



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

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

**PARECER n. 00298/2024/PFE-INMETRO/PGF/AGU**

NUP: 52600.008417/2024-31

**INTERESSADOS: CGCRE - COORDENAÇÃO GERAL DE ACREDITAÇÃO**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: DIREITO REGULATÓRIO. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS REGULAMENTOS DE ACREDITAÇÃO PARA EXIGIR QUE ORGANISMOS INTERNACIONAIS TENHAM SEDE (CNPJ) NO BRASIL. MEDIDA MAIS RESTRITIVA DO QUE PREVISTA NA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA PARA SIMPLES ATUAÇÃO DE ORGANISMOS E SOCIEDADES ESTRANGEIRAS NO PAÍS. CONSIDERADA A AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS PARA DEMONSTRAR RAZOABILIDADE E IMPACTO ECONÔMICO, RISCO DE VIOLAÇÃO À LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA. SUGESTÃO DE NÃO EDIÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de expediente encaminhado a esta Procuradoria Federal pela Coordenação-Geral de Acreditação, Despacho nº 192/2024/Cgcre-Inmetro – SEI nº 1910476, para análise e manifestação jurídica sobre a possibilidade de estabelecer nos regulamentos de acreditação, como requisito, a exigência para que os Organismos Internacionais de Acreditação (OACs) tenham sede (CNPJ) no Brasil.

2. Embasam a proposta de regulamentação nos seguintes fatos:

Considerando organismos internacionais que não têm CNPJ, o Setor de Suporte Administrativo da Acreditação (Sasad) da Cgcre não consegue emitir a Guia de Recolhimento da União -GRU de cobrança. Tal situação faz com que tenhamos um fator maior de dificuldade para a realização das cobranças anuais relativas aos processos de acreditação, que devem ser efetuadas via Invoice.

Cabe ressaltar que esse mesmo fator de dificuldade ocorre quando de uma situação de inadimplência, pois as correções monetárias através da cobrança de juros e multas devem ser realizadas de forma manual.

Além disso, quando emitimos cobranças por meio de Invoice, elas retornam para o financeiro do Inmetro com valores diferentes, devido à cotação da moeda do dia.

Sendo assim, considerando que já há uma exigência para que os Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC), mais especificamente os Organismos de Certificação de Produtos (OCP), conforme subitem 8.4.1 definido na Portaria Inmetro nº 200/2021 que aprova os Requisitos Gerais de Certificação de Produtos (RGCP, tenham sede no Brasil:

*8.4.1 Entende-se por Organismo estrangeiro legalmente estabelecido no Brasil, acreditado pelo Inmetro/Cgcre no escopo específico, aquele que dispõe de pessoal com competência técnica, lotado no Brasil, possui estrutura física em território nacional, demonstra facilidade de acesso ao processo de certificação e atende aos requisitos legais de documentação exigidos pelo Brasil para constituição de empresa, como CNPJ e contrato social*

Sendo assim, solicitamos um parecer da Profe sobre a viabilidade legal da Cgcre incluir esse requisito nas normas de acreditação, com prazo de transição adequado, obrigando os OAC estrangeiros a terem sede no Brasil, facilitando a cobrança dos preços de acreditação. A título de informação, atualmente, a Cgcre possui 5 (cinco) OAC com sede apenas no exterior

3. Os autos vieram instruídos apenas com o Despacho nº 192/2024/Cgcre-Inmetro.

4. É o breve relatório. Passo à análise do caso.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

5. Preliminarmente, compete salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os subsídios que constam até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Portanto, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 18 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a esta Procuradoria Federal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito administrativo, nem avaliar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

6. Na mesma direção, o Enunciado BPC nº 07 da Advocacia-Geral da União estabelece que:

A 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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

7. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2.2 DO PODER REGULAMENTAR NO TOCANTE À ACREDITAÇÃO

8. Destaca-se, preliminarmente, que o poder regulamentar das autarquias é diretamente concedido pela lei, não há atribuição constitucional primária dessa função normativa, como ocorre, por exemplo, a Presidência da República que possui competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, nos termos do art. 84, inc. IV, da CF/88.

