

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 8.271, DE 2017

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para regular a operação de aparelhos telefônicos celulares adquiridos fora do País.

Autor: Deputado FELIPE BORNIER

Relator: Deputado JOSÉ CARLOS ARAÚJO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 8.271, de 2017, de autoria do nobre Deputado Felipe Bornier, que propõe a alteração da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para regular a operação de aparelhos telefônicos celulares adquiridos fora do país. A proposição veda a imposição de restrições para a utilização de equipamentos telefônicos móveis ou celulares adquiridos dentro ou fora do país pela Agência Nacional de Telecomunicações, permitindo o seu funcionamento dentro dos parâmetros técnicos atribuídos a cada operadora em cada região de operação.

Justifica sua proposição alegando que o mercado brasileiro de telecomunicações vem experimentando, desde a edição da Lei Geral de Telecomunicações, expressiva expansão dos serviços, em especial em relação ao Serviço Móvel Pessoal (SMP "telefonia celular"). No entanto, aduz que a Anatel, ao homologar os aparelhos celulares que circulam no país, acaba por restringir a oferta de produtos, colaborando sobremaneira para elevação dos preços.

Dessa forma, propõe que aparelhos adquiridos fora do Brasil e que não tenham o selo de homologação da Anatel possam operar

harmonicamente com os equipamentos homologados, favorecendo o que chama de "ambiente concorrencial" mais acentuado, com o objetivo de fazer com que os preços dos aparelhos sejam reduzidos.

A proposição tramita em regime ordinário e submete-se à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e Constituição e Justiça e Cidadania (art. 54 do RICD).

Nesta Comissão de Defesa do Consumidor, dentro do prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A presente iniciativa proíbe a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel de restringir a utilização de aparelhos telefônicos móveis ou celulares adquiridos dentro ou fora do país, de forma que o uso de tais equipamentos possa ser feito conforme os parâmetros técnicos de cada operadora e de cada região de operação.

De acordo com o ilustre Deputado autor da proposição, a homologação técnica dos aparelhos pela Anatel restringe a oferta de produtos no Brasil e colabora com a elevação dos preços. Por isso, a proposta tem por objetivos beneficiar o consumidor e favorecer o ambiente concorrencial, preservadas as questões técnicas das operadoras.

De fato, atualmente o consumidor que adquire aparelho não homologado pela Agência pode ter limitações na utilização de determinadas funções do aparelho ou ainda pode ter negada a habilitação do dispositivo pela prestadora da qual é cliente. Dessa forma, apesar de possuir o produto, ao consumidor é imposta limitação quanto ao seu uso.

O tema, portanto, é de interesse do consumidor.

Numa primeira análise, entendi que a proposição aparentava ser boa para o consumidor, no sentido de lhe garantir o direito de utilizar, sem restrição, os produtos que adquire. Verifiquei, porém, que a matéria merece um exame mais aprofundado, que observe os aspectos técnicos e legais envolvidos, que produzem reflexos na defesa do consumidor.

Assim, considerando as implicações decorrentes da proposta nas áreas técnica, industrial e de mercado, sobretudo os importantes fatores relacionados com a área de competência legal do órgão regulador das telecomunicações, a Anatel, procurei ouvir o posicionamento desta Instituição e da Indústria, notadamente o segmento diretamente interessado, representado pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica- Abinee. Destas instituições recebi posicionamentos divergentes em relação ao mérito do projeto, que sugerem a sua rejeição.

Abaixo, transcrevo, em síntese, as considerações expressas por essas instituições:

1- Posição da Anatel

“ Inicialmente, cumpre esclarecer qual é a importância da certificação dos equipamentos de telecomunicações pela Anatel e porque ela acontece. Ela está diretamente relacionada à boa utilização e fruição dos serviços de telecomunicações, pois garante, antes de qualquer coisa, que os consumidores desses serviços possam gozá-los de forma adequada, bem como que o façam em um ambiente de segurança e confiabilidade. Não é à toa que existem determinados requisitos aos quais os aparelhos estão vinculados. Pode-se citar, de início, o caso das baterias não certificadas que explodiram, ferindo seus usuários. Após o estabelecimento da certificação das baterias pela Anatel, por exemplo, não houve mais relatos de explosões. Outro caso concreto que pode ser mencionado é a questão da interferência que pode ser causada por dispositivos de radiação restrita (telefone fixo sem fio) que não tenham certificação expedida ou aceita pela Anatel. Esses aparelhos causaram interferência na banda F da telefonia móvel de São Paulo, prejudicando a operação de uma autorizatária (...) naquela faixa

