



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA,
QUALIDADE E TECNOLOGIA
CONSULTORIA JURÍDICA NACIONAL
AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, Nº 730, 7º ANDAR - CENTRO, RIO DE JANEIRO/RJ

PARECER n. 00193/2023/PFE-INMETRO/PGF/AGU

NUP: 52600.005595/2023-29

INTERESSADOS: DCONF - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: PORTARIA INSPEÇÃO PERIÓDICA DE EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE DE PRODUTOS PERIGOSOS. ALTERAÇÃO NORMATIVA DA PORTARIA. ANÁLISE TÉCNICA REALIZADA PELO ÓRGÃO COMPETENTE. URGÊNCIA NOS AUTOS. DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E DE CONSULTA PÚBLICA. ANÁLISE JURÍDICA FORMAL. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica da minuta de portaria que aprova a realização de inspeção periódica de veículos e equipamentos rodoviários destinados ao transporte de produtos perigosos por Organismos de Inspeção Acreditados - Veicular (OIA-VA) e Organismos de Inspeção Acreditados - Produtos Perigosos (OIA-PP), de forma extraordinária, em locais remotos do país.

2. Os autos vieram acompanhados dos seguintes documentos:

[1547627](#) Despacho 321

[1547710](#) E-mail_SEI

[1547930](#) Nota Técnica 15

~~[1547969](#) Minuta de Portaria~~

[1548019](#) E-mail_SEI

[1548041](#) E-mail_SEI

[1548052](#) Despacho 199

[1550143](#) E-mail_SEI

[1550336](#) Portaria_Port_Insp_PP_Remota_rev05

[1551111](#) Despacho 328

[1551370](#) Despacho 1372

3. É o que importa relatar, ressaltando-se que foi solicitada urgência da análise jurídica pelo Gabinete da Presidência.

2. FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente, importante ressaltar que a análise desta Procuradoria Federal, a seguir exposta, tem por base, exclusivamente, os dados que constam até o momento no presente processo SEI nº 0052600.005595/2023-29 e ficará adstrita às questões de ordem jurídica, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

2.1 SOBRE A COMPETÊNCIA DO INMETRO

5. Sobre a competência do Inmetro para edição da portaria, cumpre observar preliminarmente que o poder regulamentar das autarquias encontra fundamento na lei. Trata-se, pois, de uma prerrogativa legal conferida à Administração Pública de editar atos gerais com a finalidade de dar efetiva aplicação às leis. Sendo assim, essa função está, de forma necessária, vinculada às competências normativas estabelecidas na lei de criação de cada entidade.

6. Nessa linha, a competência legal do Inmetro para a alteração, revisão ou revogação das Portarias Inmetro nº 127, de 23 de março de 2022, e a de nº 128, de 23 de março de 2022, encontra-se presente nas Leis nºs 5.966, de 11 de dezembro de 1973, artigo 4º, § 2º, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999, artigo 3º, VI. Veja-se, por oportuno, o que dispõem os referidos dispositivos:

Lei nº 5.966, de 1973:

Art. 4º É criado o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).

(...)

§ 2º O Regulamento Geral do INMETRO será baixado por decreto do Poder Executivo.

Lei nº 9.933, de 1999:

Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 1973, é competente para:

(...)

IV - exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, abrangendo os seguintes aspectos:

- a) segurança;
- b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal;
- c) proteção do meio ambiente; e
- d) prevenção de práticas enganosas de comércio;

7. Ainda, há que se chamar a atenção para o fato de que a competência legal originária para regulamentar a questão é da ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, conforme dispõe a Lei nº 10.233/2001, art. 24, XIV. Vejamos:

Lei nº 10.233/2001

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(...)

XIV – estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de cargas especiais e perigosas;

8. No entanto, a ANTT delegou ao Inmetro a competência para regulamentar a matéria sobre os os veículos e equipamentos de transporte de produtos perigosos a granel através da Resolução ANTT nº 5.998, de 3 de novembro de 2022, art. 11, que diz:

Art. 11. Os veículos e equipamentos de transporte de produtos perigosos a granel devem ser certificados e/ou inspecionados, conforme detalhamento a seguir:

I - os equipamentos de transporte de produtos perigosos a granel devem ser certificados por Organismos de Certificação de Produtos - OCP acreditados pelo Inmetro para a emissão do Certificado para o Transporte de Produtos Perigosos - CTPP; e

II - os veículos e os equipamentos de transporte de produtos perigosos a granel devem ser inspecionados por Organismos de Inspeção Acreditados - OIA acreditados pelo Inmetro para a emissão do Certificado de Inspeção Veicular - CIV e do Certificado de Inspeção para o Transporte de Produtos Perigosos - CIPP, respectivamente.