9. O poder regulamentar é 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.

10. Sobre o tema, registra-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho :

Poder Regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.

11. Nessa linha, sobre a competência do Inmetro como autoridade responsável pela acreditação, a Lei nº 5.966, de 1973, artigo 4º, § 2º, Lei nº 9.933, de 1999, artigo 3º, VI, e o Decreto nº 11.221, de 2022, artigo 2º, VI, do Anexo I, assim preconizam:

### 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:

[...]

**VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade;**

[...]

### Decreto nº 11.221, de 2022:

[...]

Art. 2º Ao INMETRO compete:

[...]

**VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade** (grifo nosso)

12. Destarte, diante do arcabouço legal acima evidenciado, verifica-se a competência do Inmetro para a acreditação de organismos de avaliação da conformidade - medida regulatória de natureza técnica e adstrita ao arcabouço legal correlato (ato com a finalidade de completar a lei e permitir a sua efetiva aplicação).

## 2.3 SOBRE A PROPOSTA DE EXIGIR A INSCRIÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL COMO REQUISITO PARA ACREDITAÇÃO

13. De início, registra-se que, diante da insuficiência de elementos apresentados na consulta, em especial quanto outros elementos que poderiam influenciar a análise, como a natureza jurídica dos organismos internacionais e as regras eventualmente presentes em acordos internacionais de reconhecimento mútuo em matéria de acreditação, a presente manifestação se restringirá a aspectos ordinários que regulam a matéria no âmbito interno.

14. Pois bem. O reconhecimento da personalidade jurídica do organismo estrangeiro deve ser feito em obediência ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), *in verbis*:

Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem. (destacou-se)

**§ 1º Não poderão, entretanto ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.** (destacou-se)

**§ 2º** Os Governos estrangeiros, bem como as organizações de qualquer natureza, que eles tenham constituído, dirijam ou hajam investido de funções públicas, não poderão adquirir no Brasil bens imóveis ou susceptíveis de

desapropriação.

§ 3º Os Governos estrangeiros podem adquirir a propriedade dos prédios necessários à sede dos representantes diplomáticos ou dos agentes consulares.

15. Cumpre ressaltar que a autorização para funcionamento de organizações estrangeiras, destinadas a fins de interesse coletivo, foi delegada por meio do Decreto nº 3.441, de 26 de abril de 2000, pelo Presidente da República, ao Ministro de Estado da Justiça, vedada a subdelegação, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Justiça, vedada a subdelegação, para decidir e praticar os atos de autorização de funcionamento no Brasil de organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo, inclusive para a alteração de estatutos e a cassação de autorização de funcionamento.

16. O Código Civil pátrio, por sua vez, na Seção III do CAPÍTULO XI, estabelece requisitos gerais para funcionamento de sociedade estrangeira no Brasil. Vejamos:

### Seção III

#### Da Sociedade Estrangeira

Art. 1.134. A sociedade estrangeira, qualquer que seja o seu objeto, não pode, sem autorização do Poder Executivo, **funcionar no País**, ainda que por estabelecimentos subordinados, podendo, todavia, ressalvados os casos expressos em lei, ser acionista de sociedade anônima brasileira.

§ 1º—Ao requerimento de autorização devem juntar-se:

I - prova de se achar a sociedade constituída conforme a lei de seu país;

II - inteiro teor do contrato ou do estatuto;

III - relação dos membros de todos os órgãos da administração da sociedade, com nome, nacionalidade, profissão, domicílio e, salvo quanto a ações ao portador, o valor da participação de cada um no capital da sociedade;

IV - cópia do ato que autorizou o funcionamento no Brasil e fixou o capital destinado às operações no território nacional;

V - prova de nomeação do representante no Brasil, com poderes expressos para aceitar as condições exigidas para a autorização;

VI - último balanço.

§ 2º—Os documentos serão autenticados, de conformidade com a lei nacional da sociedade requerente, legalizados no consulado brasileiro da respectiva sede e acompanhados de tradução em vernáculo.

