

INFORME N° 37/2020/ORCN/SOR

PROCESSO N° 53500.051576/2019-89

INTERESSADO: GERÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO E NUMERAÇÃO

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de Consulta Pública para aprovação do Procedimento Operacional para Alteração Técnica em Produto para Telecomunicações Homologado por Certificado de Conformidade ou por Declaração de Conformidade com Relatório de Ensaio, visando o cumprimento do disposto no Regulamento de Avaliação da Conformidade e de Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução n° 715, de 23 de outubro de 2019, nos seus artigos 22, 48, 49, 51 e 57, §§ 1° e 2°.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei Geral de Telecomunicações, aprovada pela Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997;
- 2.2. Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução n° 612, de 29 de abril de 2013;
- 2.3. Regulamento de Avaliação da Conformidade e Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução n° 715, de 23 de outubro de 2019; e
- 2.4. Normalização e Atividades Relacionadas – Vocabulário Geral, aprovado pela ABNT ISO/IEC Guia 2/2006;

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se da propositura de procedimento operacional necessário à efetivação dos comandos da Resolução n° 715/2019 nos seus artigos 22, 48, 49, 51 e 57, §§1° e 2°.

O MODELO DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

3.2. A construção do modelo de avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações foi pautada na competência legal atribuída pelos artigos 1°, parágrafo único; art. 19, Incisos XII, XIII e XIV; art. 156, caput, e art. 162, §2°, todos da Lei Geral de Telecomunicações, os quais determinam ser a Anatel o órgão competente para organizar a exploração de serviços de telecomunicações, o que compreende: o funcionamento das redes e a utilização do espectro de radiofrequência; a expedição de normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços quanto aos equipamentos que utilizam; a expedição ou reconhecimento da certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; a expedição de normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive equipamentos terminais; e o estabelecimento da possibilidade de vedação da conexão de equipamentos terminais sem certificação, possibilidade que se transmuta em vedação para equipamentos emissores de radiofrequência.

3.3. Editaram-se as Resoluções n° 242/2000, de 30 de novembro de 2000, que instituiu o Regulamento de Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações, e n° 323, de 7 de novembro de 2002, que instituiu a Norma para Certificação de Produtos para Telecomunicações, que esmiuçaram as competências legais e propuseram um modelo pautado pela complementariedade

entre as ações do poder público e da iniciativa privada.

3.4. Desta feita, o órgão regulador se desincumbiu da supervisão do sistema, chancelando, por intermédio da homologação, a avaliação da conformidade operada por agente privado.

3.5. Essa avaliação da conformidade operada pela iniciativa privada se desenvolveu sob o regramento técnico estabelecido previamente pelo órgão regulador. O artigo 5º, caput e §1º, do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para Telecomunicações – Resolução nº 242/2000, determinou:

Art. 5º Compete à Anatel editar regulamentos e normas para certificação, a serem observados nos processos de certificação e de homologação, previstos neste Regulamento.

§ 1º Os regulamentos versarão sobre os requisitos aos quais os produtos devem evidenciar sua conformidade, podendo conter os procedimentos necessários para realização dos ensaios.

§ 2º As normas para certificação tratarão dos procedimentos e requisitos necessários para a condução do processo de avaliação da conformidade, de observância obrigatória pelos organismos de certificação.

§ 3º As normas para certificação, mencionadas no parágrafo anterior, serão expedidas por meio de atos da Anatel.

Grifo nosso.

3.6. Por sua vez, o art. 22, IV da LGT e art. 21 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações (RST), aprovado pela Resolução nº 73/98, estabeleceram as competências originárias à emissão dos regramentos técnicos à avaliação da conformidade, *verbis*:

LGT

Art. 22. **Compete ao Conselho Diretor:**

(...)

IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência;

(Grifo nosso).

RST

Art. 21. A Agência exercerá seu poder normativo em relação aos serviços de telecomunicações mediante Resoluções do Conselho Diretor que aprovarão Regulamentos, Planos e Normas.

§ 1º Os Regulamentos serão destinados ao estabelecimento das bases normativas de cada matéria relacionada à execução, à definição e ao estabelecimento das regras peculiares a cada serviço ou grupo deles, a partir da eleição de atributos que lhes sejam comuns.

§ 2º Os Planos serão destinados à definição de métodos, contornos e objetivos relativos ao desenvolvimento de atividades e serviços vinculados ao setor.

§ 3º As Normas serão destinadas ao estabelecimento de regras para aspectos determinados da execução dos serviços.

