Comitê Gestor da Internet no Brasil

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA DO CGI.br sobre *zero rating* e bloqueio da conexão ao fim da franquia

O Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br, em sua 10ª Reunião Ordinária de 2026, realizada em 13 de novembro, e no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 4.829/2003, vem, por meio deste documento, apresentar **contribuição técnica sobre a compatibilidade das ofertas de *zero rating* e do bloqueio da conexão ao fim da franquia de dados com os princípios do art. 9º da Lei n. 12.965/2014 e do Decreto n. 8.771/2016**.

A manifestação decorre da intimação, pelo Ministro Cristiano Zanin, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 1.355**[1]. Proposta pelo Partido Verde contra a Agência Nacional de Telecomunicações, a referida arguição alega omissão na regulação e na fiscalização das ofertas de acesso móvel à Internet que, esgotada a franquia de dados contratada, bloqueiam a navegação aberta e preservam apenas o tráfego de aplicações determinadas[2].

O Princípio da Neutralidade da Rede

A compatibilidade a que se refere a manifestação diz respeito ao princípio da neutralidade da rede, objeto do artigo 9º da Lei nº 12.965 e do Decreto n. 8.771/2016. Tal conceito foi introduzido no debate acadêmico por Tim Wu em 2003[3], como um princípio baseado no tratamento isonômico dos pacotes de dados, que não devem ser discriminados com base em conteúdos, serviços ou aplicações.

A neutralidade da rede baseia-se na lógica *end-to-end* que orienta o Protocolo IP e se situa na **camada lógica** da Internet – que inclui protocolos, endereçamento, resolução de nomes,

---

[1] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.355/DF. Despacho**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, DF, 9 nov. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15392138750&ext=.pdf. Acesso em 17 nov. 2026.
[2] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.355/DF. Despacho**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, DF, 9 nov. 2026. Disponível em:https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15392138750&ext=.pdf. Acesso em 17 nov. 2026.
[3] Wu, Tim. Network neutrality, broadband discrimination. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, v.2, p.141-179, 2003.

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

entre outros. Esta camada é coordenada por instituições técnicas – no plano transnacional, a ICANN, a IETF, registros regionais e, no Brasil, o CGI.br e o NIC.br.

A camada lógica da Internet, onde ocorre a troca de pacote de dados, é estruturalmente separada da **camada física** abaixo dela – na qual se incluem, por exemplo, cabos de fibra ótica, fios telefônicos, torres, satélites –, que é operada por prestadoras de serviços de telecomunicações. Também é estruturalmente separada da **camada de aplicações** e conteúdos acima dela, esta composta por uma diversidade de serviços e atores[4]. Essa separação técnica é também materializada no ordenamento jurídico nacional, a partir da Norma 004 de 1995[5], que estabeleceu a separação entre a camada de telecomunicações e a Internet, descrita como um Serviço de Valor Adicionado – SVA, conceito este também materializado no art. 61 da Lei Geral de Telecomunicações de 1997[6].

Tendo cada uma das camadas uma dinâmica econômica, técnica e institucional própria, os pacotes de dados devem ser transmitidos e recebidos livremente, independentemente de seu conteúdo. Nessa linha, a neutralidade da rede estaria diretamente associada aos fundamentos que tornaram a Internet um instrumento de incentivo à inovação e diminuição às barreiras de comunicação, contribuindo para empoderar o usuário final[7].

É assim que, em 2009, é publicado o *Decálogo de Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil*[8] pelo CGI.br, no qual o **princípio da neutralidade da rede** aponta que "filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento". Cabe reforçar, ainda, que a neutralidade da rede é um princípio base para o funcionamento da Internet e que precisa ser garantido tanto pelos padrões técnicos operacionais da Internet como pelas eventuais regulações sobre o princípio.

Em 2014, o princípio da neutralidade da rede foi consolidado pelo **Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014)**, que tem papel fundamental na estabilidade e isonomia das redes no país, contribuindo para o desenvolvimento inovador e aberto da Internet com benefícios a

---

[4] KURBALIJA, Jovan. **Uma Introdução à Governança da Internet**. São Paulo: CGI.br, 2016.
[5] BRASIL. Ministério das Comunicações. Norma 004/95: uso de meios da rede pública de telecomunicações para acesso à Internet. DF, 31 de maio de 1995. Disponível em https://cgi.br/portarias/ano_numero/1995/148/.
[6] BRASIL. Lei 9.472/1997: Lei Geral de Telecomunicações. DF, 16 de julho de 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm.
[7] GARCIA E SILVA, Hermann Bergmann; MARQUES, Rodrigo Moreno. Falsa percepção de gratuidade: a prática do zero-rating eo Marco Civil da Internet. Transinformação, v. 31, p. e180021, 2019.
[8] COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Resolução CGI.br/RES/2009/003/P.** São Paulo: CGI.br, 2009. Disponível em: https://cgi.br/resolucoes/documento/2009/003/. Acesso em 17 nov. 2026

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

todos os atores da sociedade. Em seu artigo 9º, o Marco Civil define que "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". A abordagem converge, ainda, com as definições, princípios e conceitos presentes no Decreto 8.771/2016.

