que o regulador, para evitar essa prática inadequada, deve estimular a competição, diminuindo as barreiras à entrada de novas empresas, bem como sua eventual saída. Adicionalmente, podem ser estabelecidas regras rígidas (por meio de leis antitruste, por exemplo), com previsão de sanções pesadas aos infratores da ordem econômica.

Uma prática comum das empresas do setor de telecomunicações, em virtude da grande economia de escala e necessidade de altos investimentos, é o de dificultar a entrada de novos *players* ao aumentar os custos para compartilhamento de suas redes ou ao alegarem dificuldades para implementar a interconexão. Para coibir esse tipo de prática, o regulador desenvolveu ferramentas como a arbitragem no âmbito administrativo, a edição de regulamentos que estabeleça um ambiente de comercialização das ofertas de produtos no mercado de atacado, onde as empresas que detenham poder de mercado significativo publiquem seus preços de forma transparente e não discriminatória.

Em suma, se o regulador entende que há um problema que justifique sua intervenção, é necessário que se identifiquem possíveis soluções alternativas, além da própria regulação, a fim de que sejam comparadas quanto aos seus custos e benefícios e seja possível escolher a melhor opção (National Audit Office, 2005<sup>11</sup>; OCDE 2012<sup>12</sup>).

No Brasil, observa-se um fenômeno denominado “voracidade legiferante” (Cherobim, Junior e Rigo, 2016; Marcacini, 2009), que se caracteriza por uma intensa atividade de formulação de regras, normatização, edição de leis, decretos, etc. Observa-se que tais atividades, muitas vezes, carecem de prévia avaliação dos benefícios que se esperam auferir e dos custos que deverão suportados pelos envolvidos, sejam entes do setor, seja a própria administração pública. Além

---

<sup>11</sup> Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05, National Audit Office – NAO/UK

<sup>12</sup> *OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance, 2012*

disso, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e a desatualização das normas impactam negativamente a eficiência e eficácia desses atos normativos.

Recentemente, o governo federal do Brasil consolidou em um único documento as melhores práticas adotadas pelos órgãos reguladores do Brasil e do Mundo, sendo intitulado “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR<sup>13</sup>” publicado em agosto de 2018 e será uma fonte de referência recorrente nessa dissertação.

## **2.2 Definição de AIR**

A regulação pode produzir tanto benefícios, quanto malefícios, devendo ela, portanto, ser objeto de avaliação, caso a caso, para se prever sua contribuição para atingimento dos objetivos estratégicos da política pública (Kirkpatrick, Parker e Zhang, 2004).

A OCDE alerta que os governos precisam trabalhar de forma sistemática, de modo a garantir que a regulação que é desenvolvida e implementada seja da mais alta qualidade, já que são caros para a sociedade os custos de uma má regulação. A baixa qualidade da regulação reflete no aumento dos custos dos negócios, que, por sua vez impactam nas empresas e na sociedade como um todo, diminuindo, assim, a habilidade do governo de atingir seus objetivos<sup>14</sup> (OCDE, 2008).

A Análise de Impacto Regulatório - AIR é um dos instrumentos à disposição dos governos para auxiliar na formulação de políticas regulatórias, de modo a antever (estimar) seus impactos, custos, benefícios, incluindo-se sua validade.

Além disso, pode ser entendido como propósito de uma AIR o de explicar os objetivos de uma proposta regulatória, o risco a ser endereçado e as alternativas para atingir os objetivos. Dessa forma, deve se dar transparência às estimativas dos custos esperados, bem como os benefícios a serem entregues aos alvos da regulação e como se dará o cumprimento das regras e as consequências pelo seu descumprimento (*UK National Audit Office, 2002*).

Além de auxiliar na formulação de políticas, a AIR se mostra igualmente útil na avaliação das regras em vigor. Ao medir os resultados e custos, é possível identificar regras que precisam ser revistas ou até mesmo revogadas.

Em síntese, para que a AIR cumpra o seu papel ela deve diagnosticar um problema, refletir sobre a real necessidade de se regular a matéria e promover a investigação das melhores formas de se realizar a regulação (Casa Civil, 2018).

---

<sup>13</sup> Diretrizes gerais e Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR) , disponível em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/pasta-retirados/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air>

<sup>14</sup> Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis – OCDE 2008.

Mas não é trivial a análise a ser feita, já que a regulação normalmente possui uma ampla gama de efeitos, muitas vezes ocultos ou de difícil detecção antecipada, que podem afetar múltiplos grupos da sociedade e serem de diferentes tipos.

Diante das dificuldades de se conduzir um estudo detalhado de impacto regulatório, torna-se ainda mais importante observar as experiências internacionais nesse campo, a fim de se não apenas incorporar as iniciativas que deram certo, mas também evitar incorrer nos mesmos erros. Nesse sentido, podem ser resumidas as principais etapas que uma AIR deve seguir<sup>15</sup>:

- Definição do contexto da política e seus objetivos;
- Identificação sistemática do problema, identificando-se as falhas de mercado e a competência do agente estatal para atuar sobre elas;
- Identificação e definição das possíveis alternativas de ação (regulatórias e não-regulatórias) e escolha dos critérios de análise, incluindo-se o *status quo*;
- Identificação e quantificação dos impactos de cada uma das possíveis alternativas consideradas, incluindo custos, benefícios e efeitos distributivos;
- Desenvolvimento de estratégias de *enforcement* e *compliance* para cada opção, incluindo sua eficiência e eficácia;
- Desenvolvimento de mecanismos de monitoramento para avaliar o sucesso da proposta da política, de modo que os dados possam realimentar os futuros processos de desenhos de respostas regulatórias;
- Ampla pesquisa junto aos personagens envolvidos;
- Recomendação para a adoção de uma medida.

Além disso, são reconhecidas como melhores práticas a serem incorporadas:

- Integrar o AIR ao processo de tomada de decisão;
- Maximizar o comprometimento político para adoção do AIR;
- Alocar, cuidadosamente, as responsabilidades para os elementos do AIR;
- Treinar os reguladores;
- Utilizar método analítico consistente, porém flexível;
- Desenvolver e implementar estratégias para coleta de dados;
- Priorizar os esforços de AIR (utilizar para as iniciativas com maiores impactos);
- Comunicar os resultados, promover a transparência;

---

<sup>15</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis. OCDE 2008.

- Promover a participação social (população, grupos de interesse, etc);
- Aplicar AIR nas novas regulamentações e nas vigentes.

Conforme abordado anteriormente, é importante estar atento às más práticas, já identificadas em experiências anteriores, de modo a evita-las:

- Sistemas de AIR muito ambiciosos;
- Metodologia fora do alcance dos reguladores;
- Falha na medição da capacidade técnica para AIR;
- Falta de constante capacitação;
- Ausência ou dificuldade de obtenção de dados
- Falta de participação social;
- Falta de coordenação e comunicação;
- Elaboração da AIR como mera obrigação e;
- AIR como justificativa para decisões tomadas.

### 2.3 Metodologias de AIR

Para a obtenção de maior efetividade da ferramenta da AIR, deve-se observar a diversidade de normativos (leis primárias, legislação secundária ou regulamentação específica) e a necessidade de definir critérios claros e regra de priorização, ou seja, usar a AIR para as políticas regulatórias de maior impacto na sociedade e na economia.

Mas como comparar os benefícios e os custos associados a uma proposta de ação do governo? Para isso, foram recomendadas pela OCDE<sup>16</sup> metodologias para subsidiarem a elaboração dos relatórios de AIR. Com base no documento “*Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*” será apresentado a seguir um resumo das metodologias mais utilizadas atualmente pelos países membros da OCDE:

- Custo-Benefício;
- Custo-efetividade;
- Multicritério.

Cabe ressaltar que, uma mesma metodologia quando utilizada em diferentes países podem ser adotados critérios distintos para realização da análise, a depender da política ou da realidade de cada instituição ou país. Por exemplo, nos Estados Unidos, se uma proposta de política tiver seu

---

<sup>16</sup> OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, 2008:9-16.

custo estimado em valor superior a 100 milhões de dólares/ano<sup>17</sup>, obrigatoriamente deverá ser realizada uma análise de custo benefício completa, independentemente sobre qual grupo recairá tais custos.

Já no Brasil, recomenda-se<sup>18</sup> que as AIRs de nível II, ou seja, aquelas cujo problema regulatório seja significativamente mais complexo venham acompanhadas de análise quantitativa que permitam mensurar e comparar, de forma objetiva, os custos e benefícios das alternativas identificadas. Para as demais, fica a critério do órgão regulador o emprego de metodologias de caráter mais qualitativo e de menor custo de elaboração.

### **Análise Custo-Benefício**

O principal objetivo da AIR é orientar a tomada consciente de decisão sobre a solução para um problema do mercado, o que usualmente passa pela mensuração dos benefícios de uma política e compará-los aos custos decorrentes de implantação, para verificar se os benefícios superam os custos. Com essa definição, a primeira forma que podemos enxergar a AIR é uma análise de custos/benefícios, que, é considerada a de melhor prática.

Para medir os benefícios e os custos, é necessário, a rigor, quantificá-los e monetizá-los, de modo a permitir a comparação entre eles. Além disso, é preciso estabelecer uma janela temporal suficientemente grande para que se seja possível comparar medidas alternativas e os impactos em diferentes grupos. Ainda com relação ao aspecto temporal da análise, torna-se necessário trazer esses custos futuros para valores presentes.

Se os custos são um desafio para serem quantificados, dadas as incertezas inerentes a eventos futuros, maior ainda é a complexidade quando se trata de quantificar os benefícios esperados pela regulação. Essa característica decorre, principalmente, do fato de que os benefícios não possuem um valor de mercado aparente, como, por exemplo, vidas salvas, poluição ou degradação ambiental. Mesmo que não seja possível monetizar os benefícios, é importante que ao menos se estime o tamanho dos benefícios, como, por exemplo, quantos municípios ou regiões serão contemplados, quantas vidas seriam salvas, etc.

Alternativamente, existem outras metodologias para se estimar os benefícios e custos de uma regulação, como já adiantado no início deste tópico.

---

<sup>17</sup> OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Country profile – United States acessado em 01/11/2018 no endereço: [www.oecd.org/publications/oecdregulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm](http://www.oecd.org/publications/oecdregulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm)

<sup>18</sup> Diretrizes gerais para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR



### **Análise Custo-Efetividade**

O custo-efetividade é uma variante do custo-benefício, porém de menor complexidade, demandando menos recursos para ser conduzida. Ela é utilizada para determinar qual solução regulatória, dentre duas ou mais possibilidades, é a que possui menores custos envolvidos, ou seja, para atingir um objetivo, qual seria a mais eficiente.

Diferentemente da análise de custo-benefício, a custo-efetividade não quantifica os benefícios a serem atingidos, o que demanda menor esforço. Por outro lado, essa metodologia não esclarece a dúvida sobre a real necessidade de se implementar uma política, já que ela parte da premissa de que tal necessidade existe, devendo apenas mensurar qual das soluções disponíveis incorrerá em menor custo (mais eficiente).

### **Análise Multicritério**

O método multicritério permite decisões transparentes e sistemáticas, mesmo quando não é possível estimar de forma precisa os impactos regulatórios.

Esse método se baseia na identificação dos objetivos da política e então determinam-se todos os fatores (ou critérios) que indicam(riam) o atingimento desses objetivos. Esses critérios são, então, ordenados em termos de sua importância. Então, com essa tabela de critérios, são atribuídos valores (pesos) que serão utilizados para estimar o impacto de cada política quanto àquele quesito.

Por fim, obtém-se uma avaliação quantificada e ranqueada das políticas objeto de análise, que, por sua vez, pode ser utilizada como um complemento (ou alternativa) à Análise de Custo-benefício, quando os custos e benefícios não podem ser monetizados e nos casos em que o endereçamento de fatores distributivos é mais valorizado frente aos benefícios líquidos da regulação em si.

### **3. O processo de regulamentação da Anatel**

Até abril de 2013, a estrutura organizacional da Anatel era orientada pela divisão de serviços de telecomunicações, sendo composta pelas superintendências de Serviços Públicos - SPB (telefonia fixa), Serviços Privados – SPV (destacando-se a telefonia celular e banda larga) e Serviços de Comunicação de Massa – SCM (agregava as diferentes modalidades de TV por assinatura).

Assim, cada Superintendência era subdividida em gerências que tratavam dos processos de outorga, controle de obrigações e regulamentação.

A Gerência de Regulamentação tinha como responsabilidade principal a de estabelecer o regramento para cada serviço sob sua responsabilidade, não havendo uma efetiva coordenação entre as superintendências para que a normatização de assuntos similares (como direito dos consumidores) entre os diferentes serviços de telecomunicações fosse feito de maneira similar ou harmônica.

#### **3.1 Estrutura organizacional da Anatel**

A partir de abril de 2013, com a vigência do novo Regimento Interno da Anatel – RIA, foi previsto, na sua estrutura organizacional, que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR seria a responsável pela proposição de elaboração e atualização dos regulamentos da Agência e dos atos de caráter normativo, além de ser responsável pela realização de estudos de impacto regulatório<sup>19</sup>. O Regimento Interno prevê que todas as demais Superintendências e Gerências devem participar dos processos normativos sob a coordenação da SPR, inclusive na elaboração da AIR<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Art. 155. A Superintendência de Planejamento e Regulamentação tem como competência:  
(...)  
IV - propor a elaboração e atualização da regulamentação, ouvidas as Superintendências relacionadas aos respectivos temas;  
V - realizar estudos de impacto regulatório  
VII - submeter à aprovação propostas de atos normativos e de adequação legislativa;

<sup>20</sup> Art. 239. São competências comuns das Gerências, em suas respectivas áreas de atuação:  
III - participar da elaboração de atos normativos de sua competência previstos neste Regimento Interno, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação e outras Superintendências relacionadas ao tema;  
XIII - identificar possíveis inconsistências regulatórias e solicitar alterações ou elaboração de nova regulamentação;

Art. 242. São competências comuns aos Superintendentes:

Ainda no trâmite do processo normativo, é prevista a manifestação obrigatória da Procuradoria Federal Especializada - PFE<sup>21</sup> para que ela emita seu parecer jurídico. No processo de regulamentação a PFE analisa os aspectos formais e atendimento aos requisitos previstos no regimento interno da Anatel, auxilia na análise da consistência regulatória e legal, além de opinar sobre o mérito das propostas de regulamentação.

Ao Conselho Diretor, órgão máximo da agência, compete o poder normativo da Agência e aprovação de todos os trâmites do processo, como a aprovação da agenda regulatória e do plano estratégico, da realização de consultas públicas, audiências públicas e aprovação do regulamento<sup>22</sup>.

### **3.2 Planejamento e padronização do processo de regulamentação**

Os procedimentos de elaboração, revisão, implementação e monitoramento da regulamentação foram disciplinados pela portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015. Ela já se inspirava nas melhores práticas internacionais no que se refere aos conceitos de Análise de Impacto Regulatório, destacando-se a previsão da realização de tomadas de subsídios como uma das formas de participação social e de obtenção de insumos para a regulamentação baseada em evidências.

Na leitura da portaria fica clara a intenção de transformar o processo de regulamentação em projetos, de maneira planejada e transparente permitindo a qualquer interessado acompanhar o andamento da Agenda Regulatória, com vigência (e revisão) bienal.

A Agenda Regulatória é um instrumento de planejamento que se assemelha a um relatório de gestão, onde são identificados todos os regulamentos que serão trabalhados pelas áreas internas

---

III - coordenar a elaboração e submeter à aprovação atos normativos de sua competência previstos neste Regimento Interno, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação e outras Superintendências relacionadas ao tema;

<sup>21</sup> Art. 39. A Procuradoria, de ofício ou por consulta devidamente formalizada, pronunciar-se-á nos casos de dúvida quanto à matéria jurídica, e ainda, a critério do Conselho Diretor ou de um de seus membros.

§ 2º A Procuradoria será necessariamente ouvida nos procedimentos licitatórios, de elaboração de atos normativos, de anulação, de revisão em Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado), de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

<sup>22</sup> Art. 133. São competências do Conselho Diretor, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável:

V - exercer o poder normativo da Agência relativamente às telecomunicações, nos termos do art. 17 do Regulamento da Agência;

XXIII - aprovar as Diretrizes Gerais e o Plano Estratégico da Agência, incluindo seus programas, projetos e atividades, com seus respectivos indicadores e metas;

LXIII - aprovar a Agenda Regulatória da Anatel;

da Anatel nos próximos dois anos. O status da Agenda é atualizado semestralmente, demonstrando os avanços alcançados e quais são as próximas etapas de cada um dos processos.

Ainda, na Agenda é apresentada a correlação entre cada um dos projetos de regulamentação e os objetivos estratégicos previstos no Plano Estratégico da Anatel.

Para fins ilustrativos, foi extraído trecho do relatório de acompanhamento da Agenda Regulatória 2015/2016<sup>23</sup>, referente à revisão do regulamento de interconexão, objeto de estudo da presente dissertação:

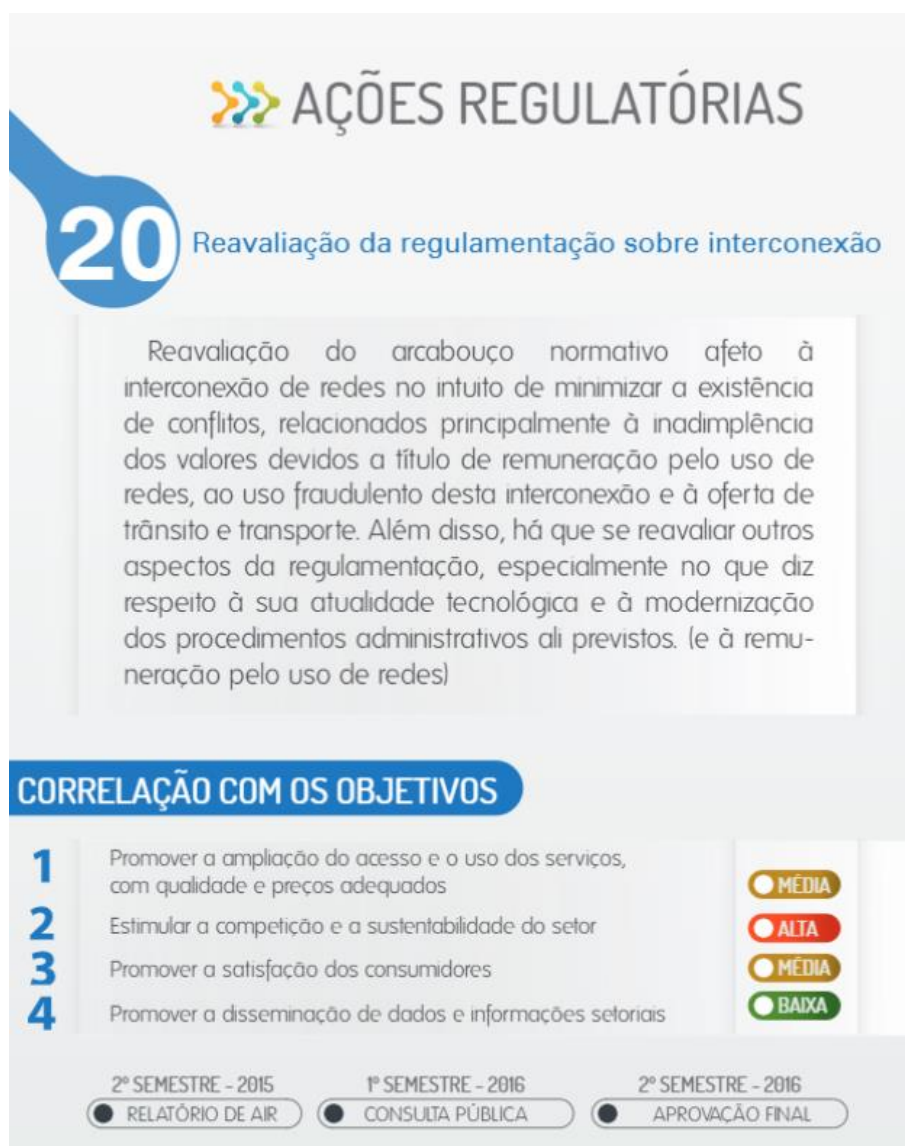


Figura 1: Relatório da Agenda Regulatória 2015/2016

<sup>23</sup> As Agendas Regulatórias são publicadas no sítio da Anatel no endereço: <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/agenda-regulatoria>

Essa Portaria aprovou um fluxograma para o processo de regulamentação, além de terem sido definidos novos conceitos e atribuídas responsabilidades a todos os atores envolvidos.

O fluxograma do processo consta do Anexo I da Portaria 927 e pode ser resumido na forma de diagrama abaixo:

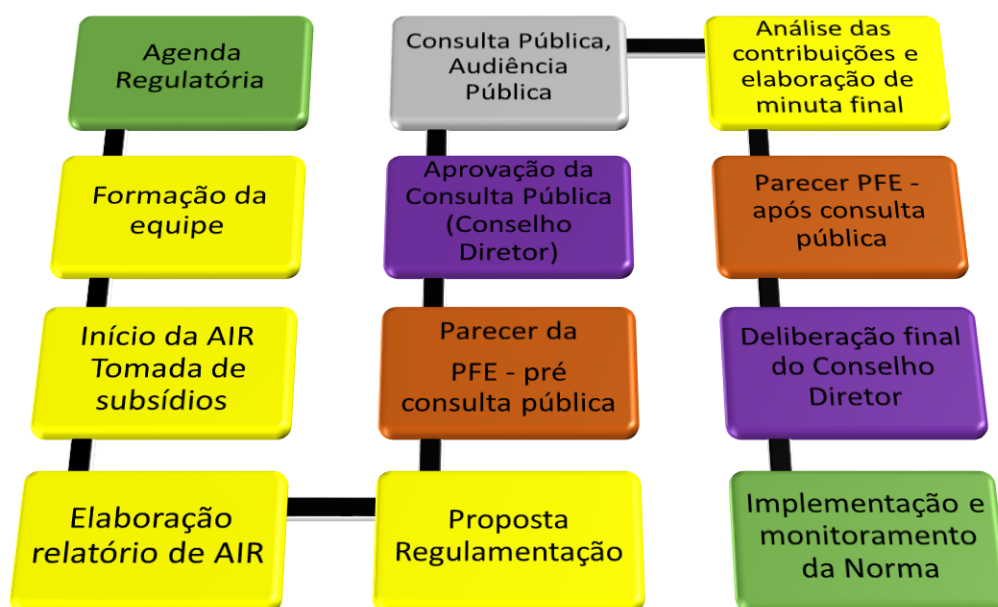


Figura 2: Fluxo simplificado do processo de regulamentação

Elaboração própria

A partir dessa sistematização passou a ser possível uma melhor gestão sobre os projetos de regulamentação em andamento, com o estabelecimento de prazos e metas para a execução do processo, com a priorização de temas considerados mais importantes e na hipótese de surgimento de um novo problema regulatório que demande a atenção imediata da Agência prevê-se a necessidade de revisão da Agenda Regulatória.

Além disso, ficou estabelecido pela Portaria nº 927 que processo de regulamentação deve ser orientado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - compatibilidade com o Plano Estratégico da Agência;*
- II - simplificação e celeridade administrativas;*
- III - redução de custos para provimento dos serviços;*
- IV - melhoria da qualidade regulatória;*
- V - consolidação e simplificação do arcabouço normativo;*
- VI - planejamento e transparência da atuação do regulador;*

*VII - aprimoramento do ambiente de negócios;  
VIII - fortalecimento da participação social; e,  
IX - observação da perspectiva do usuário nas decisões da Anatel.*

Embora tenha sido prevista a necessidade de se elaborar a análise de impacto da regulamentação, a formalização de um processo sistematizado de elaboração desses estudos só ocorreu em agosto de 2018, com a publicação do Manual de Boas Práticas Regulatórias<sup>24</sup>

Esse documento se inspira nas principais recomendações de organismos internacionais, como a OCDE e União Internacional de Telecomunicações, além de contar com a colaboração da Casa Civil e ter buscado experiências de outros órgãos públicos brasileiros e de experiências de administrações de outros países. Foi fonte de informações teses de doutorado e dissertações de mestrado.

O documento se propõe a descrever e sistematizar as principais etapas do processo de regulamentação, como o planejamento, com a construção da agenda regulatória e gestão dos projetos de regulamentação.

Ainda, serve como um guia para elaboração de uma análise de impacto regulatório, com a avaliação do nível de profundidade necessária para cada caso a ser estudado.

A participação social também ganha relevância na medida em que são descritas as três principais alternativas de interação com agentes externos quando se trata de processo de normatização.

Por fim, são também consideradas as medidas de avaliação do resultado da regulamentação, as formas de se medir a efetividade e eficácia da norma posta. Considera-se importante a necessidade de se avaliar o estoque regulatório, para fins de revisão e manter a coerência do arcabouço regulatório, para que ele não se torne uma barreira ou empecilho para a inovação e realização de investimentos.

Nota-se uma evolução na sistematização e padronização dos processos de regulamentação da Agência e se percebe uma atenção quanto à publicidade dos documentos elaborados, podendo ser facilmente acessados por qualquer interessado.

---

<sup>24</sup> Manual de Boas Práticas Regulatórias, publicado em agosto de 2018 e disponível no endereço: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348609&pub=original&filtro=1&documentoPath=348609.pdf>

#### **4. Estudo de caso – Regulamento Geral do Consumidor - RGC**

No dia 15 de maio de 2010, em atendimento ao disposto no Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008 – “Decreto SAC” e considerando a convergência tecnológica dos serviços de telecomunicações e as ofertas de pacotes “combos”, a Superintendente Executiva, determinou<sup>25</sup> que fosse constituído Grupo de Trabalho composto por todas as 5 Superintendências (Serviços Públicos, Serviços Privados, Serviços de Comunicação de Massa, de Universalização e de Radiofrequência e Fiscalização) para que fossem encaminhadas ao Conselho Diretor da Anatel proposta de Regulamento Único de Cobrança e Regulamento Único de Atendimento para STFC (telefonia Fixa), SMP (telefonia móvel), SCM (banda larga) e Serviços de Televisão por Assinatura. Ressalta-se aqui, que vigia naquele momento o Regimento anterior à abril de 2013, quando as superintendências eram divididas por serviço, como vimos rapidamente no capítulo anterior.

Ficou estabelecido o prazo de 60 dias para a conclusão dos trabalhos e que o grupo seria coordenado pela Superintendência de Serviços Públicos (SPB).

Os trabalhos tiveram início no dia 27 de maio de 2010, em reunião convocada pela SPB e na qual foi apresentado cronograma de reuniões 14 reuniões para os meses de junho e julho de 2010, que tratariam alternadamente dos dois regulamentos em discussão, de modo que fosse atendido o prazo estabelecido na Portaria que criou o GT.

Na primeira reunião foi anunciado que já haviam sido elaboradas pela SPB as minutas dos dois Regulamentos e que os documentos seriam encaminhados aos demais integrantes para sua avaliação.

A metodologia de trabalho consistiria na leitura, artigo a artigo, dos regulamentos, com previsão de tempo para que os membros pudessem se manifestar.

As Atas de Reunião foram anexadas ao processo e nelas foram registrados os principais pontos de discussão e os seus encaminhamentos.

As minutas de regulamento objetivavam inicialmente harmonizar os conceitos, obrigações e direitos previstos nos diversos Regulamentos de Serviço vigentes à época.

---

<sup>25</sup> Conforme Portaria nº 508/2010/SUE, de 15 de maio de 2010, disponível para consulta no processo 53500.011324/2010, pág. 5 do Volume 1.