**Art. 1.135. É facultado ao Poder Executivo, para conceder a autorização, estabelecer condições convenientes à defesa dos interesses nacionais. (destacou-se)**

Parágrafo único. Aceitas as condições, expedirá o Poder Executivo decreto de autorização, do qual constará o montante de capital destinado às operações no País, cabendo à sociedade promover a publicação dos atos referidos no art. 1.131 e no § 1º do art. 1.134.

Art. 1.136. A sociedade autorizada não pode iniciar sua atividade antes de inscrita no registro próprio do lugar em que se deva estabelecer.

§ 1º—O requerimento de inscrição será instruído com exemplar da publicação exigida no parágrafo único do artigo antecedente, acompanhado de documento do depósito em dinheiro, em estabelecimento bancário oficial, do capital ali mencionado.

§ 2º—Arquivados esses documentos, a inscrição será feita por termo em livro especial para as sociedades estrangeiras, com número de ordem contínuo para todas as sociedades inscritas; no termo constarão:

I - nome, objeto, duração e sede da sociedade no estrangeiro;

II - lugar da sucursal, filial ou agência, no País;

III - data e número do decreto de autorização;

IV - capital destinado às operações no País;

V - individuação do seu representante permanente.

§ 3º—Inscrita a sociedade, promover-se-á a publicação determinada no parágrafo único do art. 1.131.

**Art. 1.137. A sociedade estrangeira autorizada a funcionar ficará sujeita às leis e aos tribunais brasileiros, quanto aos atos ou operações praticados no Brasil. (destacou-se)**

Parágrafo único. A sociedade estrangeira funcionará no território nacional com o nome que tiver em seu país de origem, podendo acrescentar as palavras "do Brasil" ou "para o Brasil".

**Art. 1.138. A sociedade estrangeira autorizada a funcionar é obrigada a ter, permanentemente, representante no Brasil, com poderes para resolver quaisquer questões e receber citação judicial pela sociedade. (destacou-se)**

Parágrafo único. O representante somente pode agir perante terceiros depois de arquivado e averbado o instrumento de sua nomeação.

**Art. 1.139. Qualquer modificação no contrato ou no estatuto dependerá da aprovação do Poder Executivo, para produzir efeitos no território nacional.**

Art. 1.140. A sociedade estrangeira deve, sob pena de lhe ser cassada a autorização, reproduzir no órgão oficial da União, e do Estado, se for o caso, as publicações que, segundo a sua lei nacional, seja obrigada a fazer relativamente ao balanço patrimonial e ao de resultado econômico, bem como aos atos de sua administração.

Parágrafo único. Sob pena, também, de lhe ser cassada a autorização, a sociedade estrangeira deverá publicar o balanço patrimonial e o de resultado econômico das sucursais, filiais ou agências existentes no País.

Art. 1.141. Mediante autorização do Poder Executivo, a sociedade estrangeira admitida a funcionar no País pode nacionalizar-se, transferindo sua sede para o Brasil.

§ 1º—Para o fim previsto neste artigo, deverá a sociedade, por seus representantes, oferecer, com o requerimento, os documentos exigidos no art. 1.134, e ainda a prova da realização do capital, pela forma declarada no contrato, ou no estatuto, e do ato em que foi deliberada a nacionalização.

§ 2º—O Poder Executivo poderá impor as condições que julgar convenientes à defesa dos interesses nacionais. (destacou-se)

§ 3º—Aceitas as condições pelo representante, proceder-se-á, após a expedição do decreto de autorização, à inscrição da sociedade e publicação do respectivo termo.

17. Paralelo ao tema, o Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ/Nº 32/2009, proferido nos autos do processo nº 08015.000335/2009-17, fixou entendimento, distinguindo a questão do reconhecimento da personalidade jurídica da organização estrangeira de interesse coletivo no Brasil e a necessidade de autorização para que a mesma funcione no País por intermédio de filiais, sucursais ou agências, nos termos abaixo transcritos:

“08. Ressalta-se que a autorização do Ministério da Justiça consiste em condições sine qua non para o funcionamento de filiais, agência ou estabelecimento de organizações estrangeiras de interesse coletivo no Brasil. Todavia, tal autorização não deverá ser exigida para o reconhecimento da personalidade jurídica das referidas entidades, que se regerá pela lei do país de sua constituição, em observância ao disposto no caput do artigo 11 da LICC e nos artigos 16, 17, 32 e 33 do Código de Bustamante ou Convenção de Direito Internacional Privado, promulgada pelo Decreto n. 18.871, de 13 de agosto de 1929:

(...)