(Grifo nosso).

3.7. Cabendo ao Conselho Diretor a expedição dos requisitos técnicos por intermédio de Resolução, percebeu-se, com o decorrer do tempo de aplicação das regras de avaliação da conformidade, que o rápido desenvolvimento e transformação setoriais tornavam o sistema de absorção das novas tecnologias moroso, posto que a estimativa de aprovação das Resoluções era demasiadamente longa para fazer frente à demanda da indústria em constante evolução.

3.8. De forma a tornar mais rápida a operacionalização da publicação dos requisitos necessários à avaliação da conformidade e por se tratar de matéria iminentemente técnica, o órgão de deliberação máxima da Anatel delegou à Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação (SOR), por meio da Portaria nº 419, de 24 de maio de 2013, a competência para aprovar procedimentos, requisitos técnicos, especificações ou acordos técnicos para operacionalizar a certificação de produtos e sistemas, conforme a regulamentação em vigor.

3.9. Tal competência solidificou-se com a edição da Resolução nº 715/2019, que aprovou o

novo Regulamento de Avaliação da Conformidade e Homologação de Produtos para Telecomunicações, que em seu artigo 22, §2º, preconizou, *verbis*:

Art. 22. Os Procedimentos Operacionais e os Requisitos Técnicos são normas técnicas complementares, destinadas a operacionalizar a avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações, na forma deste Regulamento.

§ 1º A atuação dos Organismos de Certificação Designados, dos Laboratórios de Ensaio e dos Requerentes à avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações é vinculada às normas técnicas complementares previstas no **caput**.

§ 2º **Os Procedimentos Operacionais e os Requisitos Técnicos são expedidos pela Superintendência competente, mediante Ato.**

(Grifo nosso).

3.10. Os procedimentos operacionais são definidos pelo artigo 25 do novo regulamento citado, como:

Art. 25. Os Procedimentos Operacionais dispõem sobre a condução do processo de avaliação da conformidade, abordando, entre outros, a atuação dos agentes no processo, e os procedimentos relativos a cada modelo de avaliação da conformidade, bem como as regras, condições e requisitos a serem seguidos no processo de Avaliação da Conformidade, observadas as regras gerais estabelecidas neste Regulamento.

3.11. Diversos dispositivos regulamentares demandam a expedição de procedimentos operacionais à sua efetivação, o que demonstra a necessidade deste trabalho, senão vejamos:

Art. 7º Cabe à Anatel designar Organismos de Certificação, com reconhecida capacidade técnica, administrativa e operacional, para implementar e conduzir a certificação de produtos para telecomunicações.

§ 1º *A comprovação das condições subjetivas e objetivas que devem ser atendidas pelo candidato à designação e o procedimento de solicitação e avaliação do pedido são disciplinados em Procedimento Operacional.*

§ 2º *O processo de certificação será objeto de avaliação contínua, podendo a Superintendência competente, por meio de Procedimento Operacional, instituir sistema de avaliação dos profissionais envolvidos, cujo atendimento será mandatório para a atuação no sistema instituído por este Regulamento.*

(...)

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Enquanto não for estabelecido acordo de cooperação técnica com o Organismo Acreditor brasileiro, para a implementação do disposto no inciso I, a Anatel designará pessoa jurídica estabelecida no Brasil apta a atuar na certificação de produtos para telecomunicações, por meio de procedimento próprio de avaliação.

(...)

Art. 14. Os Organismos de Certificação Designados devem apresentar relatório de suas atividades à Anatel, com as informações e no formato estabelecido em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 18. Os ensaios a que se submete a amostra do produto para telecomunicações devem ser realizados, preferencialmente, por laboratório escolhido pelo Requerente, observado o estabelecido em Procedimento Operacional e Requisito Técnico.

(...)

Art. 19. Os relacionamentos entre os Organismos de Certificação Designados, os Laboratórios de Ensaio e os Requerentes são estabelecidos em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 21. A pessoa jurídica Requerente deve comprovar, em caso de comercialização do produto para telecomunicações no País, que possui condições de garantir os direitos e garantias do consumidor previstos na legislação brasileira, em especial quanto ao fornecimento de informações sobre as características do produto, a garantia contra defeitos e a assistência técnica em todo o território nacional, se aplicável, na forma prevista em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 29 A avaliação da conformidade dar-se-á por meio dos seguintes modelos:

(...)

VII - outro, estabelecido em Procedimento Operacional próprio.