Dentre as obrigações nos diversos serviços de telecomunicações, se destaca a proposta para prazo máximo permitido para emissão do documento de cobrança. Foi proposto pela área técnica o prazo de 90 dias, (inferior aos 150 dias permitidos para a modalidade de ligações de longa distância internacional) sob a justificativa de “incentivar a agilidade na cobrança pelas prestadoras e evitar conflitos com usuários devido a débitos antigos”. Ressalte-se que não fora avaliado o relacionamento com as prestadoras que atuam nos demais países que são responsáveis pelo envio das informações e custos das ligações iniciadas ou terminadas no território onde atuam.

Outro ponto que merece destaque refere-se à obrigação da prestadora de comunicação prévia e posterior, por escrito, quanto à suspensão do serviço e rescisão contratual por inadimplência do assinante. O destaque desse ponto se deve ao fato de que essa obrigação era prevista para o serviço de TV por assinatura e que a proposta seria expandi-lo aos demais serviços, mais uma vez se uma preocupação quanto aos custos que se incorreriam com a nova obrigação, tampouco quanto aos benefícios pretendidos com tal medida.

Com o objetivo de harmonização, foi proposta padronização de outras obrigações. O foco nesse trabalho foi buscar a correspondente necessidade de revogação de dispositivos nos diversos Regulamentos de Serviço que tratavam de alguma maneira do assunto.

Entretanto, os trabalhos do GT, foram temporariamente suspensos devido à divergência quanto à necessidade de haver um único regulamento que tratasse dos temas Atendimento e Cobrança (posição da SPB) em contraponto à possibilidade de harmonização dessas mesmas regras nos distintos regulamentos de serviços, respeitando a realidade de cada setor e maturidade da revisão dos regulamentos (posição da SPV e SCM). Não havendo consenso, a proposta de unificação foi encaminhada à SUE para que tomasse a decisão final sobre o assunto.

Em tratativas entre as áreas técnicas e a SUE, entendeu-se necessário incorporar às discussões do GT o tema ofertas conjuntas de serviços de telecomunicações, como as ofertas “combo”, que já estavam se tornando comuns (*triple play*) e com previsão de consolidação desse modelo de negócio no curto prazo.

No dia 20 de julho, diante do impasse sobre qual a melhor forma para atender ao objetivo de trazer maior clareza e percepção dos usuários quanto às regras, deveres e direitos relativos à prestação dos serviços de telecomunicações, foi ampliado em 30 dias o prazo inicialmente previsto na Portaria nº 508/2010/SUE para que fosse apresentado o produto final do GT, o que veio a ser formalizado por meio da Portaria nº 740/2010/SUE.



No dia 24 de agosto, foi elaborado o Informe conjunto nº 1/2010/PBOAC/SPB/SPV/SCM/SUN/SRF/SUE/ARU, no qual foram levantados os principais pontos comuns entre a regulamentação dos 4 serviços objeto de estudo, com o objetivo de promover uma harmonização entre si e com o Decreto do SAC.

Nas discussões havidas entre os diferentes órgãos que compunham a área técnica, foi possível observar um exercício semelhante ao de uma análise de impacto regulatório, mesmo que rudimentar.

Nesse exercício, a SUE levantou alguns questionamentos sobre cada um dos dispositivos que foram considerados mais relevantes durante as discussões, para que cada órgão expusesse seu entendimento. Por exemplo, no tema Atendimento, o tópico “Tempo de espera para o atendimento” previa a regra mais restritiva de espera máxima de 10 minutos em, no mínimo, 95% dos casos. Assim a SUE apresentou as seguintes perguntas:

1. Os usuários reclamam do tempo de espera de atendimento presencial?
2. A existência da referida regra é suficiente para forçar a criação de uma estrutura mais eficaz para o atendimento do usuário?

Percebe-se nesse ponto, uma preocupação em se identificar se há realmente um problema que mereça ser resolvido pela Agência Reguladora. Para esses questionamentos, nem todos os órgãos do GT responderam.

Ademais, a SCM e a SPV tinham a percepção de que as reclamações dos usuários tinham como fato motivador a oferta e atendimento na oferta conjunta de mais de um serviço de telecomunicações, conhecidos como Combos. Além disso, relataram que os processos de revisão dos regulamentos de serviço encontravam-se em diferentes estágios de elaboração e tramitação, além de que dadas as particularidades de cada serviço, seria inviável naquele momento promover essa harmonização de regras. Como exemplo dessas particularidades para o serviço de tv por assinatura as questões relativas à cobrança de ponto adicional, oferta de decodificador e programação de canais.

Ao fim do documento, foram levantados 17 pontos que poderiam ser de alguma maneira harmonizados, sendo eles:

### **Cobrança**

- 1) Inclusão de valor, no documento de cobrança, que não decorra da prestação de serviços de telecomunicações: mediante autorização prévia do usuário;

- 2) Prazo de entrega do documento de cobrança antes do vencimento: 5 (cinco) dias corridos;
- 3) Aviso de não pagamento: “todos os avisos de cobrança devem alertar para a existência de débito vencido e os prazos para suspensão e cancelamento do serviço”;
- 4) Obtenção de informações sobre o registro de inadimplência: direito do usuário;
- 5) Restabelecimento do serviço com a purgação da mora: uniformização dos regulamentos específicos para exigir o restabelecimento do serviço após 24 horas da comprovação do pagamento pelo assinante;
- 6) Opções para a data de vencimento do documento de cobrança: 6 (seis) opções, distribuídas uniformemente entre os dias do mês;
- 7) Devolução de valores cobrados indevidamente: devolução em valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescidos de correção monetária e juros legais.

### **Atendimento**

- 1) Finalidade do atendimento telefônico aos usuários: quaisquer tipos de solicitações e reclamações;
- 2) Custo das chamadas para o centro de atendimento telefônico: gratuito para STFC, SMP, SCM regional e nacional e operações de TVA em múltiplas localidades;
- 3) Opção de contato com o atendente: em todos os níveis do atendimento automatizado;
- 4) Tempo máximo de espera para acesso ao atendente: 60 (sessenta) segundos;
- 5) Horário de funcionamento do atendimento telefônico: 24 (Vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana para STFC, SMP e SCM;
- 6) Tempo máximo de espera para transferência entre atendentes: de 60 (sessenta) segundos;
- 7) Tratamento dado ao sigilo dos dados pessoais: já harmonizado;
- 8) Forma do protocolo: sequência numérica única;
- 9) Prazo para resolução de demandas: 5 (cinco) dias úteis, ressalvados prazos específicos da regulamentação;
- 10) Informações sobre a resolução da demanda:

No dia 16 de setembro de 2010, diante do posicionamento dos membros do GT e de posse das informações até então levantadas, a SUE encaminhou ao Conselho Diretor proposta de três alternativas de determinação do CD para que as Superintendências de Serviços:

1. Observem nos regulamentos dos respectivos serviços, os pontos passíveis de harmonização, identificados nos trabalhos do Grupo;
2. Elaborem o Regulamento Único de Atendimento e o Regulamento Único de Cobrança, relativamente ao STFC, SMP, SCM e Serviços de Televisão por Assinatura;
3. Elaborem estudos sobre a necessidade de regulamentação da oferta conjunta de serviços.

O processo foi distribuído ao Conselheiro Jarbas José Valente, que apresentou sua análise no dia 2 de maio de 2011. Em resumo, o Conselheiro entendia que o processo deveria ser restituído à SUE para que ela retomasse a coordenação do GT e que fosse apresentada uma versão final de proposta relativa a atendimento e cobrança a ser submetida à análise do Conselho Diretor. Tal entendimento foi acolhido pelos demais membros do Conselho Diretor.

Nesse ponto é importante destacar que deixaram de ser anexados novos documentos no processo de regulamentação em um período de um ano e 3 meses, sendo que o próximo documento acostado aos autos é o Informe nº 17/2012-PBOAC/CPB/SPV/SCM/SUN/SRF/SUE/ARU, datado de 29 de agosto de 2012.

No informe são descritas atividades realizadas nos 5 trimestres que sucederam a decisão do CD, para que fosse apresentada uma proposta de regulamentação que endereçasse as questões de atendimento e cobrança.

O Informe descreve as atividades que resultaram na minuta de Regulamento de Atendimento e Cobrança e Oferta Conjunta para os todos os serviços coletivos de telecomunicações (STFC, SMP, SCM e Tv por Assinatura).

As diretrizes que balizaram as atividades do grupo foram:

- 1- Convergência de normas;
- 2- Simplificação e clareza nos procedimentos;
- 3- Ampliação das formas de atendimento ao Usuário;
- 4- Adoção de mecanismos para agilizar a solução a contestações de débito e a consequente reparação ao Assinante pela cobrança indevida.

De forma semelhante ao que já havia sido feito, foram realizadas reuniões entre os membros do GT para comentários e sugestões, porém não foram feitos registros da pauta ou dos encaminhamentos, como já havia sido feito em momentos anteriores.

Devido ao avanço nos estudos sobre as ofertas conjuntas de serviços de telecomunicações<sup>26</sup>, foi ampliado o escopo do projeto para incorporar esse assunto.

Além das diretrizes que orientaram as discussões, foi incluído no escopo do GT o tema ressarcimento decorrente de cobranças indevidas, assunto que, conforme pontua o Informe, já vinha sendo apontado como um problema pelo Conselho Diretor, por meio das Análises nº 172-2011-GCJR e nº 961-2011-GCJV. Entretanto, não há maior detalhamento do problema a ser atacado.

O Regulamento proposto foi assim estruturado:

1. Título I – Disposições Gerais
  - I. Da Abrangência e dos Objetivos
  - II. Das Definições
2. Título II - Do Atendimento
  - I. Dos Princípios Gerais
  - II. Das Características do Atendimento
  - III. Do Atendimento Remoto
  - IV. Do Atendimento no Estabelecimento
3. Título III - Da Cobrança
  - I. Das Disposições Gerais
  - II. Da Inserção de Créditos
  - III. Do Documento de Cobrança
  - IV. Da Contestação
  - V. Da suspensão e rescisão contratual por motivo de cobrança
4. Título IV - Da Oferta Conjunta.
5. Título V – Das Disposições Finais

Conforme já pontuado nessa dissertação, as obrigações e direitos até então propostos no Regulamento não foram precedidos de uma análise quanto aos seus custos e benefícios, tampouco haviam sido justificados os prazos estabelecidos ou a viabilidade de seu cumprimento.

---

<sup>26</sup> Grupo de trabalho constituído por meio da Portaria nº 212, de 5 de março de 2012.

A minuta de regulamento foi disponibilizada para Consulta Interna no período de 15 de maio de 2012 a 5 de junho de 2012, onde foram apresentadas 74 contribuições dos servidores da Agência, tendo sido, cada uma delas analisada e justificada quanto a sua rejeição ou ao seu acolhimento. Por fim, foi registrado que no dia 6 de julho de 2012, a proposta de Regulamento foi apresentada ao Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, que por sua vez apresentou suas contribuições e essas foram incorporadas à minuta.

No dia 29 de agosto de 2012, seguindo o rito previsto no Regimento Interno vigente à época, o processo foi encaminhado à PFE para elaboração de seu parecer jurídico, que avaliaria aspectos formais e opinaria sobre o mérito da proposta de regulamento.

No dia 31 de outubro de 2012, a PFE elaborou seu Parecer nº 1065/2012/RRS/PFE/ANATEL/PGF/AGU, no qual teceu recomendações no sentido de se promover maior participação social por meio da realização de ao menos uma audiência pública, de se notificar as entidades de defesa do consumidor e as promotorias de justiça que atuam de matéria consumerista para que possam ter conhecimento do teor do Regulamento, que sejam publicados no sítio da Anatel, os autos do processo para promover maior transparência<sup>27</sup>.

Faço um parêntese nesse ponto no qual é levantada a necessidade de se promover maior participação social, para destacar que em momento algum foi aventada a necessidade de se notificar as prestadoras para participarem da discussão e avaliação quanto aos impactos das novas regras que estavam sendo discutidas.

Voltando à análise feita pela Procuradoria, foram apresentadas recomendações adicionais ao texto da minuta de regulamento para tornar o texto mais claro, melhor definir conceitos e em alguns casos, propondo ampliar algumas obrigações às Prestadoras, como foi o caso do aumento do número de lojas para atendimento presencial.

No dia 26 de fevereiro de 2013, a área técnica elaborou o Informe nº 5/2013-PBOAC/CPB/SPV/SCM/SUN/SRF/SUE/ARU, no qual avaliou as considerações feitas pela PFE e entendeu como pertinentes as sugestões de se promover maior participação social, mas quanto à realização de Audiência Pública, esta deveria ser objeto de deliberação do Conselho Diretor, que deveria avaliar a conveniência e oportunidade quanto à sua promoção.

As demais sugestões, foram acatadas aquelas que traziam maior clareza ao texto. Já aquela opinião de que deveria ser aumentado o número de lojas de atendimento, a área técnica entendeu

---

<sup>27</sup> Ressalta-se nesse ponto a promoção de transparência, em uma época em que os processos não eram digitalizados ou facilmente disponibilizados e que para se ter acesso a eles, era necessário solicitar vistas do processo.

que a obrigação como já constava da minuta já traria ganhos para a sociedade, sem, contudo, qualquer avaliação dos custos dela decorrentes.

Assim, em atendimento à decisão do Conselho Diretor para que fosse encaminhada uma proposta de regulamento sobre o qual o colegiado poderia deliberar sobre a realização de Consulta Pública, o processo foi remetido para aquele órgão, tendo sido sorteado o Conselheiro Marcelo Bechara como relator da matéria, no dia 5 de março de 2013.

No dia 13 de março de 2013, o Conselheiro Bechara apresenta sua análise nº 168/2013-GCMB, que tratou da realização de Consulta Pública para tratar da proposta de regulamento unificado de atendimento, cobrança e oferta a consumidores de serviços de telecomunicações.

Logo no início de sua análise, o conselheiro resume o objetivo do novo regulamento para “harmonizar, aperfeiçoar e ampliar direitos dos consumidores do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), do Serviço Móvel Pessoal (SMP), do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e dos Serviços de Televisão por Assinatura (SeAC, TVC, MMDS, DTH e TVA), no que concerne às principais causas de reclamações dos consumidores de serviços de telecomunicações atualmente no Brasil — o atendimento, a cobrança e a oferta de serviços de telecomunicações”. Na sequência, é apresentado um breve diagnóstico sobre a dispersão das regras em diversos instrumentos normativos sobre atendimento, cobrança e oferta dos serviços de telecomunicações e tendo como consequência “regras consideravelmente diferentes, a depender do serviço de telecomunicações”.

O Conselheiro Relator sintetizou os principais pontos da proposta de regulamento em 27 proposições<sup>28</sup> e entendeu que o GT cumpriu com o objetivo original por ter uniformizado regras que eram distintas entre os serviços e utiliza como premissa aproveitar das regras já existentes aquela que melhor protege e defende os consumidores.

No geral o Conselheiro segue a proposta elaborada pela área técnica, mas entende necessário aprofundar nas disposições relativas à oferta de serviços, sem, contudo, detalhar em demasia as condições sobre as ofertas e promoções, para não desestimular a inovação do mercado. A preocupação do Relator se restringe às fontes de divergência de entendimento, de reclamação e de insatisfação dos consumidores, devido à “falta de clareza nas condições de contratação, de prazos limites promoções, e, até mesmo, da incapacidade de comparação efetiva de ofertas entre prestadoras concorrentes”.

---

<sup>28</sup> Análise nº 168/2013-GCMB, pode ser acessado na íntegra na página 603 Volume 1 do processo (SEI 3544681) através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página “Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>.

Sem utilizar esse termo, o Conselheiro identifica uma falha de mercado associada à falta de informações necessárias para que o consumidor faça a melhor escolha quanto à melhor relação produto (qualidade, condições, demais benefícios) e preço que traria maior satisfação com a sua contratação.

Assim, ele propõe um texto complementar que preencheria tal lacuna que não havia sido identificada e trabalhada pelo Grupo de Trabalho.

Um segundo ponto trazido pelo Relator diz respeito a expedição de um certificado de qualidade que a Anatel deverá publicar, indicando o nível de desempenho das prestadoras, em uma espécie de “ranqueamento”, em relação à observância aos direitos do usuário.

Embora não tenha sido mencionado pelo Conselheiro Relator, a sua proposta encontra grande correlação com a teoria de incentivos por *shaming* e *naming* que já vinha sendo implementada no setor da saúde na Europa e nos Estados Unidos desde o início dos anos 2000 e que vinha obtendo bons resultados<sup>29</sup>.

Quanto ao procedimento de ressarcimento, foi levantada a preocupação dos casos em que não seria mais possível localizar ou identificar o assinante lesado e que para esses casos deveria constar uma regra para que os valores devidos fossem recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos<sup>30</sup>.

Com essa preocupação quanto ao ressarcimento, foi proposto procedimento que tem como essência a busca pela reparação do assinante lesado.

O último destaque foi feito para adequar a definição de prestador de pequeno porte para os diferentes serviços prestados, que a lei do SAC define como aquele que possui até 50 mil acessos e que tal definição não encontra correspondência para as modalidades de telefonia de longa distância. Assim o Conselheiro propôs uma complementação, para que fossem considerados prestadores de pequeno porte aqueles que emitissem até 50 mil faturas por mês nas modalidades LDN (longa distância nacional) e LDI (longa distância internacional).

Por fim, concordou com as sugestões da Procuradoria para que fossem tomadas todas as providências para se promover maior participação social, proposta que foi acompanhada por

---

<sup>29</sup> Bevan, Gwyn, *If neither altruism nor markets have improved NHS performance, what might?*, Eurohealth Vol16 no 3: Estudos conduzidos nos Estados Unidos e Reino Unido demonstram a efetividade da sistemática de ranqueamento no serviço público de saúde, no qual se conclui que a publicação dos resultados ruins induzem a uma posterior melhoria na prestação do serviço.

<sup>30</sup> Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, criado em 24 de julho de 1985, pela Lei nº 7.347 e tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

unanimidade pelos demais membros do Conselho Diretor em reunião realizada por circuito deliberativo.

No dia 15 de março de 2013, teve início a Consulta Pública nº 14, ficando aberta às contribuições da sociedade até o dia 17 de abril de 2013 (prazo de 30 dias).

Por meio da Portaria nº 174, de 22 de março de 2013, foi constituída Comissão Especial para realizar Audiência Pública na cidade de Brasília, o que viria a acontecer no dia 11 de abril de 2013, em que seria debatida a proposta de regulamento, com espaço para a manifestação oral dos interessados.

A Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon foi notificada, por meio do Ofício nº 47/2013/SUE-Anatel, acerca do objeto e prazo de realização da Consulta Pública nº 14, solicitando aos seus integrantes apresentação de contribuições à proposta de Regulamento. A Secretaria, por sua vez, repassou a notificação aos demais membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, por meio do ofício nº 450/2013/GAB/Senacom/MJ e complementado pela notificação via e-mail.

Entre os dias 1º e 10 de abril, foram apresentados 9 pedidos de dilação de prazo para a realização da Consulta Pública. Todos os principais atores puderam ser identificados por esses peticionamentos, como as entidades de defesa do consumidor (Procon e Idec), Associações e representante das prestadoras de pequeno porte (Telcomp e Algar), Associações e representantes de prestadoras de grande porte (Sinditelebrasil, ABTA, Claro, Embratel, NET).

No dia 11 de abril foi realizada a Audiência Pública na Anatel. O evento contou com a presença de 45 pessoas, representantes das prestadoras, da Anatel, das entidades de defesa do consumidor, escritórios de advocacia e da imprensa que fez a cobertura do evento.

Foram feitas sete inscrições para manifestação oral (Sinditelebrasil, Pedro Dutra advogados, Oi, ABTA, Senacom e Telcomp).

Interessante observar que foram feitos registros dos pontos colocados pelos manifestantes, bem como das respostas apresentadas pela Anatel.

Destacam-se, das colocações feitas pelos representantes das prestadoras, grande preocupação relativa ao dimensionamento das equipes de atendimento dos consumidores, assim como seus impactos financeiros sobre as empresas e, em última instância, sobre os consumidores. Seguindo a linha da liberdade de atuação, ponderou-se sobre a aplicação das regras do regime público sobre o privado e que tal prática poderia inviabilizar a operação de algumas prestadoras e incorrer em intervenção demasiada sobre o setor.



Houve também receio quanto ao prazo para que as prestadoras se adaptassem às novas regras, sendo solicitada a avaliação do tempo necessário para desenvolvimento de sistemas e processos pelas prestadoras.

Uma contribuição interessante foi sobre os investimentos que estavam sendo feitos naquele momento para atendimento das regras vigentes à época e que ao se alterar as regras, incorreriam novos custos, tanto financeiros, quanto operacionais, para adaptá-los. Nesse ponto, foi solicitado que se tenha em vista a necessidade de não se engessar as empresas com regras rígidas que ao fim tiraria recursos que, por exemplo, seriam investidos na melhoria das redes.

Por fim, foi levantada a necessidade de se estimar os custos para fiscalização das novas regras, tanto pela Anatel, como pelos demais órgãos fiscalizadores de defesa do consumidor.

As entidades de defesa do consumidor apresentaram seu entendimento de que o principal problema a ser enfrentado é a falta de informações claras para o consumidor. Foi também manifestado que deveria ser ampliado o prazo para a manutenção das informações aos consumidores, que estaria sendo proposto 6 meses. A sugestão seria ampliar esse prazo para 5 anos, por entender que a gravação é essencial para confirmar eventual contestação de valores apresentada pelos consumidores.

A Anatel, por sua vez, agradeceu as contribuições feitas e esclareceu que na confecção do regulamento foram importadas, sempre que viável, aquelas já previstas no SMP (regime privado) sendo estendidas aos demais serviços e que, na impossibilidade harmonização, foram mantidas regras diferenciadas para atender realidades específicas dos demais serviços.

No dia 15 de abril 2013, o Conselho Diretor aprovou a prorrogação do período da consulta pública por mais 30 dias, em atendimento aos diversos pedidos protocolados na Anatel.

No dia 19 de abril de 2013, a Secretaria de Acompanhamento Econômico – Ministério da Fazenda, encaminhou à Anatel o ofício nº 236/GABIN/SEAE/MF, no qual foram apresentadas contribuições à Consulta Pública 14, cujo instrumento foi justamente um relatório de análise de impacto regulatório - AIR<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Relatório de AIR elabora pela SEAE pode ser consultado na íntegra na pág. 323 do Volume 2 do processo 535000113242010, através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página “Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>,

Percebe-se que o relatório segue as orientações previstas nos normativos da OCDE para as melhores práticas regulatórias.

O primeiro item do relatório tratou da identificação do problema e que na visão daquele órgão, apesar de não ter havido um estudo estruturado, o problema foi identificado com clareza e precisão e os documentos que subsidiam a audiência pública foram suficientes para cumprir esse objetivo.

Apesar de a Anatel não ter fornecido dados que ilustrassem a magnitude do problema, a SEAE resgatou dados de 2012 do Procon-SP, em que se identificou que 7, dentre as 50 empresas mais reclamadas, são prestadoras de serviços de telecomunicações e que no ranking das 10 empresas mais reclamadas por percentual de não atendimento no mesmo ano, 3 são empresas de telecomunicações.

A Secretaria apresenta, no tópico destinado a estimativa dos efeitos da regulação sobre a sociedade, algumas críticas quanto à condução do processo pelo órgão regulador, pois inexistem informações sobre: os impactos tarifários e fiscais; quais os mecanismos de monitoramento e revisão da regulamentação.

Assim, o órgão sugeriu que a Agência elabore um trabalho sobre esses itens ausentes.

Da mesma forma que no item anterior, não foram feitas estimativas quanto aos custos e benefícios das propostas de intervenção estatal, carecendo demonstrar à sociedade os ganhos que são esperados e que estes se sobrepõem aos custos incorridos da decisão de se regulamentar.

Complementarmente, foi sugerida a formulação de alternativas capazes de promover a solução dos problemas identificados (inclusive a possibilidade de não regular), para que assim, possa ser escolhida aquela que melhor atenda aos objetivos traçados pela Agência Reguladora.

Foi apresentada uma análise do impacto concorrencial da proposta de regulamento, que concluiu pela ausência de potencial para diminuir os incentivos à competição, uma vez que se trata de parâmetros de qualidade para o consumidor, “de forma a evitar efeitos adversos consequentes de comportamentos oportunistas das operadoras, dada a condição de hipossuficiência do consumidor nessa relação”.

Por fim, em uma análise suplementar, foram avaliadas as alternativas oferecidas para promover a participação social, sendo destacadas as realizações de consulta pública em prazo adequado e de audiência pública, não havendo barreiras de qualquer natureza à manifestação dos interessados.

Foi sugerida nessa análise complementar, a exclusão da regra de reajuste de preços para as empresas de televisão por assinatura, uma vez que se trata de setor composto majoritariamente

por empresas de pequeno porte, não oferecendo pacotes *triple play* e que, portanto, não teriam a mesma flexibilidade para suportar variações nos custos como as grandes operadoras.

O Regimento interno da Anatel foi alterado em 29 de abril de 2013, conforme já visto anteriormente nessa dissertação, e, assim, o processo de regulamentação passou a ser coordenado pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação – SPR. Desse modo, no dia 22 de maio de 2013, a Superintendente Executiva encaminhou à SPR o processo de elaboração do regulamento de atendimento, cobrança e oferta a consumidores de serviços de telecomunicações, para que fossem adotadas as providências necessárias para o seu bom andamento.

Diversos atores importantes se movimentaram para contribuir com as discussões promovidas pela Consulta Pública 14/2013, como o envio de e-mails de cidadãos interessados e de carta do Idec com os resultados do estudo de verificação do atendimento dos direitos dos consumidores nas ofertas combos das prestadoras Net, GVT, Oi e Vivo.

Outra contribuição de destaque foi o estudo conduzido pela Senacon, no qual foi apresentado um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelo consumidor de telecomunicações, a fim de identificar os entraves normativos relacionados na proposta de regulamento em Consulta Pública. O principal problema apontado pela Senacon, foi a de cobrança indevida, ou melhor, sobre reclamações feitas pelos consumidores em que alegavam terem sido cobrados indevidamente pelo prestador de serviço. Como exemplo, são citados casos reiterados de problemas de procedimento das prestadoras para suspender as cobranças quando o cliente já tenha solicitado cancelamento do serviço, sendo o próprio pedido de cancelamento constar como um grande problema experimentado à época. Outro caso comum era a cobrança de serviços que não foram contratados adequadamente pelo cliente e a falta de transparência do contrato e dos serviços que são por ele contemplados. Somam-se a esses, o problema de interrupção do serviço, seja por falhas, seja por manutenções.

O estudo conclui que o comportamento, as falhas de conduta das prestadoras são relativamente homogêneas e que, na visão da Senacon, são de baixa complexidade para sua resolução e que poderiam ser agrupados em três eixos: Informação, Qualidade e Atendimento.

Apresentado o diagnóstico e as informações que levaram à sua conclusão, foram propostas alternativas de redação para o Regulamento, no sentido de tutelar os interesses dos consumidores. Pelas prestadoras, foram apresentados pela Embratel os custos estimados para cada nova obrigação constante do regulamento, bem como foram sugeridos prazos que entendia adequados para a sua implementação.

De forma semelhante, em julho de 2013, a Oi fez uma apresentação com as suas contribuições e apresentou custos estimados para operacionalizar o cumprimento das obrigações relativas ao

atendimento dos consumidores, especialmente quanto à manutenção e evolução das infraestruturas de *call centers*.

A Vivo por sua vez trouxe a sua visão quanto ao percentual de 95% da população que já era atendida pelos setores de relacionamento das Prestadoras e que obrigação de ampliar esse tipo de atendimento presencial, com baixa demanda, incorreria em custos desproporcionais aos benefícios. Além disso, entendia que haveria uma tendência de migração para atendimento remoto o que reforçaria ainda mais a realização de investimentos para esse tipo de solução.