de frequência. Também podemos citar as tecnologias WIFI que estão incorporadas na telefonia móvel para uso no exterior e que utilizam faixas de frequência atribuídas ao 4G no Brasil. Se um consumidor adquire um aparelho de celular no exterior e o utiliza no Brasil, sem a certificação da Anatel, este mesmo aparelho, configurado para as características do país onde foi adquirido, causaria interferência na faixa de 4G brasileira (2,5 GHz), levando a sérios prejuízos à operação dos sistemas de telecomunicações.

Como se vê, a certificação garante que o equipamento utilizado pelo consumidor de telecomunicações possua os padrões mínimos necessários à segurança e fruição dos serviços, segundo o estado do desenvolvimento tecnológico. Desta feita, a segurança elétrica e a compatibilidade eletromagnética são testadas para que o consumidor não sofra acidentes devido à passagem de corrente elétrica pelo corpo (choque elétrico) ou explosões e tampouco fique exposto à radiação não ionizante em medida superior àquelas adotadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), além de garantir que o equipamento esteja adequado ao serviço a que se destina. Sem a certificação, os destinos desse controle estariam soltos e a mercê de interesses puramente econômicos.

Daí o porquê de a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) prever que compete à Anatel expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos (art. 19, XIII), podendo ser vedada a conexão de equipamentos terminais sem certificação, expedida ou aceita pela Agência, no caso de redes destinadas a dar suporte aos serviços de telecomunicações de interesse coletivo (art. 156, caput, combinado com o art. 145). A certificação é, pois, o reconhecimento da compatibilidade das especificações de determinado produto com as características técnicas do serviço a que se destina (art. 156, §2º).

A mesma lei preconiza que é dever do consumidor de telecomunicações somente conectar à rede da Prestadora terminais que possuam

certificação expedida ou aceita pela Anatel, mantendo-os dentro das especificações técnicas segundo as quais foram certificados (art. 4º do Regulamento Geral de Direitos dos Consumidores de Telecomunicações, instituído pelo regulamento anexo à Resolução nº 632/2014), ou seja, é justamente por meio da certificação de produtos de telecomunicações que as condições técnicas necessárias à conexão (ligação do usuário à rede) e a interconexão (ligação entre redes) de redes de telecomunicações são auferidas, possibilitando, assim, a fruição dos serviços de telecomunicações e propiciando condições de segurança e confiabilidade ao usuário final.

Em suma, não se pode garantir que o produto adquirido no exterior opere em conformidade com a regulamentação nacional, sem que haja um controle. O produto comprado no exterior, como já dito anteriormente, poderá ter características técnicas que o diferem do modelo homologado no Brasil, de forma a se adaptar às características do país de origem, especialmente com relação às faixas de frequências utilizadas nos transmissores de radiofrequência do equipamento, podendo gerar interferências nas redes de telecomunicações do Brasil, além da possibilidade de colocar em risco a segurança do usuário e do ambiente durante o uso.

Por fim, é importante ressaltar que a obrigatoriedade de homologação do produto imputa ao requerente da homologação todas as responsabilidades decorrentes de sua comercialização no país, tais como assistência técnica e garantias.

Nesse sentido, em que pese a boa intenção contida no projeto em análise, nota-se que a certificação é necessária para a correta prestação do serviço e que sua retirada por meio de uma lei poderá causar severos prejuízos aos mesmos usuários que, num pensamento mais imediatista, se atêm a questões meramente financeiras, sem levar em consideração as outras consequências que possam decorrer desse ato. Na verdade, a experiência demonstra exatamente o contrário, ou seja, que medidas como a que está proposta no PL, no final, acabam gerando, sim,

prejuízo à competição, uma vez que a ausência de padrões estabelecidos pelo Estado forçaria as empresas a desenvolverem seus próprios padrões, tornando proprietário o desenvolvimento de requisitos à operação nas redes de telecomunicações. Isso favoreceria os conglomerados com maior potencial econômico, especialmente aqueles oriundos dos antigos ‘incumbents’. Assim, com atuação privada à frente, os problemas, já ocorridos outrora (vide caso da AT&T nos EUA no século XX), de integração vertical se avultariam, prejudicando a interoperabilidade e a operação integrada entre as redes de telecomunicações.