§ 1º A Superintendência competente pode estabelecer, por meio de Procedimentos Operacionais, critérios para programa voluntário de avaliação da conformidade por meio da Etiquetagem.

§ 2º Os modelos mencionados no caput são detalhados por meio de Procedimento Operacional.

(...)

Art. 40. A Certificação baseada em Ensaio de Tipo é o modelo de avaliação da conformidade no qual é expedido, a pedido do Requerente, por Organismo de Certificação Designado de sua livre escolha, Certificado de Conformidade, nos termos deste Regulamento e respectivo Procedimento Operacional.

Art. 41. Na Certificação baseada em Ensaio de Tipo e em Avaliações Periódicas, o produto para telecomunicações deve ser submetido a avaliações periódicas para a manutenção do Certificado de Conformidade, nos termos deste Regulamento e respectivo Procedimento Operacional.

(...)

Art. 43. Para a expedição e manutenção do Certificado de Conformidade no modelo de Certificação baseada em Ensaio de Tipo, em Avaliações Periódicas e com Avaliação do Sistema de Gestão Fabril, é necessária, além das avaliações periódicas, a avaliação do Sistema de Gestão das unidades fabris, nos termos deste Regulamento e respectivo Procedimento Operacional.

Art. 44. O Organismo de Certificação Designado deve verificar que o Sistema de Gestão da fábrica contemple os procedimentos necessários à manutenção contínua das características técnicas que fundamentaram a certificação do produto, conforme respectivo Procedimento Operacional e Requisitos Técnicos.

Art. 45. Na Manutenção da Certificação, o Organismo de Certificação Designado deve verificar a permanência das condições técnicas para as quais o produto para telecomunicações fora certificado, conforme disposto no Procedimento Operacional.

(...)

Art. 50. No caso de avaliação da conformidade por meio de certificação, o Organismo de Certificação Designado deve avaliar o impacto das modificações, observando o disposto em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 57. O requerimento de homologação deve ser dirigido à Anatel, por um dos legitimados na forma prevista no Título II deste Regulamento, ou por seu procurador legalmente constituído.

§ 1º O requerimento deve ser realizado em formulário eletrônico próprio, estar acompanhado pelos documentos indicados em Procedimento Operacional e observar o disposto no Requisito Técnico do produto para telecomunicações a ser homologado.

§ 2º O processamento do pedido de homologação deve ocorrer em sistema informatizado, disponibilizado pela Anatel, conforme estabelecido em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 63. Os produtos homologados devem conter a identificação da homologação, conforme estabelecido no correspondente Procedimento Operacional.

Parágrafo único. No caso de produtos para telecomunicações importados destinados à comercialização, a identificação da homologação deve ser realizada antes da entrada do produto no País, ressalvados os casos e situações definidos no Procedimento Operacional mencionado no caput.

(...)

Art. 75. O interessado pode requerer a renovação da homologação de Declarações de Conformidade com Relatório de Ensaio, por igual período.

Parágrafo único. A renovação da homologação mencionada no caput opera conforme disposto em Procedimento Operacional.

(...)

Art. 77. As atividades de supervisão de mercado serão desenvolvidas pela Anatel, podendo contar com apoio do Organismo de Certificação Designado.

(...)

§ 2º A Agência pode expedir Procedimento Operacional que instrua a condução das atividades de supervisão de mercado. [\(Retificação publicada no DOU em 07/01/2020\)](#).

(...)

Art. 91. A Anatel, por intermédio da Superintendência competente, pode realizar auditorias periódicas no sistema de avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações, com base na avaliação dos pedidos de homologação e de relatórios enviados pelos Organismos de Certificação Designados.

Parágrafo único. Os resultados obtidos a partir das verificações descritas no caput podem resultar em auditorias presenciais, de modo complementar, conforme definido em Procedimento Operacional.

3.12. Neste procedimento especificamente serão tratados os seguintes artigos com proeminência:

Art. 48. Os Requisitos Técnicos podem estabelecer regras específicas para os produtos de telecomunicações que tenham suas características técnicas, projetos ou processo fabril eventualmente alterados após a avaliação da conformidade.

Art. 49. Observadas as disposições específicas dos respectivos Requisitos Técnicos, as modificações no projeto, no processo de fabricação e na versão do software ou firmware do produto, dentre outras, devem ser informadas pelo Requerente:

I - ao Organismo de Certificação Designado responsável pelo Certificado de Conformidade; e/ou,

II - à Anatel, no caso de produto cuja homologação ocorreu mediante a apresentação de Declaração de Conformidade.