Já sob nova estrutura, a Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR, em conjunto com a Superintendência de Relacionamento com os Consumidores – SRC, elaborou o Informe nº 23/2013/RCIC/SRC/PRRE/SPR, que tratou de analisar as contribuições apresentadas durante o período de realização da Consulta Pública nº 14/2013.

Entre 15 de março e 17 de maio de 2013, além de 6 cartas e 14 e-mails já descritas anteriormente, foram recebidas 703 contribuições no Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas – SACP, sendo a maioria delas endereçadas para os temas cobrança (297) e atendimento (256).

Todas as contribuições recebidas foram então catalogadas, numeradas e estruturadas em uma única planilha<sup>32</sup>, para que fosse feito posteriormente o registro sistêmico de análise e de respostas aos contribuintes. Para cada contribuição foi associado o seu autor, tema e subtema ao qual estava associada e o grupo de interesse no qual o contribuinte se incluía.

Acontece que nos documentos elaborados pela área técnica não há uma correlação direta entre o que foi acatado e o que foi rejeitado. Foram apresentadas justificativas genéricas quanto à análise feita, o que foi também identificado pela Procuradoria Federal Especializada, como veremos logo adiante.

Logo, esse procedimento sistêmico de análise e de respostas ao contribuinte, naquele momento careceria de melhoramentos, especialmente no que se refere às justificativas pelo aceite ou rejeição das contribuições.

Mas com base nesse mapeamento, foi possível identificar os principais atores que participaram do processo: Usuários, Órgãos de defesa dos consumidores, governo, Anatel, Prestadoras e representantes de prestadoras.

Também foi possível identificar os temas Atendimento e Cobrança como aqueles mais debatidos e as Prestadoras (e representantes) e os órgãos de defesa dos consumidores como os principais

---

<sup>32</sup> Trata-se do Anexo I do Informe nº23/2013/RCIC/SRC/PRRE/SPR. O documento foi protocolado sob o número 3545801 e pode ser consultado através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página “Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>.

grupos de interesse, com base no número de contribuições apresentadas, conforme gráficos a seguir.

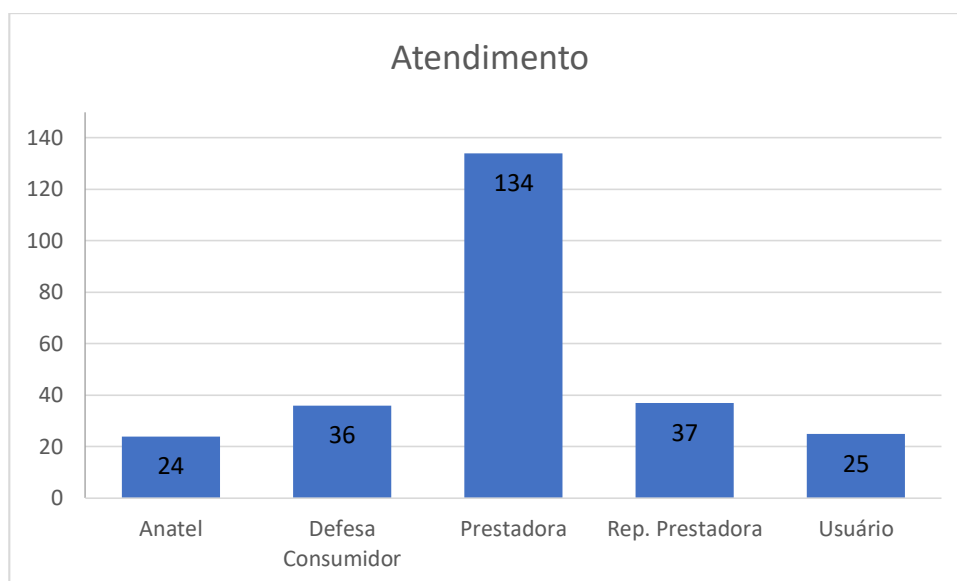


Figura 3: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Atendimento

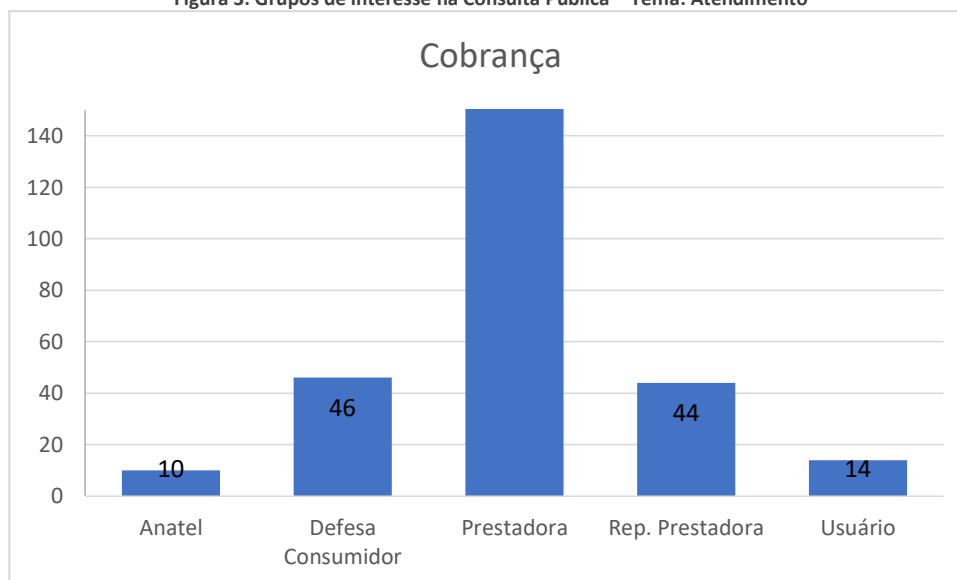
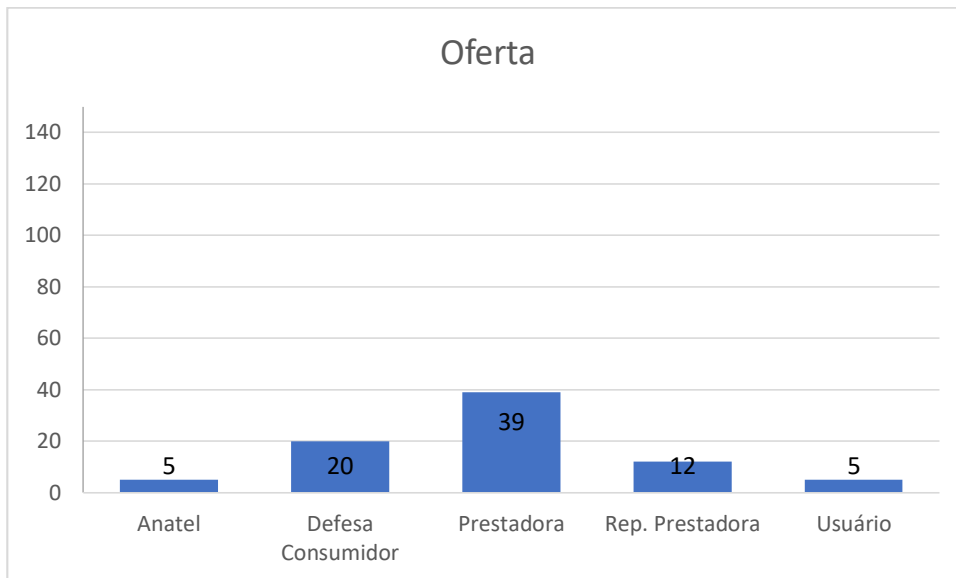
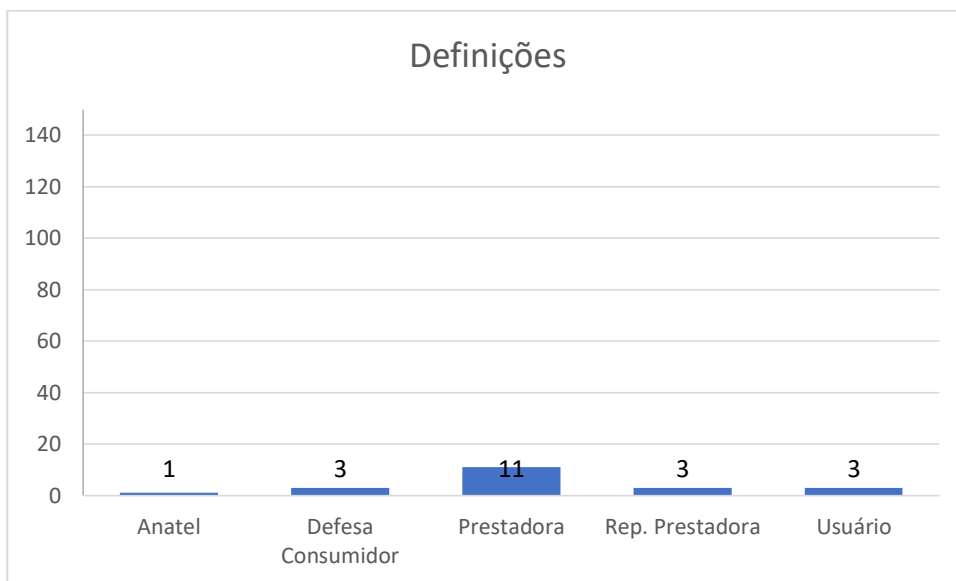


Figura 4: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Cobrança



**Figura 5: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Oferta**



**Figura 6: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Definições**

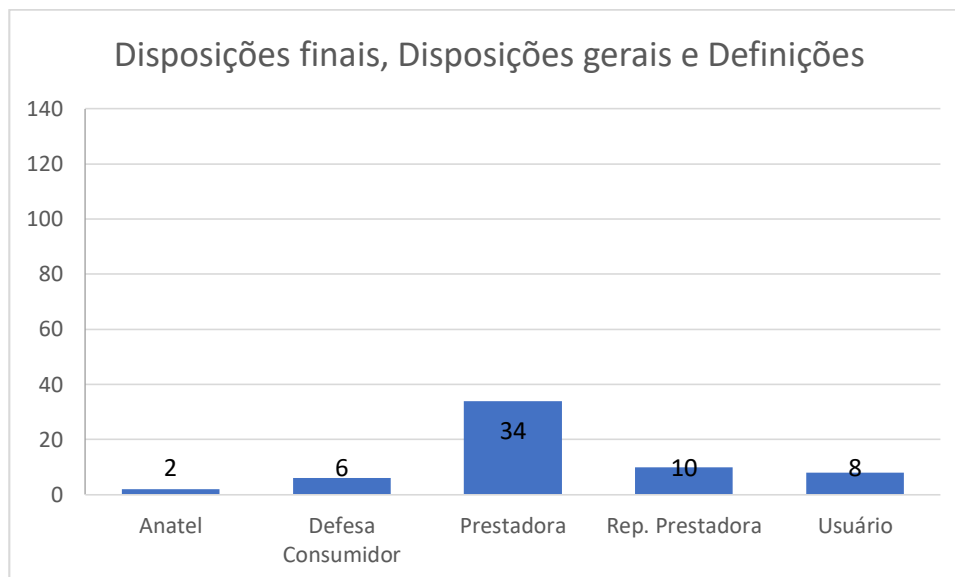


Figura 7: Grupos de interesse na Consulta Pública – Tema: Outros

Passando a avaliação do Informe, logo no seu início foi reconhecida a previsão regimental para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório nos casos de elaboração de Atos Normativos e que naquele momento estava em construção uma metodologia de Análise de Impacto Regulatório sistematizada e padronizada. No entanto, foi ressaltado que na elaboração daquele Informe as áreas técnicas tiveram o cuidado de incorporar os elementos gerais que compõem uma AIR. Assim, entenderam atendida a exigência prevista no Regimento Interno da Anatel.

Nas considerações iniciais, foram lembradas a época e o contexto sobre a necessidade de se editar tal Regulamento, mas dado o tempo decorrido constatou-se uma maturação dos estudos voltados para revisão dos regulamentos de serviço, a recente aprovação de 3 regulamentos e as próprias contribuições recebidas na Consulta Pública e que tais eventos foram motivadores fundamentais para se promover inúmeras alterações no texto inicialmente submetido à Consulta Pública.

O documento de análise das contribuições foi estruturado em três temas: Atendimento, Oferta, Cobrança e Outras Alterações. A seguir, serão destacadas as principais discussões que levaram a criação ou modificação de direitos e/ou obrigações, seguindo a mesma estrutura do estudo conduzido pelas SPR e SRC.

### **Atendimento**

No quesito atendimento, destacou-se a obrigação de implantação de postos de atendimento presencial, que conforme já abordado nessa dissertação as prestadoras alegam alto custo para implementação e manutenção dessa infraestrutura e que não haveria demanda por esse tipo de

serviço, por outro lado, as entidades de defesa dos consumidores reportam grande número de reclamações quanto à qualidade do atendimento nesse postos e entendem que deveria ser ampliado ainda mais o quantitativo proposto (pelas regras estabelecidas naquele momento, deveriam ser mantidos 786 postos por prestadora). A área técnica, por sua vez, ponderou os argumentos trazidos e concluiu que com a convergência do tratamento das demandas de diversos serviços em um único canal de atendimento presencial, a procura por esse tipo de atendimento tenderia a aumentar, o que justificaria a manutenção da regra como estava sendo proposta. Aliado a esse argumento, foi considerado que a qualidade e eficiência do atendimento remoto disponibilizado aos consumidores de serviços de telecom era inadequada, o que corroboraria com o argumento anterior. Todavia, foi adiantado que a regra poderia ser revisitada em um futuro ciclo de revisão caso se verificassem melhorias no Atendimento Remoto.

### **Oferta**

A principal questão discutida nesse tema se refere à oferta conjunta e possibilidade de o consumidor escolher adequadamente o plano de serviço mais adequado à sua necessidade. Para isso, foi avaliada a melhor forma de disponibilizar aos consumidores as informações comparativas dos inúmeros planos e ofertas das prestadoras. A proposta teria impactos também na competição, uma vez que o consumidor tenha maior capacidade de migrar entre as prestadoras, elas teriam que começar a se destacar pela qualidade do serviço, dos preços ou ainda do relacionamento com seus consumidores.

Foi trazido levantamento realizado pela empresa de análise Pricez que revelou que o trabalho de um comparador é extremamente complexo e que essa atividade (de comparação de planos) seria melhor desenvolvida, não pelas prestadoras, mas sim por uma entidade terceira dedicada exclusivamente com esse fim, devendo ser responsável pela publicação dos dados em um Portal de comparação de ofertas. Os custos decorrentes dessas atividades deveriam ser arcados por todas as prestadoras de serviços de telecomunicação, em conjunto, de forma semelhante ao que já havia sido feito com a publicação das Ofertas de Referência de Produtos de Atacado (ORPAs) pela ABR – Entidade Administradora, conforme será abordado no próximo capítulo dedicado ao Regulamento Geral de Interconexão - RGI.

O segundo ponto de destaque trazido pelas contribuições obtidas na Consulta pública e que foram incorporadas à minuta de regulamento, se refere ao regramento dos contratos de fidelização e das multas por rescisão contratual, que devem ser proporcionais ao tempo restante para o término do prazo de fidelização, do não cabimento de multa nos casos em que o assinante rescinde o contrato por conta da má prestação do serviço (não cumprimento dos parâmetros para prestação do



serviço) e que, nesses casos, caberia à prestadora apresentar o ônus da prova sobre a improcedência da alegação do assinante.

### **Cobrança**

O principal ponto debatido nesse tema foi sobre o índice de reajuste dos valores dos planos. Conforme visto anteriormente, as prestadoras (especialmente as de TV por assinatura) apresentaram informações sobre os custos para que compõem o preço dos planos e que muitos desses custos não seriam levados em consideração no cálculo do Índice de Serviços de Telecomunicações – IST (utilizado para reajustar as tarifas do serviço de telefonia fixa).

O entendimento da área técnica foi de que esse ponto da minuta deveria ser revisto, porém estabeleceu que os reajustes do plano deveriam acontecer na mesma data e com o mesmo índice. Na cobrança dos serviços pós pagos, em interação com a Superintendência de Controle de Obrigações, responsável pelo acompanhamento da performance do setor no que se refere ao cumprimento das regras estabelecidas, foi alertado sobre o grande número de Processos sancionadores decorrentes de cobranças indevidas relacionadas a doações não autorizadas pelo assinante e que uma forma de diminuir esse tipo de conduta, seria levar à prestadora a obrigação de checagem da procedência da autorização do assinante previamente à emissão do documento de cobrança.

Foi sugerido o estabelecimento de nova regra para que todas as prestadoras se adaptassem ao modelo de cobrança posterior à prestação do serviço.

A contestação de valores pelos assinantes foi também alterada, em especial quanto ao estabelecimento de prazo de 15 dias para que a prestadora apresente uma resposta ao consumidor sob pena de devolução do valor questionado, em dobro e com correção. Nesses casos, para que fosse emitida nova cobrança dos valores restituídos ao consumidor, a prestadora estaria condicionada à prévia apresentação das razões da improcedência da restituição feita.

O último ponto de destaque do tema Cobrança foi relativo às regras para suspensão dos serviços decorrente de inadimplência do assinante. Em linhas gerais, foi dedicada atenção quanto à contagem dos prazos, que só poderiam ter início após comprovado recebimento de notificação pelo assinante. Por fim, foi incluída regra para que a prestadora providencie a exclusão do registro no Serviço de Proteção de Crédito – SPC, no prazo máximo de 5 dias contado da comprovação do pagamento do débito em atraso pelo assinante ou da confirmação de pagamento via sistema bancário.

### **“Outras Alterações”**

O que não foi possível ser endereçado nos três temas principais foram agregados no tema Outras alterações, no qual foram incluídos os direitos e deveres dos usuários que já eram previstos (e dispersos) nos demais regulamentos.

Foi proposta a criação de grupo de multilateral, composto por representantes dos principais atores interessados e afetados pelo regulamento. Esse grupo ficaria responsável pela elaboração de um manual operacional para viabilizar as regras de: 1 - contratação da Entidade Comparadora; 2 - criação do Portal; e 3 - credenciamento e descredenciamento de interessados em promover a comparação de ofertas, para cumprimento da regra destacada do tema Oferta.

Foi excluída a proposta de publicação de certificado de qualidade (*naming* e *shaming*), por entender que seria matéria melhor tratada em regulamento específico.

Por fim, foi ponderado o estabelecimento de prazos distintos para que as prestadoras se adaptassem às novas regras previstas no novo regulamento.

Como resultado, a nova minuta de regulamento, passou a contar com 115 artigos, composto por seis títulos e divididos em capítulos, conforme estrutura abaixo:

- 1. Título I – Disposições Gerais**
  - I. Da Abrangência e dos Objetivos**
  - II. Das Definições**
- 2. Título II - Dos Direitos e Deveres dos Usuários**
  - I. Dos Direitos dos Usuários**
  - II. Dos Deveres dos Usuários**
- 3. Título III - Do Atendimento**
  - I. Dos Princípios Gerais**
  - II. Das Regras Gerais do Atendimento**
  - III. Das Formas de Atendimento**
- 4. Título IV - Da Oferta**
  - I. Das Disposições Gerais**
  - II. Da Contratação**
  - III. Do Contrato de Permanência**
- 5. Título V - Da Cobrança**
  - I. Das Disposições Gerais**
  - II. Da Forma de Pagamento Pré-paga**
  - III. Da Forma de Pagamento Pós-paga**
  - IV. Da Contestação**

**V. Da Restituição de Valores**

**VI. Da Suspensão e Rescisão Contratual por Falta de Pagamento ou Inserção de Crédito**

**6. Título VI - Das Disposições Finais e Transitórias**

**I. Da Comparação de Ofertas**

**II. Do Grupo de Implantação do Regulamento**

**III. Das Considerações Finais**

**IV. Das Disposições Transitórias**

Percebe-se uma grande alteração da nova minuta de Regulamento, tanto na sua estrutura quanto na sua essência, quando comparamos com a versão colocada na consulta pública.

Façamos uma pequena pausa nesse ponto, pois é importante salientar que não é um problema em si haver tamanha alteração ou, digamos, evolução no corpo de uma norma. Porém cabe uma advertência quanto ao próximo passo a ser dado nesses casos. Não sendo mais possível dizer que o texto resultante das contribuições seria um aperfeiçoamento, mas, que após a incorporação de tantas contribuições, passou a ser um novo texto, uma nova proposta que pouco se assemelha à proposta inicial e que, portanto, deveria ser mais uma vez aberta para a avaliação da sociedade.

Fechando o parêntese e continuando na análise do processo 535000113242010, o processo foi então encaminhado à Procuradoria Federal Especializada para que fosse emitido seu parecer jurídico e posterior encaminhamento ao Conselho Diretor da Anatel.

Enquanto o processo se encontrava sob análise da Procuradoria, a SPR encaminhou complementação ao Informe que analisou as contribuições apresentadas na Consulta Pública, com novo estudo sobre o impacto do novo regulamento nos demais regulamentos que tratam do tema consumerista. Como resultado desse estudo, foi identificada a necessidade de revogação total ou parcial de 117 artigos e a alteração de outros 38 em 8 regulamentos vigentes à época.

No dia 4 de outubro de 2013, a PFE encaminhou o seu parecer nº 1.238/2013/DFT/LLF/MGN/PFS/PFE-Anatel/PGF/AGU, no qual foram considerados cumpridos os requisitos formais previstos no Regimento Interno vigente à época da realização da Consulta Pública e que veio a ser revogado pela Resolução nº 612 em abril de 2013. Entretanto, é feita uma ressalva quanto às respostas apresentadas aos contribuintes sobre a adoção ou rejeição das propostas apresentadas na Consulta Pública. Foram identificados casos de contribuições sem a devida resposta ou justificativas genéricas que não contemplavam todo o mérito da contribuição a que a justificativa se referia. Assim, foi sugerido que fosse elaborado um documento próprio que consolidasse todas as contribuições recebidas, suas correspondentes análise e justificativa, uma a uma, pela sua adoção ou rejeição.

Adicionalmente, foi sugerido que tal documento fosse publicado no site da Anatel.

Feitas as considerações quanto aos aspectos formais, a Procuradoria passou a tecer seus comentários quanto ao mérito da proposta de regulamento.

No total foram apresentadas 29 sugestões para melhoria redacional, esclarecimento de conceitos e definições, mas também foram sugeridas inclusões ou alterações de direitos ou obrigações.

A alteração de obrigação prevista na minuta de regulamento, se destaca a ponderação feita quanto ao índice de reajuste de preços dos planos de serviço, com base na diferença dos regimes jurídicos público e privado, sendo esse último livre para praticar qualquer preço, inclusive possível o seu não reajuste, de acordo com a decisão da prestadora. Assim, obrigar às prestadoras a reajustar periodicamente seus preços seria considerada uma intervenção desarrazoada. Entretanto se entendeu necessária a regra de que se houver algum reajuste, que ele ocorra uma única vez no período de um ano.

Dentre as sugestões de novas obrigações, foram propostas 7 novas obrigações, sem, contudo, se avaliar os custos decorrentes dessas sugestões, seja para as prestadoras, seja para a própria Anatel.

1. Para as prestadoras de SCM e TV por assinatura que não explorem o STFC ou o SMP (ou seja, não ofertam planos combo), foi sugerido estender a obrigação de disponibilizar postos de atendimento presencial.
2. As prestadoras devem dar publicidade sobre o direito dos assinantes a terem acesso ao relatório detalhado dos serviços por ela prestados.
3. Ampliar o número de postos de atendimento para ofertar cartões pré-pagos.
4. Estabelecimento de prazos para que as prestadoras realizem o recolhimento ao FDD dos valores devidos a título de reparação e para comprovar à Anatel de que tais recolhimentos foram feitos. Adicionalmente, foi prevista a possibilidade de execução fiscal e de aplicação de sanções administrativas.
5. Obrigação de notificação prévia ao assinante que inadimplir compromisso decorrente de acordo de quitação de débitos, para fins de suspensão do serviço.
6. Obrigação de informar previamente à Anatel sobre os planos de serviços a serem ofertados, antes da sua comercialização.
7. Custos do *call center* da Anatel dedicados a recebimento de reclamações ou fornecimento de informações, deveriam ser arcados pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Por fim, foi ressaltada a necessidade de suspensão da eficácia das regras referentes à forma de pagamento pré-paga, devido à discussão judicial sobre o tema e que naquele momento estaria vigendo decisão judicial contrária ao proposto no regulamento.

No dia 14 de novembro, foi elaborado o Informe nº 39/2013/RCIC/SRC/PRRE/SPR, no qual foram avaliadas as considerações da Procuradoria, para posteriormente ser encaminhado ao Conselho Diretor.

De início, a área técnica informa que foi incluído controle de decisões quanto ao acolhimento ou não das contribuições, resumo do teor de cada contribuição, para que pudessem ser agregados e respondidos em bloco, quando possível, e que, com isso, entenderam que todas as contribuições foram devidamente analisadas e respondidas. Tal modelo de controle passou a ser adotado nos demais regulamentos e pôde ser observado seu uso no processo de regulamentação do RGI, como será visto no próximo capítulo.

No mérito, a área técnica provocada pelas sugestões da PFE, refletiu sobre o texto e propôs uma nova alteração quanto à obrigatoriedade das prestadoras de pequeno porte de serviço de banda larga, de manter as gravações das ligações efetuadas por assinantes ao centro de atendimento, por um prazo de 90 dias, conforme já previsto no regulamento daquele serviço.

Quanto à sugestão estender a obrigação de atendimento presencial às prestadoras de SCM e TV por assinatura, a área técnica entendeu não ser razoável, baseando-se inclusive em dados comparativos sobre o volume de reclamações dos consumidores das duas maiores prestadoras desses serviços. Além disso, foram apresentadas particularidades das regras de prestação desses serviços que tornariam inócuas tal previsão no regulamento de consumidores, mas que, apesar dessas considerações, se o Conselho Diretor acolhesse a opinião da Procuradoria, foi feita uma análise das prestadoras que seriam afetadas pela nova regra, bem como as regiões que deveriam passar a contar com postos de atendimento presencial.

Com relação ao reajuste de preços dos planos de serviços, entendeu-se pela desvinculação de um único indicador, passando a constar a obrigação de que os serviços do plano sejam reajustados em uma única data.

A proposta de dar maior publicidade sobre o direito de acesso ao relatório detalhado dos serviços prestados, a área técnica entendeu não ser razoável fazer constar tal obrigação nos documentos de cobrança, pois aumentaria a quantidade de informações nesses documentos que poderia levar confusão ao assinante e resultar em entendimentos equivocados.

Já a necessidade de oferta de cartões de créditos pré-pagos com validade de 90 e 180 dias, foi acatada pela área técnica, com uma modificação para que se restringissem aos canais “pontos de recarga eletrônica”, devido a dificuldades logísticas para o controle de estoque dos cartões físicos.

Quanto ao estabelecimento de prazos para a prestadora promova o recolhimento dos valores reparatórios ao FDD, a proposta da Procuradoria foi acatada integralmente sem maiores considerações.

Da mesma forma, foi acatada a criação da obrigação de notificação prévia ao assinante que descumpra o acordo de quitação de débitos perante a prestadora.

Por fim, foi acatada a proposta de obrigar às prestadoras o envio prévio dos planos de serviço antes da sua comercialização, porém não apenas para mera informação, mas sim para se promover um melhor acompanhamento e controle desses planos.

A matéria foi então sorteada ao gabinete do conselheiro vago, estando naquele momento sendo representado pelo Sr. Marcus Vinicius Paolucci.

