

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nota Técnica nº 2/2015/CGEMM/DPDC/SENACON

PROCESSO N° 08012.000624/2015-94

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR / CLARO S.A. (CLARO)

I – RELATÓRIO

01. A partir de notícias veiculadas em mídia e denúncias recebidas pelos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), em 23 de fevereiro de 2015, a CLARO S.A. (CLARO) recebeu a Notificação nº 02/2015 GAB/DPDC para prestar os seguintes esclarecimentos referentes à prática de interrupção do acesso à internet após o fim da franquia de dados:

- 1. Todos os planos de dados oferecidos na modalidade SMP, pela sua operadora, possuem limites de franquia de dados?*
- 2. O que ocorre com o acesso à Internet dos consumidores que atingem o limite da franquia de dados?*
- 3. O acesso à Internet dos consumidores que tingem o limite a franquia de dados ocorre da mesma forma para serviços pré pago, controle e pós-pago?*
- 4. É oferecida alguma opção de plano de acesso à internet para consumidores que desejam navegar a baixa velocidade de conexão mesmo após o esgotamento da franquia de dados?*
- 5. Há o oferecimento de acesso à internet para consumidores após a utilização da franquia de dados sem custo adicional?*
- 6. As condições contratuais a respeito dos efeitos do esgotamento de franquia de dados para o SMP foram alterada recentemente?*
- 7. Estas alterações se aplicam aos contratos já em vigor antes da divulgação das alterações?*
- 8. Em caso de resposta positiva à questão anterior, de que forma os consumidores afetados foram comunicados e como manifestam sua concordância com esta alteração contratual?*
- 9. Caso haja a alteração unilateral do contrato, quais as alternativas fornecidas ao consumidor que não concorda com as novas condições?*
- 10. Em caso de ter havido mudanças nas condições contratuais a respeito dos efeitos do esgotamento da franquia de dados, estes foram motivados por fatores de ordem técnica ou apenas do modelo de negócio?*
- 11. Em caso de ter havido fatores de ordem técnica que motivaram as alterações, explique as questões técnicas envolvidas e de que maneira poderá haver algum benefício ao consumidor.*
- 12. Em caso de ter havido fatores de ordem técnica que motivaram as alterações, estes aplicam-se indistintamente em redes 3G, assim como em 4G ou 2G?*
- 13. A modificação do acesso à internet para o consumidor de telefonia móvel que utilizam toda a franquia de dados contratada foi implementada de forma uniforme e em acordo com as demais empresas operadoras de telefonia móvel no país?*

14. Essa mudança foi comunicada ou autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel?

15. Essa mudança foi comunicada ou autorizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE?

16. A alteração na forma de acesso à Internet para consumidores do serviço de telefonia móvel que utilizam toda a franquia de dados têm relação com o oferecimento de serviços, mediante sites, aplicativos, etc que afirmam não utilizar a franquia de dados contratada pelo consumidor?

17. Com quais empresas existe parceria ou acordo para o oferecimento dessa forma de serviço descrito na pergunta anterior?”

02. Em 04 de março de 2015 a empresa solicitou a prorrogação do prazo de resposta por 10 dias, que foi concedido. Em 23 de março a CLARO apresentou tempestivamente suas respostas sob as quais se passa a análise.

II – ANÁLISE

1. Considerações gerais sobre a prática de interrupção do acesso à internet após o fim da franquia.

03. Em relação à imposição de limites a franquia de dados, a empresa informou que todos os seus clientes SMP estão sujeito a tal sistemática.

04. A empresa informa, ainda, que as ofertas na modalidade pré-pago não possuem originalmente a oferta de serviço de dados. Tal serviço é prestado promocionalmente como um pacote de serviço adicional adquirido a mais pelo consumidor de SMP. A empresa reafirma que, embora alguns contratos e promoções limitadas prevejam a navegação em velocidade reduzida após consumo da oferta, esta possibilidade nunca foi parte integrante da publicidade ou da oferta do serviço. Tais promoções com a possibilidade de consumo de dados em velocidade reduzida após o término da franquia deixaram de ser ofertados a partir de 2015, segundo a empresa. Ela acrescenta que para aqueles clientes que não possuíam em seu contrato a previsão da redução da velocidade possuem agora a faculdade de aderir a uma nova oferta podendo esta ser mais vantajosa que seu Plano Serviço. No entanto a empresa não informa os custos a mais ao consumidor dessa nova adesão.

