

**ANÁLISE Nº 180/2018/SEI/OR**

Processo nº 53500.025589/2016-50

Interessado: Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

CONSELHEIRO**OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR****1. ASSUNTO**

Consulta visando à interpretação de norma a fim de subsidiar a instrução de Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro. Análise, à luz da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet (MCI), sobre o "*bloqueio de portas*" de comunicação TCP/IP, relativas à conexão "*inbound*", levado a efeito pela Claro S.A. em planos residenciais de acesso à Internet do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

2. EMENTA

CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE NORMA. COMPETÊNCIA DO CONSELHO DIRETOR. MARCO CIVIL DA INTERNET. LEGALIDADE DO BLOQUEIO DE CONTEÚDO DOS PACOTES DE DADOS. LIBERDADE DE MODELO DE NEGÓCIO. PRESERVAÇÃO DA ESTABILIDADE, SEGURANÇA E FUNCIONALIDADE DA REDE. GARANTIA DA NEUTRALIDADE DE REDE. RESTRIÇÕES CONTRATUAIS E REGULAMENTAÇÃO EM VIGOR. AUSÊNCIA DE CONFLITOS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO DO ESTADO RIO DE JANEIRO.

1. Consulta encaminhada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro para subsidiar a instrução de Inquérito Civil sobre a legalidade do "*bloqueio das portas*" levado a efeito pela Claro S.A. para planos residenciais de acesso a Internet, Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), nos termos da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet (MCI).

2. Compete ao Conselho Diretor da Anatel deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos, nos termos do art.133, XXXII, do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

3. São permitidos modelos de negócio praticados por meio de ofertas de planos de serviço de acesso à Internet distintos para uso residencial e comercial, desde que não se verifique ofensa aos demais princípios estabelecidos no art.3º do MCI.

4. É lícito o gerenciamento técnico das redes que dão suporte à Internet com o objetivo de preservar sua estabilidade, segurança e funcionalidade. Admite-se eventual discriminação ou degradação do tráfego desde que seja devidamente motivada e esteja em conformidade com o estabelecido nos §§1º e 2º do art.9º do MCI, o qual trata da preservação e garantia da neutralidade de rede.

5. Sob a égide da neutralidade de rede, há precedentes internacionais de serviços de acesso à Internet orientados a uma classe de usuários em particular nos quais se admite o bloqueio de conteúdo de pacotes de dados para preservar a estabilidade, a segurança e a funcionalidade da rede.

6. Ainda que possa ser dispensável à prestação do serviço, o bloqueio analisado nos presentes autos se justifica pelo princípio da preservação da estabilidade, da segurança e da funcionalidade da rede.

7. Os contratos de serviço de acesso à Internet ofertados pelas prestadoras de Serviço de Conexão Multimídia (SCM) são apresentados à Anatel nos moldes do disposto no art.49 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014.

8. Encaminhamento de informações ao Ministério Público Federal - Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro.

3. REFERÊNCIAS

- 3.1. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT);
- 3.2. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet (MCI);
- 3.3. Decreto nº 8.771/2016, que regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014;
- 3.4. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que aprova o Regimento Interno da Anatel (RIA);
- 3.5. Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, que aprova o Regulamento do Serviço de Conexão Multimídia (RSCM); e
- 3.6. Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC).

4. RELATÓRIO

4.1. Cuida-se de consulta encaminhada a este Colegiado pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR, a fim de atender ao pedido de informações solicitadas pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro (MPF-RJ) por meio do Ofício nº 16253/2017-PR-RJ-RFSM (Sei nº 0896461). No referido documento, requisitou-se manifestação da Agência quanto à legalidade do "bloqueio das portas" TCP/IP levado a efeito pela Claro S.A para planos residenciais de acesso à Internet do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), nos termos da Lei nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet (MCI) e demais normas setoriais.

I - Do Ofício MPF/PRRJ/GAB/ACBL/nº 14148/2016, de 11 de outubro de 2016

4.2. Em 5 de setembro de 2016, o MPF-RJ instaurou o Inquérito Civil nº 1.30.001.003804/2016-31 em decorrência de denúncia^[1] na qual se questionou a legalidade do bloqueio e filtragem de portas por parte das Operadoras. A reclamação, em síntese, revela os seguintes fatos:

"Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, no seu Art. 9º, § 3º proíbe, entre outras coisas, o bloqueio e filtragem de portas por parte das operadoras.