O Marco Civil da Internet também consagrou, em seu art. 3º, VIII, a liberdade dos modelos de negócios promovidos na Internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos na Lei. O Decreto nº 8.771/2016, por sua vez, dispôs, em seu art. 10, que "as ofertas comerciais e os modelos de cobrança de acesso à internet devem preservar uma Internet única, de natureza aberta, plural e diversa, compreendida como um meio para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória", sendo a coexistência de diferentes ofertas e modelos de cobrança de mercado partes integrantes desse arcabouço, desde que não impliquem degradação, priorização ou discriminação técnica de pacotes durante sua transmissão.

O modelo adotado no Brasil: Franquia de Dados e *Zero Rating*

O acesso móvel à Internet no Brasil é realizado por meio do Serviço Móvel Pessoal (SMP), um serviço de telecomunicações que possibilita o acesso a diferentes serviços, como telefonia, mensagens (SMS) e acesso à Internet, sendo este último geralmente sujeito a uma franquia de dados. Mesmo quando o esgotamento da franquia resulta no bloqueio do acesso à Internet, isso não implica necessariamente a desativação da linha móvel, podendo permanecer disponíveis os serviços de telefonia e mensagens, bem como o acesso aos serviços públicos de emergência, conforme as condições aplicáveis e a regulamentação da Anatel.

A franquia de dados é um modelo de acesso à Internet largamente difundido no mundo, para conexões fixas e móveis. No Brasil, a predominância do modelo acontece no acesso móvel, no qual o usuário contrata planos com limitações de uso por volumes de dados trafegados (as franquias). Em termos práticos, a franquia representa a quantidade de dados contratada – isso baliza, por exemplo, quantos e-mails, fotos, músicas e vídeos podem ser enviados e recebidos durante certo tempo, downloads, atualizações automáticas e páginas

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

visitadas. Em geral, cada plano contratado, em qualquer operadora, possui um limite de franquia de Internet[9].

O modelo comercial de franquia de dados opera segundo padrões similares em diferentes partes do mundo, estabelecendo uma larga variação de planos e volumes de dados para consumo dos usuários. Ao fim da franquia, a depender do caso e do plano, a conexão pode ser totalmente bloqueada ou ter sua velocidade reduzida, sem interrupção completa, para permitir apenas usos básicos da conexão. Nesses casos, para continuar navegando, faz-se necessário comprar um pacote adicional[10].

No Brasil, em termos regulatórios, o modelo de franquia no Serviço Móvel Pessoal (SMP) foi examinado pela Anatel que, no Acórdão nº 406/2016, nos termos da Análise nº 100/2016, reconheceu a legalidade tanto do bloqueio quanto da redução de velocidade após o esgotamento da franquia contratada, desde que assegurados ao consumidor o prévio conhecimento das condições da oferta, o acompanhamento do consumo e a comunicação do esgotamento, nos termos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor (RGC).

O *zero rating*, por sua vez, é uma prática das prestadoras de serviços de telecomunicações que consiste em aplicar um preço zero para o tráfego de dados móveis associado a uma aplicação ou classe de aplicações em particular, implicando a não contagem desse tráfego para efeitos de uma franquia de dados (*data cap*) eventualmente aplicada ao acesso à Internet contratado[11]. Assim, o *zero rating* isenta determinados conteúdos, serviços ou aplicações da cobrança dentro da franquia, podendo ser implementado de diferentes formas. As maneiras como essas práticas são operacionalizadas devem ser analisadas para se aferir a adequação ou não ao princípio da neutralidade da rede.

Apesar de não haver **consenso definitivo** sobre os tipos de implementação das práticas de *zero rating* e se essas práticas violam ou não o princípio da neutralidade da rede, entende-se que durante a vigência da franquia, quando a isenção da cobrança de determinados conteúdos, aplicações ou serviços não depende de gerenciamento ativo de tráfego nas redes dos operadores, tais práticas não são vistas como violadoras da

---

[9] NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). **O que é franquia de dados?**. Cidadão na Rede. São Paulo: NIC.br, [s.d.]. Disponível em: https://cidadaonarede.nic.br/pt/videos/o-que-e-franquia-de-dados. Acesso em 18 nov. 2026.

[10] AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Anatel explica: franquia de dados. Brasília, DF: Anatel, [s.d.]. Disponível em: https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/portal-publicar/documentos?numeroPublicacao=348225

[11] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Nota Técnica nº 34/2017/CGAA4/SGA1/SG/CADE. Brasília, DF: CADE, 2017.

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

neutralidade, sendo tão somente maneiras de se consolidar práticas comerciais específicas de escolha das empresas.

Análise do caso

O debate sobre o modelo de acesso móvel à Internet no Brasil é indispensável para os avanços no exercício de direitos básicos como o de acesso e integridade da informação dos cidadãos brasileiros[12]. Além disso, em períodos críticos como o eleitoral, a garantia ao acesso à Internet mostra-se ainda mais relevante, como apontado pelo CGI.br na *Contribuição ao STF: acesso à Internet em período eleitoral*"[13].