05. A CLARO demonstrou que a implementação da sistemática do bloqueio está sendo feita de forma gradativa com base em região e modalidade de oferta de serviço e que sempre informou ao seu cliente, mesmo aquele em contratos sujeito a redução da velocidade, o consumo da franquia ao atingir 50% e 100%. Possibilita também ao consumidor consultar sua franquia por meio de um canal interativo com “Medidor de Internet”. A empresa anexou material demonstrativo.

06. Parte do contexto da implementação do bloqueio de franquias móveis está no crescimento exponencial do tráfego de internet móvel que, de acordo

com a empresa, tornou-se insustentável para a infraestrutura das redes de telecomunicações. Para atestar tal informação, a empresa anexou gráficos e pareceres técnicos.

2. Do dever de informação ao consumidor

07. De acordo com a Lei 8.078/90, é direito básico do consumidor o acesso a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

08. O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) prevê, em seu art. 52, que qualquer alteração em planos de serviços e ofertas deve ser comunicada ao usuário, pela prestadora, com antecedência mínima de 30 dias. A CLARO alega ter cumprido as disposições do presente artigo ao e às regras de informação do CDC na comunicação da implementação do bloqueio de franquias móveis, considerada pela empresa uma atualização referente a promoção. Tal regra, no entanto, não deve importar em uma autorização genérica para alterações unilaterais nos contratos identificados pela própria empresa como sendo de trato sucessivo.

09. Em atenção à pergunta nº 8 que avalia a forma como a empresa operacionalizou o direito a informação ao consumidor, no que tange a implementação do novo modelo de negócio:

8. Em caso de resposta positiva à questão anterior, de que forma os consumidores afetados foram comunicados e como manifestam sua concordância com esta alteração contratual?

10. A empresa informou que o fim da franquia, e o consequente bloqueio, é sentido por todos os consumidores e os mesmos são avisados por meio de envio de SMS ao atingirem 50% e 100% da franquia contratada. Após isso, é dada ao consumidor a opção de migrar para uma franquia com volume superior àquele contratado (o que representa para a empresa a identificação de um padrão de consumo) ou adquirir um pacote adicional para continuar navegando. Mesmo admitindo ainda a oferta de redução da velocidade para alguns clientes promocionais a empresa afirma que a redução da velocidade compromete a gestão de congestionamento da sua rede.

11. A empresa trouxe material exemplificativo da maneira como o encerramento da sistemática de redução da velocidade foi apresentada a seus consumidores, abrangendo, SMS, e-mail marketing, Centrais de Atendimento e página eletrônica da empresa.

12. Há a necessidade do reconhecimento de que a sociedade da informação caminha de forma rápida para serviços e produtos baseados em intenso uso de dados, não somente pela iniciativa privada, mas por parte de políticas públicas. Considerando que tal realidade implica em uma alteração da compreensão do consumidor, sua oferta de conexão a Internet não deve somente ser vista com base na velocidade da conexão, conforme as clássicas ofertas ilimitadas de acesso à internet móvel, mas no volume de dados e no uso feito pelo consumidor.

13. Não se pode afirmar que houve tempo hábil ou mesmo esforços de comunicação expressa ao consumidor da alteração do modelo de negócio da empresa e, consequentemente, uma acertada adequação do consumidor na forma de interagir e consumir os serviços de acesso à internet móvel com base em franquias limitadas.

14. Em relação às falhas do dever de informação em serviços de telecomunicações, a Nota Técnica nº 48/CGEMM/DPDC/Senacon/2013 de 6 de dezembro de 2013, que foi encaminhada por este Departamento à Anatel e que analisa os principais problemas enfrentados pelos consumidores de serviços de telecomunicação no Brasil que, historicamente, é o setor com o maior índice de demandas na base de dados de reclamação do Sindec, identificou, desde 2013, falhas no dever de informação como um dos principais problemas da prestação do serviço de telecomunicações:

“Observou-se a partir da análise dos atendimentos registrados nos Procons que parte significativa dos problemas enfrentados pelos consumidores diz respeito à ausência ou deficiência nas informações prestadas pelo fornecedor no momento da contratação, ensejando posterior cobrança não reconhecida (seja por efetivamente indevida, ou porque suscita dúvidas em relação ao valor cobrado).