*Na prática, não funciona. As portas são bloqueadas para conexão de entrada, **a não ser quando se contrata um plano empresarial**, via de regra com custo mais elevado (...)*

Uma conexão de internet bloqueada para conexão de entrada impossibilita o usuário da mesma de disponibilizar um site, possuir um servidor de e-mail próprio, ter acesso remoto a câmeras de segurança que possua naquela localidade, ter seu próprio serviço de 'cloud', ter qualquer tipo de acesso remoto a sua rede quando estiver fora de casa etc. Basicamente qualquer coisa que a conexão seja iniciada de fora para dentro." [Grifou-se]

4.3. A fim de instruir o Inquérito Civil, solicitaram-se à Anatel, por meio do Ofício MPF/PRRJ/GAB/ACBL/nº 14148/2016, de 11 de outubro de 2016, informações referentes ao bloqueio de portas nos últimos 12 (doze) meses, bem como as eventuais medidas adotadas pela Agência para se evitar tais práticas.

4.4. Em resposta, encaminhou-se ao Solicitante o Informe nº 146/2016/SEI/PRRE/SPR, de 8 de novembro de 2016 (SEI nº 0931300), no qual a Área Técnica destacou dispositivos do MCI e no Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. Na ocasião, ressaltou-se que, se por um lado, o legislador preocupou-se com a preservação e garantia da neutralidade de rede, por outro, buscou preservar a estabilidade, a segurança e a funcionalidade da rede, assim como a liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet.

4.5. A Área Técnica posicionou-se pela possibilidade de utilização do recurso de discriminação ou degradação de tráfego no tratamento de questões afetas à segurança e ao excepcional congestionamento de redes. Citou-se, a fim de mencionar precedentes no sentido do posicionamento adotado, o caso da gestão da porta 25, medida recomendada pelo Comitê Gestor da Internet - CGI.br, visando à mitigação da prática do spam.

4.6. Por fim, salientou-se que a Prestadora deve prever em seus contratos, de forma clara e transparente, qualquer restrição à utilização do serviço contratado, em observância ao disposto no art.9º, §2º, inciso III da Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, reforçado pelo art.50 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014.

II - Do Ofício nº 16253/2017-PR-RJ-RFSM, de 4 de dezembro de 2017^[2]

4.7. Ainda com o objetivo de instruir o Inquérito Civil nº 1.30.001.003804/2016-31, em 4 de dezembro de 2017, o MPF-RJ encaminhou ao Presidente do Conselho Diretor da Anatel o Ofício nº 16253/2017-PR-RJ-RFSM, no qual requisitou manifestação "*quanto à legalidade do bloqueio de portas, pela CLARO, para planos residenciais, especialmente por não se mostrar indispensável à prestação adequada do serviço*".

4.8. Respondeu-se à demanda por meio do Ofício nº 488/2017/SEI/PRRE/SPR-ANATEL, de 10 de janeiro de 2018, elaborado pelo Gerente de Regulamentação (PRRE), informando-se que os autos seriam encaminhados a este Colegiado para interpretação da legislação atinente, nos moldes do art.133, XXXII, do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

III - Do Informe nº 01/2018/SEI/PRRE/SPR, de 9 de maio de 2018^[3]

4.9. A Área Técnica analisou as condições do bloqueio de portas levado a efeito pela Claro S.A nos termos do Informe nº 1/2018/SEI/PRRE/SPR, de 9 de maio de 2018.

4.10. Esclareceu-se que o questionamento encaminhado à Agência baseou-se na reclamação de um usuário que relatou bloqueio, pela Prestadora, de todas as portas de comunicação TCP/IP relativas à conexão "de fora para dentro" (comunicação "*inbound*" ou entrante na rede do usuário).

4.11. Salientou-se que referido usuário não atuava como um consumidor tradicional de conteúdo, mas sim como um provedor de aplicação sem que tivesse, no entanto, contratado um serviço de conexão para tal finalidade - como, por exemplo, um plano de serviços corporativo ou empresarial específico.

4.12. Ressaltou-se a importância de a prestadora do serviço ter conhecimento prévio de que a conexão ofertada será utilizada para provimento de serviços por parte do usuário, possibilitando a preparação da rede para esse fim, mitigando-se, dessa forma, eventuais riscos à segurança dos equipamentos dos usuários e da própria rede de telecomunicações.

4.13. Por fim, a Área Técnica não identificou impedimentos de cunho legal ou infralegal na modelagem de planos de serviço focados em atender aos consumidores residenciais tradicionais, desde que as restrições ao uso do serviço sejam expressamente previstas no contrato de prestação, em conformidade com a regulamentação da Agência.

4.14. Encaminharam-se os autos à Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), para posterior apreciação do Conselho Diretor quanto à legalidade do bloqueio de portas TCP/IP frente aos ditames do MCI.

IV - Da manifestação da Procuradoria Especializada da Anatel

4.15. Por meio do Parecer nº 445/2018/PFE-Anatel/PGF/AGU^[4], a PFE-Anatel ressaltou que, em prol do uso adequado da Internet, dever-se-iam compatibilizar os princípios estabelecidos no MCI referentes à preservação e à garantia da neutralidade de rede, à preservação da estabilidade, à segurança e à funcionalidade da rede e à liberdade de modelos de negócios, dentre outros.