Durante o prazo de relatoria, foi encaminhada carta da Telcomp, associação de empresas de pequeno porte, com as suas considerações sobre o regulamento que estava em vias de ser apresentado para deliberação do Conselho Diretor. Em geral, expôs a preocupação dos associados quanto à imposição de novas regras sem a necessária avaliação prévia quanto aos resultados que se deseja obter e com isso, desperdiçar valiosos esforços em soluções que não se concretizarão na satisfação dos usuários, em vez de serem direcionados na melhoria e ampliação das redes de telecomunicações que invariavelmente melhor atenderiam os anseios da sociedade. As figuraram como as principais preocupações os prazos para atendimento de demandas, manutenção de setor de atendimento presencial, índice único de reajuste de preços e cancelamento automático sem a intervenção humana.

A manifestação da associação se assemelhava com os princípios de uma boa regulação, qual seja, basear-se em evidências para então decidir pela intervenção. A sugestão seria o estabelecimento de diretrizes e recomendações (em vez de imposição de obrigações) que deveriam ser seguidas pelo setor e que a Anatel faria a avaliação da performance das prestadoras. Com base nessas informações, seria avaliada a necessidade de se tomar medidas mais intervencionistas. Que fosse assegurado um prazo de implementação razoável, que contasse com a participação de grupos de trabalho coordenados pela própria Anatel.

Em resumo, as recomendações apresentadas muito se assemelham com o procedimento mais atualmente adotado pela própria Anatel, no qual vêm sendo incorporados elementos de regulação responsiva para calibrar sua atuação junto aos *players* do mercado.

Ainda, durante esse período, foi recebido ofício da Comissão de Comunicação Social do Congresso Nacional, encaminhando parecer que analisou a proposta de regulamento em deliberação no Conselho Diretor da Anatel. De início, foi criticada a forma atropelada de a Anatel interagir com a Comissão, uma vez que foi encaminhada a proposta de regulamento com prazo

exíguo e por se tratar de relevante matéria com repercussão nacional. Foi sugerido que a Comissão officie a Anatel para que as próximas matérias fossem encaminhadas com maior antecedência.

Assim, o parecer continua, entendeu-se pela legalidade formal e material da proposta de regulamento e recomendou à Anatel que estudasse a possibilidade de ampliar a obrigação de as prestadoras disponibilizarem um setor de atendimento presencial a cada 100 mil habitantes, por microrregião. Pondera-se que essa proposta da Comissão não veio acompanhada de uma estimativa do número de postos que deveriam ser implementados.

Por fim, destaca-se o questionamento feito pela Comissão, sobre a realização de estudos ou de análise de impacto econômico e de viabilidade prática da regulamentação proposta pela Anatel. Interessante observar que em 2013 o estudo de viabilidade e de custos decorrentes de medidas de intervenção do estado já se tornava algo esperado ou desejável, mesmo por órgãos de governo, como é o caso do Congresso Nacional e de suas Comissões.

Com o ingresso do novo conselheiro da Anatel, o Sr. Igor de Freitas, o Conselheiro substituto em exercício movimentou à Secretaria do Conselho Diretor todos os 40 processos sob sua responsabilidade, para que aquele órgão promovesse sua redistribuição aos demais conselheiros. No dia 19 de dezembro de 2013, o processo sob análise desse trabalho de dissertação foi então redistribuído ao Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro, designado como novo relator da matéria.

Antes de ser designado relator do processo de regulamentação sob análise desse trabalho de dissertação, o Conselheiro Zerbone, como presidente do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações – CDUST, realizou 2ª reunião extraordinária de 2013. Naquela reunião, além dos 9 representantes da Anatel, participaram como representantes de instituições públicas e privadas, 1 membro da Senacon, 1 membro do Ministério das Comunicações, 1 membro de Entidade de Classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações. Estiveram presentes representantes dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, sendo 1 da APAE, 1 do Procon/SP, 1 da PROTESTE e 1 da ABRANET. Como convidado especial, participou 1 membro da Comissão de Direito do Consumidor da OAB/DF.

Dessa reunião, se destaca o registro feito quanto à apresentação feita pela Senacon sobre a construção de uma análise de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor, no escopo de um projeto denominado Plandec, que era orientado em 3 eixos: Prevenção e redução de conflitos; regulação e fiscalização; e fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC.

No eixo da regulação é que estava se construindo uma proposta de AIR para os direitos dos consumidores em conjunto com 4 agências reguladoras e que já haviam chegado a algumas conclusões, como são diferentes as realidades de cada mercado regulado e a consequente necessidade de se tratar de forma diferenciada as questões afetas aos direitos dos consumidores. Identificou-se também a necessidade de se estimular a participação do cidadão comum.

Foi sugerida melhoria no fluxo de participação dos órgãos de defesa dos consumidores, para que sejam incluídos nas discussões com mais antecedência à Consulta Pública ou mesmo de uma proposta de minuta de regulamento, para que o resultado seja mais efetivo.

Foi também sugerida uma maior publicidade e transparência sobre os temas que serão debatidos nos próximos

Apontou a necessidade de melhorar a linguagem para que o cidadão comum entenda os conceitos debatidos e os objetivos a serem alcançados.

Por fim, foi destacada a necessidade de se utilizar uma inteligência analítica dos dados de que os órgãos dispõem, inclusive trocando essas informações entre esses, como as reclamações recebidas dos consumidores, de modo que eles possam auxiliar na definição do problema, os principais atores e permitir avaliar uma solução para a causa do problema e não simplesmente atacar a sua consequência.

Naquela ocasião, o Superintendente de Regulamentação da Anatel informou que estava sendo construída sistemática para elaboração de Análise de Impacto Regulatório no qual estava sendo prevista a consulta prévia dos principais segmentos da sociedade que serão envolvidos e potencialmente impactados, para que possam ser colhidas impressões de cada um desses atores e melhorar a percepção do órgão regulador e melhorar o entendimento sobre os objetivos da regulamentação.

Em 7 de fevereiro de 2014, voltando à análise do processo de regulamentação, identificou-se o envio de contribuição ao texto de regulamentação pelo procurador da república responsável pelo núcleo de defesa do consumidor e da ordem econômica vinculado ao ministério público federal da república no Rio Grande do Sul – MPF/RS, com o “intuito de prevenir futuras lesões aos consumidores sem a necessidade de recorrer ao processo judicial”.

A contribuição do MPF centrou-se na necessidade de tornar inquestionável a obrigatoriedade de gravação da oferta que resulta em contratação de serviços inclusive quando a ligação for originada de empresas contratadas pelas prestadoras para captação de clientes.

No mesmo dia, o mesmo procurador protocolou outra contribuição no sentido de se prever a obrigatoriedade de “disponibilização ao usuário da possibilidade de impressão da solicitação de rescisão ou cancelamento de serviços bem como de consulta e download de todas as informações,



documentos e solicitações disponibilizadas no espaço reservado ao assinante”. As recomendações foram fundamentadas em arrazoado jurídico, tendo como base a experiência do procurador e as causas que ele identificou como as mais graves que causam as maiores dificuldades enfrentadas pelos consumidores dos serviços de telecomunicações.

No dia 7 de março de 2014, o Conselheiro Relator, Rodrigo Zerbone, levou sua Análise aos demais membros do Conselho, na qual teceu seus comentários e apresentou uma série de propostas de alterações ao texto resultante da Consulta Pública.

A primeira proposta de alteração se referiu ao título do regulamento, passando a ser denominado Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações.

Por consequência, foi definido o termo “consumidor” como a pessoa natural ou jurídica que utiliza serviço de telecomunicações de interesse coletivo, independentemente de contrato de prestação de serviço ou inscrição junto à prestadora, sendo suprimidas as definições de “assinante” e “usuário” previstos anteriormente.

### **Direitos e devedores dos consumidores**

Proposta de inclusão de dispositivo para ressaltar o direito dos consumidores ao não recebimento de mensagens publicitárias, a não ser que tenha seu expresso consentimento. Tal direito já estava previsto no regulamento do SMP, sendo a regra estendida aos demais serviços.

Foram incluídos outros 3 direitos dos consumidores associados à matéria de cobrança, considerada a principal ofensora nas reclamações registradas, foram eles:

1. O direito do consumidor de não ser cobrado por quaisquer valores relativos ao período de suspensão total da prestação do serviço;
2. O direito de não ser cobrado por serviços alheios à prestação do serviço sem a devida anuência prévia e expressa;
3. O direito à apresentação da cobrança pelos serviços prestados em formato adequado, respeitada a antecedência mínima de 5 (cinco) dias da data de vencimento.

Houve uma especial preocupação sobre o impacto das regras integrantes do RGC sobre as prestadoras de pequeno porte, que poderia representar tamanho ônus regulatório que inviabilizaria a operação dos competidores estabelecido e se tornar uma barreira para a entrada de novas prestadoras. Com essa ponderação sobre as consequências de sobrecarga regulatória sobre esse grupo, foram flexibilizadas as regras a eles aplicáveis.

### **Atendimento**

Acolhendo as contribuições recebidas pelo MPF/RS e pelos membros do CDUST e em consonância com o disposto no Decreto do SAC, foi revisto o regramento para rescisão contratual automática sem a necessidade de intervenção da prestadora. Foram consideradas as preocupações

apresentadas pelas empresas do setor quanto aos riscos de fraude, por meio de cancelamento efetuado por terceiros não autorizados, como também os casos de erros na solicitação do consumidor e da ausência de informações sobre os efeitos decorrentes do cancelamento, como multas rescisórias, devolução de equipamentos, etc.

De modo a harmonizar os anseios de uns e a preocupação de outros, foi sugerida uma alternativa de procedimento que se inspirou na lógica prevista no processo de portabilidade, no qual é assegurado ao solicitante um prazo de 2 dias úteis para que possa cancelar o pedido.

Assim, foi proposta duas possibilidades para que o consumidor possa solicitar o cancelamento de um serviço:

1. Cancelamento com a atuação de um representante da empresa, que será processado imediatamente, mesmo que o procedimento técnico para sua operacionalização leve mais algum tempo, fica vedada a cobrança de serviços prestados após a solicitação do consumidor.
2. Cancelamento automático, sem a interação de um representante da empresa. Nesse caso, o pedido será processado em 2 dias úteis. Nesse período, a prestadora tomará as providências para se certificar da intenção do consumidor, bem como confirmar seus dados, assegurando que é o titular do contrato.

O Conselheiro Relator também sugeriu a extensão da regra prevista no SMP para os demais serviços quanto ao dever de envio do respectivo protocolo de atendimento em até 24 horas do registro da solicitação do consumidor por SMS ou e-mail, desde que solicitante tenha disponibilizado meios para isso (endereço de email ou contato telefônico).

### **Formas de atendimento**

#### *1- Atendimento pela internet – espaço reservado*

Em consonância com a 2ª contribuição apresentada pelo MPF/RS já havia sido proposto pela área técnica regramento para o canal de atendimento via internet, seguindo tendência observada em empresas de outros setores que já vinham implementando esse tipo de solução, por meio da qual o consumidor tem acesso às informações sobre o seu relacionamento com a empresa, acessíveis por meio de *login* e senha.

Foi apresentado pelo Relator acréscimo da regra que prevê a garantia de acesso ao Consumidor por no mínimo 6 (seis) meses após a rescisão contratual, para que possa consultar informações e documentos de seu interesse.

Também propôs relação de conteúdos mínimos dos serviços contratados e que deverão ser atualizados nesses canais para que o consumidor possa acompanhá-los durante a sua fruição.

Para fins de clareza e transparência, foi proposta a adição de obrigação para que a prestadora apresente ao consumidor, antes da sua contratação, sumário contendo as principais regras de prestação do serviço, tanto do plano de serviço contratado, quanto da oferta promocional, quando for o caso. O objetivo é permitir ao consumidor acesso fácil e sistematizado às principais regras e condições do plano a ser contratado.

## 2 – Centro de atendimento telefônico

Além das inovações incorporadas após a realização da consulta pública, duas outras contribuições foram feitas pelo Conselheiro relator nesse tópico:

- 1- Esclarecer que é obrigatória a gravação (e disponibilização ao consumidor) das ligações feitas para central de atendimento telefônico, seja própria da prestadora, seja de empresa terceirizada.
- 2- Obrigação de retorno, pelas prestadoras, da ligação realizada pelo consumidor ao *call center* em caso de descontinuidade, para resguardar o prosseguimento do atendimento sem a necessidade de reiniciar todo o trâmite do call center.

## 3 – Atendimento presencial

O atendimento presencial reclassificado como atendimento no estabelecimento e foi separado em três categorias:

- 1- Setor de atendimento presencial, que seria responsável pelo relacionamento com os consumidores por meio de pessoa qualificada para solucionar qualquer tipo de demanda associada ao serviço prestado, sendo vedado o encaminhamento do solicitante para atendimento remoto;
- 2- Estabelecimentos associados à marca, que seriam os responsáveis pelo atendimento e/ou venda, sendo agregados nessa categoria os quiosques, franquias representantes comerciais, etc, que primariam pela venda de produtos e serviços, mas deveriam também receber e encaminhar todas as demandas apresentadas pelos interessados.
- 3- Atendimento das concessionárias de STFC local, sendo aqueles espaços mantidos em cada município, que não se enquadrem como local de atendimento, responsáveis pelo registro e encaminhamento de qualquer demanda dos interessados.

Essa foi a forma encontrada pelo Conselheiro Relator de equilibrar as demandas dos dois principais grupos de interesse: Empresas, que alertavam sobre os custos de ampliação e manutenção dos espaços de atendimento presencial, e Consumidores (e os órgãos de defesa), que reclamavam sobre a necessidade de existirem locais nos quais os interessados pudessem ter suas demandas atendidas e que não teriam condições por meio remoto.

Com essa proposta, na visão do relator, seria possível aumentar a capilaridade dos canais de atendimento, sem, contudo, aumentar sobremaneira os custos decorrentes do novo regramento, além de permitir a harmonização e padronização das regras dos serviços de telecomunicações.

### **Oferta**

O primeiro ponto de alteração se refere à preocupação de se garantir a adesão ao serviço de telecomunicações por consumidor inadimplente, seja com a prestadora, seja com terceiros. Assim, foi obrigada a prestadora a ofertar ao menos um plano, à sua escolha, para esses casos, ficando vedada a recusa de atendimento de solicitação a seus planos pré-pagos.

Quanto à possibilidade de comparação de planos, o conselheiro afastou a criação de entidade comparadora e propôs a obrigação de que as prestadoras forneçam em seus sites na internet mecanismo de comparação de planos e ofertas que comercializa a todos os interessados, sejam eles clientes ou não. Essas informações devem ser fornecidas sem ônus e de forma padronizada e de fácil acesso, cujos parâmetros seriam estabelecidos pelo Grupo de Implementação do Regulamento, também previsto na proposta do Relator.

A obrigação de apresentação prévia dos planos de serviço antes da sua comercialização foi revista de modo que o prazo passaria para 2 dias úteis (anteriormente se previam 5 dias) e que estariam dispensados de prévia homologação de seus planos pela Anatel, excetuando-se o serviço de telefonia fixa. Caso se verifique necessário para preservar os direitos dos consumidores ou de regras de concorrência, as prestadoras estariam sujeitas a determinação da Anatel para realizarem alteração, suspensão ou extinção de plano/oferta. Esse ponto se mostra uma tentativa inovadora de flexibilização de regras para o setor, em especial para as grandes prestadoras de serviço, que frequentemente apontam sobre os altos custos regulatórios a elas impostos.

### **Cobrança**

Foi incluída a obrigação de detalhamento no documento de cobrança dos tributos incidentes sobre os serviços de telecomunicações e de valor adicionado, para demonstrar ao consumidor a carga tributária incidente sobre os serviços adquiridos.

#### *1- Forma de pagamento pré-paga*

A principal preocupação trazida nesse tópico se refere ao prazo de validade dos créditos pré-pagos, uma vez que se identificava falta de clareza nas informações e na relação preço X prazo de validade. Com o aumento da competição entre as prestadoras, identificou-se que o foco estaria sendo dado em variáveis ocultas ao consumidor. Considerando que a validade é diretamente relacionada ao valor da recarga, que o consumidor está habituado a uma periodicidade de 30 dias para pagamento de despesas contínuas e que o 2º menor valor mínimo de recarga tem prazo de

30 dias (e que se encontrava em patamar razoável de acessibilidade para a população), estabeleceu-se um prazo mínimo de validade dos créditos pré-pagos.

Por fim, nesse tópico, foi incluída a obrigação de notificação do consumidor sobre a iminência de vencimento do prazo de validade dos créditos.

#### *2- Forma de pagamento pós-paga*

Foi levantada para discussão a obrigação de comunicação prévia sobre a iminência de consumo da “franquia contratada, e ainda quando for significativamente maior em relação ao seu perfil de consumo” Foram consideradas pelo relator demasiadamente onerosas as obrigações da prestadora a necessidade de identificar o que seria o perfil de consumo do consumidor e a “necessidade de traduzir os quantitativos físicos de consumo dos consumidores, armazenados nos sistemas das prestadoras durante os ciclos de faturamento, em valores monetários, isto é, a necessidade de realizar o casamento da informação relativa aos quantitativos físicos de consumo com os planos de serviço de cada consumidor, etapa que igualmente consome grande quantidade de recursos de tecnologia da informação”. Assim ficou apenas a obrigação de informar o consumidor quando seu consumo se aproximar da franquia contratada.

#### **Contestação e devolução de valores**

O principal ponto levantado pelo relator se refere à necessidade de a prestadora teria de se dedicar a prestar a devida resposta e tratamento a uma contestação de valores apresentado por um consumidor. Na sua omissão, a devolução tornar-se-ia obrigatória e de forma automática.

Para balancear essa equação, foi aumentado para 30 dias o prazo da prestadora para examinar a contestação do consumidor.

#### **Suspensão e rescisão contratual por falta de pagamento ou inserção de créditos**

Foi suscitada a discussão sobre o termo “comprovado recebimento” para se iniciar a contagem do prazo para promover o pagamento do débito ou da suspensão do serviço, no caso da permanência do inadimplemento. Acontece que poderia ser muito custosa a forma de comprovação do recebimento de um débito em atraso, sendo sugerida uma forma “notificação”, como nos casos de aviso de faturas em aberto no próximo documento de cobrança, o que traria menos ônus às prestadoras e o serviço somente poderia ser suspenso 15 dias após a emissão da fatura subsequente à ocorrência de inadimplência.

#### **Disposições finais e transitórias**

Foi proposta a criação do Grupo de Implantação do Regulamento Geral dos Consumidores, composto pela Anatel e pelas prestadoras, incluídas as de pequeno porte, que seria responsável pela implementação das disposições do novo Regulamento.

Dentre as atribuições do grupo, se destacam as de orientação, acompanhamento e avaliação da implantação das regras de modo coordenado e padronizado. Ao fim dos trabalhos deveria ser elaborado um manual operacional dos procedimentos de implantação do RGC e que seria observado nos procedimentos fiscalizatórios da Anatel (com relação aos prazos e métodos estabelecidos no manual).

Por fim, ficou consignada à Superintendência de Relações com os Consumidores a elaboração de cartilha educativa voltada para orientação dos consumidores sobre seus principais direitos e deveres, de maneira didática e que deveria ser amplamente divulgada para os consumidores e órgãos e entidades de defesa dos consumidores.

Em de 7 de março de 2014, a proposta de Regulamento foi aprovada por unanimidade pelos demais membros do Conselho Diretor, nos termos da Análise do Conselheiro Relator, tendo início os trabalhos de elaboração do Manual de Implantação dos dispositivos do RGC e da elaboração de cartilha de orientação para os consumidores, tendo esses documentos sido publicados no semestre seguinte ao início da vigência do RGC.

#### **4.1 Conclusões preliminares**

Como pôde ser observado nesse capítulo, o processo de regulamentação que resultou na publicação do Regulamento Geral dos Direitos dos Consumidores – RGC levou pouco mais de 4 anos para ser concluído e teve início em maio de 2010 com o objetivo de reunir e padronizar em dois regulamentos as regras de Atendimento e de Cobrança dos serviços de telecomunicações que se encontravam em vigência, porém presentes nos diversos Regulamentos de Serviços de Telecomunicações.

Ao longo da sua tramitação, o escopo do processo foi sendo alterado e ampliado pelos diversos atores da Anatel, incluindo-se aí os conselheiros diretores da Agência, devido às percepções de cada um desses atores sobre os problemas que eram enfrentados pelos Consumidores. Nessas alterações foram propostas criação de inúmeros direitos dos consumidores ou de novas obrigações para as prestadoras sem uma justificativa ou avaliação dos custos delas decorrentes. No seu fim, foram endereçados, em resumo os temas Direitos e devedores dos consumidores, Atendimento e Formas de atendimento, Oferta, Cobrança, Contestação e devolução de valores, Suspensão e rescisão contratual por falta de pagamento ou inserção de créditos e, por fim, como se daria o procedimento de implantação das regras do regulamento.

Entende-se que o processo atendeu os requisitos formais previstos no regimento interno da Anatel vigente até abril de 2013.

Ainda, percebeu-se uma falha de coordenação entre as três Superintendências responsáveis pelo processo de regulamentação, o que resultou no impasse quanto ao encaminhamento a ser dado, levando ao fluxo não tradicional do processo de regulamentação. Dessa forma foi demanda maior atuação do Conselho Diretor e a necessidade de estabelecer Determinação específica para que se desse prosseguimento ao processo de regulamentação.

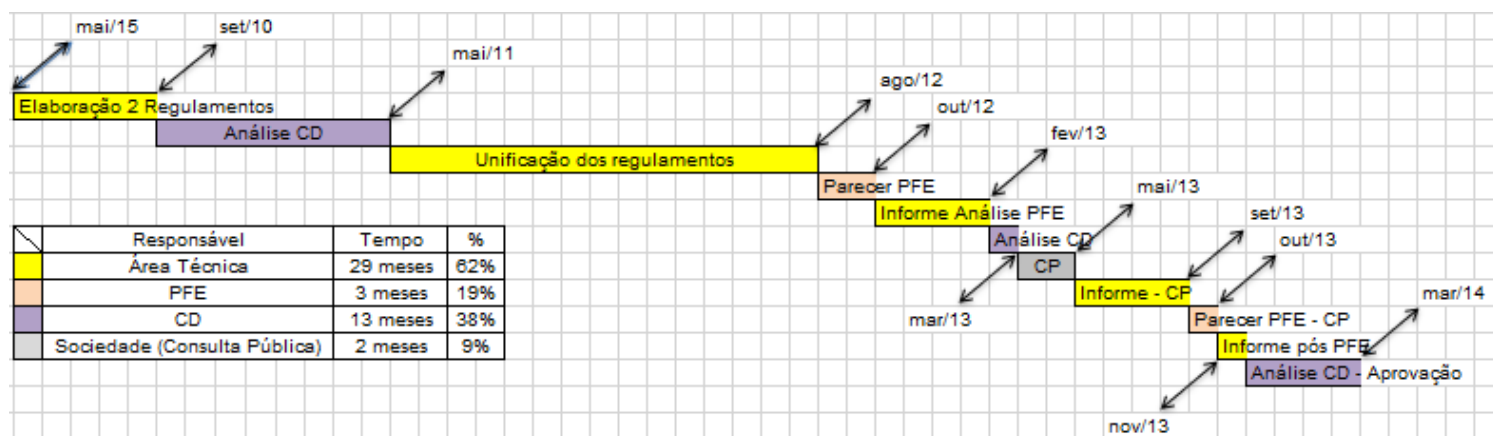


Figura 8: Linha do tempo do processo do RGC

Também ao longo desse processo, especificamente durante o prazo da Consulta Pública nº 14, a Anatel passou por uma reestruturação e em seu novo Regimento Interno foi prevista a necessidade de definição do problema a ser resolvido com a intervenção regulatória, por meio da sistematização da avaliação dos impactos regulatórios advindos das novas regras, incorporando, assim, princípios de boas práticas regulatórias.

### Participação da Sociedade

Ao longo do processo foram atendidas as exigências regimentais para promover a participação de toda a sociedade, como pontuado pela própria Procuradoria Federal Especializada, quais sejam: Consulta Pública e Audiência Pública.

Foi possível identificar a realização de reuniões prévias à realização de Consulta Pública com organismos de defesa dos direitos dos consumidores para tratar da proposta de regulamento. O mesmo não foi observado com relação às empresas de telecomunicações.

Embora tenha havido inicialmente um percalço no procedimento de avaliação e resposta aos contribuintes quanto à incorporação ou rejeição das contribuições, foi aprimorada sistemática tornando-a robusta para responder cada uma das contribuições recebidas na Consulta Pública.

Sistemática semelhante é observada nos processos de regulamentação posteriores, como o caso do Regulamento Geral de Interconexão.

Foi possível identificar a participação dos principais grupos de interesse nas Consultas e Audiências públicas, sendo eles, Usuários, Órgãos de defesa dos consumidores, governo, Anatel, Prestadoras e representantes de prestadoras.

Também foi possível identificar os temas Atendimento e Cobrança, dentre os seis apresentados na Consulta Pública, como aqueles mais debatidos e as Prestadoras (e representantes) e os órgãos de defesa dos consumidores como os grupos de interesse mais atuantes.

Por fim, observa-se o peticionamento recorrente sobre a necessidade de prorrogação do prazo de consulta pública devido ao número elevado de matérias em discussão com a sociedade no mesmo período.

### **Processo de regulamentação baseado em evidências**

Conforme já pontuado, houve mudanças no foco e identificação dos problemas a serem resolvidos com a regulamentação. Inicialmente, o trabalho se propunha a reunir o regramento de atendimento e cobrança.

Posteriormente esse escopo foi ampliado com base na percepção dos atores internos e com base em interações com órgãos de defesa dos consumidores.

Nesse aspecto, as prestadoras se manifestaram no sentido de não haver dados concretos sobre os problemas a serem resolvidos e apresentaram algumas informações sobre os custos decorrentes das novas regras propostas.

Não foi elaborado pelas áreas técnicas da Anatel um relatório de análise de impacto regulatório - AIR, entretanto é importante relembrar que a Secretaria de Assuntos Econômicos apresentou na oportunidade da consulta pública 14/2013, um relatório de análise de impacto regulatório com o objetivo de avaliar a minuta de regulamento e que uma das suas conclusões foi justamente a ausência de análise dos impactos financeiros das novas regras e dos benefícios que se esperavam ser obtidos.

No processo do RGC não foi observada a incorporação de muitas das melhores práticas aceitas internacionalmente, como pode se concluir pela leitura do Informe que analisou as contribuições recebidas na Consulta Pública e da proposta encaminhada ao Conselho Diretor.

O que se observou foi a proposição de uma minuta de Regulamento que diferiu substancialmente da proposta inicialmente submetida no início daquela Consulta.

Por mais que as alterações se devessem às contribuições recebidas pelos atores externos, caberiam nesses casos de substancial alteração da proposta de regulamento, a realização de uma



nova consulta pública, pois os grupos de interesse apresentam suas contribuições atreladas às propostas submetidas pela Agência Reguladora e não se sabe de antemão qual será o seu posicionamento quanto ao acolhimento ou rejeição das propostas apresentadas.

É possível concluir que muitas das práticas adotadas pela Anatel e observadas pela leitura desse processo foram herdadas dos procedimentos adotados pelas antigas estruturas da Anatel que funcionaram até abril de 2013.

Assim, analisando o processo do Regulamento Geral dos Consumidores constatou-se que ao longo do processo de regulamentação ocorreram alterações ou inserções de regras que criam direitos ou obrigações que não sejam previamente avaliados quanto aos seus custos e benefícios.