Art. 50. No caso de avaliação da conformidade por meio de certificação, o Organismo de Certificação Designado deve avaliar o impacto das modificações, observando o disposto em Procedimento Operacional.

Art. 51. Para os produtos homologados mediante Declaração de Conformidade, o titular da homologação deve apresentar nova Declaração de Conformidade caso as alterações no projeto ou no processo fabril modifiquem as características técnicas avaliadas.

Parágrafo único. Não havendo previsão no Requisito Técnico do produto para telecomunicações em questão, a Superintendência competente decidirá sobre a necessidade de nova homologação.

(...)

NECESSIDADE DE CONSULTA PÚBLICA E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.13. A Consulta Pública está fundamentada no Art. 59 do Regimento Interno da Anatel (Ref. 2.2):

Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.

§1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou **pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.**

§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União **com prazo não inferior a 10 (dez) dias**, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.

Grifo nosso.

3.14. Adicionalmente, o Tratado de Barreiras Técnicas (TBT) da Organização Mundial do Comércio (OMC) recomenda, na mesma linha, um período mínimo de 60 (sessenta) dias para consultas públicas.

*Before adopting a standard, the standardizing body shall allow a period of **at least 60 days** for the submission of comments on the draft standard by interested parties within the territory of a Member of the WTO. This period may, however, be shortened in cases where urgent problems of safety, health or environment arise or threaten to arise. No later than at the start of the comment period, the standardizing body shall publish a notice announcing the period for commenting in the*

(Grifo nosso).

3.15. Em que pese o disposto no Tratado de Barreiras Técnicas (TBT) da Organização Mundial do Comércio (OMC), considerando o prazo exíguo para a aprovação desse Procedimento até a entrada em vigor do novo regulamento aprovado pela Resolução nº 715/2019 e os impactos causados ao processo de avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações, caso não seja aprovado até o dia 22 de abril do corrente ano, a ORCN propõe a realização de consulta pública por um prazo de 20 (vinte) dias.

DO TEMA TRATADO NO PRESENTE PROCEDIMENTO OPERACIONAL

3.16. O procedimento operacional ora proposto refere-se às regras a serem seguidas, pelos Organismos de Certificação Designados e pelos Requerentes de homologação por Certificação ou por Declaração de Conformidade com relatório de ensaio e avaliação do sistema de gestão da unidade fabril, na ocorrência de alterações de características técnicas, de projeto ou de processo fabril em produto para telecomunicações homologado em uma dessas modalidades, ou seja, por Certificação ou por Declaração de Conformidade.

3.17. Para tanto, o procedimento operacional foi dividido em itens onde se descrevem as orientações e procedimentos a serem seguidos pelos agentes na ocorrência de alterações de características técnicas em produtos homologados pela Agência, indicando: objetivos do procedimento, documentos de referência, as definições, considerações gerais, da documentação que compõe o processo de avaliação da conformidade e da sua análise, da análise da Agência.

3.18. O procedimento detalhado está anexado ao processo em epígrafe.

DA AVALIAÇÃO DE RISCOS

3.19. A proposta em questão visa a construção das normas técnicas complementares ao novo ambiente regulatório instituído pela Resolução nº 715/2019, onde se faz necessário avaliar os cenários para o desenvolvimento dos trabalhos.

3.20. Em primeira hipótese, haveria a possibilidade de se deixar os procedimentos tal qual escritos atualmente, mantendo a segmentação das avaliações de conformidade nos moldes vigentes (Res. 242/2000) e a estrutura de manutenção aderente às atuais regras.

3.21. Como segunda via, haveria a possibilidade de uma transformação radical do modelo, com propostas absolutamente inovadoras, no caminho da liberalização da certificação, com proeminência de declarações de conformidade e reconhecimento de certificações estrangeiras sem acordo de reconhecimento mútuo.

3.22. E a terceira e última via caminharia mais ao centro das duas propostas anteriores, miscigenando a experiência contraída a partir da aplicação dos critérios atuais, com a incorporação de mecanismos que possibilitassem mais rapidez e flexibilidade à avaliação da conformidade, como, p. ex., a existência de critérios mais céleres para alteração dos requisitos técnicos a fim de alinhá-los ao desenvolvimento da indústria, a adoção de novas formas de avaliação da conformidade aderentes aos novos cenários de mercado e a possibilidade de enobustecer a atuação dos agentes delegados no processo de avaliação da conformidade.