4.16. O Órgão Jurídico entendeu que a hipótese em análise configura exceção ao art.9º, §2º, do MCI, nos termos do art.5º, inciso I, do Decreto nº 8.771/2016. Acrescentou-se que esse Decreto cuida, separadamente, de conceituar usuário final e provedores de aplicação, não se vislumbrando óbice ao tratamento diferenciado para cada um desses casos.

V - Do encaminhamento dos autos ao Conselho Diretor

4.17. Acompanhados da Matéria para Apreciação do Conselho Diretor nº 720/2018, de 9 de julho de 2018^[5], encaminharam-se os autos a este Colegiado.

4.18. Distribuiu-se o processo para relatoria deste Conselheiro em 16 de agosto de 2018 (SEI nº 3096563).

4.19. É o relatório.

5. FUNDAMENTAÇÃO

I - Da competência do Conselho Diretor

5.1. Conforme disposto no inciso XXXII do art.133 do RIA/2013, compete ao Conselho Direto da Agência a deliberação, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre casos omissos:

"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:

(...)

XXXII - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;"

5.2. Remeteram-se os autos a este Colegiado para apreciação e resposta ao Ofício nº 16253/2017-PR-RJ-RFSM, de 4 de dezembro de 2017, por meio do qual o MPF-RJ questionou a legalidade do "bloqueio das portas" TCP/IP levado a efeito pela Claro S.A para planos residenciais de acesso à Internet do SCM.

5.3. O Conselho Diretor é competente para examinar, neste caso concreto, a aplicabilidade do princípio da preservação da neutralidade de rede, prevista no art.3º, inciso IV, e no art.9º, *caput*, do MCI.

5.4. Para tanto, devem-se analisar os princípios definidos no MCI.

II - Dos princípios definidos no MCI

II.a - Da liberdade dos modelos de negócio

5.5. A liberdade dos modelos de negócio é um dos princípios estabelecidos no art.3º do MCI, no qual se definem princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil:

"Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - proteção da privacidade;

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;

IV - preservação e garantia da neutralidade de rede;

V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;

VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

VII - preservação da natureza participativa da rede;

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei." [Grifou-se]

5.6. Tal liberdade, porém, restringe-se à submissão do negócio aos princípios estabelecidos no MCI, tal como se observa no inciso VIII do art.3º do MCI, reproduzido acima.

II.b - Da preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede

5.7. Os princípios definidos nos incisos IV (preservação e garantia da neutralidade de rede) e V (preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede) do art.3º do MCI guardam estreita relação e devem ser examinados em conjunto, tal como observou a Área Técnica no Informe nº 1/2018/SEI/PRRE/SPR:

"3.6. Nota-se que, por um lado, o legislador preocupou-se com a preservação e garantia da neutralidade de rede e, por outro, com a preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede e a liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet [...]"

3.7. Portanto, no que tange aos aspectos da neutralidade de rede, o legislador estabeleceu hipóteses em que a discriminação ou degradação do tráfego poderá ocorrer. Ou seja, a prática poderá ser permitida caso seja indispensável à prestação adequada dos serviços e aplicações ou em caso de priorização de serviços de emergência. No entanto, caso a prática seja adotada, deverá ser informado previamente ao usuário de maneira clara e transparente."

5.8. Não se poderia afirmar haver ofensa ao princípio da preservação e garantia da neutralidade de rede no presente caso sem antes se analisar se o bloqueio de portas para conexão de entrada em planos de serviço não empresariais se justificaria pelo princípio de preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede.

5.9. No art.6º do Decreto nº 8.771/2016, que regulamentou o MCI, reconhece-se explicitamente a necessidade da prática de gerenciamento nas redes, com o objetivo de preservar tais princípios:

*"Art. 6º Para a adequada prestação de serviços e aplicações na internet, é permitido o **gerenciamento de redes com o objetivo de preservar sua estabilidade, segurança e funcionalidade**, utilizando-se apenas de medidas técnicas compatíveis com os **padrões internacionais, desenvolvidos para o bom funcionamento da internet**, e observados os parâmetros regulatórios expedidos pela Anatel e consideradas as diretrizes estabelecidas pelo CGIbr." [Grifou-se]*

5.10. Detalham-se, no art.7º do Decreto nº 8.771/2016, os requisitos de transparência exigidos para tais práticas de gerenciamento:

*"Art. 7º O responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento deverá adotar medidas de transparência para explicitar ao usuário os **motivos do gerenciamento que implique a discriminação ou a degradação** de que trata o art. 4º, tais como:*

I - a indicação nos contratos de prestação de serviço firmado com usuários finais ou provedores de aplicação; e

II - a divulgação de informações referentes às práticas de gerenciamento adotadas em seus sítios eletrônicos, por meio de linguagem de fácil compreensão.