### **Resistências à norma aprovada**

Como resultado do processo de regulamentação, é importante avaliar como os atores responderam às novas regras. Assim, pode-se perceber o grau de coordenação desse processo e a capacidade de se antecipar e resolver potenciais conflitos e evitar judicialização ou discussão posterior.

Já foi apontado que nesse processo foi malconduzida a coordenação dos agentes internos, o que trouxe prejuízos no trâmite do processo. Somado a isso, percebeu-se baixa interação com os atores econômicos e que se confirma pela sua irrisignação quanto ao estabelecimento de regras, o que ficou configurado em duas ações ordinárias<sup>33</sup>, nas quais associações representativas das prestadoras de telecomunicações pediram a suspensão do efeito de oito artigos: *Call back* (art. 28), Ofertas e promoções (art. 46), Cobrança antecipada em planos pós-pagos (art. 61), Devolução de valores (art. 84), Suspensão parcial de TV por assinatura e de dados multimídia (art. 92), Parcelamento de débitos (art. 101) e Restabelecimento do serviço (art. 102).

No primeiro momento foram concedidas liminares, porém em agosto de 2016, quase dois anos após a vigência do Regulamento, a Justiça Federal reconheceu a legalidade dos dispositivos do Regulamento e arquivou o processo.

---

<sup>33</sup> Ação ordinária nº 47611-75.2014.4.01.3400 e Ação ordinária nº 47610-90.2014.4.01.3400

## 5. Estudo de caso - Regulamento Geral de Interconexão – RGI

Como visto anteriormente, a partir de 2013, a Anatel passou a adotar o instrumento de Agenda Regulatória para dar maior previsibilidade à sociedade e ao mercado, além de permitir uma melhor organização e priorização dos temas que deverão ser objeto de estudos quanto à necessidade de regulamentação.

A Agenda referente ao biênio de 2013/2014 foi aprovada sem a realização de consulta pública com a justificativa de que existiam projetos de regulamentação já em andamento, mas foi anunciado que a próxima revisão da Agenda, relativa ao biênio 2015/2016, seria aberta à sociedade para contribuições.

Até meados de 2013, o Regulamento Geral de Interconexão, aprovado pela Resolução nº 410, de 11 de julho de 2005, não constava como uma das prioridades da Anatel para fins de revisão, conseqüentemente não constava da Agenda regulatória da Anatel para o biênio 2013/2014.

Entretanto, na 708ª Reunião do Conselho Diretor da Anatel, ocorrida em 8 de agosto de 2013, ao examinar os autos do processo de Arbitragem em Interconexão nº 53500.029617/2010, o Conselho entendeu necessário, por unanimidade, o *“início de estudos com vistas a reavaliar o RGI e os regulamentos de remuneração pelo uso de redes de cada serviços de telecomunicações de interesse coletivo, no sentido de se certificar de sua atualidade e capacidade para reduzir a margem de conflitos futuros entre prestadoras atualização do Regulamento de Interconexão, devido ao elevado número de ocorrências de fraudes e de pedidos de interrupção de interconexão<sup>34</sup>”* tendo em vista que tais demandas oneram a Anatel para realizar o arbitramento dessas questões e que, em última instância o seu Conselho Diretor é instado a se manifestar.

Desta forma, o presidente da Anatel, João Rezende, em 21 de agosto de 2013, determinou que *“Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), com o auxílio da Comissão de Arbitragem em Interconexão (CAI)<sup>35</sup>, e sem prejuízo da participação de outras áreas da*

---

<sup>34</sup> Acórdão nº 290/2013-CD, de 21 de agosto de 2013, exarado nos autos do processo de arbitragem em interconexão nº 53500.029617/2010, envolvendo as prestadoras Telefônica Brasil S/A e Falkland Tecnologia em Telecomunicações S/A

<sup>35</sup> Comissão de arbitragem em interconexão: órgão presidido pela Superintendência de Competição, responsável por tratar das demandas de conflitos entre as prestadoras. Previsão no art. 98, parágrafo único do Regimento Interno da Anatel.

Anatel<sup>36</sup>” iniciassem a reavaliação do RGI e demais regulamentos correlatos, para atendimento da decisão tomada pelo CD.

Assim, foi inserida na Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2014/2015 a elaboração dos estudos para subsidiar o processo de revisão do RGI.

No dia 8 de janeiro de 2014 a Gerência de Regulamentação instaurou o processo nº 53500.000163/2014-21<sup>37</sup>, como objetivo de promover o estudo e identificação dos problemas afetos ao tema de interconexão evidenciados ao longo da vigência do RGI e objeto de pesquisa da presente dissertação de mestrado.

Nos dias 8 e 9 de outubro de 2014, foi realizado processo de tomada de subsídios<sup>38</sup>, quando foram convidadas prestadoras de serviços de telecomunicações de grande e pequeno porte, associações setoriais, empresas de consultoria para pequenos provedores de internet, para discutirem os problemas identificados no setor de interconexão, quais as medidas que poderiam vir a ser tomadas pela Agência Reguladora. Também participaram representantes das superintendências de competição e de regulamentação da Anatel.

As reuniões foram organizadas de forma a separar os principais grupos de interesse e tiveram duração de 1:30hs. As prestadoras de grande porte, como a Oi, Tim, Claro e Telefônica/Vivo, foram atendidas individualmente. As de menor porte, foram agrupadas, de acordo com sua atuação no mercado, como a CTBC e Sercomtel, como prestadoras de serviços de telecomunicações de médio porte, e Telcomp, On Telecom, ABRINT, Solintel e Abranet, representando as pequenas provedoras de banda larga.

Embora tenham sido anexadas ao processo as listas de presença dos participantes das reuniões, não há qualquer registro daquilo que foi discutido durante as reuniões, dos esclarecimentos prestados pela Anatel ou dos questionamentos e contribuições apresentados pelas prestadoras.

---

<sup>36</sup> Despacho Ordinatório nº 84/2013-CD, de 21 de agosto de 2013

<sup>37</sup> Processo 53500.000163/2014-21 pode ser lido na íntegra através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página “Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>.

<sup>38</sup> Definida na *Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Agência*. Tomada de Subsídio: instrumento utilizado no escopo da Análise de Impacto Regulatório, ou em outra etapa do processo de regulamentação, se assim se mostrar conveniente, para a construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas, que pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência em momento diverso das consultas públicas.

No dia 10 de julho de 2015, foi submetida à Consulta Interna proposta de Regulamento Geral de Interconexão, ficando disponível para contribuições pelo prazo de 7 dias. Durante esse período foram recebidas 10 contribuições dos servidores da Anatel, as quais foram respondidas por meio do sistema de acompanhamento de consulta pública - SACP.

No dia 27 de julho de 2015, as superintendências de regulamentação e de competição encaminharam Informe, com proposta de Consulta Pública para revisão do RGI, à Procuradoria Federal Especializada da Anatel para que fosse elaborado parecer jurídico e posterior encaminhamento ao Conselho Diretor.

O Informe tece alguns comentários dos passos seguidos na condução dos estudos realizados até aquele momento.

O primeiro passo foi o levantamento dos principais motivos constantes dos conflitos estabelecidos nos pedidos de resolução à Anatel.

É relatado ainda que, além das reuniões com agentes externos impactados (prestadores de serviços de telecomunicações), *“foram contatados alguns órgãos reguladores de outros países, de modo a refinar os problemas a serem estudados, bem como as alternativas capazes de solucionar ou mitigar tais problemas”*. Mais uma vez, identifica-se realização de reuniões com entes externos sem o correspondente registro das discussões feitas e quais foram as conclusões.

Foram encaminhados junto com o Informe a consolidação das Contribuições recebidas na Consulta Interna, a minuta de Consulta Pública e o Relatório de Análise de Impacto Regulatório.

O Relatório de AIR<sup>39</sup> levantou os principais problemas associados ao tema de Interconexão entre os anos de 2010 a 2015. Para isso, foram levantados todos os processos de Arbitragem em Interconexão e os seus respectivos temas.

Como o objetivo dessa dissertação de mestrado é verificar a evolução do processo normativo, tendo-se como parâmetro o atendimento aos requisitos previstos no Regimento Interno da Anatel e a observância das melhores práticas da literatura especializada, aqui se fará um recorte para avaliar a capacidade de identificação e definição dos problemas a serem resolvidos por meio da regulamentação, do levantamento das alternativas para solucioná-los, bem como da avaliação dos custos e benefícios decorrentes dessas alternativas.

---

<sup>39</sup> O Relatório de AIR pode ser consultado na íntegra na página 35 do volume de Processo 1 (SEI 0376496) do processo 53500.000163/2014-21.

O estudo concluiu pela necessidade de se avaliar 7 temas:

- Tema 01 — Inadimplência de valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes
- Tema 02 — Contratação de trânsito e transporte para o estabelecimento de interconexão
- Tema 03 — Resolução de conflitos em interconexão
- Tema 04 — Uso indevido da interconexão
- Tema 05 — Homologação dos contratos de interconexão
- Tema 06 — Atualização tecnológica da interconexão
- Tema 07 — Interconexão de Dados

A estrutura analítica de cada tema foi composta de 3 seções e estas, por sua vez, foram subdivididas em itens.

A partir da estrutura do Relatório, será possível observar o atendimento de muitos, senão todos, os aspectos do que se entende por melhores práticas regulatórias, uma vez que são de alguma maneira incorporadas as principais recomendações da OCDE em seus *Handbooks* e demais publicações, como:

- A. Definição do contexto da política e seus objetivos;
- B. Identificação sistemática do problema, identificando-se as falhas de mercado e a competência do agente estatal para atuar sobre elas;
- C. Identificação e definição das possíveis alternativas de ação (regulatórias e não-regulatórias) e escolha dos critérios de análise, incluindo-se o *status quo*;
- D. Identificação e quantificação dos impactos de cada uma das possíveis alternativas consideradas, incluindo custos, benefícios e efeitos distributivos;
- E. Desenvolvimento de estratégias de *enforcement* e *compliance* para cada opção, incluindo sua eficiência e eficácia;
- F. Desenvolvimento de mecanismos de monitoramento para avaliar o sucesso da proposta da política, de modo que os dados possam realimentar os futuros processos de desenhos de respostas regulatórias;
- G. Ampla pesquisa junto aos personagens envolvidos;

A Seção 1 – **Resumo da Análise de Impacto Regulatório** pode ser entendida como uma “fotografia” do problema a ser resolvido e que se propôs a atender as recomendações anteriormente listadas nos itens A, B, C e G. A seção 1, ficou assim estruturada:

- Descrição introdutória do tema

- Qual o problema a ser solucionado?
- A Agência tem competência para atuar sobre o problema?
- Quais os objetivos da ação?
- Porque a intervenção regulatória é necessária?
- Quais os grupos afetados?
- Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?
- Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

A Seção 2 – **Análise das alternativas** atenderia à recomendação “D” e foi dedicada para análise das alternativas regulatórias levantadas ao longo do estudo. Para cada alternativa foi feita uma análise chamada de “Custo x Benefício” para cada agente a ser impactado, como prestadoras, Anatel e consumidores, embora não tenha havido a monetização dos custos envolvidos, ponto que sofreu críticas durante o período de Consulta Pública como será abordado mais à frente.

A Seção 3 – **Conclusão e alternativa sugerida** se dedicaria a atender às recomendações E e F, mas seria restrita à alternativa sugerida. Nessa seção foram respondidas as seguintes questões:

- Qual a conclusão da análise realizada?
- Como será operacionalizada a alternativa sugerida?
- Como a alternativa sugerida será monitorada?

O presente trabalho não tem como objetivo fazer juízo de valor sobre os aspectos técnicos ou sobre qual seria a melhor alternativa dentre as propostas no Relatório de AIR, porém é importante trazer a consolidação dos principais pontos levantados para os 7 temas objeto de avaliação quanto aos seus impactos regulatórios, para se trazer o nível de complexidade dos trabalhos desenvolvidos ao longo da AIR.

O diagnóstico feito pelas áreas técnicas da Anatel buscou maior precisão na identificação do problema, trazendo uma perspectiva histórica de como o tema foi conduzido pela Agência nos últimos anos e a justificativa para a revisão das regras ou dos procedimentos adotadas pelo órgão regulador.

### **Tema 01 — Inadimplência de valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes**

Foi apresentada a necessidade de intervenção para diminuição do número de conflitos existentes e dar tratamento transparente para a questão de inadimplência de valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes, questão sobre a qual a regulamentação era silente à época.

Foram levantadas informações que permitiram concluir que a maior parte das reclamações apresentadas pelas prestadoras à Anatel tinham como objetivo compor solução administrativa para contestação de valores para remuneração para o uso de redes e que os processos tinham duração média de 4 anos.

Constatou-se ainda que nesses processos, historicamente, as prestadoras credoras solicitam não apenas o reconhecimento dos valores devidos, mas também a suspensão da interconexão nos casos em que é mantida a situação de inadimplência, mas que tal suspensão sempre dependeu de decisão da Anatel, uma vez que o Regulamento era silente nesse caso. A Anatel, por sua vez, determina o pagamento dos valores devidos e faculta à Reclamante (credora) a suspensão da interconexão, caso a Reclamada (devedora) não cumpra com sua obrigação. Nestas decisões têm sido estabelecidas, ainda, algumas condições para que a suspensão da interconexão admitida garanta os direitos dos usuários de ambas as prestadoras.

Em resumo, dado o longo período de tramitação dos processos administrativos, com duração média de 4 anos, foi se consolidando uma situação de prejuízos financeiros ao setor de telecomunicações, sendo apontada no relatório de AIR uma possível restrição ao melhor emprego de recursos financeiros, em especial àqueles destinados a investimentos em ampliação de redes de telecomunicações.

Foram identificados os seguintes grupos de atores envolvidos:

1. Anatel
2. Consumidores
3. Prestadoras credoras
4. Prestadoras inadimplentes

Foram levantadas 6 possíveis alternativas regulatórias para endereçar a solução para o problema descrito:

*Alternativa A — Definir rito processual mais célere para a autorização, pela Anatel, de suspensão/interrupção da interconexão, caso a caso;*

*Alternativa B — Definir rito no qual a suspensão/interrupção da interconexão, quando obrigatória, tenha critérios objetivos e independa de manifestação da Anatel, para quaisquer inadimplências contratuais, financeiras ou não;*

*Alternativa C — Definir rito no qual a suspensão/interrupção da interconexão, quando obrigatória, tenha critérios objetivos e independa de manifestação da Anatel, para inadimplências financeiras relacionadas ao pagamento da remuneração pelo uso de redes, sejam os valores incontroversos ou não, possibilitando a existência de regimes especiais de remuneração pelo uso de redes (tais como o pré-pago) como condição para manutenção da interconexão enquanto durar esta inadimplência;*

*Alternativa D — Definir rito no qual a suspensão/interrupção da interconexão, quando obrigatória, tenha critérios objetivos e independa de manifestação da Anatel, para inadimplência financeira relacionada ao pagamento da remuneração pelo uso de redes, apenas para os valores incontroversos, isto é, após decorridos os prazos contratualmente previstos para contestação do DETRAF, possibilitando a suspensão/interrupção enquanto perdurar esta inadimplência;*

*Alternativa E — Possibilitar a exigência, pelo detentor da rede, de garantias financeiras do contratante como condição para a implementação da interconexão, segundo critérios de elegibilidade;*

*Alternativa F — Possibilitar a existência de regimes especiais de remuneração pelo uso de redes, tais como o pré-pago, como condição para implementação da interconexão, segundo critérios de elegibilidade.*

Para cada uma das alternativas, foi feito um exercício de avaliação dos custos e dos benefícios para cada um dos agentes envolvidos. É interessante, entretanto, observar que a própria Anatel foi considerada como grupo afetado, uma vez que, estabelecida uma nova regra, o órgão regulador deverá se preparar para atuar e acompanhar o cumprimento dessa nova regra por parte dos administrados.

A alternativa D foi considerada a que possuía a melhor relação custo x benefício, mas seria aplicável somente após decorridos os prazos contratualmente previstos para contestação de valores, ou seja, a suspensão se aplicaria apenas nos casos de inadimplências financeiras incontroversas.



<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desnecessidade de tratar caso a caso as questões relacionadas à inadimplência dos valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados benefícios diretos.</li> <li>• Os benefícios indiretos dizem respeito principalmente à maior capacidade de investimentos para ampliação das redes e, conseqüentemente, à melhor qualidade dos serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A suspensão/interrupção da interconexão impede o estabelecimento de conexões entre as prestadoras antes interconectadas.</li> </ul>
<b>Prestadores credores de valores não pagos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desnecessidade de propositura de processo de resolução de conflitos para efetivar a suspensão/interrupção da interconexão em caso de inadimplência dos valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores inadimplentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados benefícios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>

Figura 9: Análise Custo x Benefício – Tema 1

A área técnica ponderou que uma regra que preveja a possibilidade de suspensão da interconexão nos casos de inadimplência de valores incontroversos geraria uma diminuição do número de conflitos apresentados à Anatel, o que poderia gerar um impacto positivo no prazo para resolução de outros problemas.

Para as prestadoras credoras, seria garantida uma maneira rápida para conter o aumento do montante que lhe é devido, uma vez que seria prevista a possibilidade de se suspender a interconexão sem a prévia autorização da Anatel.

Para as prestadoras inadimplentes, ao se conhecer previamente as conseqüências do inadimplemento, seria gerado desincentivo para a conduta de não pagamento dos valores incontroversos.

E os consumidores seriam de alguma maneira preservados, uma vez que a prestadora credora deverá comunicar antecipadamente (15 dias) à prestadora devedora a suspensão parcial da interconexão antes e nos casos de interrupção total deverão ser realizados procedimentos de interceptação de chamadas, nos quais seriam informadas as razões pelo não completamento das chamadas.

Percebe-se da leitura do relatório que em momento algum a área técnica procurou estabelecer prazos para contestação ou definir o que seriam valores incontestes, deixando que as partes assim os definam nos contratos de interconexão a serem celebrados.

Por fim, a área técnica apontou que a Anatel deverá monitorar a eficácia do novo regramento por meio de processo de acompanhamento de resolução de conflitos com temas afetos à inadimplência.

## **Tema 02 — Contratação de trânsito e transporte para o estabelecimento de interconexão**

O relatório apresenta a evolução do modelo de interconexão direta para o modelo de interconexão indireta, demonstrando o aumento no número de *players* no mercado de telecomunicações entre os anos de 1998 e 2015, prestadores de telefonia fixa, telefonia móvel e de serviço de banda larga.

Os custos associados para a efetivação física da interconexão, somados aos custos de negociação e formalização de contratos e os custos regulatórios, o modelo de interconexão direta se mostrou inadequado ao longo do tempo.

Como a interconexão direta entre todas as prestadoras se mostra economicamente inviável, o mercado criou solução mais eficiente por meio a interconexão de modo indireto, também chamado de serviços complementares à interconexão de redes.

A área técnica da Anatel externou entendimento de que a solução encontrada pelo mercado tinha respaldo na própria Lei Geral de Telecomunicações, uma vez que nas exposições de motivos que encaminhou a proposta de Lei se previu a orientação no sentido de reduzir investimentos desnecessários em infraestruturas duplicadas para favorecimento do crescimento da competição.

No modelo de interconexão indireta, pode-se contratar um prestador de rede intermediário que possui interconexão direta com a ponta que se deseja interconectar.

Para melhor ilustrar a diferença entre os dois modelos, apresentam-se as duas tipologias clássicas de redes interconectad

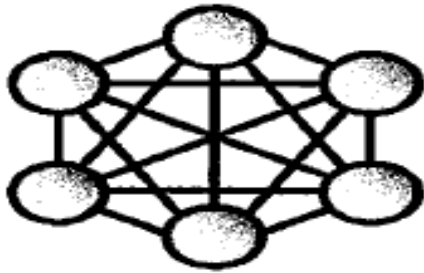


Figura 10: Interconexão direta

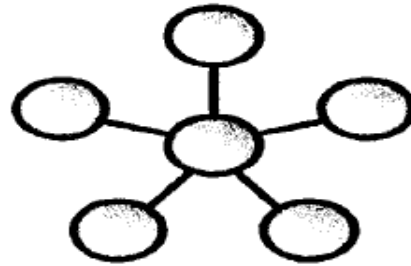


Figura 11: Interconexão indireta

O problema regulatório apontado pela área técnica da Anatel foi a barreira à entrada de novos players uma vez que foi identificado *“Alto volume de disputas envolvendo pedidos para celebração de contratos de trânsito ou transporte, motivados pela recusa por parte do detentor da rede, uma vez que não há obrigatoriedade de ofertas destes produtos, ou pelo exercício de preços proibitivos ao contratante, diferentes da TU-COM e da TU—RIU, para remunerar contratos de trânsito local ou transporte, respectivamente”*.

Traduzindo, as detentoras das infraestruturas mais capilarizadas, ou se negavam a efetivar interconexão de novas prestadoras locais em suas redes por entender que não havia regra que a obrigasse para tal, ou cobravam preços proibitivos para realizar o encaminhamento de chamadas locais ou de longa distância que trafegasse por sua infraestrutura.

Diante desse diagnóstico, a área técnica entendeu que seria necessária a “uniformização dos conceitos relativos à interconexão indireta e trazer maior clareza para o setor com relação às possibilidades de contratação e quais os papéis e responsabilidades de cada agente”. Pontua-se, ainda, que à época já existiam dispositivos regulamentares que estabeleciam valores máximos para remuneração pelos serviços de trânsito local e de transporte (chamadas locais e de longa distância, respectivamente).

Nesse tema, foram identificados 4 grupos afetados:

1. Anatel.
2. Usuários de serviços de telecomunicações.
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações com redes de abrangência nacional e grande capilaridade.
4. Prestadoras de serviços de telecomunicações com redes de abrangência regional e pequena capilaridade.

Seguindo o entendimento do que era preciso ser feito diante do diagnóstico elaborado, foram exploradas 4 alternativas para resolução do problema:

*Alternativa A — Uniformizar os conceitos de trânsito e transporte, sem, contudo, estabelecer obrigações de oferta, e consolidar o valor de suas respectivas remunerações previsto na regulamentação;*

*Alternativa B - Uniformizar os conceitos de trânsito local e transporte, estabelecendo a obrigação de serem ofertados pelas Concessionárias de STFC em qualquer modalidade e os respectivos valores de sua remuneração (TU-COM/ e TU—RIU, respectivamente);*

*Alternativa C — Uniformizar os conceitos de trânsito local e transporte, estabelecendo a obrigação de o trânsito ser ofertado pelas Concessionárias de STFC na modalidade Local e de o transporte ser ofertado pelas Concessionárias de STFC na modalidade LDN, bem como os respectivos valores de sua remuneração (TU—COM e TU—RIU, respectivamente);*

*Alternativa D - Uniformizar os conceitos de trânsito local e transporte, estabelecendo a obrigação de ser ofertada pelos detentores de Poder de Mercado Significativo — PMS no mercado de interconexão em rede fixa e esclarecendo os valores de remuneração de referência que serão utilizados no caso de resoluções de conflitos (TU-COM e TU—RIU, respectivamente).*

De maneira semelhante ao que foi feito no item 1, foi realizada uma análise de custos benefícios para cada uma das 4 alternativas vislumbradas como possíveis soluções para o problema identificado.

<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uniformização de conceitos, papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos na interconexão indireta.</li> <li>• Pré-definição de valor de referência a ser utilizado nos conflitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise do mercado de trânsito e transporte no PGMC.</li> <li>• Homologação de Ofertas de Referência.</li> <li>• Instrução e julgamento de arbitragem para aplicação dos valores de referência.</li> <li>• Menor coerência do que com o estabelecimento de assimetrias relacionadas a trânsito local e transporte na regulamentação específica de interconexão, uma vez que tais serviços são, para os pequenos prestadores, insumos essenciais para garantir o direito à interconexão de suas redes.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo à competição (novas ofertas de serviços).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência nacional e grande capilaridade (grupos com PMS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras claras para o provimento de trânsito e transporte, podendo, por exemplo, inclusive exigir garantia financeira do demandante dos serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se definida como PMS, custos relacionados com a apresentação das condições para provimento dos serviços de trânsito e transporte nas Ofertas de Referência de Produtos de Atacado.</li> <li>• Antes com a possibilidade de ofertar estes serviços para demandantes selecionados, passaria a serem obrigados a ofertar de maneira indistinta,</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência regional e pequena capilaridade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação dos serviços de trânsito e transporte a preços regulados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demora no processo de formalização dos PMSs, em virtude do rito quadrienal de revisão do PGMC.</li> </ul>

Figura 12: Análise Custo x Benefício – Tema 2

A alternativa D foi considerada a que possuía a melhor relação custos x benefícios e traz 3 medidas regulatórias:

- 1- Uniformização da definição dos serviços de trânsito local e transporte.
- 2- Consolidação dos valores máximos para remuneração dos serviços de trânsito.
- 3- Criação de regra em que obriga as empresas detentoras de Poder de Mercado Significativo a ofertarem serviços de trânsito local e de transporte de forma indistinta e não discriminatória.

Para implementação da alternativa D, foi identificada a necessidade de revisão, além do Regulamento Geral de Interconexão, de outro regulamento, o de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado – RRUR-STFC.

Mais uma vez, foi sugerida o monitoramento da efetividade da regra proposta, por meio dos processos de acompanhamento de resolução de conflitos para estabelecimento de interconexão.

### **Tema 03 — Resolução de conflitos em interconexão**

A Lei Geral de Telecomunicações, em seu art. 19, XVII, incumbiu à Anatel a competência para resolução dos conflitos de interesse entre as prestadoras de serviço de telecomunicações. Assim, o Regulamento Geral de Interconexão - RGI de 2005 já previa um procedimento para resolução desses conflitos. O RGI previa também que eventuais conflitos que possam surgir em matéria de aplicação e interpretação da regulamentação, quando do desenrolar das negociações dos contratos de interconexão, devem ser equacionados pela Anatel nos processos de arbitragem, denominada **Comissão de Arbitragem em Interconexão**, composta por um colegiado. Entretanto, o Regulamento não previu as regras procedimentais, limitando-se apenas quanto à sua conceituação.

Na atualização Regimento Interno da Anatel, promovida em 2013, foi dedicado o Capítulo XIII “Procedimentos Administrativos de Resolução de Conflitos”, no qual são previstos os ritos e estrutura para tratar dessa questão, denominada **Comissão de Arbitragem**.

Acontece que antes da reestruturação da Agência, os assuntos relacionados ao RGI eram tratados de modo **colegiado**, especialmente pelas Superintendências de Serviços Privados e a Superintendência de Serviço Públicos, já na nova estrutura da Agência tais assuntos convergiram para a Superintendência de Competição e passaram a ser tratados **monocraticamente**.

O Regimento Interno da Anatel prevê em seu art. 98 que “caso entenda conveniente a apreciação e deliberação em regime de colegiado, poderá propor ao Presidente da Anatel a instituição de Comissão de Arbitragem, formada por no mínimo três árbitros e presidida pelo Árbitro Relator”. Nesse caso, o procedimento a ser adotado para julgamento de um processo seria aquele previsto no art. 99 do Regimento

De todo modo, seja a decisão tomada de maneira monocrática ou colegiada, sempre será garantida à parte irresignada a possibilidade de apresentar recurso à instância superior, nesse caso o Conselho Diretor.

A área técnica identificou como problema a previsão regulamentar de duas estruturas distintas e com a possibilidade de haver diversidade de ritos relacionados à arbitragem em interconexão.

