



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

PARECER SEI N° 11179/2022/ME

Ementa: contribuição à Consulta Pública Anatel nº 34/2022, referente à proposta para simplificação do procedimento operacional de habilitação, pela Anatel, de gráficas para fornecimento do selo de segurança da homologação de baterias de lítio e carregadores para telefones celulares.

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. A Consulta Pública (CP) nº 34/2022 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) propõe a simplificação do procedimento operacional de habilitação, pela Anatel, de gráficas para fornecimento do selo de segurança da homologação de baterias de lítio e carregadores para telefones celulares.

2. Como explicado pela Anatel, as regras vigentes para fornecimento de tais selos de segurança estão publicadas no "Procedimento Operacional contendo Orientações para Fornecimento do Selo de Segurança de Homologação da Anatel para Baterias de Lítio e Carregadores Utilizados em Telefones Celulares", aprovado pelo Ato Anatel nº 3.482/2019 (Ato nº 3.482/2019), e são uma transcrição - sem alterações - do Instrumento de Gestão nº 10 (IG 10), publicado pela Agência em 3 de maio de 2012. [1]

3. A figura 1 ilustra um exemplo de aplicação deste selo de segurança, o qual indica a homologação específica de um carregador de celular [2] pela Anatel:

Figura 1 – Selo de Segurança Anatel para Homologação - aplicado em Carregador de Celular



4. Atendidas as condições constantes neste procedimento operacional, a Anatel publica Ato da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação (SOR/Anatel) habilitando a gráfica a produzir e fornecer tais selos por um período de 2 anos. Caso a gráfica tenha interesse na manutenção da habilitação, deve enviar à Agência toda a documentação exigida no mesmo Anexo ao Ato nº 3.482/2019, previamente ao vencimento da autorização vigente. Atualmente, a Anatel conta com 3 empresas gráficas habilitadas para fornecer estes selos de segurança.

5. Os requisitos estabelecidos no IG 10 e transcritos para o Ato nº 3.482/2019 foram, segundo a Agência, em sua maioria, baseados na legislação que define as condições que empresas privadas devem cumprir previamente à celebração de contratos com a Administração Pública ou, então, foram propostos considerando-se a atividade de confecção do selo de segurança, como por exemplo:

- a. Certidão Negativa de Débitos como a Fazenda Federal;
- b. Certidão Negativa de Débitos como a Fazenda Estadual;
- c. Certidão Negativa de Débitos como a Fazenda Municipal;
- d. Certidão Negativa da Dívida Ativa da União;
- e. Certidão negativa de débito relativa à Seguridade Social e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- f. Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos 3 (três) exercícios sociais;
- g. Comprovação da boa situação financeira da empresa por meio da apresentação do cálculo do índice de Solvência da empresa dos últimos 3 (três) exercícios sociais;
- h. Certidão Negativa de Falência ou Concordata.
- i. Instalações adequadas quanto à iluminação, piso, sistema de segurança, condições climáticas requeridas na regulamentação específica, sinalização, limpeza, poluição, área para movimentação de materiais e ambiente seco;
- j. Sistema alternativo de energia – sistema “no-break” ou gerador para alimentação do sistema de controle de acesso e supervisão e iluminação das áreas críticas (produtos, armazenagem, segurança);
- k. Segurança de arquivos, matérias primas e ambientes fabris;
- l. Descarte de rejeitos de forma adequada.

6. Todavia, como sustenta a SOR/Anatel, após alguns anos avaliando tais documentos e acompanhando o desenvolvimento do setor, observou-se que os requisitos estabelecidos para habilitação das gráficas poderiam ser simplificados, **“considerando que essas empresas não celebram contrato com a Anatel para fornecimento dos selos e sim diretamente com os fabricantes de celulares, de baterias e de carregadores. Assim, compreende-se ser possível simplificar o processo de habilitação, sem perder a credibilidade e a qualidade da fabricação do selo de segurança, removendo da análise os requisitos quanto à regularidade jurídica, fiscal e financeira.”** (grifo nosso). *In verbis*:

Esse conjunto de documentos garante que a gráfica interessada em se tornar fornecedora de selos de segurança é tecnicamente qualificada para fabricar selos em conformidade com as características técnicas e de segurança pretendidas pela Anatel.

Propõe-se, também, estender o prazo de validade da habilitação da gráfica de 2 (dois) para 4 (quatro) anos, e tornar indeterminado o prazo de validade da habilitação de peritos reconhecidos pela Agência para avaliar esses selos, enquanto as características técnicas do selo não sejam alteradas.

Entende-se que o perito mantém, no decorrer do tempo, suas qualificações técnicas avaliadas no ato de sua habilitação inicial, sendo necessária nova avaliação apenas se os requisitos do selo de segurança sofrerem alterações.