Parágrafo único. As informações de que trata esse artigo deverão conter, no mínimo:

I - a descrição dessas práticas;

II - os efeitos de sua adoção para a qualidade de experiência dos usuários; e

III - os motivos e a necessidade da adoção dessas práticas." [Grifou-se]

5.11. Da leitura dos enunciados acima, extrai-se que, para cada plano de serviço, a prestadora deverá explicitar ao usuário os motivos do gerenciamento que impliquem a discriminação ou degradação de tráfego, devendo descrever tais práticas, os efeitos sobre a qualidade e a motivação para sua adoção.

III - Da preservação e garantia da neutralidade de rede

5.12. Admitindo-se a existência de múltiplos planos de serviço, com práticas de gerenciamento de rede devidamente motivadas, as exigências relativas à preservação e garantia da neutralidade de rede são as estabelecidas no art.9º do MCI:

*Art. 9º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de **tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.***

§ 1º A **discriminação ou degradação do tráfego** será regulamentada nos termos das atribuições privativas do Presidente da República previstas no [inciso IV do art. 84 da Constituição Federal](#), para a fiel execução desta Lei, ouvidos o Comitê Gestor da Internet e a Agência Nacional de Telecomunicações, e somente poderá decorrer de:

I - requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações; e

II - priorização de serviços de emergência.

§ 2º Na hipótese de **discriminação ou degradação do tráfego** prevista no § 1º, o responsável mencionado no caput deve:

I - abster-se de causar dano aos usuários, na forma do [art. 927 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil](#);

II - agir com proporcionalidade, transparência e isonomia;

III - informar previamente de modo transparente, claro e suficientemente descritivo aos seus usuários sobre as práticas de gerenciamento e mitigação de tráfego adotadas, inclusive as relacionadas à segurança da rede; e

IV - oferecer serviços em **condições comerciais não discriminatórias** e abster-se de praticar condutas anticoncorrenciais.

§ 3º Na provisão de conexão à internet, onerosa ou gratuita, bem como na transmissão, comutação ou roteamento, é vedado bloquear, monitorar, filtrar ou analisar o conteúdo dos pacotes de dados, **respeitado o disposto neste artigo**.
[Grifou-se]

5.13. Em qualquer caso, a prestadora deve “tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação”, observando-se o princípio geral estabelecido no caput do art.9º do MCI. Respeitada tal isonomia, admitem-se casos de discriminação ou degradação do tráfego, desde que devidamente motivados de forma tal que não entrem em conflito com o estabelecido nos §§1º e 2º do art.9º.

5.14. É o caso, por exemplo, de uma eventual degradação do tráfego decorrente de um "bloqueio seletivo de portas" realizado com o objetivo de se atender a requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações. Para se evitar que redes de acesso e de agregação dimensionadas para uso residencial operem com tráfego acima de suas especificações (banda passante dos enlaces, memória dos roteadores, *contention ratio*, etc.), pode ser necessário recorrer a tal bloqueio, a fim de preservar a estabilidade, a segurança e a funcionalidade da rede, nos termos do art.6º do Decreto nº 8.771/2016.

5.15. Situação idêntica, embora com outra motivação (contenção de *spam*, em âmbito global), justificou as medidas de bloqueio seletivo da porta 25 (vinte e cinco), praticadas pelas operadoras brasileiras para planos residenciais. Tais medidas, recomendadas pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br), permitiram reduzir sobremaneira o envio massivo de mensagens não solicitadas (*spam*) com origem no Brasil, as quais só iam ocupar indevidamente a rede mundial até então.

5.16. Observadas as condições acima, bem como as demais diretrizes estabelecidas no caput e §§1º e 2º do art.9º, eventual bloqueio de portas para conexões de entrada, praticado em certos planos de serviço, também não violaria o art.9º, §3º, do MCI.

IV - Dos precedentes internacionais - caso Google Fiber

5.17. Desde fevereiro de 2010, a empresa multinacional Google, preeminente fornecedora de produtos e serviços relacionados com a Internet, por meio de sua filial Google Fiber, passou a atuar também como provedor de acesso à Internet, ao implantar sua rede de telecomunicações própria na região metropolitana de Kansas City, nos Estados Unidos da América, estendida depois a outras regiões.

5.18. A empresa Google sempre se posicionou como grande defensora da neutralidade da rede.

5.19. Em meados de 2013^[6], no entanto, chegou à Comissão Federal de Comunicações (FCC) denúncia em desfavor de sua filial Google Fiber, pela qual se lhe acusou de violar a regulamentação de neutralidade de rede em vigor, **por proibir a hospedagem de servidores em sua rede. Figurava, efetivamente, no contrato de serviço da empresa, a proibição de seus usuários hospedarem qualquer tipo de servidor que utilizasse sua conexão, oferecida por sua rede. Não se permitia, igualmente, utilizar essa conexão para prover acesso à Internet a um número excessivo de pessoas ou para oferecer serviços comerciais a terceiros, salvo se autorizado, de forma escrita, pela Google Fiber.**

5.20. Em resposta à FCC^[7], a Google Fiber estabeleceu que sua oferta atual era exclusivamente residencial, não suportando a conexão de servidores em sua rede. A empresa, no entanto, teria planos de oferecer serviços para uso comercial no futuro.