Dessa forma, a certificação de produtos de telecomunicações, em que pese o custo que carrega, é medida necessária à preservação do interesse público, especialmente de proteção às redes e ao consumidor de telecomunicações. Saliente-se, por último, que para controlar a avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações formou-se uma estrutura de avaliação de diversos requisitos composta por laboratórios e Organismos de Certificação Designados (OCDs), que, ao longo dos mais de 15 anos de existência do atual sistema, geraram um know-how que credencia o Brasil mundialmente, além de gerarem empregos e trazerem investimentos ao país.”

2. Posicionamento da ABINEE

“ O Autor da proposição afirma em sua justificativa que o objetivo da iniciativa é dar mais opções de compra ao consumidor, referindo-se à aquisição de produtos fora do país. Em contrapartida, o texto da proposta registra em seu artigo 2º que o funcionamento dos produtos deverá ser “dentro dos parâmetros técnicos atribuídos a cada operadora de telecomunicações em cada região de operação”. Ora, é a Anatel quem estabelece os parâmetros técnicos para o funcionamento das redes de telefonia móvel, de modo que de plano identificamos uma contradição na presente proposição, pois ao passo de desautorizar o ente regulador de exercer seu papel institucional, estabelece que os parâmetros técnicos estabelecidos pelo órgão regulador e executados

pelas operadoras sejam observados.

Não fosse apenas a contradição do texto proposto, vemos que a intenção do projeto é negativa não apenas ao consumidor, mas para a própria rede de telefonia instalada no Brasil e também aos fabricantes de aparelhos celulares.

Para dar garantias ao consumidor a Anatel exige dos fabricantes instalados no Brasil ou importadores que submetam seus produtos ao processo de certificação para o fim de atestar que o equipamento é compatível com as tecnologias adotadas no país e atende a pré-requisitos técnicos de funcionamento, garantia, assistência técnica e qualidade na construção do aparelho. Isso é feito não apenas para os celulares, mas para todos os aparelhos de telecomunicações que funcionam com emissão de sinais de radiofrequência Brasil, incluindo roteadores, televisores com sinal Wi-Fi, telefones, telefones sem fio e microfones.

Ademais, o processo de certificação levado a efeito pelo órgão regulador (Anatel), e obrigatório aos fabricantes e importadores de aparelhos móveis celulares, é o que garante que o aparelho atenda às exigências mínimas de segurança, tais como emissão de radiação, resistência do aparelho, segurança de uso e a garantia de que ele pode ser usado na frequência correta sem interferir no funcionamento de outros aparelhos que funcionam em frequências diferentes.

Tudo com o objetivo de evitar problemas tal como aparelhos que podem explodir ao serem carregados em uma tomada normal, aparelhos que dão choque e até aparelhos que podem aumentar as chances câncer por causa da radiação, além de problemas na rede de comunicações móveis por conta de possíveis interferências.

Ora, se o processo de certificação do aparelho celular é tão importante para garantir a segurança da rede e a saúde do Consumidor, o bloqueio de aparelhos que não atendem os requisitos mínimos de segurança e que não contenham a certificação do órgão regulador, nos parece uma medida mais que razoável.

Outro ponto a ser considerado é que o Autor do projeto explica que essa alteração “ visa exatamente impedir que equipamentos adquiridos fora do País, ou mesmo aqui, mas sem o selo de homologação da Anatel, possam operar harmonicamente com os equipamentos homologados, favorecendo um ambiente concorrencial mais acentuado, o que, certamente, acarretará diminuição dos preços dos celulares, em benefício da população”.

Ocorre que, se este raciocínio estiver correto, para evitar uma concorrência desleal, as empresas nacionais e fabricantes internacionais que produzam os produtos no Brasil não deveriam mais ser obrigadas a certificar e homologar os aparelhos no Brasil, já que tal exigência não teria eficácia em face dos aparelhos importados. Algo que nos parece um retrocesso em prejuízo do consumidor.

Além disso, o mercado da compra e venda de celulares roubados restaria absolutamente incentivado.