Os agentes potencialmente envolvidos nessa questão foram:

1. Anatel
2. Usuários de serviços de telecomunicações
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações

Diante do problema identificado, foram propostas duas alternativas:

*Alternativa A — Manter os dois ritos de Arbitragem existentes;*

*Alternativa B - Acabar com a Comissão de Arbitragem em Interconexão prevista no RGI, mantendo-se apenas o rito previsto no RI.*

Antes de adentrar na análise de custos e benefícios, a área técnica ponderou que a Superintendência de Competição já possuía competência decisória para praticamente todos os aspectos relacionados à interconexão, sendo a única ressalva quando a demanda for objeto de arbitramento. Traz, a área técnica o entendimento de que “*Tal ressalva, entretanto, é apenas fruto de uma questão transitória que existe desde a edição do novo Regimento Interno da Agência até eventual alteração do RGI.*”.

Adicionalmente, pontuou que a decisão tomada monocraticamente tende a ser mais célere e harmônica e que, havendo discordância de uma das partes quanto à decisão proferida há a possibilidade de recurso ao Conselho Diretor.

O resultado da análise de custos e benefícios para o tema de resolução de conflitos em interconexão concluiu que a melhor abordagem para a resolução do problema verificado seria pela implementação da alternativa B, resumida no quadro abaixo:

<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um único procedimento de arbitragem em interconexão.</li> <li>• Maior celeridade na toma de decisão dos processos de arbitragem em interconexão.</li> <li>• Designação regimental da autoridade competente, sem a necessidade de elaboração de portaria para a designação dos membros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo de adaptação dos processos de trabalho.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior coerência com a atual estrutura organizacional da Agência.</li> <li>• Decisões mais simples podem ser tomadas de maneira mais célere por meio monocráticos, enquanto as mais complexas podem continuar sendo tomadas de maneira colegiada. E mesmo as decisões monocráticas podem ser revisitadas por um órgão colegiado, o Conselho Diretor.</li> <li>• Não foram identificados benefícios diretos.</li> <li>• Os benefícios indiretos derivam da maior celeridade de resolução dos problemas competitivos ocorridos nos conflitos em interconexão.</li> <li>• Um único procedimento de arbitragem em interconexão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores de serviços de telecomunicações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisões mais simples podem ser tomadas de maneira mais célere por meio monocráticos, enquanto as mais complexas podem continuar sendo tomadas de maneira colegiada. E mesmo as decisões monocráticas podem ser revisitadas por um órgão colegiado, o Conselho Diretor.</li> <li>• Maior celeridade na toma de decisão dos processos de arbitragem em interconexão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custo de adaptação dos processos de trabalho.</li> <li>• Corre-se risco, ainda que eventual, de decisões mais complexas serem tomadas de maneira monocrática e, portanto, sem tanto debate se comparadas às decisões colegiadas.</li> </ul>

Figura 13: Análise Custo x Benefício – Tema 3

A forma de operacionalização da alternativa sugerida seria por meio da revisão do Regulamento Geral de Interconexão e do Regimento Interno da Anatel.

Por fim, a área técnica entendeu que a alternativa sugerida seria “monitorada por meio do acompanhamento dos processos de resolução de conflitos, especialmente quanto ao teor e quantitativo destas lides.”. Nesse ponto, cabe destacar, no entanto que a forma de monitoramento não parece estar devidamente alinhada ao problema e às soluções sugeridas, sendo que parece mais adequado comparar não o teor e quantitativo das lides, mas sim, do tempo médio para se proferir uma decisão monocrática em comparação com o tempo médio para uma decisão colegiada.

#### **Tema 04 — Uso indevido da interconexão**



Trata-se de um dos temas mais sensíveis e problemáticos do setor de telecomunicações e está fortemente correlacionado ao 1º tema levantado “Inadimplência de valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes”.

A histórica atuação da Anatel para promover a obrigatoriedade da efetiva interconexão entre as redes de telecomunicações resultaram em claros benefícios para a sociedade. Contudo, essa atuação no sentido de impedir qualquer relativização da obrigatoriedade de interconexão entre redes e da demora em se permitir a suspensão da interconexão por parte da empresa reclamante, também criou oportunidades para que algumas empresas de telecomunicações atuassem de forma indevida e até fraudulenta.

Aproveitando-se das regras estabelecidas, algumas empresas criam modelos de negócio que se baseiam em condutas ilícitas e que comprometem a segurança, a estabilidade, o correto funcionamento das redes e a rastreabilidade das conexões ou chamadas. Além disso, identificou-se que tais modelos se aproveitam de forma indevida das assimetrias regulatórias estabelecidas pela Anatel e comprometem o modelo regulatório de interconexão e de remuneração de redes.

A Anatel, nos procedimentos de arbitramento e identificadas as características de uso indevido das redes já vinha com muita cautela decidindo no sentido de permitir a suspensão ou interrupção da interconexão ou mesmo a suspensão do pagamento de remuneração pelo uso de rede.

Acontece que apesar de terem sido identificados tais problemas ao longo do tempo, não havia uma previsão regulamentar ou legal que definisse de forma clara e objetiva a possibilidade de suspensão ou interrupção da interconexão, o que vinha sendo objeto de questionamento judicial.

Dessa forma, foi identificado pela área técnica que o problema a ser solucionado seria a necessidade de fortalecer o combate ao uso indevido de interconexão e existência de questionamentos judiciais sobre a competência da Anatel, à luz da regulamentação atual, para permitir a suspensão ou interrupção da interconexão ou do pagamento de remuneração pelo uso de rede nos casos de uso indevido.

Foram identificados os seguintes grupos afetados:

1. Anatel.
2. Usuários de serviços de telecomunicações.
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações idôneas.
4. Prestadoras de serviços de telecomunicações que fazem uso indevido de interconexão.

Para solucionar o problema regulatório, foram levantadas 3 opções regulatórias:

*Alternativa A — Definir de forma objetiva as práticas vedadas no relacionamento de Interconexão, possibilitando à Anatel, nestes casos, e no curso de processo administrativo, autorizar a suspensão ou interrupção da interconexão ou do pagamento de remuneração pelo uso de rede;*

*Alternativa B — Definir rito processual no qual a suspensão/interrupção da interconexão ou do pagamento da remuneração pelo uso de rede, quando utilizada de maneira indevida, independa de autorização da Anatel, estabelecendo critérios objetivos para a caracterização deste uso indevido pela prestadora ofertante da interconexão;*

*Alternativa C — Estabelecer lista negra dos agentes com histórico comprovado de uso indevido de interconexão, segundo a qual poderia ser negada a interconexão de redes.*

Para esse tema, devido ao grau de complexidade na análise a ser feita na ponderação dos custos e benefícios associados a cada uma das alternativas propostas, foi estabelecida metodologia que colocaria à prova cada uma delas. Para decidir qual a mais adequada, as três propostas foram avaliadas quanto ao atendimento dos seguintes critérios:

- a) Menor impacto aos usuários dos serviços de telecomunicações;
- b) Maior eficácia no combate ao uso indevido de interconexão;
- c) Maior agilidade no combate ao uso indevido de interconexão;
- d) Menor risco de judicialização em processos de resolução de conflitos de interconexão;
- e) Menor risco à competição no setor de telecomunicações;

As três alternativas seriam ponderadas sob a ótica de cada critério, e foi estabelecido uma pontuação que variou de 1 a 3, onde 1 significa baixo grau de atendimento e 3 alto grau de atendimento. Essa pontuação seria então utilizada para medir o desempenho agregado em atendimento dos cinco critérios estabelecidos e a alternativa que obtivesse o mais alto valor seria considerada a melhor resposta regulatória.

As pontuações foram consolidadas em uma tabela chamada de matriz de decisão:

		Critérios de Seleção					Desempenho Agregado
		a)	b)	c)	d)	e)	
Alternativas	A	2	2	2	3	3	12
	B	1	3	3	2	1	10
	C	3	1	1	1	2	8

Figura 14: Matriz de decisão

Sendo a alternativa A considerada a melhor, cujo resumo dos custos e benefícios estão abaixo relacionados.

Grupos Afetados	Benefícios	Custos
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimação da atuação da Agência no combate ao uso indevido de interconexão;</li> <li>• Desincentivo à adoção de práticas vedadas no relacionamento de interconexão por prestadoras de serviços de telecomunicações;</li> <li>• Menor risco de questionamento judicial das decisões exaradas pela Anatel que autorizem a suspensão ou interrupção da interconexão ou do pagamento de remuneração pelo uso de rede.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade da Agência em obter informações suficientes para o enquadramento do comportamento de uma prestadora dentro o rol de práticas vedadas no relacionamento de interconexão;</li> <li>• Riscos à competição no setor de telecomunicações, uma vez que a Anatel pode decidir sobre a suspensão ou interrupção da interconexão ou do pagamento de remuneração pelo uso de rede entre duas prestadoras e eventualmente inviabilizar a operação de uma empresa idônea no mercado de telecomunicações.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de serviços com mais qualidade e a preços justos aos usuários do setor de telecomunicações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuição da possibilidade de terminação de chamadas pelos usuários em redes de outras prestadoras em virtude da autorização de suspensão ou interrupção da interconexão.</li> </ul>
<b>Prestadoras idôneas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimação da atuação da Agência no combate ao uso indevido de interconexão;</li> <li>• Desincentivo à adoção de práticas vedadas no relacionamento de interconexão por prestadoras de serviços de telecomunicações;</li> <li>• Diminuição do risco associado aos contratos de interconexão firmados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morosidade associada à instrução do processo de resolução de conflitos pela Anatel, o que poderá incentivar modelos de negócios de curto prazo pautados em uso indevido de interconexão.</li> <li>• Restringir o surgimento de modelos de negócios inovadores no setor de telecomunicações, devido a tendência de caracterização de práticas incomuns no mercado como indevidas.</li> </ul>
<b>Prestadoras que fazem uso indevido de interconexão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morosidade associada à instrução do processo de resolução de conflitos pela Anatel, o que poderá incentivar modelos de negócios de curto prazo pautados em uso indevido de interconexão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimação da atuação da Agência no combate ao uso indevido de interconexão;</li> <li>• Desincentivo à adoção de práticas vedadas no relacionamento de interconexão por prestadoras de serviços de telecomunicações.</li> </ul>

Figura 15: Análise Custo x Benefício – Tema 4

Essa medida seria então implementada por meio da revisão do RGI, a qual estabeleceria expressamente no texto regulamentar um rol de práticas vedadas no relacionamento de

interconexão e as consequências administrativas desses atos (suspensão/interrupção de interconexão e de pagamento de valores pelo uso de redes)

Mais uma vez foi sugerido que o monitoramento se daria por meio do acompanhamento dos processos de arbitramento.

### **Tema 05 — Homologação dos contratos de interconexão**

Nesse tema são apresentados o histórico e a base legal que determina que as prestadoras apresentem seus contratos de interconexão, que por sua vez, somente terão eficácia após a homologação da Anatel.

Acontece que atualmente muitos dos contratos de interconexão são celebrados com características de contrato de adesão, uma vez que, pelo RGI, as prestadoras de serviço de interesse coletivo são obrigadas a elaborar documento de Oferta Pública de Interconexão – OPI, que descreva as condições e demais informações para o estabelecimento da Interconexão, ao qual deve ser dada ampla publicidade.

De forma semelhante, o Plano Geral de Metas de Competição, determina que as prestadoras detentoras de PMS, devem apresentar Oferta Pública de Preços de Atacado – ORPA.

Soma-se a isso as mais de 70 de prestadoras de Telefonia fixa presentes em mais de 5000 áreas locais, além de 10 prestadores de telefonia móvel operando em 67 áreas de registro.

Entenda-se que essas obrigações estabelecem que ainda que os contratos sejam padronizados a Anatel deve analisar todos eles, caso a caso.

Depreende-se que tal sistemática se mostra ineficiente e que os recursos da Agência devem ser melhor alocados em outras atividades, sendo necessário, portanto, rever o procedimento de homologação de modo a dotá-lo de maior eficiência, uma vez que o processo de homologação é regra prevista no atual arcabouço legal.

Assim, a área técnica identificou que o problema a ser enfrentado é a ineficiência administrativa do atual processo de homologação de Contratos de Interconexão indiferente para os contratos idênticas ou não às Ofertas Públicas de Interconexão.

O procedimento de homologação, por sua vez, está previsto em regulamento, o que justifica a sua alteração, de modo a reduzir os custos administrativos a serem despendidos.

Os grupos de interesse identificados foram:

1. Anatel.
2. Usuários de serviços de telecomunicações.
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações.

Foram levantadas 3 alternativas para solução do problema apontado:

*Alternativa A — Manter o atual processo de homologação de Contratos de Interconexão;*

*Alternativa B — Estabelecer rito de homologação diferenciado e mais célere para aqueles Contratos de Interconexão idênticos às Ofertas Públicas de Interconexão (ou às Ofertas de Referência de Produtos de Atacado, se for o caso), que deverão ser apresentadas por todos os prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e homologadas pela*

*Alternativa C — Estabelecer rito de homologação diferenciado e mais célere para aqueles Contratos de Interconexão idênticas às Ofertas Públicas de Interconexão (ou às Ofertas de Referência de Produtos de Atacado, se for o caso), que deverão ser apresentadas pelos os prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo que não sejam de pequeno porte e homologadas pela Agência.*

A principal inovação seria na obrigatoriedade de se obrigar a homologação das OPIs, de forma semelhante ao já feito para as ORPAS.

A única diferença entre as alternativas B e C se deve à segregação de dois grupos de prestadoras: as de pequeno porte e as de grande porte. Tal obrigação de apresentar suas Ofertas Públicas de Interconexão trariam custos que se entendeu desproporcional ao benefício a ser alcançado, uma vez que tais prestadoras possuem poucas ou nenhuma demanda de interconexão para suas redes, o que não onera demasiadamente a Anatel para homologar tais contratos.

Já para as grandes prestadoras, que são recorrentemente demandadas e sendo a maioria dos seus contratos celebrados de forma padronizada, seja pelos parâmetros da ORPA, seja pela OPI. Assim, a alternativa C foi a considerada a de melhor relação custos benefícios, tendo em vista que uma vez homologadas a ORPA e OPI, serão considerados, por consequência, homologados os contratos que respeitarem os critérios e condições previstos e aprovados pela Anatel.

A análise dos custos e benefícios para a alternativa C foi assim resumido:

<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrige as atuais ineficiências do atual procedimento de homologação, indistinta para contratos idênticos ou não às OPIs ou às ORPAs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de adaptação do atual processo de trabalho.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados benefícios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores de serviços de telecomunicações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrige as atuais ineficiências do atual procedimento de homologação, indistinta para contratos idênticos ou não às OPIs ou às ORPAs.</li> <li>• Excetua da obrigação de homologação os menores prestadores, para quem os custos superariam os benefícios, haja vista que seriam poucos os contratos idênticos a suas OPIs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de adaptação do atual processo de trabalho.</li> </ul>

Figura 16: Análise Custo x Benefício – Tema 5

A operacionalização dessa alteração se daria por meio da revisão do RGI e a medida seria monitorada pelo acompanhamento dos processos de arbitragem.

Nesse ponto cabe observar que, salvo melhor juízo, o monitoramento da medida regulatória deveria ser feito por meio do acompanhamento dos processos de homologação dos contratos de interconexão.

### **Tema 06 — Atualização tecnológica do regime de interconexão**

O relatório de AIR trouxe a percepção da área técnica de que a regulamentação atual não atende a uma tendência mundial de convergência e da modernização das redes de telecomunicações legadas para redes de próxima geração e que os regulamentos da Anatel estariam demasiadamente orientados a tecnologias antigas.

Vislumbrou-se então uma oportunidade para promover a revisão e o aperfeiçoamento dos conceitos que se associavam regras e obrigações de interconexões a características e aspectos tecnológicos.

Assim, a área técnica identificou que parte do problema de justificaria pela existência de disposições regulamentares excessivamente orientadas a tecnologia, induzindo o entendimento de que a interconexão de redes deve ser ofertada obrigatoriamente operacionalizada em base de tecnologias legadas.

Outro ponto trazido na problematização da realidade à época é o preceito da neutralidade tecnológica, que deve ser seguido pelos órgãos reguladores de modo a não se conduzir os agentes econômicos na adoção de uma determinada tecnologia em detrimento de outra.

O problema foi identificado em casos concretos, por meio da avaliação de processos de arbitragem, nos quais empresas entrantes, detentoras de redes modernas baseadas em comutação por pacotes (tecnologia IP), reclamaram das concessionárias, detentoras de redes legadas baseadas em tecnologias antigas (tecnologia TDM), que, com o entendimento de haver obrigação regulatória, estariam obrigando essas empresas entrantes a converterem suas redes para tecnologia antiga de modo a operacionalizar a interconexão, o que incorria em custos para conversão das redes e aquisição de equipamentos adicionais.

Por fim, considerou-se que o mercado não está desenvolvendo uma condição ótima de interconexão, devendo a Anatel promover os incentivos para condutas mais eficientes para reduzir barreiras estruturais que estão sendo impostas a novas empresas do setor.

De modo a trazer maior clareza e desvinculação das regras setoriais a aspectos tecnológicos de uma determinada época, decidiu-se promover alternativas regulatórias que imbuíssem o arcabouço do setor com princípios da neutralidade de redes sem, contudo, incorrer em demasiados custos às prestadoras de serviço sejam elas estabelecidas ou novas entrantes.

Foram identificados os seguintes grupos afetados:

1. Anatel.
2. Usuários de serviços de telecomunicações.
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações com redes de abrangência nacional.
4. Prestadoras de serviços de telecomunicações com redes de abrangência regional.

Foram formuladas 3 alternativas para solucionar o problema:

*Alternativa A — Eliminar algumas disposições regulamentares, deixando a obrigação de interconexão de redes neutra em relação à tecnologia;*

*Alternativa B — Eliminar algumas disposições regulamentares, deixando a obrigação de interconexão de redes neutra em relação à tecnologia, determinando um quantitativo mínimo de pontos onde deve haver a possibilidade de interconexão por tecnologias baseadas em comutação por pacotes;*

*Alternativa C — Eliminar algumas disposições regulamentares, deixando a obrigação de interconexão de redes neutra em relação à tecnologia, determinando um quantitativo mínimo de pontos onde deve haver a possibilidade de interconexão por tecnologias baseadas em comutação por pacotes e também isonomia de tratamento em outros pontos onde houver disponibilidade de tais tecnologias.*

Para as alternativas propostas, percebe-se uma gradação de uma mesma proposta, sendo incluída na alternativa B a obrigação de disponibilização de um ponto de interconexão com tecnologia baseada em comutação por pacotes em ao menos uma região. Por sua vez para a alternativa C foi incluído o princípio da isonomia e tratamento não discriminatório.

A análise feita, se sustentou na compreensão de que não seria suficiente, para resolução do problema, se ater apenas à supressão dos conceitos de tecnologias legadas.

Com o intuito de estimular uma mudança efetiva no setor, foi sugerida a imposição às concessionárias a disponibilização de ao menos um ponto de oferta de interconexão dotada de tecnologias mais eficientes para cada área delimitada por Código Nacional<sup>40</sup>.

Mais uma vez, a análise das alternativas propostas, não foi precedida de uma estimativa dos custos financeiros a serem incorridos na adoção de quaisquer propostas formuladas.

Adicionalmente, foi sugerido o prazo de 90 dias para que fossem realizadas todas as adaptações necessárias, sem, contudo, justificar a razoabilidade do prazo proposto.

Concluiu a área técnica pela adoção da alternativa C, por entender que é a “que melhor busca alcançar os objetivos aqui debatidos, em especial, um regime de interconexão mais eficiente e moderno, permitido aos agentes uma condição melhor de interoperabilidade frente ao movimento de transição e convergência de redes”, cujo resumo foi assim apresentado:

---

<sup>40</sup> Conforme estabelecido no Plano Geral de Códigos Nacionais, aprovado pela Resolução nº 263, de 8 de junho de 2001. Atualmente existem 67 áreas de Código Nacional distribuídas nas 27 Unidades de Federação.



<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem regulatória sustentável e neutra a tecnologia.</li> <li>• Maior previsibilidade e clareza sobre os resultados esperados.</li> <li>• Assegurada isonomia nos relacionamentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento mais detalhado das formas de interconexão vigente.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fruição da diversidade de operadores e ofertas com entrada facilitada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram identificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de arranjos de interconexão mais eficientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de adaptação dos pontos de interconexão existentes.</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de acesso à interconexão com menores custos incorridos em equipamentos.</li> <li>• Garantia de isonomia no tratamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de recorrer a disputas administrativas para ter condições mais eficientes asseguradas, caso a granularidade de pontos de interconexão com comutação por pacotes não seja satisfatória, nem o princípio da isonomia supra tal lacuna.</li> </ul>

Figura 17: Análise Custo x Benefício – Tema 6

Por fim, identificou-se a necessidade de alteração do RGI e que a medida seria monitorada pelo acompanhamento dos processos de resolução de conflitos, em especial quanto ao quantitativo e teor dessas solicitações.

### **Tema 07 — Interconexão de Dados**

Em complementação do tema anterior, a área técnica identificou um problema quanto aos procedimentos adotados para se celebrar contratos de interconexão para tráfego de dados, o seja de conexão com a internet.

Entendeu-se que o arcabouço regulatório foi formulado com o intuito de se promover a interconexão de voz e que na prática tais regramentos não se mostram adequados para o relacionamento de tráfego de dados multimídia e acesso à internet e atender a dinamicidade das relações entre os agentes econômicos no atual ecossistema digital.

No acompanhamento de processos de resolução de conflitos, foram identificadas práticas discriminatórias e não isonômicas, o que tem obrigado a prestadoras de serviço de valor adicionado a contratar acesso à internet por meio de contratos de planos de banda larga corporativos dos grandes prestadores.

Entende-se, no entanto, que tais contratos devem ser regidos por relações de atacado e não de varejo, como vinha sendo constatado o que demonstra um desvirtuamento dessas relações e por conseguinte a realização de práticas discriminatórias.

Assim, o problema regulatório identificado foi que o atual framework para troca de dados multimídia previsto no RGI e no PGMC não estaria adequado e que, por isso vem ocorrendo práticas não isonômicas de discriminatórias por parte dos grandes prestadores.

Foram identificados os seguintes atores a serem impactados com a medida:

1. Anatel.
2. Prestadoras de serviços de telecomunicações de grande porte, com redes de abrangência nacional, com as quais há grande interesse de celebração de contratos de *peering* ou de trânsito IP.
3. Prestadoras de serviços de telecomunicações de pequeno porte, com redes de abrangência regional, ofertantes de conexões de dados aos usuários, inclusive para acesso à Internet.
4. Usuários de serviços de telecomunicações.

Para resolução do problema a área técnica formulou duas alternativas:

*“Alternativa A — Manter o atual framework regulatório para troca de tráfego de dados multimídia previsto no RGI e no PGMC;*

*Alternativa B — Atualizar o atual framework regulatório para troca de tráfego de dados multimídia previsto no RGI e no PGMC.”*

Como o problema foi bem desenhado, a conclusão da área técnica foi no sentido de que é necessário revisar o atual framework regulatório e que os contratos celebrados à época deveriam ser enquadrados como contratos de interconexão e não como planos corporativos de banda larga.

O resumo da análise foi assim apresentado:

<b>Grupos Afetados</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Custos</b>
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor custo regulatório com o tratamento de comportamentos discriminatórios ou não isonômicos, potencializados com o atual <i>framework</i> regulatório.</li> <li>• Estabelecimento de <i>framework</i> claro para a nova realidade de troca de tráfego de dados entre redes de telecomunicações, facilitando que a Agência exerça seu dever legal de organizar estas redes como vias integradas de livre circulação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração do <i>status quo</i> pode gerar custos administrativos.</li> </ul>
<b>Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor possibilidade de práticas discriminatórias e não isonômicas, possibilitando o aumento da oferta de serviços e diminuição do preço destes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foram verificados custos.</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência nacional, majoritariamente ofertantes de <i>peering</i> e trânsito IP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A alternativa em tela melhor organiza o mercado de troca de tráfego de dados multimídia, sob os títulos de Interconexão para Troca de Tráfego de Dados e Interconexão para Trânsito de Dados, sem contudo aumentar de maneira significativa as obrigações nestes mercados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração do <i>status quo</i> gera custos administrativos e regulatórios.</li> <li>• Menor flexibilidade de atuação devido a uma menor liberdade para a prática de ações discriminatórias e não isonômicas.</li> </ul>
<b>Prestadores com redes de abrangência regional, majoritariamente contratantes de <i>peering</i> e trânsito IP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior segurança jurídica, uma vez que relações de natureza de atacado passam a ser regidas por contratos de atacado, não mais de varejo, o que diminui a possibilidade de ocorrência de práticas discriminatórias ou não isonômicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteração do <i>status quo</i> pode gerar custos administrativos e regulatórios.</li> </ul>

Figura 18: Análise Custo x Benefício – Tema 7

Nesse tema, foi identificada a necessidade de se alterar tanto o RGI quanto o PGMC e os regulamentos de remuneração pelo uso de redes de prestadoras de SMP e STFC.

Para realizar o monitoramento da medida, foi sugerido o acompanhamento dos processos de resolução de conflitos e pelo acompanhamento das contratações de Interconexão para trânsito de dados e para troca de tráfego de dados no Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado – SNOA.

Juntamente com o Relatório de AIR, foi encaminhada minuta de Regulamento que materializava as medidas propostas para resolução dos problemas identificados nos 7 temas objeto de análise.

No dia 23 de novembro de 2015, seguindo o trâmite previsto no Regimento Interno, a Procuradoria Federal Especializada emitiu o parecer jurídico nº 01477/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, onde foi confirmado o atendimento aos aspectos formais do processo a ela encaminhado.

Adicionalmente, foram feitas algumas ponderações e sugestões no sentido de que a área técnica melhor justificasse algumas alterações nas regras até então vigentes.

Destaca-se uma preocupação trazida pela Procuradoria referente aos custos decorrentes às chamadas a cobrar, que, no seu entendimento, não havia sido contemplado no Relatório de AIR. Nesse ponto, foram trazidas decisões do Conselho Diretor da Anatel para que a área técnica pudesse tratar a questão de modo coerente com antecedentes recentes.

No dia 12 de novembro de 2015 a Superintendência de Planejamento e Regulamentação avaliou as recomendações da Procuradoria Federal Especializada por meio do Informe 119/2015/CPRP/PRRE/SCP/SPR.

Nesse Informe foram analisadas todas considerações e recomendações constantes do Parecer 1477.

Da leitura desse Informe, percebe-se uma preocupação quanto ao atendimento ou ao esclarecimento dos objetivos do novo regramento proposto. Destaca-se logo no primeiro tema do Relatório de AIR (suspensão da interconexão nos casos de inadimplência), em que a PFE se manifestou no sentido de *“que tal alternativa refere-se apenas aos valores incontroversos. Tal ideário, entretanto, ao que parece, não consta dos respectivos dispositivos. Nesse ponto, portanto, esta Procuradoria sugere a adequação dos dispositivos relacionados, de modo a que reste claro que a alternativa sugerida possibilita a suspensão ou interrupção da interconexão por inadimplências financeiras relacionadas ao pagamento da remuneração pelo uso de redes, apenas para os valores incontroversos. Pode-se, por exemplo, incluir um parágrafo no art. 25 que estabeleça que a suspensão não poderá ocorrer se não houver inadimplência dos valores incontroversos, mas apenas de valores objeto de contestação”*.

Em resposta a esse ponto, foram apresentados exemplos que visam esclarecer as circunstâncias em que será permitida a suspensão ou interrupção da interconexão, demonstrando que a preocupação da Procuradoria já se encontram abarcadas na redação proposta.