5.21. Nessa mesma resposta, a Google Fiber asseverou que a oferta obedecia rigorosamente à regulamentação da FCC relativa à neutralidade de rede então em vigor (*Open Internet Order*)^[8]. Destacou-se que essa regulamentação admitia o “gerenciamento razoável da rede”, entendido como uma prática apropriada e dimensionada a fim de se alcançar o legítimo controle da rede, levando-se em conta sua arquitetura e a tecnologia utilizada para prover o acesso à Internet em banda larga.

5.22. A empresa explicou que praticava estritamente o “gerenciamento razoável da rede” regulamentar, sem efeito discriminatório algum sobre quaisquer conteúdos, aplicações ou provedores de serviços. Salientou-se a gestão de congestionamentos e as necessidades de segurança de rede, ressaltando-se, em particular, que não impunha qualquer limite de consumo (*data caps*) a seus usuários.

5.23. Destacou-se, ainda, a grande liberdade de acesso a conteúdos, aplicações e serviços, à escolha dos usuários, oferecida pela rede. Enfatizou-se que suas condições de uso eram consistentes com as práticas de outros provedores de acesso à Internet (ISP) que então atuavam no mesmo mercado, tal como se resumiu na tabela a seguir:

ISP	Condições de serviço
AT&T	Segurança da rede - exemplo de violação da segurança da rede: <i>“Com relação à Internet discada ... uso da rede com a finalidade de hospedar um servidor de qualquer tipo”</i>
Charter Communications	Seção 1: <i>“O cliente não utilizará nem permitirá que outros utilizem seu computador doméstico como servidor de Internet, servidor de FTP (File Transfer Protocol), servidor de arquivos, servidor de jogos ou para rodar quaisquer outras aplicações de servidores ou hospedar serviços para terceiros usando a rede.”</i>
Comcast Xfinity	Seção 1: Usos proibidos e restrições técnicas: as atividades proibidas incluem o uso do serviço para <i>“utilizar ou hospedar equipamentos isolados ou servidores em sua rede local doméstica (Premises LAN), como servidores ou serviços públicos. Exemplos de equipamento e servidores proibidos incluem, mas não se limitam a, correio eletrônico (email), hospedagem de aplicativos (web hosting), compartilhamento de arquivos (file sharing) e servidores ou serviços proxy.”</i>
Cox Communications	Seção 5: Servidores <i>“Você não pode operar ou permitir que outros operem servidores de nenhum tipo nem quaisquer outros dispositivos, equipamentos ou software que ofereça funcionalidades de servidores utilizando a rede, salvo se expressamente autorizado pela Cox”.</i>
Verizon On line	Seção 4.3: Usuário autorizado, uso da conta e responsabilidades: Restrições de Uso <i>“Você não pode ... utilizar o serviços para hospedar nenhum tipo de servidor”.</i>

5.24. Em conclusão, a empresa norte-americana explicou que sua política de uso da rede visava evitar que usuários corporativos utilizassem um serviço orientado ao uso de indivíduos. Sustentou-se que suas restrições se justificavam, pois um uso em larga escala poderia afetar o desempenho da rede e prejudicar os demais usuários.

5.25. Nas condições de uso do serviço^[9] da Google Fiber, deixava-se claro que o uso pessoal, não comercial, de servidores compatíveis com tais condições de uso seria aceitável. Isso incluía o uso de redes privadas virtuais (VPN) para acesso a serviços rodando em computadores domésticos, bem como a instalação de *hardware* ou de aplicações com funcionalidades de servidor, para usos tais como videoconferência e segurança doméstica.

5.26. Em vista dos argumentos da Google Fiber, a FCC optou por arquivar a denúncia e não dar prosseguimento ao processo investigativo por suposta violação à neutralidade de rede.

V - Do caso da Claro S.A.

5.27. A denúncia mencionada no Relatório desta Análise assemelha-se àquela do caso Google Fiber.

5.28. O denunciante alegou que todas as prestadoras de SCM desrespeitavam o art.9º, §3º, do MCI, pois adotavam a prática de bloquear portas "para conexão de entrada, a não ser quando se contrata um plano empresarial, via de regra com custo mais elevado".

5.29. Especificamente quanto à Claro S.A. (sucessora da Net), o Reclamante registrou haver bloqueio de "todas as portas", o que o impossibilitaria de "disponibilizar um site", "possuir um servidor de e-mail próprio" e de "ter seu próprio serviço de cloud":

*"Algumas operadoras bloqueiam só as portas principais como a 53 (DNS) 80 (http) , 8080 (http alternativa), 443 (https) etc. **Outras como a NETCombo/RJ bloqueiam simplesmente todas as portas (são 65535) - e nos planos empresariais só abrem as principais.***

(...)