7. A proposta de revisão normativa não foi objeto de Análise de Impacto Regulatório ("AIR"), como prevê o Decreto nº 10.411/2020.

8. O prazo para contribuições à CP é de 60 dias, contados a partir de 31 de maio de 2022.

2 IMPACTO CONCORRENCIAL

9. A proposta em pauta envolve simplificação do Ato vigente, para que a habilitação da gráfica seja efetivada da seguinte forma:

- apresentação de laudo pericial em documentos cópia atestando que a gráfica produz os selos com os padrões de qualidade e segurança definidos pela Anatel;
- apresentação de atestados de capacidade técnica, fornecidas por Pessoa(s) Jurídica(s) de direito público, demonstrando ter a interessada fornecido satisfatoriamente material igual ou similar aos selos de segurança em pauta, comprovando sua aptidão para desempenho ou atividade pertinente e compatível em características técnicas;
- declaração de sindicato ou associação do setor de indústria e tecnologia gráfica, informando que a interessada tem condições técnicas e de segurança, estando habilitada para executar, individualmente, serviços de confecção de impressos com as características técnicas especificadas pela Anatel;
- evidências de possuir sistema de qualidade para o escopo de sua atividade, comprovado por meio de certificados emitidos pela ISO (*International Organization for Standardization*).

10. Nesse sentido, observa-se que, a princípio, a AIR poderia ser dispensada, nos termos do art. 4º, inciso VII, do Decreto nº 10.411/2020, pela CP se tratar de proposta de ato normativo que reduz exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatório.

11. Entretanto, **no entender desta SEAE, a realização de AIR no presente caso, aliada a um diagnóstico mais robusto do problema regulatório existente, poderia enriquecer a atuação da Anatel nesta temática, inclusive do ponto de vista dos impactos concorrenciais subjacentes.**

12. Nota-se que a medida sob análise manteve algumas exigências técnicas, que já são feitas pelo Ato nº 3.482/2019 e que podem coibir novas entradas no mercado por fatores burocráticos, por custos de transação e pela própria dificuldade em se desviar a demanda das empresas incumbentes em função, por exemplo, das economias de escala preexistentes.

13. Nesse sentido, transcreve-se os itens abaixo:

3.1.1. O selo apresenta fundo numismático impresso em offset com logo incorporado; tarja com desenho de segurança e logotipo da Anatel impressos em calcografia com matriz cilíndrica, utilizando tinta especial; e impressão com tinta invisível fluorescente reativa à lâmpada ultravioleta. Como suporte de impressão utiliza papel de segurança autoadesivo, branco fosco.

[...]

3.3. Características de segurança

[...]

3.3.1.1. Papel de segurança desenvolvido especialmente para a confecção de selos de segurança, com alta deposição de adesivo de forma a prover excelente desempenho em diversos tipos de superfície;

[...]

3.4.1.1. Fundo numismático especial com a logomarca na cor amarela (Pantone 109 C), logomarca nas cores originais Anatel, sendo amarela (Pantone 109 C), Azul (Pantone 2728 C) e verde (Pantone 355 C) e tinta invisível fluorescente reativa à lâmpada ultravioleta.

[...]

3.4.3.2. 1ª numeração: localizada a aproximadamente 2 mm ao lado da tarja calcográfica cilíndrica, na posição vertical, representando o código da homologação, com a seguinte formatação: 00000-00-00000, onde:

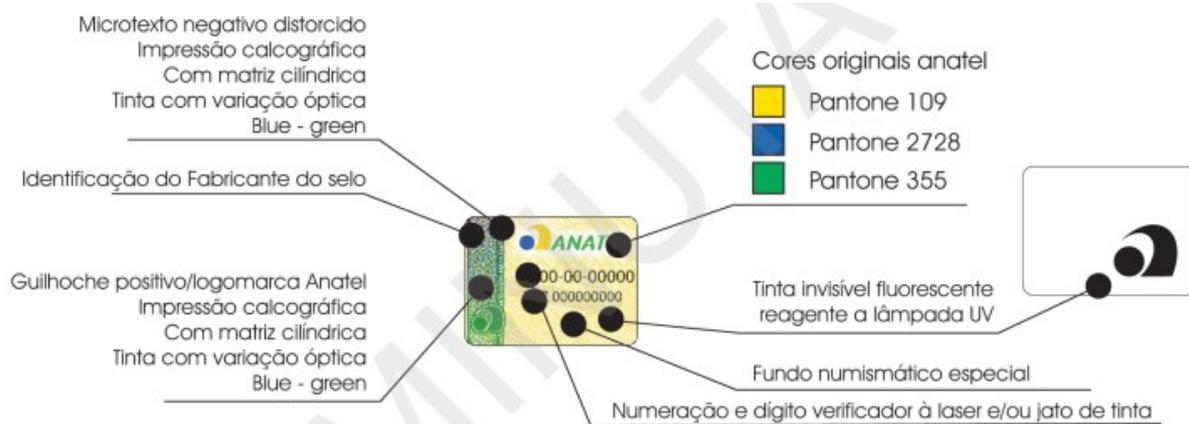
- a) 05 (cinco) dígitos iniciais - composto por numeração sequencial;
- b) 02 (dois) dígitos centrais - composto do ano de requerimento da homologação;
- c) 05 (cinco) dígitos finais - composto da identificação do fabricante.