10. Nesse sentido, a atividade de autorização e cassação de autorização de funcionamento de organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo exercida pelo Ministério da Justiça, sob o fundamento do artigo 11 da LICC e artigo 1º do Decreto n. 3.441/2000, deve restringir-se à hipótese dessas entidades optarem pelo exercício de suas atividades no Brasil por intermédio de filiais, agências, sucursais; configurando-se como desnecessária a manifestação desse órgão tão-somente a fim de reconhecer a personalidade jurídica da organização - que se dá de pleno direito segundo a lei do país em que foi constituída -, em observância ao artigo 3º da Convenção Interamericana sobre Personalidade e Capacidade de Pessoas Jurídicas no Direito Internacional Privado.

(...)

12. Não se deve confundir, portanto, a questão do reconhecimento da personalidade jurídica da organização estrangeira com a necessidade de autorização para que a mesma possa exercer suas atividades em outro país por intermédio de constituição de filial, sucursal ou agência. A aprovação de seu ato constitutivo pelo governo federal será necessária quando a autorização resolver constituir estabelecimento no território pátrio, mas será dispensável para prática de negócios jurídicos válidos no Brasil, representação em juízo tanto no pólo ativo como no passivo ou exercício de direitos decorrentes de seus negócios realizados nesse país.

13. (...) Em observância ao disposto no artigo 11 da LICC, no artigo 32 do Código de Bustamante ou Convenção de Direito Internacional Privado e no artigo 3º da Convenção Interamericana sobre Personalidade e Capacidade de Pessoas Jurídicas de Direito Internacional Privado, sugere-se que a autorização passe a ser exigida tão-somente na hipótese de funcionamento de estabelecimento no Brasil, dispensando-se do procedimento de aprovação as organizações estrangeiras que desejem tão-somente exercer regularmente suas atividades no território nacional. A alteração desse procedimento não exclui, todavia, a possibilidade do governo brasileiro exigir a comprovação de que a pessoa jurídica existe conforme a lei de seu país, para que possa celebrar contratos ou outros tipos de ajustes com pessoas jurídicas brasileiras de direito público ou privado.”

(...)

18. O Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ/Nº 32/2009 foi elaborado para esclarecer dúvidas relacionadas ao funcionamento de Organizações Estrangeiras no Brasil (*lato sensu*), especialmente no que concerne à autorização conferida pelo Ministério da Justiça para exercício de suas atividades no território nacional.

19. Depreende-se do referido parecer que a dispensa da autorização pelo Ministério da Justiça para funcionamento de organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo, que não exercem atividades por meio de filiais, agências ou sucursais, deve-se ao fato dessa autorização ser totalmente desnecessária, via de regra, eis que o reconhecimento da sua personalidade jurídica se dá de pleno direito segundo a lei do país em que foi constituída.

20. Nesse ponto, cumpre destacar que Valério de Oliveira Mazzuoli diferencia o termo “funcionamento” do termo “atuação” das organizações estrangeiras no Brasil, e destaca as quatro hipóteses capazes de ligar uma pessoa jurídica no Brasil de acordo com a doutrina de Amilcar de Castro:

“Portanto, funcionar no Brasil (aqui operar permanentemente por meio de filiais, agências ou estabelecimentos) não é o mesmo que simplesmente atuar em território nacional. Para simples atuação, nenhuma autorização governamental é necessária.