Uma conexão de internet bloqueada para conexão de entrada impossibilita o usuário da mesma de disponibilizar um site, possuir um servidor de e-mail próprio, ter acesso remoto a câmeras de segurança que possua naquela localidade, ter seu próprio serviço de "cloud", ter qualquer tipo de acesso remoto a sua rede quando estiver fora de casa etc. basicamente qualquer coisa que a conexão seja iniciada de fora para dentro."

5.30. O Denunciante não informou qual relação jurídica mantinha com a Claro S.A.. Em que pese a esse fato, os termos da denúncia conduzem à conclusão, tal como observado pela Área Técnica, de que usuário não almejava atuar como um consumidor tradicional de conteúdo, mas sim como um provedor de aplicação sem, no entanto, contratar um serviço de conexão para tal finalidade.

5.31. A manifestação do Denunciante é contrária à Cláusula 08.08 do contrato de serviço Net Virtua, nas modalidades "residencial" e "condomínio", segundo a qual **apenas assinantes empresariais podem oferecer serviços utilizando conexões entrantes:**

"08.08 O NET VÍRTUA, nas modalidades RESIDENCIAL e CONDOMÍNIO, não permite a disponibilização do(s) terminal(is) de computador a ele conectado(s) como servidor(es) de dados de qualquer espécie, inclusive servidores Web, FTP, SMTP, POP3, redes virtuais privadas e quaisquer conexões entrantes que caracterizem ofertas de serviços pelo ASSINANTE, sendo tais disposições exclusivas da modalidade EMPRESA".

5.32. Na petição em anexo ao Ofício encaminhado à Anatel pelo MPF-RJ, a Claro argumentou que o art.9º do MCI admite discriminação ou degradação do tráfego de dados em certas circunstâncias:

"14. A referida Lei nº 12.965, no artigo 9º, citado na Representação, prevê que o tráfego de dados pode sofrer discriminação ou degradação em situações específicas: "I – requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada dos serviços e aplicações" e "II – priorização de serviços de emergência".

15. Essas questões foram posteriormente regulamentadas pelo Decreto nº 8.771/2016, para tratar, dentre outros, das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego. Prevê o art. 6º da Lei que: [...]

16. Salienta-se que a leitura conjunta desses artigos demonstra que, sob o enfoque das práticas comerciais em matéria de provisão de acesso, o MCI preservou o direito dos usuários na mediada em que garantiu "condições comerciais não discriminatórias (inciso IV, §2º, art.9º), razão pela qual as condições técnicas e especificações de fornecimentos dos serviços são fixadas pela prestadora nos respectivos Planos de Serviço e Contratos [...]"

5.33. Neste ponto, é relevante o registro da PFE-Anatel no sentido de que o Decreto nº 8.771/2016 cuida de conceituar, separadamente, usuário final e provedores de aplicação, o que possibilita dispensar-lhes tratamento diferenciado:

Parecer nº 445/2018/PFE-Anatel/PGF/AGU

"h) No caso, a bem da verdade, não há de se falar em discriminação propriamente dita, na medida em que não se está tratando iguais de forma desigual, mas sim desiguais de forma desigual (consumidores finais e provedores de aplicação), por razões técnicas, de segurança e até mesmo com base em padrões internacionais (padronização da IANA);

i) Situação diversa seria aquela em que duas aplicações de vídeo online que se enquadrem em uma mesma classe sejam tratadas de maneira distinta do ponto de vista do roteamento feito na rede para favorecer um provedor de conteúdo "A" em detrimento de um provedor "B". Nesse caso sim, estar-se-ia tratando iguais, de maneira desigual, configurando-se discriminação vedada pelo ordenamento jurídico acima citado (Lei nº 12.965/2014 e Decreto nº 8.771/2016)." (destacou-se)

5.34. A Área Técnica chegou à semelhante conclusão, conforme se extrai do seguinte excerto do Informe nº 01/2018/SEI/PRRE/SPR, de 9 de maio de 2018:

"3.20. Agora, mesmo que perante a regulamentação da Agência tanto o provedor de aplicação como o consumidor tradicional sejam classificados como um usuário do serviço ofertado pela prestadora de telecomunicações (provedor de conexão), as necessidades e requisitos (tanto técnicos como de segurança) do serviço entregue a cada um destes atores são distintos, o que é refletido por consequência nos planos de serviços modelados pelas prestadoras de telecomunicações para cada um destes públicos.