Com efeito, segundo estimativa das operadoras, um milhão de novos terminais irregulares conectam-se às redes todos os meses. São um milhão de consumidores sem qualquer amparo legal, sem qualquer proteção do Código de Defesa do Consumidor, um milhão de aparelhos que não seguem nenhuma regra de conformidade e segurança, de qualidade duvidosa, que pagam zero de impostos e só beneficiam organizações criminosas, principais responsáveis pela distribuição destes celulares no País.

É importante lembrar que, de acordo com a legislação vigente, as prestadoras de serviços de telecomunicações são responsáveis por impedir a habilitação e a conexão em suas redes de produtos não homologados pela Anatel. Devem impedir também o uso incorreto e a alteração de características técnicas dos produtos, que possibilitem sua operação de forma irregular. É necessário também esclarecer que o bloqueio de celulares irregulares (sem certificação) e o bloqueio de telefones roubados representam ações que se complementam para garantir a segurança da rede e dos consumidores em geral.

A semelhança entre os dois bloqueios é que ambos se baseiam no IMEI, International Mobile Equipment Identity, que é como o CPF do aparelho, e se conectam à mesma base de dados da GSMA, mundialmente reconhecida como o mecanismo mais eficiente na luta contra esses crimes. No Brasil o bloqueio de celulares roubados é feito, há alguns anos, por meio do CEMI, Cadastro de Estações Móveis Impedidas. Já o bloqueio de telefones irregulares terá como base o SIGA, Sistema Integrado de Gestão de Aparelhos, em discussão perante o Conselho Diretor da Anatel.

Mais de 20 países já implementaram o bloqueio com resultados efetivos, entre eles a Índia, um dos maiores mercados globais de celulares, a Colômbia, a Turquia e a Argentina. No Brasil, depois de superadas as barreiras técnicas e operacionais, a Anatel discute o bloqueio somente de aparelhos novos, preservando-se a base legada de forma que nenhum consumidor que já esteja conectado seja prejudicado, de modo que a presente proposição vai contra o objetivo maior buscado pela agência: garantia de equipamentos seguros e adequados ao Consumidor.

Ao analisar os fundamentos que transcrevemos, e após ouvir também a opinião de outros especialistas que atuam na área de telecomunicações e de defesa do consumidor, vis -a- vis os argumentos do autor, firmei convicção de que a proposição não demonstra ser boa para o consumidor.

Mesmo que levasse em considerando que a finalidade da proposição é a de proporcionar ao consumidor o direito de desfrutar integralmente dos aparelhos que adquire no mercado externo ou interno, sem que venham a ser certificados pela Anatel, o que supostamente poderia levar a uma redução nos preços dos aparelhos, entendemos que o projeto não merece prosperar. Isto porque não assegura ao consumidor a necessária garantia de funcionamento e de operacionalidade, com segurança, das funcionalidades dos equipamentos móveis adquiridos nas condições propostas.

A iniciativa, portanto, não se mostra proveitosa para o consumidor, neste caso na condição de usuário de serviços de telecomunicações móveis. Leve-

se em consideração ainda que este tipo de consumidor ostenta um perfil cada vez mais exigente quanto à qualidade do bem adquirido e à adequada prestação dos serviços a ele vinculados. Na condição de portador de um aparelho não homologado certamente estaria sujeito a ocorrência de maiores problemas quanto a segurança e operacionalidade do bem e não encontraria respaldo institucional para viabilizar as soluções pertinentes junto aos órgãos competentes.

De outro lado, entendemos que, se a proposta prosperar, poderá produzir efeitos perversos (ao contrário dos desejáveis) para o próprio consumidor, para o mercado setorial e para o controle e regulação do Estado, como apontado anteriormente. Iria de encontro a todo o arcabouço legal já construído, e em construção, voltado para o desejável funcionamento regular e competitivo do mercado de bens e serviços de telecomunicações, com os indispensáveis controles direcionados para a própria defesa do consumidor.

Por fim, tendo em vistas o que dispõe o art. 32, V, alínea “b” e, também, em conformidade com a previsão do art. 55, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe registrar que manifestamos nosso parecer apenas no âmbito das atribuições desta Comissão de Defesa do Consumidor, preservando a análise dos aspectos técnicos da proposição à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que possui a atribuição regimental para melhor apreciar a matéria.

Desta forma,, em que pese a boa intenção do autor, votamos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 8.271, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado José Carlos Araújo

Relator