Amilcar de Castro bem arremata, em suma, as quatro hipóteses capazes de ligar uma pessoa jurídica estrangeira ao Brasil: a) pretensão de deslocar a sede da empresa para o Brasil, a fim de aqui funcionar; b) conservar a sede no estrangeiro e ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos; c) conservar a sede no estrangeiro e exercer atividade no Brasil, sem manter aqui filial, agência ou estabelecimento; ou d) apenas recorrer aos tribunais brasileiros. Nas duas primeiras hipóteses, será necessária a aprovação dos seus atos constitutivos pelo governo brasileiro para que aqui funcionem, sujeitando-se à lei brasileira; nas duas últimas, desnecessário qualquer reconhecimento governamental, continuando a ser regidas pela lei do Estado em que se constituíram, podendo exercer aqui atividades, desde que não sejam contrárias à nossa ordem social.

As atividades que podem as pessoas jurídicas estrangeiras exercer no Brasil – para cuja realização dispensa-se a aprovação do governo – são aquelas de caráter isolado ou eventual, tais como a conclusão de negócios, tratativas, contratos etc. Se a vontade da empresa for estabelecer-se no Brasil para a prática estável (permanente, constante) de atos negociais, é dizer, de seu próprio objeto social ou comercial, a autorização de funcionamento será necessária. (...)

(MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Privado. 2ª edição. São Paulo: Forense, 2017, p. 382)

21. Por oportuno, Maria Helena Diniz assevera:

"Se a pessoa jurídica estrangeira conservar a sede no exterior, exercendo atividade no Brasil, desde que não contrarie a nossa ordem social, sem aqui manter filial, sucursal, agência ou estabelecimento, poderá efetivar atos negociais no Brasil, recorrer aos tribunais brasileiros, sem qualquer necessidade de autorização governamental, uma vez que não pretende aqui fixar agência ou filial, pois continuará obedecendo à lei do país de sua constituição. Se a pessoa jurídica deslocar sua sede para o Brasil, exercendo aqui suas atividades, ou se conservar sua sede no estrangeiro, abrindo aqui filial, sucursal, agência ou estabelecimento, deverá, para evitar fraude à lei, obter a aprovação de seu estatuto social ou ato constitutivo pelo governo federal brasileiro, sujeitando-se, então, à lei brasileira, uma vez que adquirirá domicílio no Brasil (CC, arts. 1.134 a 1.141) (...)."

(DINIZ, Maria Helena. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 370)

22. A exposição acima é relevante para destacar que existe uma distinção entre funcionamento de organizações e sociedades estrangeiras no território nacional, a atrair a exigência de prévia autorização por parte do Poder Executivo, e a simples atuação em âmbito nacional, que, via de regra, dispensa a necessidade de autorização.

23. A partir de tais lições, a conclusão que se pode tirar é de que, via de regra, a simples atuação de um organismo acreditado (organismo ou sociedade estrangeira) no País não exigiria uma prévia autorização por parte do Poder Executivo, ao passo que o funcionamento um organismo acreditado estrangeiro, com abertura de agência ou filial, exigiria.

24. Destarte, diante do arcabouço legal acima evidenciado, e em observância ao princípio da legalidade, percebe-se que o ordenamento pátrio já estabeleceu balizas para o funcionamento de organismos e sociedades estrangeiras em âmbito nacional.

25. O Inmetro, não há dúvida, pode regulamentar a acreditação, estabelecer requisitos para acreditação, mas esta regulamentação deve estar pautada, basicamente, em critérios técnicos. Vejamos:

**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: (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).

I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Commetro;  
II - elaborar e expedir regulamentos técnicos que disponham sobre o controle metrológico legal, abrangendo instrumentos de medição;  
III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal;  
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;

V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por competência que lhe seja delegada;

**VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade;**

VII - registrar objetos sujeitos a avaliação da conformidade compulsória, no âmbito de sua competência;  
VIII - planejar e executar atividades de pesquisa, ensino e desenvolvimento científico e tecnológico em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins;

IX - prestar serviços de transferência tecnológica e de cooperação técnica voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins;

X - prestar serviços visando ao fortalecimento técnico e à promoção da inovação nas empresas nacionais;

XI - produzir e alienar materiais de referência, padrões metrológicos e outros produtos relacionados;