§1º Os equipamentos de transporte devem portar todos os dispositivos de identificação exigidos (Selos de Identificação da Conformidade e respectivos certificados, placa de identificação, Registro de Não Conformidade e chapa de identificação do fabricante do equipamento/número do equipamento), dentro da validade e de acordo com o estabelecido nos requisitos publicados pelo Inmetro.

§ 2º Os veículos e equipamentos de transporte referidos no caput, quando acidentados ou avariados, devem ser retirados de circulação para os devidos reparos e posterior inspeção, nos termos dos regulamentos do Inmetro, sem prejuízo das medidas estabelecidas no Art. 39. (Grifei)

9. Assim, têm-se que a competência desempenhada pelo Inmetro lhe foi delegada pela ANTT, mas deve ser exercida observando-se a segurança; a proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; a proteção do meio ambiente e a prevenção de práticas enganosas de comércio, que são os princípios gerais de sua atuação para expedir regulamentos técnicos de conformidade.

2.2 SOBRE A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR E A CONSULTA PÚBLICA

10. A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, art. 5º, e a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, art. 6º, estabelecem que a edição e alteração de atos normativos, gerais e abstratos, serão precedidas de análise de impacto regulatório e que o regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR. Vejamos o texto das normas citadas:

Lei nº 13.874, de 2019

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, **serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.**

Parágrafo único. **Regulamento disporá sobre a data de início da exigência** de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Lei nº 13.848, de 2019

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, **nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.**

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, **bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.**

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão. (destacamos)

11. Em 30 de junho de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.411, que regulamentou a análise de impacto regulatório, dispondo sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

12. Pondera-se, com fundamento na legislação mencionada, que a Análise de Impacto Regulatório é uma ferramenta que busca melhorar a qualidade da atividade regulatória, qualificar o processo com a identificação e análise do problema regulatório, encontrar as alternativas regulatórias, mensurar os impactos da decisão e adotar a solução mais indicada dentro do ambiente regulado, com transparência, motivação e proporcionalidade.

13. Diz o regulamento sobre a dispensa de AIR:

Decreto nº 10.411/2020

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

14. Sobre a consulta pública, esta constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado, e também é instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

15. A consulta e a audiência públicas encontram previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, e no artigo 9º da Lei Federal 13848/2019, que assim estabelece:

Lei nº 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, **ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.**

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

16. Consta dos autos a Nota Técnica nº 15/2023/Divet/Dconf-Inmetro (SEI 1547930) que analisou a proposta técnica dos Organismos de Inspeção Acreditados (OIA-VA e OIA-PP) realizarem inspeções periódicas de veículos e equipamentos rodoviários destinados ao transporte de produtos perigosos em locais remotos do país, de forma extraordinária.

17. Na mencionada nota técnica, verifica-se que são relatados riscos à segurança e à proteção do meio ambiente na modificação normativa para flexibilizar os requisitos previstos nas Portarias nº 127/2022 e nº 128/2022 do Inmetro.

18. Ainda, no Despacho nº 199/2023/Divet/Dconf-Inmetro (SEI 1548052), são listadas cinco recomendações para a lisura do procedimento e sustentação normativa das modificações que se pretende fazer, e dentre estas, apenas a consulta prévia à procuradoria consta dos autos.

19. No entanto, no Despacho nº 328/2023/Dconf-Inmetro (SEI 1551111), a Diretoria de Avaliação da Conformidade assim se manifestou sobre as duas análises técnicas:

Prezado Senhor Chefe de Gabinete,

Cumprimentando-o, muito respeitosamente, esclareço que, no passado, 2 (dois) Órgãos Delegados conveniados ao Inmetro (Ipem/AM e o Ipem/AP) realizavam inspeção periódica de conjuntos veiculares destinados ao transporte rodoviário de produtos perigosos, de forma extraordinária, em locais remotos onde não atuavam organismos de inspeção acreditados, e que devido a publicação de 2 (duas) portarias do Inmetro, que entraram em vigor em outubro/2022, deixaram de prestar este serviço.

Com isso, principalmente o estado do Pará vem apresentando problemas de desabastecimento de combustíveis, devido à grande parte da frota veicular estar portando os certificados do Inmetro (CIV e CIPP) com os seus prazos de validade já vencidos. As bases de distribuição de combustíveis não estão abastecendo os tanques de carga rodoviários, devido aos certificados estarem vencidos, bem como as fiscalizações rodoviárias estão autuando tais conjuntos veiculares. Sendo assim, após discussões entre a Dconf e a Cgcre quanto à uma solução emergencial para esse contexto, ficou definida a possibilidade quanto aos organismos de inspeção acreditados poderem realizar tal inspeção periódica em locais remotos. Para efetivação desse contexto se faz necessária a publicação de uma portaria específica, de forma emergencial, cuja minuta e NT já se encontram inseridas neste SEI para a vossa análise e providências cabíveis.