3.21. De certo, é legítimo que um consumidor em determinado momento escolha não apenas acessar sítios na internet, mas também hospedar conteúdos destinado ao acesso de outros usuários (se tornando assim um provedor de aplicação/conteúdo). Contudo, não parece razoável que isto possa ser feito sem quaisquer considerações sobre os aspectos de qualidade da rede e, principalmente, de sua segurança e resiliência.

(...)

3.29. Por todo o exposto, entende-se não haver impedimentos de cunho legal ou infralegal na modelagem de planos de serviço focados em atender os consumidores residenciais tradicionais, onde a comunicação entrante destinada as portas reservadas pela IANA seja impedida, como a porta 80 e 443, desde que tal cenário seja previamente comunicado no contrato de prestação conforme definido na regulamentação da Agência. Assim, caso o usuário tenha a necessidade de ter acesso a essas portas reservadas, para comunicação entrante, por desejar atuar como um provedor de aplicação, deve contratar um plano de serviço de conexão de dados com esta finalidade." [Grifou-se]

5.35. Na mesma direção já assinalada pela Área Técnica, acompanhada pela PFE-Anatel, entende-se que, ao ofertar planos de serviço diversos, adequados ao perfil de uso do contratante, a Claro S.A. não se deixa de "tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação".

5.36. No presente caso, para um mesmo plano de serviço, não se registraram ocorrências de discriminação ou degradação do tráfego que pudessem caracterizar conflito com o estabelecido nos §§1º e 2º do art.9º do MCI. Nem ao menos se observaram eventuais condições comerciais discriminatórias ou de práticas anticoncorrecionais que pudessem contrariar o inciso IV do §2º do art.9º.

5.37. Adicionalmente, tal como registrado pela Claro S.A., a restrição existente nos planos de serviço residenciais teria sido **devidamente informada e compreendida:**

"19. Em que pese o exposto, note, Exa., que o Reclamante reconhece às fls. 03-04 ter conhecimento técnico adequado para distinguir os Planos de Serviços residenciais dos comerciais, inclusive citando ter ciência de que as portas que pretende usar estão liberadas nos planos empresariais, o que evidencia de forma patente que a restrição é devidamente informada quando da contratação do plano de serviço, não havendo qualquer irregularidade praticada pela Claro relacionada à temática tratada nos autos."

5.38. Não haveria, assim, provas de que a Prestadora teria deixado de atender aos requisitos de transparência, em particular quanto às restrições à utilização do serviço, tal como se exige no inciso V do art.50 do RGC:

"Art. 50. Antes da contratação, devem ser claramente informadas ao Consumidor todas as condições relativas ao serviço, especialmente, quando for o caso:

[...]

V - restrições à utilização do serviço;

[...] [Grifou-se]

5.39. O alegado bloqueio de portas para conexão de entrada, praticado em certos planos de serviço, não viola a vedação estabelecida no §3º do art.9º do MCI.

5.40. Em síntese, **neste caso concreto**, não aparenta haver violações ao MCI, ao Decreto nº 8.771/2016 ou à regulamentação da Agência por parte da Claro S.A. Em particular, não se identificaram desconformidades aparentes com os princípios basilares do MCI de liberdade dos modelos de negócio, preservação e garantia da neutralidade de rede e preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede. Finalmente, não se verificou qualquer prova de que a Prestadora tenha deixado de atender aos requisitos legais de transparência.

VI - Da inexistência de outros casos de bloqueio indevidos

5.41. Por meio do Ofício MPF/PRRJ/GAB/CG/16308/20106 (SEI nº 1008425), solicitou-se *"informação quanto ao número de reclamações registradas nesta Agência, nos últimos 12 meses, referentes a bloqueio de portas que não seja indispensável à prestação do serviço de Internet banda larga, esclarecendo ainda quantas destas reclamações foram satisfatoriamente atendidas pelas Prestadoras"*.

5.42. Após consultar o sistema Focus da Anatel, a Área Técnica não identificou provas de que as reclamações encontradas, relacionadas aos termos empregados na pesquisa, teriam sido provocadas por bloqueios indevidos ou qualquer outra ofensa ao princípio da preservação da neutralidade de rede (Ofício nº 193/2016/SEI/RCTS/SRC-ANATEL - SEI nº 1033799).

5.43. Além disso, nos autos do Processo nº 53508003152/2017-76^[10], a Área Técnica elaborou o Informe nº 61/2018/SEI/RCTS/SRC, no qual analisou denúncias e reclamações, formalizadas junto à Anatel, quanto a possíveis descumprimentos ao princípio da neutralidade de rede.