Adicionalmente, observou-se que a área técnica acatou grande parte das contribuições apresentadas no sentido de aclarar os , como, por exemplo, o de se fazer constar nos Contratos de Interconexão as hipóteses que caracterizariam a inadimplência financeira (que na sua persistência, se levaria à suspensão ou interrupção da interconexão) ou que a alteração dos contratos de interconexão precisariam ser novamente submetidos à Anatel para homologação (ressalvadas as hipóteses para a sua dispensa).

Um outro ponto interessante trazido pela Procuradoria foi a necessidade de justificativa para a alteração (aumento) dos prazos para celebração e implementação da Interconexão, pois tal

aspecto é omissivo ao longo do Relatório de AIR. Desta forma, a área técnica trouxe a conclusão de que os prazos estabelecidos até então se mostravam insuficientes para vencer todos os trâmites burocráticos entre as partes e que a alteração proposta “se propunha a tornar tais prazos mais factíveis e próximos à realidade” que se observou durante a vigência do RGI de 2005.

Após a adequação da minuta de Regulamento em virtude da incorporação das contribuições da PFE, o processo foi encaminhado ao Conselho Diretor, tendo sido o Conselheiro Rodrigo Zerbone designado o relator da Matéria.

O prazo para que o Conselheiro Relator apresente sua análise é estabelecido no art. 127 do Regimento Interno da Anatel:

*Art. 127. Quando outros não estiverem previstos neste Regimento ou em disposições especiais, os seguintes prazos serão observados:*

*§ 2º Caso as matérias distribuídas aos Conselheiros não sejam submetidas à análise e deliberação do Conselho Diretor no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da data da distribuição ao Relator, serão incluídas automaticamente em pauta de Reunião.*

*§ 3º Na hipótese de inclusão automática em pauta de Reunião prevista no § 2º, o Conselheiro Relator deverá apresentar voto ou, em caso de impossibilidade de fazê-lo, requerer, de forma justificada, a prorrogação de prazo para a submissão da matéria ao Conselho Diretor.*

*§ 4º Caso o Conselho Diretor indefira o pedido de prorrogação previsto no § 3º, caberá ao Relator apresentar seu voto na Reunião subsequente.*

No dia 9 de junho de 2016, dada complexidade da Matéria, foi aprovada a solicitação de prorrogação do prazo por mais 60 dias para que o Conselheiro Relator apresentasse seu voto.

No dia 8 de agosto de 2016, na reunião CD nº 806, o Conselheiro Rodrigo Zerbone apresentou seu voto.

Para responder às questões formuladas no presente trabalho de mestrado, serão pontuados aspectos em que o Conselheiro divergiu da área técnica. Em resumo, o Conselheiro apresentou três pontos de divergência com relação à proposta submetida ao Conselho Diretor, relativas aos temas 1, 6 e 7 do Relatório de AIR, conforme será melhor abordado na sequência.

No **Tema 1 – Inadimplência de valores devidos a tulo de remuneração pelo uso de redes**, o Conselheiro entendeu necessária a previsão da medida de suspensão da interconexão de modo que haja um desincentivo à prática de inadimplência, contudo ponderou “que que a suspensão da interconexão possa ser levada a juízo cautelar da Agência, que avaliará fatores relativos ao interesse público, tais como número de Consumidores que serão afetados com a medida, razoabilidade da medida em face dos débitos, dentre outros aspectos”. Assim, propôs a inclusão do parágrafo 2º no art. 28:

*Art. 28. A suspensão da Interconexão é facultada quando configurada a inadimplência dos valores devidos a tulo de remuneração pelo uso de redes, de acordo com os termos do contrato de Interconexão firmado entre as partes, e após exauridas as possibilidades de contestação previstas em contrato.*

*§ 1º Previamente à suspensão do provimento da Interconexão, a prestadora deverá notificar a prestadora inadimplente sobre essa providência, sendo que a suspensão não deve ocorrer em prazo inferior a 30 (trinta) dias contados do recebimento da notificação.*

*§ 2º A prestadora poderá, em até 10 (dez) dias contados do recebimento da notificação referida no parágrafo anterior, solicitar à Anatel a manutenção em caráter cautelar do provimento da Interconexão, expondo de forma clara e fundamentada a falta de razoabilidade da medida ou sua desconformidade com as hipóteses previstas neste Regulamento.*

No **Tema 06 – Atualização tecnológica do regime da interconexão** o conselheiro entendeu que era necessário avançar ainda mais no que se refere à atualização tecnológica do regime de interconexão.

Foram trazidos argumentos que justificariam uma maior intervenção do órgão regulador:

- Redes de nova geração (NGN) dispõem de protocolos de segurança e confidencialidade da comunicação e podem assegurar canais lógicos e aplicação de softwares que dispensariam a existência de redes distintas para voz e dados.
- A topologia de rede NGN é muito mais leve e flexível, que a distância não é item de custo relevante a ponto de influir tão fortemente na topologia empregada e que, por exemplo, grandes áreas metropolitanas como Rio de Janeiro ou São Paulo, ou mesmo os respectivos estados inteiros, podem ser atendidos por um único ponto de interconexão, com

capacidade sobressalente e redundância suficientes para garantir a confiabilidade das redes.

- Aquisição de equipamentos com tecnologia inferior (TDM) e mais cara que os atualmente disponíveis, unicamente para o fim da interconexão, representa retrocesso tecnológico.
- Embora a proposta de implantação de um POI em comutação por pacotes em cada CN traga uma diretriz clara, foram identificadas possíveis dificuldades para que a interconexão NGN se estabeleça de forma simples e rápida:
  - (i) Mesmo a disposição de interconexão com comutação por pacotes pode conter alguma dúvida e enfrentar dificuldades técnicas e operacionais (como a necessidade ou não de interconexão em “Protocolo de Iniciação de Sessão” (SIP, Session Initiation Protocol), que parece ser a prática mais comum atualmente);
  - (ii) A padronização de certos protocolos operacionais de interconexão poderia trazer maior agilidade na configuração dos equipamentos, evitando custos, bastando para isso que exista algum nível de coordenação entre os agentes;
  - (iii) O estabelecimento de diversos POIs em uma mesma localização física poderia reduzir substancialmente custos de implantação e transação da Interconexão.
- Em relação à localização de vários POIs em um mesmo ponto, pontuou-se que tal medida tenderia a facilitar maior número de Interconexões Diretas, reduzindo custos desnecessários de contratação de meios e construção de rede para fins de interconexão, sobretudo pelos agentes de menor porte. A fim de que as sinergias sejam ainda maiores, aproveitando a estrutura multilateral e cooperativa da Internet brasileira, tal ponto físico único poderia ser justamente os Pontos de Troca de Tráfego - PTTs existentes no país. A tecnologia para permitir tal facilidade parece plenamente disponível, o que não existia ao tempo da aprovação do RGI de 2005. Por outro lado, o modelo convergente e colaborativo hoje existente nas redes que dão suporte à Internet brasileira parece ser a tendência de futuro para a qual deva caminhar também a Interconexão de voz NGN.
- Tendo em vista os diversos desafios operacionais, logísticos e de governança que uma maior implantação de POIs NGN tende a ter, sobretudo se tal implantação for ocorrer de forma coordenada entre os diversos agentes, o que, na visão do Conselheiro, parece ser o modelo que possui maiores sinergias e ganhos no momento presente mas sobretudo para o futuro, enendeu-se necessário prever uma governança multilateral para a Interconexão de voz e dados, com a constituição de um Grupo Multilateral de Interconexão (GMI)

responsável por acompanhar e implementar, do ponto de vista operacional, as diretrizes estabelecidas pela Anatel.

Desta forma, o Conselheiro Relator propôs reformular a solução para o problema identificado para que fosse criado Grupo Multilateral de Interconexão que teria competência de acompanhar e implementar, do ponto de vista operacional, as diretrizes estabelecidas pela Anatel.

Tal proposta se espelharia na experiência do Grupo de Implementação da Entidade Supervisora de Ofertas de Atacado, responsável pela implantação e operacionalização do Sistema de Negociação das Ofertas de Atacado (SNOA). Esse sistema informatizado permite a contratação de produtos de atacado com condições homologadas previamente pela Anatel (Ofertas de Referência de Produtos de Atacado), de modo a não existir tratamento discriminatório que criem barreiras para acesso às redes das grandes prestadoras. Tal sistema se assemelha a uma loja online de produtos de atacado de telecom, podendo ser comparado ao procedimento de compra de um tênis em um site da internet.

Para concretizar essa visão, o Conselheiro propôs acréscimos à minuta de regulamento, se destacando a criação de um Grupo Multilateral de Interconexão, sob coordenação da Anatel, que seria responsável pela *“implementação, expansão e desenvolvimento de Pontos de Interconexão ou Pontos de Presença de Interconexão com comutação por pacotes”* e cria outras obrigações. Observa-se que, embora não tenha sido feito um exercício prévio de estimativa dos custos decorrentes do regramento proposto, há uma clara preocupação na questão da identificação dos responsáveis pela manutenção da infraestrutura a ser implementada, sendo sugerido que tais custos fossem arcados pelas empresas associadas, a critério do GMI.

Além disso, a proposta visaria a melhor coordenação para a ampliação e modernização da infraestrutura do setor, visando evitar custos desnecessários de duplicação da infraestrutura, com redução também de custos de transação para o estabelecimento de interconexões diretas entre as diversas prestadoras.

O Conselheiro traz também análise regulatória realizada no BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), objeto do Relatório BoR (15) 196 que avalia, no âmbito da União Europeia, a implementação de interconexão IP para serviços de voz, em substituição à tradicional interconexão TDM.

Com base nesse documento, concluiu que:

1. As operadoras, como uma única exceção em toda a Europa, oferecem interconexão IP em decorrência de uma obrigação regulatória.
2. A maioria dos países desenvolveu especificações nacionais, definido as características detalhadas dessa interconexão IP.



3. Em alguns países, mas não a maioria, definiu-se um período de transição de interconexão TDM para IP, após a oferta simultânea dos dois tipos de interconexão.
4. O número mínimo de pontos de interconexão de voz, com tarifas reguladas, vem se reduzindo gradualmente, como reflexo da transição para NGN e IP.
5. O uso de protocolo de sinalização SIP predomina na interconexão IP.
6. Suporte a ampla variedade de CODECS e serviços suplementares tem facilitado a migração de interconexão TDM para IP.
7. Na maioria dos casos foram definidos parâmetros de qualidade de serviço (QoS) para interconexão IP de voz.
8. No que se refere a requisitos de segurança, disponibilidade e redundância, são implementadas interconexões diretas ou por intermédio de Pontos de Interconexão Coletivos, separados da Internet aberta.

No entendimento do Conselheiro, com base na experiência europeia não se vislumbra a antecipação da migração para interconexão de voz IP sem a imposição de ação regulatória que, dadas as características da migração de sistemas legados TDM para uma plataforma IP mais atualizada, será demandando grande esforço de coordenação, que espelhado no modelo de Grupo de Implementação adotado pela Anatel e anteriormente descrito.

Com relação ao **Tema 07 – Interconexão de Dados**, o Conselheiro Relator externou preocupação quanto à possível interpretação futura do regramento proposto, no sentido de que se imporia obrigação aos pequenos prestadores de serviços de telecomunicações para que busquem celebrar contratos de interconexão com as grandes prestadoras sabendo-se da realidade de dificuldades e barreiras, entraves ou oferta na prática deficiente e mais onerosa por parte dos prestadores de grande porte que atuam na localidade.

A proposta de alteração regulamentar busca justamente a facilitar tal adequação da relação entre prestadores de pequeno e de grande porte, passando a considerar os contratos celebrados como de relação de atacado, como na verdade o são.

Assim, para trazer maior clareza quanto aos objetivos da norma, o conselheiro propôs que, caso, por qualquer motivo, um contrato de atacado não for celebrado, isto não representaria prejuízo ao pequeno prestador, que teria as mesmas garantias de um contrato de interconexão.

Para traduzir tal intento foi proposta a seguinte alteração relativa aos art. 18 e art. 52 do RGI:

**Art. 18.** O provimento de serviços de voz e dados aos Consumidores por prestador de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo respeitará as relações de atacado,

estabelecidas por meio da contratação de Interconexão de voz e/ou dados, conforme o caso. O provimento de conexão à internet aos Usuários por prestador de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo somente poderá ser viabilizado por meio da contratação de Interconexão para a Troca de Tráfego de Dados e/ou Interconexão para Trânsito de Dados junto a outro prestador de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo

Parágrafo único. A contratação de provimento de conexão à Internet por prestadora de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo que se destine ao provimento de conexão à Internet aos seus Consumidores será interpretada à luz deste Regulamento, possuindo as mesmas garantias e direitos relativos à Interconexão

Art. 52. É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, em regime de livre pactuação, e de forma isonômica e não discriminatória, nos termos do artigo 61 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, observados os princípios e fundamentos da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e do Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016.

Por fim, o Conselheiro Relator sugeriu que em adição à abertura de Consulta Pública, fosse realizada 1 (uma) Audiência Pública na cidade de Brasília, para permitir a discussão com a sociedade as propostas de alteração na regulamentação.

### **Processo com pedido de vistas**

Na mesma reunião em que o Conselheiro Relator proferiu sua análise, no dia 8 de agosto de 2016, o Conselheiro Igor de Freitas apresentou pedido de vista da matéria em deliberação para que pudesse apresentar voto com suas contribuições e, com isso, enriquecer o debate, passando, nesse trabalho, a ser identificado como Conselheiro Vistante.

Regimentalmente, o Conselheiro Vistante tem 120<sup>41</sup> dias para elaborar seu voto, de modo que no dia 28 de novembro de 2016 o Conselheiro Igor de Freitas levou o VOTO Nº 14/2016/SEI/IF à reunião do Conselho Diretor.

Seguindo a mesma estrutura de analítica do voto do Conselheiro Relator, no presente trabalho de dissertação apenas serão apresentados os pontos divergentes trazidos pelo Conselheiro Vistante.

---

<sup>41</sup> Previsto no art. 127 § 2º - *Caso as matérias distribuídas aos Conselheiros não sejam submetidas à análise e deliberação do Conselho Diretor no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados da data da distribuição ao Relator, serão incluídas automaticamente em pauta de Reunião.*

No **Tema 1 — Inadimplência de valores devidos a título de remuneração pelo uso de redes**, o Conselheiro trouxe seu entendimento de que atualmente já é garantida às prestadoras a possibilidade de apresentarem a qualquer momento requerimentos ou reclamações, em caráter cautelar, junto à Anatel. Dessa forma, apresenta concordância com a proposta da Área técnica e vê como inócua a adição do § 2º ao art. 28, se posicionando pela manutenção da redação proposta inicialmente encaminhada ao Conselho Diretor.

No **Tema 6 — Atualização tecnológica do regime de interconexão**, o Conselheiro Vistante diverge mais uma vez do Conselheiro Relator, quando este propôs a criação de um Grupo Multilateral de Interconexão - GMI, responsável pela evolução da infraestrutura de interconexão. Seus argumentos se basearam, inclusive, nos mesmos estudos utilizados pelo Conselheiro Relator, chegando, porém, a conclusões diferentes.

Quanto à constituição do GMI, o posicionamento do Conselheiro Vistante se sustenta nas seguintes reflexões:

- Capacidade dos agentes de mercado para condução de acordos de interconexão sem a necessidade de uma entidade de planejamento sob coordenação do Estado.
- Criação do GMI demandaria atividades exploratórias contínuas e multifacetadas que se distinguem da natureza privada e temporária das relações de interconexão, que poderia ser substituída por reuniões técnicas eventuais e se necessárias.

Sobre a distribuição dos Pontos de Oferta de Interconexão das redes de nova geração - POIs NGN, o conselheiro entendeu que a proposta da área técnica, de prever a disponibilização de um POI NGN por área de registro nacional foi ponderada e suficiente para garantir a interconexão entre os prestadores, na medida em que assegura transparência e previsibilidade ao sistema de relações envolvidas nos acordos de interconexão.

Entretanto, com relação ao posicionamento do Conselheiro Relator, foram trazidas as seguintes preocupações:

- A designação prévia da localização dos POIs, coincidindo com os PTTs, careceria de fundamentação e que tal medida acarretaria investimentos adicionais por parte das prestadoras com PMS, o que, conseqüentemente, aumentaria os custos de prestação dos serviços.

- Experiências internacionais sugerem haver incompatibilidades técnicas para o compartilhamento entre POIs NGN e PTTs<sup>42</sup>.
- Potencial incompatibilidade entre os padrões de segurança exigidos para os serviços de voz e dados.
- Riscos decorrentes da concentração dessas infraestruturas, quanto às eventuais falhas na estabilidade técnica e estrutural e na qualidade da prestação.
- Comprometimento da lógica da regulamentação ao se estabelecer a obrigatoriedade de oferta de POIs NGN no módulo não PMS do SNOA no Regulamento de Interconexão, quando essa matéria deveria ser tratada no Plano Geral de Metas de Competição.
- Não é possível concluir que a atualização das redes TDM para outras de tecnologia mais modernas se fará por meio de imposição regulatória. O que é possível afirmar sobre a experiência Européia é que, predominantemente, há a disposição de se estabelecer ofertas de POIs NGN distribuídos regulamente sobre o território dos países, o que estaria em linha com a proposta encaminhada pela área técnica.
- No relatório de AIR, não há referências ou estudos sobre os custos e razoabilidade técnica de se estabelecer um POI NGN por CN. Entende que tais informações são essenciais para o dimensionamento dos custos impostos ao setor, com efeitos sobre o preço de varejo exigido aos consumidores.

Percebe-se que pela primeira vez nesse processo de regulamentação são externadas preocupações quanto à falta de informações mais concretas relativas aos custos decorrentes de nova obrigação a ser imposta às prestadoras detentoras de PMS para que implementem e atualizem infraestrutura de interconexão e as consequências para os principais grupos de interesse afetados.

Para suprir essa deficiência de informações, o Conselheiro Vistante sugeriu que fosse “fomentado um debate racional sobre o tema”.

Assim, foi por ele proposto que se mantivesse a redação originalmente encaminhada pela área técnica e que fossem incluídas na Consulta Pública, questões, cujas respostas serviriam de insumo para aprofundamento do debate sobre o tema 6:

- os custos de implementação de cada POI NGN;

---

<sup>42</sup> BEREC. (2015). Case Studies on IP-based Interconnection for Voice Services in the European Union. BoR (15) 196. Riga: Lavia. Pg. 30): Trecho do estudo levado ao Voto nº 14/2016/SEI/IF “Redundancy and network security of the IPv4C: The networks are interconnected with the networks of the IC partners with direct physical IC links (12 of 13) or via (domestic) exchange points (1 case) and not over the public Internet which provides a significant protection against threats from the Internet. In order to increase the availability, redundancy is used at the level of the physical IC link (12 of 13) and at the level of the border gateway (8 of 13). The operators also apply further security measures (at least 12 of 13).

- os riscos e oportunidades, bem como os custos e benefícios, de se fixar um quantum de POI NGN por Código Nacional ou outra dimensão geográfica;
- os efeitos para os pequenos prestadores;
- os prazos necessários para a adaptação dos POIs.

No **Tema 7 — Interconexão de Dados**, o Conselheiro Vistante acompanhou o Relator que o antecedeu e sugeriu a elaboração de Norma Técnica específica, para que sejam detalhados os parâmetros técnicos e operacionais dos pontos de interconexão de modo a preservar a estabilidade do sistema de telecomunicações do qual a interconexão é o principal componente.

O Conselho Diretor, por unanimidade, aprovou a realização da Consulta Pública de revisão do Regulamento Geral de Interconexão, com duração de 60 dias, nos termos do Voto nº 14/2016/SEI/IF. Adicionalmente, foi determinada a realização de uma Audiência Pública em Brasília.

Inicialmente, a Consulta Pública nº 36, de 7 de dezembro de 2016 estava prevista para durar até o dia 7 de fevereiro de 2017.

Acontece que ao longo do mês de janeiro de 2017, foram apresentados pedidos de prorrogação desse prazo. Tais pedidos foram formulados pelos principais grupos afetados, sendo eles prestadoras de grande porte, prestadoras de pequeno porte, Associações de empresas do setor (ABTA, SINDITELEBRASIL, TELCOMP, NEOTV).

Essas entidades, em resumo, alegavam que as discussões promovidas na proposta de alteração da regulamentação tratariam de mudanças estruturantes para todo o setor e que, dada a alta complexidade da matéria e em virtude das demais normas em discussão naquele momento, entendiam ser salutar aumentar o prazo para que os grupos afetados pudessem apresentar suas considerações.

Assim, no dia 23 de janeiro de 2017, o Conselho Diretor atendeu às solicitações apresentadas e aprovou a dilação do prazo para a realização da Consulta Pública nº 36 por mais 45 dias, prorrogando seu término para o dia 22 de março de 2017.

No dia 24 de janeiro de 2017, conforme determinado pelo Conselho Diretor, foi realizada em Brasília a Audiência Pública para garantir à sociedade o direito de manifestação sobre os documentos que estavam sendo discutidos nas Consultas Públicas 35, 36 e 37, todas de 5 de

dezembro de 2017, sendo elas para tratar de temas de grande complexidade e com impacto em 13 Atos Normativos<sup>43</sup>:

A audiência pública foi organizada de maneira que no período da manhã, os representantes das Superintendências de Competição e de Planejamento e Regulamentação da Anatel apresentaram as propostas de alteração da regulamentação.

No período da tarde, foi concedida a palavra àqueles que se inscreveram para manifestação oral e entre um manifestante e o seguinte, foi dada a palavra aos representantes da Anatel para apresentar as explicações solicitadas e considerações necessárias.

Nesse ponto, é importante destacar o número de regulamentos que estavam sendo discutidos no mesmo tempo e que foram objeto de debate na Audiência Pública. Percebe-se que, se nos atermos apenas na discussão promovida para as questões de Interconexão, foram 7 problemas regulatórios, que demandariam a alteração de 5 Instrumentos Normativos. As outras duas Consultas Públicas promovidas no mesmo período totalizaram outras 8 Normas. Mesmo que as 3 consultas públicas tenham áreas sobrepostas relativas à competição, percebe-se que naquele período houve intensas discussões sobre os mesmos agentes econômicos, o que leva a um prejuízo para que estes possam enriquecer os debates e apresentarem suas considerações.

De todo modo, a consulta pública nº 36/2016 teve duração de 7 de dezembro de 2016 até o dia 22 de março de 2017, tendo sido registradas 169 contribuições no Sistema de Acompanhamento de Consultas Públicas – SACP.

Importante registrar, que não foi possível identificar na Consulta Pública, a promoção dos questionamentos solicitados pelo Conselho Diretor no sentido de se buscar maior aprofundamento da discussão sobre a necessidade de atualização do regime de interconexão, ou seja sobre os custos e consequências das regras atinentes à modernização dos pontos de interconexão para redes de próxima geração - NGNs.

Após o encerramento da Consulta Pública, identificou-se o envio de 13 cartas e email, das quais foram então consideradas 63 contribuições. Por fim, foram efetivamente apresentadas 232 contribuições ao Regulamento Geral de Interconexão.

---

<sup>43</sup> Para maiores detalhes, devem ser consultados os processos nº 53500.207215/2015-70, 53500.000163/2014-21 e 53500.010731/2013-11

Nessas cartas, as prestadoras apresentaram algumas críticas quanto à condução dos estudos de impacto regulatório.

A Telefônica, por exemplo, centrou suas críticas primordialmente na necessidade de aprofundamento dos estudos sobre custos, benefícios, segurança e qualidade. Nessa linha, uma ponderação feita, foi no sentido de que as regras a serem impostas às concessionárias, careceriam de melhores estudos econômico-financeiros para que fosse melhor avaliado o equilíbrio da concessão, tendo em vista as eventuais necessidades de investimentos decorrentes de novas obrigações, como foi o caso da atualização do regime de interconexão.

A Oi, por exemplo, trouxe críticas no sentido de que a AIR teria sido demasiadamente generalista e que careceria de melhor entendimento dos reais custos a serem suportados, sob pena de trazer um risco agregado muito grande para o mercado. Pede por fim que a AIR seja refeita de maneira que se estime os reais custos para implementação das propostas de regulamentação em estudo pela Anatel.

Nenhuma prestadora, no entanto, apresentou os eventuais custos de implementação de um Ponto de Oferta de Interconexão para atendimento das regras em discussão na Consulta Pública.

Diante dessas críticas, a área técnica entendeu que não se tratavam de contribuições ao texto da minuta e não foram apresentadas respostas ou contraargumentos.

Em consulta aos registros do SACP, dentre os que apresentaram alguma contribuição identificou-se que se encontravam representados 4 grupos de interesse:

- Grandes Prestadoras
- Pequenas Prestadoras
- Empresas de SVA
- Cidadãos

A área técnica catalogou as contribuições e para cada uma delas, foi possível identificar a decisão tomada quanto à sua aceitação parcial ou total, rejeição ou Nada a fazer (por exemplo, casos de elogios, ou em que a contribuição não enseja resposta).

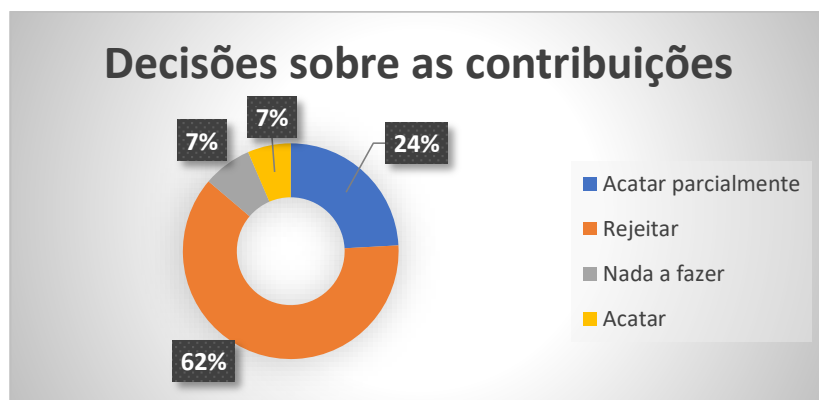


Figura 19: Decisões sobre as contribuições à Consulta Pública

Adicionalmente, foi elaborado sistema de resposta baseado na divisão da minuta de regulamento, onde foram agregadas as contribuições recebidas para cada Artigo.

No dia 30 de junho de 2017 as Superintendências de Regulamentação - SPR e de Competição - SCP encaminharam Informe com a análise das contribuições recebidas na Consulta Pública. Nele, foram destacados os principais pontos levantados pelos contribuintes e as considerações feitas pelas áreas técnicas. O documento foi estruturado de forma semelhante aos Capítulos da minuta do Regulamento que havia sido apresentado em Consulta Pública e sendo atribuídos a todos os artigos o quantitativo de contribuições apresentadas, sendo o foco aquelas questões consideradas mais relevantes pela área técnica.

Grande parte das alterações feitas pelas Superintendências se basearam na necessidade de realizar ajustes gramaticas, de tornar mais claros os comandos da regulamentação, ou ainda de incorporar alguns conceitos.

Para fins de avaliação da presente dissertação, mais uma vez, o foco na análise do Informe pós consulta pública<sup>44</sup> será naquelas propostas de alteração que possam criar ou modificar obrigações ou direitos.

No Art. 22, foi proposta a dispensa de apresentação de Oferta Pública de Interconexão por prestadoras de Pequeno Porte, de modo a não incorrer em custos desnecessários, uma vez que elas não são comumente demandadas para estabelecimento de interconexão pelas demais prestadoras. Entretanto, na minuta de regulamento não há qualquer definição dessas prestadoras de pequeno porte.

<sup>44</sup> O Informe nº 51/2017/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 1499707) pode ser acessado na íntegra através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página "Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>.