(...)

Os consumidores muitas vezes são prejudicados pela escassa qualidade da informação que lhes é fornecida, redundando na frequente contratação sem que se tenha uma noção correta de todas informações necessárias para a tomada de decisão.

Observa-se, por exemplo, que nas peças publicitárias do serviço de TV por assinatura, a ênfase é dada às condições promocionais de curta duração, sem o devido destaque ao preço e/ou reais condições do plano ofertado.

(...)

Nos planos de telefonia, uma estratégia de marketing muito comum é a de ofertas constantes de promoções que trazem consigo, muitas vezes, limitações e condições que são informadas somente no texto do regulamento, sem qualquer destaque, que nem sempre é apresentado ao consumidor no momento da contratação.

Essa falta de informação pode ser caracterizada pela mera omissão de informação relevante ou pela “confusão” incutida no consumidor quando a quantidade de informações é grande e pouco elucidativa. As peças publicitárias referentes a serviços de telecomunicações, por sua vez, quase como regra não dão o devido destaque a informações essenciais ao consumidor ou as apresentam de forma muito discreta, em particular no que se refere às informações que implicarem restrição e limitação aos direitos do consumidor.

A enorme variedade de serviços e pacotes implica na necessidade do consumidor possuir uma adequada compreensão dos termos utilizados nos contratos e regulamentos – isso quando a esse tem acesso. É comum, portanto, que a complexidade de opções aumente a dificuldade do consumidor realizar a escolha que, efetivamente, melhor atenda às suas necessidades.”

15. Não só no Brasil, mas em outras economias onde houve a implementação de limitações à franquia de internet móvel (linha cinza), a adoção desse novo modelo de negócio de forma destacada da informação e educação do consumidor, levou não só a uma diminuição do bem estar como a uma percepção negativa da própria prestação do serviço, conforme o gráfico a seguir demonstra.[\[1\]](#)

16. Conforme identificado em países que já implementam medidas semelhantes, os efeitos desta alteração no consumidor final dependerão de diversos aspectos como competição e educação para identificação pelo consumidor do seu padrão de consumo (o que leva tempo). A implementação de tal medida não pode ser vista como a única alternativa para gestão de congestionamento de redes e solução da má percepção de qualidade da prestação do serviço, uma vez que ela pode implicar em, um cenário de baixa competição:

- aumento de preços
- redução de acesso a conteúdo
- ameaças a segurança de redes
- redução de inovação para aplicações de internet diante do cenário de racionalização do consumo de dados pelo consumidor.[\[2\]](#)

[\[1\]](#) Idem, p.6

[2] U.S. GAO *FCC Should Track the Application of Fixed Internet Usage-Based Pricing and Help Improve Consumer Education*, Dezembro 2014

3. Da necessidade de contraprestação

17. As ofertas baseadas nesta nova sistemática de limitação de franquia de dados deveria ter sido sentida pelo consumidor como reflexo no preço que paga em relação à quantidade do serviço que recebe. Tal é a percepção apresentada em Nota Técnica da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON sobre o Corte de Acesso a Internet que atesta:

“Assim, forçoso concluir, a retirada de uma vantagem ao consumidor deve corresponder necessariamente a um abatimento na sua contraprestação. É dizer se as condições dos serviços contratados sofrem decréscimo quantitativo ou qualitativo, deverá corresponder também a um decréscimo na obrigação do consumidor: o valor da mensalidade de acesso a internet.”

18. A CLARO não identificou, em suas respostas à referida notificação, nenhuma forma de possível contraprestação aos seus consumidores diante da nova sistemática.

III – CONCLUSÃO

19. Há pouca senão nenhuma evidência da eficiência da implementação de mecanismos de limitação de franquia para a melhoria da qualidade do serviço ou da infraestrutura da operadora. O que é, no fim do dia, uma escolha de modelo de precificação da oferta de internet móvel e, portanto, deve assim ser tratado.