3.23. As duas primeiras opções apresentam problemas técnicos sérios.

3.24. Em relação a primeira hipótese aventada, os procedimentos operacionais atuais não se amoldam a perfeição ao novo ambiente regulatório instituído pela Resolução nº 715/2019 porque são

estanques e não permitem a flexibilidade almejada para a customização do tratamento necessária à introdução de novas tecnologias, p. ex., internet das coisas, inviabilizando a introdução de novos modelos de avaliação da conformidade ou até a miscigenação dos existentes, dado que foram construídos sob paradigmas rígidos, onde a classificação de produtos era feita por categorias e isso estava amarrado na forma de avaliação da conformidade a ser utilizada, ao invés do critério de "tipo" ou "família" encetado pela Resolução nº 715/2019.

3.25. Em relação à segunda hipótese, dar proeminência às declarações de conformidade e promover a aceitação pura e simples de ensaios e certificações externos traria ao Brasil forte amarra em relação aos países detentores de tecnologia e aumentaria muito o índice de erros graves na avaliação da conformidade comprometendo o consumidor local (estima-se que erros graves à conformidade em análises de pós-venda são de 1% para produtos objeto de certificação de conformidade e 17% para produtos objeto de declaração de conformidade). Hoje a maioria dos nossos fornecedores de equipamentos de telecomunicações é estrangeiro e é por intermédio da certificação por Organismo de Certificação Designado pela Anatel que esses equipamentos são avaliados segundo políticas encetadas pela administração brasileira. Importa dizer também que graças a estrutura de certificação de produtos há grande absorção de conhecimento e tecnologia por profissionais brasileiros, o que avulta política de P&D essencial ao desenvolvimento de um parque nacional brasileiro. A introdução pura e simples das declarações de conformidade como regra e da aceitação de certificações estrangeiras significaria abdicar de todo esse *know how* necessários ao desenvolvimento nacional, que tem por trás o desenvolvimento de políticas de defesa do consumidor, das redes de telecomunicações (especialmente de gestão do espectro radioelétrico) e de segurança cibernética.

3.26. Sem embargos, é necessário que, nesse novo momento, agentes delegados (OCDs e Laboratórios) entendam sua importância para além da avaliação conformidade simples e passem a se colocar como agentes de política pública e *longa manus* do Estado no desenvolvimento do mercado nacional em prol da população brasileira.

3.27. Não por outro motivo, as regras da Anatel, dada a especificidade setorial, promovem obrigações de cunho jurídico-regulatório que transcendem as normas ordinárias de avaliação da conformidade, notadamente as balizadas nas ISO 17025 e 17065, para prever o envolvimento dos agentes delegados na construção do modelo de avaliação da conformidade e no controle de todo o sistema. Para extensão de tal poder aos delegados é imperiosa a especificação de mecanismos de imparcialidade, impessoalidade e publicidade que deem o tom desse novo foco da Administração Pública, com direitos e deveres compatíveis com as responsabilidades do que se quer delegar.

3.28. De tudo quanto exposto, a alternativa adotada foi a terceira, que se apresenta mais aderente ao ambiente regulatório atual porque propicia maior agilidade e flexibilidade ao sistema, fortalece o papel regulador do Estado (art. 2º da LGT) na defesa dos interesses nacionais e apresenta segurança jurídica para o investidor no mercado brasileiro.

4. DOCUMENTOS RELACIONADOS/ANEXOS

- 4.1. Minuta de Ato (SEI 4986059);
- 4.2. Minuta de Consulta Pública (SEI 5220239); e
- 4.3. Formulário "Declaração de Conformidade" (SEI 5309855).

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante da fundamentação, a Gerência de Certificação e Numeração - ORCN submete à apreciação do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação e conseqüente aprovação de proposta de consulta pública, conforme minuta do Anexo 4.2, com prazo de duração de 20 (vinte) dias, em conformidade com o Art. 59 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, para a contribuição do público em geral na proposta de inclusão de Procedimento

Operacional para Alteração Técnica em Produto para Telecomunicações Homologado por Certificação ou por Declaração de Conformidade (Anexo 4.1).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Marques Campos, Coordenador de Processo**, em 11/03/2020, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



Documento assinado eletronicamente por **Davison Gonzaga da Silva, Gerente de Certificação e Numeração**, em 11/03/2020, às 18:13, 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 **5303783** e o código CRC **9314EF35**.