Na Seção V – Da suspensão e interrupção da interconexão do Capítulo 3 – Das Condições Gerais para Interconexão, foi incluído o parágrafo 3º do Art. 25, que passou a garantir às prestadoras credoras, que exerceu o direito de suspensão da interconexão por motivo de inadimplência, a possibilidade do encaminhamento do tráfego gerado na sua rede e que termina na rede da prestadora devedora, de modo a possibilitar alternativa para a amortização do saldo devedor por meio da remuneração de redes.

Nessa mesma seção, foi incluído inciso II no Art. 26, o qual prevê a possibilidade de desmobilização dos ativos necessários para o provimento da interconexão caso não haja tráfego por 6 meses consecutivos, buscando maior eficiência no uso dos recursos, uma vez que a falta de tráfego incorre em alocação ineficiente desses recursos. Ainda no mesmo Art. 26, propôs-se reduzir o prazo de 6 (seis) para 3 (três) meses para garantir à prestadora credora a possibilidade de desmobilização dos recursos nos casos de suspensão da interconexão por motivo de inadimplência continuada.

Mais à frente, a própria área técnica concluiu pela desnecessidade de se editar Norma Técnica para disciplinar os parâmetros técnicos e operacionais que prescrevessem antecipadamente os padrões de operação dos pontos de interconexão. Tal entendimento vai ao encontro do princípio de neutralidade tecnológica, que foi muito debatido pelo Conselho Diretor durante a aprovação da realização da Consulta Pública. Desse modo, sugeriu-se a supressão dos Arts. 28 e 50 da minuta de regulamento.

Por fim, o último ponto de destaque na análise das contribuições apresentadas na Consulta Pública nº 36, foi primeiramente a diferenciação dos prazos para a implementação da interconexão direta e indireta, sendo estabelecidos prazos distintos para cada um deles. Como a interconexão direta requer o estabelecimento físico de link, podendo demandar em alguns casos a construção de redes, foi previsto prazo máximo de 90 dias corridos. Já para a interconexão indireta, foi considerado razoável o prazo de 60 dias corridos, pois o procedimento necessário para sua efetivação é mais simples e se restringe à programação do encaminhamento de chamadas por parte da prestadora contratada para realizar o transporte.

Seguindo o rito previsto no Regimento Interno, no dia 30 de junho de 2017, o processo foi novamente encaminhado à Procuradoria Federal Especializada - PFE para verificação do atendimento dos requisitos formais e apresentação de demais considerações quanto à realização da Consulta Pública.

No dia 7 de dezembro de 2017, foi anexado aos autos o Parecer nº 1.023/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU<sup>45</sup>. O documento concluiu pela regularidade formal, mas quanto à realização da Audiência Pública, que fossem anexados ao processo os registros das manifestações apresentadas naquela oportunidade, o que veio a ser feito posteriormente pela área técnica.

1º ponto - A PFE apontou a necessidade de previsão da definição do termo Prestadoras de Pequeno Porte, uma vez que há dispensa da obrigação da apresentação de Oferta Pública de Interconexão, prevista da Art. 22 da minuta do Regulamento. Nesse ponto, a PFE pondera, entretanto, que haja uma harmonização do conceito existente na Anatel.

2º ponto – A PFE sugeriu estudar a reinclusão da obrigação de prévia comunicação nos casos de alteração de rede planejada que possa afetar as redes de outras prestadoras. No regulamento anterior havia tal obrigação, mas durante o processo de revisão ela foi excluída sem maiores esclarecimentos do seu motivo.

3º ponto - Por fim, na seção V – Da suspensão e interrupção da interconexão, foi ponderado se não seria adequado prever a necessidade de prévia comunicação da interrupção (e consequente desmobilização dos ativos) nos casos de falta de tráfego por seis meses consecutivos.

Adicionalmente aos pontos de revisão das regras que criam ou modificam direitos ou obrigações, a PFE ponderou sobre o motivo da revisão dos prazos para implementação da interconexão, que teriam aumentado sem a correspondente justificativa.

No dia 26 de dezembro de 2017, a SPR e SCP elaboraram Informe nº 164/2017/SEI/PRRE/SPR, com o objetivo de analisar o Parecer da Procuradoria, no qual foram pontuados todas as recomendações feitas pelo órgão consultivo.

Resumidamente, em resposta aos 3 pontos destacados daquele Parecer nessa dissertação, a área técnica concorda com a necessidade de unificação do conceito, entretanto, tendo em vista a revisão do Plano Geral de Metas de Competição, esse conceito seria melhor endereçado naquela Norma. O entendimento do corpo técnico é que a definição em vigor, até a sua revisão pelo PGMC, será aquele previsto no Regulamento Geral do Consumidor, que é a "prestadora de serviço de telecomunicações de interesse coletivo com até 50.000 (cinquenta mil) acessos em serviço ou, em se tratando do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado nas modalidades de

---

<sup>45</sup> O Parecer 1.023/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 2207292) pode ser acessado na íntegra através do sistema de publicações oficiais da Anatel disponível na página "Consulta Processual – Pesquisa Pública (SEI) no endereço <http://www.anatel.gov.br/institucional/processo-eletronico>.

Longa Distância Nacional – LDN e Internacional – LDI, aquela com até 50.000 (cinquenta mil) documentos de cobrança emitidos pela Prestadora de STFC e por outras em seu nome, por mês, considerando ambas as modalidades".

Quanto ao segundo ponto, foi reintroduzida a obrigação de comunicação prévia sobre as alterações de rede que possam afetar as redes das demais prestadoras interconectadas, tendo sido endereçada no art. 15, na seção II – Do provimento da interconexão:

*Art. 15 As alterações de rede planejada por prestadora de Serviço de Telecomunicações que possam afetar redes de outras prestadoras devem ser comunicadas com antecedência mínima de 90 (noventa) dias corridos da data pretendida para sua efetivação, salvo acordo entre as partes.*

*§1º As alterações somente podem ser efetivadas após acordo com as prestadoras afetadas.*

*§2º As prestadoras devem manifestar-se em até 30 (trinta) dias corridos contados a partir do recebimento da informação.*

Embora não esteja, a priori, criando nova regra, é importante registrar esse ponto, pois poderia ter sido considerada, pelo mercado, uma sinalização da Agência reguladora para uma desregulamentação.

O terceiro ponto foi também acolhido pela área técnica, realizando-se pequeno ajuste na redação de modo a incluir a previsão de comunicação prévia para a interrupção da interconexão.

Mais uma vez, seguindo o rito processual, a minuta de regulamento foi encaminhada ao Conselho Diretor para que promovesse a deliberação da matéria e decisão quanto à revisão do Regulamento.

No dia 2 de janeiro de 2018, o processo foi objeto de sorteio e tendo sido o Conselheiro Aníbal Diniz designado relator. A partir de então o processo precisaria ser relatado em até 120 dias, ou apresentado pedido de prorrogação de prazo, o que de fato ocorreu no dia 18 de maio de 2018.

No dia 17 de maio de 2018, conforme solicitado, foi aprovado o pedido de prorrogação do prazo para submissão da matéria ao Conselho Diretor.

É interessante observar que as prestadoras acompanham o andamento processual dos projetos de seu interesse, como é o caso da revisão do Regulamento Geral de Interconexão. Durante o prazo de relatoria do Conselheiro Aníbal, as prestadoras Claro e Telefônica encaminharam petições (18

e 22 de junho de 2018, respectivamente) em complemento às contribuições apresentadas em Consulta Pública, tendo, esta última, feito uma apresentação sobre os pontos que considerava mais relevantes.

No dia 12 de julho de 2018, durante a reunião nº 854, o Conselheiro Aníbal levou sua Análise nº 156/2018/SEI/AD aos demais membros do Conselho Diretor para deliberação, na qual apresentou suas considerações acerca da evolução do texto do Regulamento, em especial quanto ao resultado da consulta pública.

Na sua maior parte, a Análise acolhe o posicionamento da área técnica. Nas divergências, é apresentada a visão de que é necessário promover maior clareza quanto aos objetivos dos dispositivos regulamentares.

O conselheiro ratifica uma tendência da Agência Reguladora de diminuição dos custos regulatórios sobre os pequenos prestadores de serviço como pode ser observado, por exemplo, na isenção da obrigação de tornar públicas as ofertas de interconexão, conforme pode ser verificado na versão final do art. 23 do RGI.

Ademais, o Conselheiro não propôs alterações no sentido de serem criados ou modificados direitos ou obrigações.

Por fim, são mencionadas as petições apresentadas pela Claro e Telefônica, no período de sua relatoria, entendendo que são similares às contribuições feitas na Consulta Pública de dezembro a março de 2018, e que foram devidamente tratadas e respondidas pela área técnica, não carecendo de maiores discussões do Conselho Diretor.

A proposta de Regulamento foi aprovada por unanimidade pelo Conselho Diretor nos termos da análise nº 156/2018/SEI/AD, e o respectivo Acórdão foi publicado em 17 de julho de 2018.

Até o momento não há registros de quaisquer pedidos de suspensão de eficácia do Regulamento (ou de partes) ou mesmo de ações judiciais.

## **5.1 Conclusões preliminares**

Como podemos observar da leitura desse capítulo, o processo de regulamentação do RGI foi longo, envolveu diversos atores importantes e seguiu um rito que demanda recursos humanos

para discussão, avaliação e transparência quanto às decisões e posicionamentos de todos os envolvidos.

A revisão do RGI durou quase 5 anos, tendo sido motivado por decisão do Conselho Diretor da Anatel, datada de 21 de agosto de 2013, e a publicação do Regulamento ocorreu em julho de 2018.

O ciclo do processo pode ser assim apresentado:

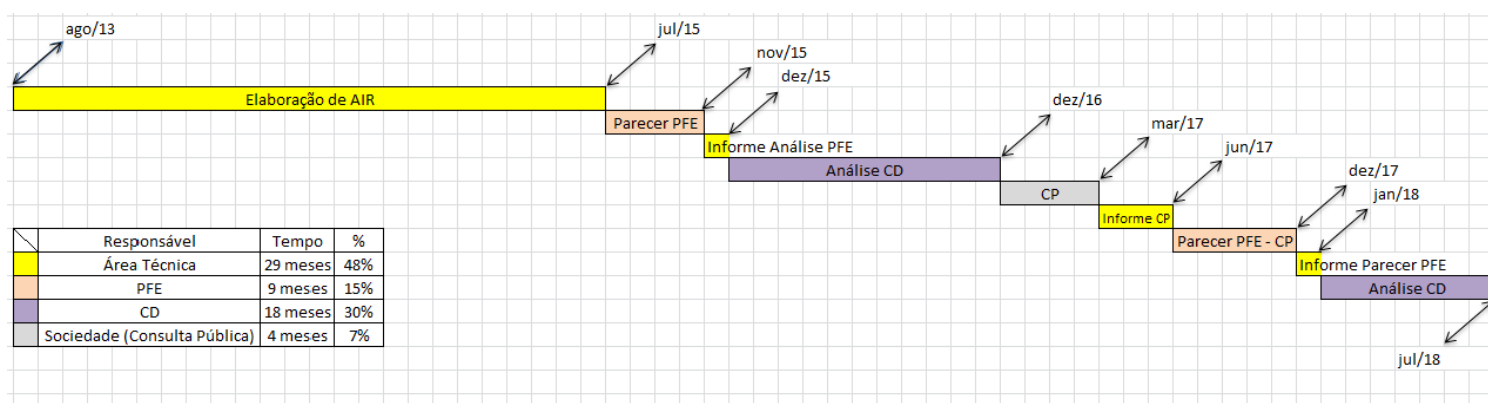


Figura 20: Linha do tempo do processo de RGI

Foram levantados 7 problemas regulatórios (temas) que foram objeto de análise do Relatório de AIR.

No Conselho Diretor, a única manifestação feita no sentido de se criar obrigações se referiu ao tema 6 - Atualização do regime de interconexão, mais especificamente no que se refere à intervenção para que se acelerasse a modernização das redes de próxima geração e para coordenar essa expansão foi sugerida a criação de um grupo multilateral, formado por todas as empresas do setor e presidido pela Anatel.

Ainda que carecesse de maior análise quanto ao impacto nos custos, um outro Conselheiro visitante propôs aprofundamento dos estudos justamente relacionados a estimar os custos decorrentes da obrigação de disponibilizar pontos de oferta de interconexão para troca de tráfego de pacotes de dados, proposta que se sagrou vencedora pelos demais membros do Conselho.

### Participação da Sociedade

No que se refere à participação da sociedade, são observadas e atendidas as exigências regimentais de se promover consultas interna e pública, além da realização de audiência pública.

Foram adicionalmente promovidas formas alternativas de participação da sociedade no processo normativo, como a tomada de subsídios durante a elaboração da AIR.

Ainda nesse quesito, observou-se a participação de algumas prestadoras quanto à manifestação no processo por meio de petições e apresentação de contribuições fora do rito de consulta ou audiência pública.

Os atores principais foram mapeados e, apesar de se tratar de norma eminentemente técnica, foi possível identificar os grande grupos de interesse do setor de telecomunicações: Grandes Prestadoras, Pequenas prestadoras, empresas de SVA e Cidadãos, sendo esses dois últimos em menor proporção.

Registrou-se também peticionamentos quanto a necessidade de prorrogação do prazo da consulta pública, devido à complexidade da matéria e do elevado número de consultas públicas abertas no mesmo período.

### **Processo de regulamentação baseado em evidências**

Em consonância às melhores práticas, observou-se a incorporação da AIR logo no início dos estudos que vieram a subsidiar o processo normativo. As metodologias usualmente empregadas visam a análise de custos e benefícios sendo levantados mais de um cenário, para efeitos de comparação e sugestão de melhor proposta. Contudo, a análise de custos realizada foi genérica, carecendo de melhorias com o objetivo de se chegar a valores monetários, principalmente.

O processo normativo é complexo, demandando a atuação de diferentes órgãos da Agência Reguladora, que por fim, seguem a orientação de uma agenda regulatória, para fins de priorização e encadeamento de ações para atendimento dos prazos inicialmente estabelecidos. Os principais atores internos da Agência são a área técnica (nesse caso formados pelas Superintendências de Regulamentação e Planejamento – SPR e de Competição - SCP), pela Procuradoria Federal Especializada – PFE e pelo Conselho Diretor – CD.

A área técnica é a responsável pela elaboração dos estudos de impacto regulatório, pela análise das contribuições das consultas e audiências públicas, bem como pela análise das recomendações feitas pela PFE.

A PFE, por sua vez, é instada a se manifestar em todos os Atos Normativos, sendo responsável pela observância do atendimento dos requisitos formais e pela avaliação da consistência legal das propostas. Adicionalmente, apresenta recomendações e sugestões quanto ao mérito das propostas.

O Conselho Diretor da Agência é responsável pela aprovação da realização de Consultas Públicas, sugerindo, quando entende necessário, a realização de Audiências Públicas. É o órgão máximo da Agência, que delibera sobre as matérias a ele encaminhadas, observa também o atendimento aos requisitos regimentais e responsável pela aprovação final do processo normativo, seja pela publicação de novo regulamento, seja pelo arquivamento do processo (decisão de não regulamentar).

Foi possível observar uma melhor coordenação dos atores internos e externos envolvidos no processo de regulamentação. Entretanto, foram identificadas algumas falhas quanto ao registro das colaborações apresentadas pelas empresas durante o período de tomada de subsídios e das interações havidas com outras administrações estrangeiras, que só foi possível identificar a ocorrência pela leitura do Informe da área técnica.

### **Resistências à norma aprovada**

Não há quaisquer registros de resistência ou contestação administrativa por parte dos atores externos ou mesmo sinal de irrisignação por parte deles.

Conforme pontuado ao longo desse capítulo, entende-se que a forma apresentada no Relatório de AIR para monitoração das regras da norma se mostra frágil e genérica, sendo indicado que serão avaliados os processos de arbitramento a partir da vigência do Regulamento.

Conforme apontado anteriormente e contrapondo a hipótese de que são inseridas regras que criam direitos ou obrigações sem base técnica, não foi observado no processo de revisão do Regulamento Geral de Interconexão tal prática. Observou-se uma atuação, mesmo que carente de estimativas monetárias dos custos decorrentes de novas regras, ponderada quanto aos custos a serem absorvidos pelos agentes econômicos, dados os cenários construídos na AIR. Nesse sentido, quando se propôs, por exemplo, a obrigatoriedade de se disponibilizar um ponto de oferta de interconexão - POI para troca de tráfego de pacotes (redes de próxima geração - NGN), definiu-se o mínimo de 1 POI por área de registro. Entretanto, cabe observar que poderiam ter sido incorporados dados da fiscalização da Agência (ou ter sido demandadas tais informações) para obtenção desses dados, por exemplo, de quantos e onde estão atualmente dispostos os POIs NGN, de modo a se garantir uma regulação baseada mais fortemente em evidências e evitar possíveis discussões sobre a razoabilidade da criação de uma regra.

É preciso também evoluir na análise de atingimento dos objetivos que justificam a criação/modificação das regras. Para isso, sugere-se fortalecer o diagnóstico com dados

históricos, avaliações qualitativas e melhor mapeamento dos processos da Agência que deverão ser impactados.

Por se tratar de custos indiretos, a Agência Reguladora deve ter especial atenção para identificar e definir os problemas a serem atacados, bem como para estimar os custos incorridos para a implementação de novas obrigações e os benefícios (e beneficiários) a serem atendidos com as medidas.



## 6. Conclusões

O processo de normatização vem recebendo, cada vez mais, maior atenção do governo, da academia e da sociedade. Normas bem calibradas podem viabilizar uma mudança no comportamento dos agentes envolvidos que potencialize benefícios sem necessariamente incorrer em grandes custos.

O grande desafio é ter em mãos informações precisas que permitam a identificação do problema e ter ferramental adequado para que se possa avaliar os impactos sobre a agentes regulados.

Essa dissertação se insere de maneira oportuna em um momento em que se cobra do governo maior eficiência nas ações e políticas públicas. Assim, o presente trabalho se propõe avaliar como evoluiu o processo de regulamentação da Anatel nos últimos 5 anos ajudando a responder se a Agência reguladora do setor de telecomunicações está trilhando um caminho adequado ou não.

Com base em recomendações de órgãos como OCDE e Casa Civil e nas melhores práticas aceitas pela literatura especializada, foi elaborada a seguinte pergunta: ao longo do processo de regulamentação ocorrem alterações ou inserções de regras que criam direitos ou obrigações que não sejam previamente avaliados quanto aos seus custos e benefícios?

De forma complementar, buscou-se responder à pergunta se a AIR é apenas um instrumento burocrático para justificar uma decisão já tomada, ou, se tratou, de fato, de importante ferramenta que subsidiou a tomada de decisão com evidências.

Para responder as perguntas, foram analisados dois casos de processos de regulamentação, um aprovado no início de 2014 e outro em meados de 2018, de modo que fossem respondidos questionamentos sobre 3 eixos analíticos que se interconectam: a busca de evidências que subsidiem a atuação do Estado; a promoção da participação social que esclareça os objetivos da regulamentação e permita a construção conjunta com a sociedade, fortalecendo e legitimando a atuação da Agência; e se houve a ocorrência de resistências dos administrados após a publicação da norma, o que levaria a suspeita de falhas na coordenação do processo com os atores externos, cuja estruturação foi proposta no item 1.3 do presente trabalho e serviu de roteiro na avaliação apresentada nos Subcapítulos “Conclusões preliminares” dos Capítulos 4 e 5.

Após avaliação estruturada dos dois processos, o Regulamento Geral dos Direitos dos Consumidores - RGC e o Regulamento Geral de Interconexão - RGI, pode-se perceber uma

evolução na sistematização da busca por evidências, atendimento de aspectos formais e de mérito.

O RGC foi um caso em que se iniciou para um objetivo mais simples de consolidação de regras que se encontravam dispersos em diversos regulamentos, mas que teve seu escopo alterado ao longo do tempo, em especial após a realização da Consulta Pública. Nessa alteração de escopo foram identificados problemas que deveriam ser resolvidos por meio da regulamentação, sem terem sido trazidas evidências. Nisso, foram alteradas e criadas diversas regras que impactavam diretamente em direitos e obrigações, sem uma avaliação sobre os custos que seriam impostos às empresas, tampouco foram identificados os benefícios esperados. Respondeu-se, assim, afirmativamente a pergunta de pesquisa.

Como não foi elaborado um estudo de Impacto Regulatório no processo de RGC, restou prejudicada a resposta quanto à

No processo do RGI, por sua vez, foi possível identificar a incorporação de muitas das melhores práticas regulatórias, mesmo não havendo um disciplinamento ou padronização do processo normativo, o que só viria acontecer dois anos após a instauração do processo.

Uma das melhores práticas que demonstra a evolução do processo normativo da Anatel se refere à definição do problema regulatório. Nesse sentido, foram identificados 7 problemas regulatórios e se destaca a análise feita para identificação do problema, foram levantadas alternativas regulatórias (incluindo-se a possibilidade de não regulamentar), foram identificados os grupos impactados, foi realizada uma análise de possíveis custos para cada uma das alternativas.

Com a publicação do atual Regimento Interno da Anatel, em 2013, que criou estrutura dedicada ao processo de regulamentação da Agência, além de prever a obrigatoriedade de se elaborar Análise de Impacto Regulatório, somado à edição da portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, que disciplina o processo de regulamentação da Anatel, que se inspirou nas recomendações da OCDE para promoção de melhores resultados regulatórios, percebe-se uma mudança gradual de cultura no que se refere a necessidade de identificação do problema e tornar claro para todos os envolvidos qual o remédio regulatório e o objetivo a ser alcançado.

Durante o período de análise do Conselho Diretor sobre a aprovação da minuta de regulamento para abertura de Consulta Pública, foi proposta, pelo Conselheiro Relator, a criação de uma nova obrigação sem uma análise prévia quanto os custos para sua implementação.

Em sede de vistas, outro conselheiro sugeriu que não fosse criada essa regra, contudo solicitou que durante a Consulta Pública fossem buscadas informações quanto aos custos de implementação daquela e que pudessem subsidiar a análise e decisão do Conselho Diretor sobre aquele ponto específico.

Por fim, o regulamento foi aprovado sem a alteração ou criação de direitos ou obrigações, respondendo negativamente a pergunta de pesquisa. Ainda, a pergunta relativa à utilidade da AIR para o processo decisório da Agência, se mostra respondida positivamente, uma vez que o relatório de AIR subsidiou as deliberações no Conselho Diretor da Anatel, tendo sido acolhido pela maioria dos seus membros.

No quesito participação social, nos dois processos foi possível perceber semelhanças na promoção da participação social nas fases de consulta interna, consulta pública e audiência pública. O que os diferencia é que no RGC houve interação que ocorreu pouco antes da Consulta Pública e se restringiu aos atores externos associados à defesa dos direitos dos consumidores.

Já no RGI, foram realizadas reuniões logo no início dos estudos de AIR onde foram convocados os principais grupos que seriam impactados pela regulamentação. Adicionalmente, há registros no processo de que foram contatadas administrações de outros países para troca de experiências e informações

Quanto às resistências ao Regulamento aprovado, 8 dispositivos do RGC tiveram sua eficácia suspensa por decisão liminar da justiça, mas que acabou sendo revertida dois anos depois

Após quase 6 meses de vigência do novo RGI, não há registros de contestações judiciais ou administrativas de quaisquer dispositivos constantes desse Regulamento.

No processo do RGI, observou-se uma atuação, mesmo que carente de estimativas monetárias dos custos decorrentes de novas regras, ponderada quanto aos custos a serem absorvidos pelos agentes econômicos, dados os cenários construídos na AIR.

Nesse sentido, quando se propôs, por exemplo, a obrigatoriedade de se disponibilizar um ponto de oferta de interconexão - POI para troca de tráfego de pacotes (redes de próxima geração - NGN), definiu-se o mínimo de 1 POI por área de registro.

Adicionalmente, cabe observar que poderiam ter sido incorporados dados da fiscalização da Agência (ou ter sido demandadas tais informações) como, por exemplo, de quantos e onde se encontravam instalados os POIs NGN, de modo a se garantir uma regulação baseada mais

fortemente em evidências e evitar possíveis discussões sobre a razoabilidade da criação de uma regra.

É importante observar os princípios da transparência, especialmente nas reuniões de tomada de subsídios. Embora elas tenham ocorrido no processo do RGI, não houve qualquer registro da pauta ou das propostas e visões apresentadas. Recomenda-se que nos próximos processos, sejam feitos tais registros para que se possa ter conhecimento do posicionamento dos diversos atores envolvidos.

É preciso também evoluir na análise de atingimento dos objetivos que justificam a criação/modificação das regras. Para isso, sugere-se fortalecer o diagnóstico com dados históricos, avaliações qualitativas e melhor mapeamento dos processos da Agência que deverão ser impactados.

Por se tratar de custos indiretos, a Agência Reguladora deve ter especial atenção para identificar e definir os problemas a serem atacados, bem como para estimar os custos incorridos para a implementação de novas obrigações e os benefícios (e beneficiários) a serem atendidos com as medidas.

Entende-se, portanto, que após 5 anos da sua reestruturação, a Anatel caminha no sentido de incorporar os princípios de uma boa regulação, com regras claras e proporcionais em relação aos problemas a que se propõem a resolver.

Assim, com base nos estudos de caso, pode-se afirmar que atualmente a AIR na Anatel não é apenas um procedimento burocrático sem efetividade, para justificar decisões já tomadas. O uso da ferramenta tem evoluído para subsidiar a tomada de decisões baseadas em evidências.

## 7. Referências Bibliográficas

- OCDE, Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança, 2012, disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>
- Anatel, Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que aprovou o Regimento Interno da Anatel.
- SEPLAN/MPOG, Nota Técnica “Potencial de Investimento do Setor de Telecomunicações” SEPLAN/MPOG, em 17 de outubro de 2016, disponível em [www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/nota\\_tecnica.pdf](http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/estudos-economicos/nota_tecnica.pdf)
- Brasil, Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)
- Cherobim, A. P. M. S, Rigo, C. M., Junior, A. B. L. (2016), “Administração Financeira. Princípios, Fundamentos e Práticas Brasileiras”, Ed. Elsevier.
- Marcacini, A. T. R. (2009) “Estudo sobre a efetividade do processo civil”, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.
- *National Audit Office - NAO, Making Good Use of Regulatory Impact Assessments, 2002*
- Kirkpatrick, C., Parker, D. and Zhang, Y.F. (2004), “*Regulatory Impact Assessment in Developing and Transitional Economies: A Survey of Current Practice*”.
- *OECD, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis, 2008.*
- *OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis, 2008.*
- *OECD Regulatory Policy Outlook 2015 - Country profile – United States, 2015:* [www.oecd.org/publications/oecdregulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm](http://www.oecd.org/publications/oecdregulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm)
- *OECD, Recommendation of the council of the oecd on improving the quality of government regulation, 1995.*
- *OECD, The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, 2014.*
- Majone, Giandomenico (1999), “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança” Revista do serviço público, Ano 50, número 1.
- Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A., “*Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*” Oxford University Press Canada, 2009.

- Anatel, Manual de boas práticas regulatórias, 2018.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., Fritzen, S., “*Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos*” traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.
- Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR, Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- Anatel, Processo nº 53500.011324/2010, que instruiu o procedimento de elaboração do Regulamento Geral dos Direitos dos Consumidores – RGC.
- Brasil, Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008 – “Decreto Serviço de Atendimento ao Consumidor”, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6523.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6523.htm).
- Bevan, Gwyn, *If neither altruism nor markets have improved NHS performance, what might?*, Eurohealth Vol 16 nº 3
- Brasil, Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que cria o Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD
- Anatel, Processo nº 53500.000163/2014-21, que instruiu o procedimento de revisão do Regulamento Geral de Interconexão – RGI.
- Anatel, Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Agência.