20. Desta feita, não se pode afirmar que as potenciais melhorias na qualidade do serviço e os investimentos em infraestrutura de rede impliquem na contraprestação devida ao consumidor pela alteração não informada do modelo de negócio.

21. Diante de um alegado (e não sustentado) problema de infraestrutura e escassez, as operadoras não demonstrou a possibilidade de implementação de complementariedades para gestão deste recurso escasso (espectro), como investimento em infraestrutura fixa (e.g. hotspots de wifi), nem em alternativas para gestão do uso do espectro (e.g. gestão de tempo/espaço picos de congestionamento):

“For one thing, spectrum “crunches”—mobile phone usage that overwhelms the available wireless frequencies—would occur at highly specific locations and times. Sometimes, alternative strategies can completely solve these localized problems.

(...) short-range Wi-Fi receivers, operating on unlicensed portions of the radio spectrum. Your phone can send data through them instead of on the long-range cell-phone frequencies. The Wi-Fi boxes mop up all the data you

send, and route it out of the stadium over a wired Internet connection. So the data sent by you and nearly everyone else doesn't touch the precious spectrum that the wireless carriers claim is running out. That clever trick is just one example of the new strategies and technologies that can be brought to bear.”^[3]

“While mobile providers GAO reviewed offer such plans, fixed providers—generally facing less competition—do so to a lesser extent. According to the literature, providers facing limited competition could use UBP to increase profits, potentially resulting in negative effects, including increased prices, reductions in content accessed, and increased threats to network security. Several researchers and stakeholders GAO interviewed said that UBP could reduce innovation for applications and content if consumers ration their data.”. Disponível em <http://www.gao.gov/products/GAO-15-108>

22. A implementação de mecanismos de limitação a franquia de dados móveis nos Estados Unidos passou por semelhante análise de conveniência com severos reflexos nas falhas e nos gargalos representados pelo direito a informação. Neste país, os operadores de internet móvel que ofertam tais limitações devem seguir um código de conduta estabelecido pelo órgão regulador, a Federal Communication Commission (FCC). Independente das regras de educação do consumidor, após implementação da medida e indicação de regulação pelo FCC, o U.S. Government Accountability Office (GAO), em estudo com grupos focais identificou que os consumidores possuem grande dificuldade em acompanhar seu consumo de dados em seus aparelhos, alterando sua forma de consumir tal serviço:

“Participants in all eight of GAO's focus groups reported being subject to mobile UBP and expressed some concerns about it, such as difficulty tracking data usage among many devices. Yet participants accepted mobile UBP and adapted by, for example, limiting use of high-data content and by connecting to Wi-Fi.”

23. Observa-se, pois, que os esforços de informação ou educação do consumidor da CLARO para adequação do seu padrão de consumo na implementação da alteração de limitação da franquia móvel foram insuficientes. Sendo assim, esta passou ao largo do dever de informação aos consumidores, implicando em perceptíveis danos àqueles consumidores sujeitos ao contrato de SMP existentes ao longo da implementação.

24. Ainda, pode-se verificar que houve uma clara limitação do uso e fruição do serviço de internet móvel pelo consumidor mantido o mesmo preço, sem qualquer alternativa compensatória. Ante a movimentação para assegurar a justa remuneração da operadora, o consumidor não foi justamente compensado.

25. Tendo em vista os indícios de violação aos direitos do consumidor, sugere-se encaminhamento à Coordenação Geral de Consultoria Técnica e Processos Administrativos para medidas cabíveis.

[3] **MIT Technology Review** *The Spectrum Crunch that Wasn't*, novembro 2012. Disponível em <http://www.technologyreview.com/review/507486/the-spectrum-crunch-that-wasnt/>

À consideração superior.

MARÍLIA DE AGUIAR MONTEIRO
Coordenadora de Consumo e Sociedade da Informação

De acordo. Encaminhe à CGCTPA.

AMAURY MARTINS DE OLIVA
Diretor do DPDC

Documento assinado eletronicamente por **MARILIA DE AGUIAR MONTEIRO, Coordenador(a) de Consumo e Sociedade da Informação**, em 22/07/2015, às 16:28, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.

Documento assinado eletronicamente por **AMAURY MARTINS DE OLIVA, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 31/07/2015, às 17:31, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.