Em função do risco iminente descrito acima, e a despeito das preocupações manifestadas no Despacho nº 199/2023/Divet/Dconf-Inmetro (1548052), a Diretoria entende que os riscos e demais questões técnicas apontadas na Nota Técnica nº 15/2023/Divet/Dconf-Inmetro (1547930) são de baixo impacto, o ato, pela sua natureza e urgência não necessita de consulta pública prévia, igualmente, não se faz necessária análise de impacto regulatório, nem tão pouco análise de dispensa de AIR, e já foram realizadas as devidas articulações junto à Cgcre para a construção da solução ora apresentada.

Adicionalmente, opta-se por remeter o processo à consideração da Presidência no sentido de se avaliar a necessidade de consulta preliminar à Profe.

Por fim, uma vez que se tome a decisão pela publicação da Portaria em tela, solicita-se que o processo seja devolvido à Dconf para que seja providenciada a devida comunicação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), regulamentadora original da matéria, que detém o poder de polícia administrativa quanto ao registro dos veículos e a fiscalização rodoviária.

20. No despacho acima, foi justificada a realização da inspeção periódica disciplinada nas Portarias Inmetro nº 127 e 128, de 2022, por órgãos delegados; a urgência da edição do ato normativo em razão do desabastecimento de combustíveis; foi relatada a participação da Cgcre na tomada de decisão, apesar de não constar pronunciamento formal do órgão; foi declarado o entendimento de que a alteração pretendida é de baixo impacto regulatório, dispensando, por sua natureza e urgência, a consulta pública prévia e a AIR; e também que aquela diretoria já articulou com a Cgcre uma solução para a questão posta.

21. Assim, **numa análise eminentemente formal da legislação**, sem se adentrar nos aspectos técnicos da minuta de portaria, nem mesmo na conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, que são atributos inerentes ao poder decisório do gestor público e que fogem das atribuições desta procuradoria federal, conforme orienta o Enunciado ^[1] BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas, vê-se que estão presentes nos autos a fundamentação para edição do ato normativo e a dispensa da consulta pública e da AIR no doc. SEI 1551111.

2.3 SOBRE A MINUTA DE PORTARIA

22. No que toca à análise do conteúdo da minuta de portaria inserida no doc. SEI 1550336, verifica-se que o documento trata de matéria eminentemente técnica e sua publicação deve ser sopesada tendo em vista o mérito administrativo (conveniência e oportunidade da prática do ato pelo gestor público), conforme esclarecido no subtítulo acima.

23. No que concerne às diretrizes do Decreto nº 9.191, de 2017, a minuta empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como possui estrutura organizacional e numérica correta. Ademais, a epígrafe está grafada em caracteres maiúsculos e o preâmbulo indica a autoridade competente para a prática do ato, bem como sua base legal.

3. CONCLUSÃO

24. Diante de todo o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da Minuta de Portaria contida no doc. SEI 1550336, ressalvando-se os aspectos técnicos e o mérito da edição do ato normativo, que deverão ser realizados pela administração, sugerindo-se a notificação da ANTT, pois trata-se de regulação de matéria da competência originária desta agência, e a observância dos requisitos exigidos no Decreto nº 10.411/2020, parágrafo 3º do art. 4º e art. 12.

25. Esclarece-se, ainda, que compete ao Presidente do Inmetro avaliar a decisão final a ser adotada a respeito do ato normativo sob análise, considerando todas as manifestações técnicas acostadas aos autos, principalmente sobre a efetividade da norma, medida que deverá ser motivada nos autos, conforme os argumentos acima aduzidos.

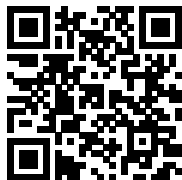
Rio de Janeiro, 30 de junho de 2023.

MAIRA CAUHI WANDERLEY
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA CHEFE SUBSTITUTA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600005595202329 e da chave de acesso 38b2c8e4

Notas

1. [^] ***Enunciado BPC nº 07A** manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*



Documento assinado eletronicamente por MAIRA CAUHI WANDERLEY, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1214190069 e chave de acesso 38b2c8e4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAIRA CAUHI WANDERLEY, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-06-2023 22:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