De acordo com a *Pesquisa TIC Domicílios 2025*[14], 65% dos brasileiros acessam a Internet exclusivamente por celular, com o percentual chegando a 87% nas classes D e E. No acesso móvel, predomina o uso de planos pré-pagos, em que 39% dos indivíduos afirmaram que o pacote de dados de seu plano de celular acabou pelo menos uma vez nos três meses anteriores ao levantamento da pesquisa, resultando em bloqueios ou restrições no uso da Internet. Tal situação é mais frequente entre jovens, pessoas de menor renda e residentes nas regiões Norte e Nordeste. Evidencia-se, portanto, que em um contexto de predominância do acesso à Internet pelo telefone celular, uma parcela considerável da população enfrenta limitações de conectividade, apontando para barreiras e desigualdades no acesso à rede.

Diante disso, cabe reiterar que o acesso a conteúdos, serviços e aplicações deve permanecer isonômico no acesso à Internet, independentemente da prática comercial escolhida pelo operador. Se a franquia termina e a velocidade é reduzida, o acesso permanece isonomicamente lento para todos os conteúdos, serviços e aplicações. Se ao fim da franquia a conexão é bloqueada, a isonomia permanece, sendo o bloqueio válido para todos os tipos de conteúdos, serviços e aplicações;

Nesse contexto, quando esgotada a franquia de dados, a manutenção do acesso exclusivamente a determinadas aplicações ou plataformas, com bloqueio da navegação na

---

[12] COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Contribuição ao STF: Acesso à Internet no Período Eleitoral**. São Paulo: CGI.br, 2026. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/4/pt-br/20260930103726/contribui%C3%A7%C3%A3o_STF_acesso_Internet_per%C3%ADodo_eleitoral.pdf

[13] COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Contribuição ao STF**: acesso à Internet em período eleitoral. Publicado em 30 set. 2026. São Paulo: CGI.br, 2026. Disponível em: https://cgi.br/publicacao/contribuicao-ao-stf-acesso-a-internet-em-periodo-eleitoral. Acesso em: 17 nov. 2026.

[14] NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: pesquisa TIC Domicílios, ano 2025. Disponível em: https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2025/domicilios/

Av. das Nações Unidas, 11.541
7º andar - Brooklin Novo
04578-000 - São Paulo - SP
tel: 55 11 5509 3511
fax: 55 11 5509 3512
www.cgi.br

Internet aberta, produz favorecimento e aumenta a assimetria informacional, degradando o direito fundamental de acesso à informação e de acesso a aplicações e serviços essenciais, com impactos potencialmente severos em períodos eleitorais[15]. Também pode produzir efeitos danosos à livre concorrência, favorecendo a concentração de mercado em empresas específicas e criando barreiras à entrada de novos competidores[16]. Além disso, restringe-se as possibilidades de escolha dos usuários, comprometendo a finalidade social da rede, tal como previsto no art. 2º, VI, do Marco Civil da Internet, podendo também gerar violações a direitos fundamentais, ao impedirem acesso a serviços e aplicações essenciais.

O CGI.br considera importante frisar que, para além das abordagens comerciais vigentes, é necessário que algumas premissas sejam garantidas, à luz inclusive do regulamento nacional estabelecido, tais como a aplicação estrita do artigo 9º do Marco Civil da Internet como regra geral para o gerenciamento do tráfego nas redes e a proibição de favorecimento de conteúdos, serviços, ou aplicações específicos, excetuados os casos previstos em lei.

Ademais, para além da abordagem técnica específica, recomenda-se que a reflexão e provisões sobre o uso da rede levem em conta a sua finalidade social tal como prevista no inciso VI do Art. 2º da Lei 12.965/2014, bem como seus princípios de direito de acesso à Internet e direito de acesso à informação, tendo em vista o compromisso social de se atingir a universalidade no acesso e de se promover a conectividade significativa no Brasil, em suas múltiplas dimensões.

Por fim, o Comitê agradece, novamente, a consulta, e coloca-se à disposição para o diálogo com a corte e com todas as instituições e atores do ecossistema para contribuir com uma Internet cada vez mais inclusiva no Brasil.

---

[15] BUTCHER, Isabel. STF libera zero rating também para sites de agências parceiras de checagem da Fato ou Boato. **Mobile Time**, 1 out. 2026. Disponível em:https://nic.br/noticia/na-midia/stf-libera-i-zero-rating-i-tambem-para-i-sites-i-de-agencias-parceiras-de-checagem-da-fato-ou-boato/. Acesso em 18 nov. 2026.
[16] MENDONÇA, Yasmin Curzi de; ALMEIDA, Clara Leitão de. Integridade da informação e responsabilidade de provedores de aplicação em relação à propaganda digital. **Revista Direito GV**, v. 22, p. e2622, 2026.