3.4.3.3. 2ª numeração: numeração sequencial, localizada paralelamente abaixo da 1ª numeração, composta por 03 caracteres alfa, seguida por 8 (oito) dígitos numéricos mais 01

- (um) dígito numérico verificador, na forma XZZ000000000, com a seguinte formatação:
- X – caractere identificador do fabricante, atribuído pela Anatel quando da certificação para fornecimento do selo;
 - ZZ – identificação de lote ou série da fabricação do selo, definido pelo fabricante;
 - 000000000 – número de identificação do selo, gerado pelo fabricante, para fins de rastreamento.

14. Além disso, reproduz-se aqui o modelo de selo, com uma série de detalhes requeridos:

Figura 2 – Elementos gráficos do selo de segurança Anatel



Fonte: ANATEL. Minuta de Ato com Procedimento Operacional contendo Orientações para Fornecimento do Selo de Segurança de Homologação da Anatel para Baterias de Lítio e Carregadores Utilizados em Telefones Celulares, na forma do Anexo. (SEI 25260581).

15. Vale transcrever também os itens 4.2.2 e 4.3 da Minuta de Ato, os quais, além de aspectos burocráticos, exigem um laudo de um perito em documentoscopia para que a gráfica seja habilitada:

4.2.2. Capacidade técnica

a) A empresa deverá apresentar laudo pericial de conformidade com as especificações técnicas expressas no item 3 deste documento, assinado por perito em documentoscopia reconhecido pela Anatel, cabendo recurso à Anatel sobre perícia realizada. O Laudo deve ter data de emissão de, no máximo, 6 (seis) meses antes da data de submissão requerimento de habilitação junto à Anatel.

[...]

4.3 Do perito em documentoscopia a) O perito em documentoscopia deverá ser reconhecido pela Anatel para assinar o laudo de conformidade; b) O reconhecimento pela Anatel se dará por meio de análise curricular do interessado; c) O reconhecimento de perito terá validade indeterminada, desde que mantidos os requisitos para avaliação dos selos de segurança aprovados por este procedimento operacional.

16. Os exemplos acima listados tratam-se de especificações técnicas que devem ser rigorosamente obedecidas e que, portanto, exigem altos custos às gráficas, o que incentiva a saída do mercado pelos atuais agentes e não estimula a entrada de novos *players*. Veja-se, nesse sentido, que atualmente só há 3 gráficas habilitadas (atualmente 3) junto à Anatel.

17. Consoante a isto, como bem o indica a metodologia desenvolvida pela OCDE^[3] para avaliação de impacto concorrencial, é necessária uma avaliação aprofundada de proposta regulatória que possa, não só gerar, mas também manter aquele que limite o número ou a variedade de empresas em função de uma política que estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade:

exigências de licenças ou autorizações são, muitas vezes, mais rigorosas do que o necessário para proteger o consumidor e reduzem, desnecessariamente, as escolhas [...], criando uma escassez artificial que aumenta os preços. Muito embora os regimes de licenças tenham em vista objetivos legítimos de defesa dos consumidores, tais barreiras resultam frequentemente na proteção dos operadores incumbentes dos efeitos da

concorrência. É preciso garantir que estes requisitos não se tornem mais exigentes do que o necessário para que os objetivos regulamentares pretendidos sejam atingidos. **[grifos nossos]**

18. A análise deste fator parece indicar que, na prática, a manutenção deste tipo de credenciamento tende a resultar em desincentivo à entrada de novas gráficas e na manutenção/incremento de custos para aquisição destes selos às empresas fabricantes de baterias/carregadores, custos estes que podem ser repassados aos consumidores finais.

19. Nessa linha, vale ressaltar que, pela leitura do material contido em todo o processo de CP e dos normativos correlatos, *vis a vis* o atual estágio de desenvolvimento tecnológico (equipamentos de informática e de acesso às redes de *internet*), não é possível compreender a real necessidade da própria confecção destes selos de segurança, pois há maneiras mais simples e efetivas e que não dependem de um terceiro agente (no caso, as gráficas) para que a empresa fabricante de carregadores ou baterias evidencie à sociedade que seu equipamento é homologado pela Anatel.