5.44. Na ocasião, concluiu-se que a quantidade de reclamações classificadas como neutralidade de rede não dispunham de significância estatística no universo pesquisado. Na Análise 123/2018/SEI/LM, de 7 de junho de 2018, salientou-se que o levantamento levado a efeito pela Área Técnica apenas indicaria o quantitativo de reclamações no período que **poderiam** decorrer de situações relacionadas ao tema "neutralidade de rede":

Análise 123/2018/SEI/LM, de 07/06/2018^[11]

"4.56. Em outras palavras, não é possível concluir, apenas por esses dados, que houve efetiva degradação de tráfego ou restrição de acesso em decorrência de infração ao princípio da neutralidade, pois, primeiro, a reclamação registra apenas a percepção do usuário. Segundo, a dificuldade de acesso pode ser resultado de uma série de outros fatores, tais como problemas com equipamentos, com a rede interna/externa ou com o provedor do conteúdo acessado, por exemplo."

5.45. Os contratos de acesso à Internet ofertados por prestadoras do serviço são apresentados à Anatel previamente ao início da respectiva comercialização. Tais planos não são submetidos à

homologação da Agência, conforme dispõe o art.49 e parágrafos do RGC. Em que pese a tal fato, é certo que eventuais irregularidades às normas aplicadas ao setor devem ser tratadas pela Anatel, à qual se resguardou a faculdade de determinar, a qualquer momento, a alteração, a suspensão ou a exclusão de Plano de Serviço, Oferta Conjunta e promoções que coloquem em risco ou violem a regulamentação setorial:

"Art. 49. As Prestadoras devem dar conhecimento à Anatel do inteiro teor de seus Planos de Serviço, Ofertas Conjuntas e promoções com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis do início de sua comercialização, dispensada homologação prévia.

§ 1º A Agência pode determinar a qualquer momento a alteração, suspensão ou exclusão de Plano de Serviço, Oferta Conjunta e promoções que coloquem em risco ou violem a regulamentação setorial.

§ 2º A Agência, verificada necessidade, pode estabelecer estrutura mínima de Plano de Serviço específico a ser implementado.

§ 3º O disposto no caput não se aplica ao STFC e às Prestadoras de Pequeno Porte dos demais serviços."

5.46. Por fim, é de se ressaltar que a presente Análise está adstrita ao caso concreto examinado nestes autos, não significando, portanto, qualquer antecipação de mérito quanto ao estudo relativo à franquia de banda larga fixa objeto do Processo nº 53500.008501/2016-35. Nenhuma das conclusões aqui apresentadas firma teses ou vincula entendimentos. Trata-se de mera peça informativa, destinada ao Ministério Público Federal e baseada em circunstâncias fáticas específicas.

6. CONCLUSÃO

6.1. Ressalvando-se que a presente Análise está adstrita ao caso concreto examinado nestes autos, de modo que não significa qualquer antecipação de mérito quanto ao estudo relativo à franquia de banda larga fixa objeto do Processo nº 53500.008501/2016-35, voto por:

a) não terem sido identificados indícios de desrespeito aos termos da Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014 - Marco Civil da Internet (MCI) no "bloqueio das portas" de comunicação TCP/IP levado a efeito pela Claro S.A. em planos residenciais de acesso à Internet do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), no caso específico submetido à apreciação deste Colegiado; e

b) encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, acompanhado de cópia da presente Análise, ao Ministério Público Federal - Procuradoria da República do Estado do Rio de Janeiro, em resposta à solicitação inaugural.

7. NOTAS

[1] Documento anexo ao Ofício MPF/PRRJ/GAB/ACBL 14148/2016 (SEI nº 0896461)

[2] Ofício nº 16253/2017-PR-RJ-RFSM, de 04 de dezembro de 2017 (SEI nº 2221988).

[3] Informe nº 1/2018/SEI/PRRE/SPR, de 09 de maio de 2018 (SEI nº 2284379).

[4] Parecer nº 445/2018/PFE-Anatel/PGF/AGU (SEI nº 2873614).

[5] Matéria (SEI nº 2912426)

[6] <https://support.google.com/fiber/answer/2659981?hl=en&topic=2440874&ctx=topic>

[7] https://static.lwn.net/images/pdf/google_fiber_response_to_mcclendon_complaint_as_filed_072913.pdf

[8] Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices, Report and Order, GN Docket No. 09-191, WC Docket No. 07-52, 25 FCC Rcd 17905 (2010) ("Open Internet Order").

[9] <https://support.google.com/fiber/answer/2659981?hl=en&topic=2440874&ctx=topic>

[10] Nos autos do Processo nº 53508003152/2017-76 tratou-se do acompanhamento do condicionamento constante do item nº 4 do anexo ao Ato nº 7.828, de 19 de dezembro de 2008, referente à anuência prévia para a aquisição da Brasil Telecom S/A pela Telemar Norte Leste S/A.

[11] Análise 123/2018/SEI/LM, de 07/06/2018 (SEI nº 2799406).



Documento assinado eletronicamente por **Otávio Luiz Rodrigues Junior, Conselheiro Relator**, em 21/11/2018, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3101612** e o código CRC **CF9659E3**.

Referência: Processo nº 53500.025589/2016-50

SEI nº 3101612