20. Em tese, no tema da presente CP, a verificação da homologação de equipamentos pela Anatel poderia envolver apenas o próprio fabricante, dispensando-se um agente econômico cuja única função, no melhor conhecimento que se tem, é a de imprimir um elemento analógico cuja eficiência é limitada pelo próprio meio físico no qual está suportado. Um selo de segurança contém um número limitado de informações e, além disso, pode ser facilmente removido de quaisquer equipamentos (conforme Figura 1), não parecendo, dadas as tecnologias atuais, o meio mais efetivo de se transportar informações que, ao cabo, podem ser valiosas ao usuário final.

21. Neste sentido, aliás, deve-se destacar que a agregação de diversas informações e funcionalidades pelo próprio fabricante, em seus equipamentos (por exemplo via QR-Code), poderia agregar inovações a serem assimiladas pelo mercado e pelos próprios consumidores, gerando outros modelos de negócios e representando novos diferenciais competitivos.

22. Por fim, frisa-se que não se busca, com este parecer, indicar um meio específico para se chegar a um determinado fim almejado. Os exemplos dados visam tão somente a indicar que tais questões não parecem ter sido suficientemente discutidas e que, dado o impacto econômico que ensejam, merecem ser objeto de uma problematização minuciosa à luz de uma AIR: deve-se melhor compreender o problema existente, sua escala e magnitude, os objetivos para atuação, os agentes mais impactados, as alternativas regulatórias, os cenários de implementação e acompanhamento e as próprias experiências internacionais na temática.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

23. É importante ter como pressuposto que o avanço tecnológico tende a favorecer o ambiente competitivo como um todo. A medida que as inovações são incorporadas aos hábitos de consumo, criam-se estímulos à rivalidade entre empresas concorrentes, as quais buscam desviar ou capturar novas demandas, gerando um ciclo virtuoso ou de ‘destruição criativa’^[4]. A regulação deve facilitar este processo, buscando reduzir regras que não correspondam às novas lógicas informacionais. As inovações ensejam, inclusive, situações não previstas e, por isso mesmo, não reguladas ou cuja regulação já não atende à realidade, principalmente em mercados forjados pelo constante avanço tecnológico. É neste sentido, aliás, frente o impacto destes avanços para o surgimento de novos mercados, que foi editado o Decreto nº 10.229/2020, o qual *“regulamenta os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos dos requerimentos para desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.”*

24. Embora a Minuta de Ato trazida à CP simplifique procedimentos para gráficas habilitarem-se a produzir Selos de Segurança para baterias e carregadores de telefones celulares, parece não atacar o real problema existente, o qual está mais vinculado às formas possíveis que fabricantes podem se utilizar para indicar aos consumidores que seus produtos são homologados junto à Anatel, ao menor custo possível.

25. Esta Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade concorda que se devem evitar intervenções regulatórias que mantenham ou ampliem,

desnecessariamente, custos de transação aos agentes econômicos. Uma regulação ineficiente pode gerar múltiplos resultados adversos, como elevação de barreiras à entrada, aumento de preços de bens e serviços, redução nos níveis de rivalidade, desestímulo na atração de investimentos e barreiras à inovação.

26. **Recomenda, portanto, que independentemente da alteração do Ato específico em discussão na presente CP, que a Anatel elabore uma minuciosa AIR relacionada à efetiva necessidade do uso de Selos de Segurança impressos para certificar a homologação de produtos de telecomunicações, avaliando cenários e possibilidades de se realizar tais procedimentos mais inovadores e menos onerosos aos agentes econômicos e, em consequência, resultando na elevação do bem-estar do consumidor.**

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA
Coordenador de Inovação e Telecomunicações

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI
Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS
Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON
Secretário de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Doc. SEI Anatel nº 8288799. In: processo Anatel nº 53500.002049/2021-65.

[2] Destaca-se que a homologação corresponde a um ato privativo da Anatel pelo qual, na forma prevista em Regulamento específico (Inciso XI, Artigo 4º, Resolução nº 715/2019), a Agência reconhece o documento que atesta a avaliação da conformidade de um equipamento específico.

[3] OCDE. Guia para avaliação de concorrência. Volume 1: princípios. Disponível em <<https://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>>.

[4] Destruição criativa trata de um conceito, atribuído a Joseph Schumpeter, que, grosso modo, que reforça que a inovação transforma a estrutura econômica a partir de dentro, num processo contínuo de ‘destruição’ do antigo e ‘construção’ do novo, sem um fim.



Concorrência e Competitividade, em 29/07/2022, às 13:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 29/07/2022, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 01/08/2022, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **26722438** e o código CRC **3B0ED92D**.