XII - realizar contribuições a entidades estrangeiras congêneres, cujos interesses estejam amparados em acordos firmados entre si ou entre os respectivos países, como uma única ação;

XIII - designar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de caráter técnico nas áreas de metrologia legal e de avaliação da conformidade, no âmbito de sua competência regulamentadora;

XIV - atuar como órgão oficial de monitoramento da conformidade aos princípios das boas práticas de laboratório;

XV - conceder bolsas de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de tecnologia, de produto ou de processo, de caráter contínuo, diretamente ou por intermédio de parceria com instituições públicas ou privadas;

XVI - estabelecer parcerias com entidades de ensino para a formação e especialização profissional nas áreas de sua atuação, inclusive para programas de residência técnica;

XVII - anuir no processo de importação de produtos por ele regulamentados que estejam sujeitos a regime de licenciamento não automático ou a outras medidas de controle administrativo prévio ao despacho para consumo; e  
XVIII - representar o País em foros regionais, nacionais e internacionais sobre avaliação da conformidade. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 1º Para o exercício da competência prevista no inciso V do caput, o Inmetro poderá celebrar, com entidades congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, convênios, termos de cooperação, termos de parceria e outros instrumentos contratuais previstos em lei.

§ 2º As bolsas de que trata o inciso XV do caput poderão ser concedidas para estrangeiros que preencham os

requisitos legais para a permanência no País. (destacamos)

26. A exigência, para acreditação, de que o organismo estrangeiro venha a se estabelecer no Brasil seria mais restritiva do que a prevista ordinariamente na legislação, pois para simples atuação não seria necessária, em tese, uma autorização.

27. A acreditação tem por finalidade promover a confiança e segurança nas relações comerciais; o aumento de competitividade entre os agentes econômicos; a facilitação do comércio internacional; dentre outros, exercendo papel relevante no estímulo à ordem econômica, fundada na livre iniciativa, que possibilita a todos o exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, caput e § único da CF/88).

28. A Acreditação é o reconhecimento formal da competência dos Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC) para atenderem requisitos previamente definidos e realizar suas atividades com confiança. É uma ferramenta estabelecida em escala internacional para gerar confiança na atuação das organizações. Em tese, a regulamentação expedida pelo Inmetro, tem base legal, mas o foco da regulamentação na área de acreditação deve ser atingimento da objetivo da ferramenta, de gerar confiança.

29. É necessária, portanto, cautela por parte da Autarquia na introdução de requisitos não previstos na legislação ordinária com base em seu poder regulamentar, considerando especialmente os princípios trazidas pela de liberdade Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, de *liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas* e de *intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas*.

30. Nesse sentido, importante trazer à baila alguns dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. Vejamos:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

§ 3º O disposto neste Capítulo e nos Capítulos II e III desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o disposto no inciso X do **caput** do art. 3º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.

[...]

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a **liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;** (destacou-se)

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a **intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas;** e (destacou-se)

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

31. Informa, ainda, o referido diploma legal que, as propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados serão precedidos de análise de impacto regulatório, de forma a identificar seus possíveis efeitos e apurar a razoabilidade do impacto econômico. Nesse sentido, dispõem os artigos 4º e 4º-A:

### CAPÍTULO III

#### DAS GARANTIAS DE LIVRE INICIATIVA

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - **criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;** (destacou-se)

II - **redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;** (destacou-se)

III - **exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;** (destacou-se)

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - **aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;** (destacou-se)

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - **introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;** (destacou-se)

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos

do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas: (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)

I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos; (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021) (destacou-se)

32. Assim, temos que, em regra, a atividade econômica é franqueada à livre iniciativa, sendo restringida em determinadas hipóteses, a exemplo da demonstração de relevante interesse nacional; a legislação ordinária já contém previsões quanto à necessidade de autorização prévia, por parte do Poder Executivo, para funcionamento no país de organizações e sociedades estrangeiras; o poder regulamentar conferido à Autarquia é de natureza técnica, com objetivo de complementar a lei, conferindo-lhe efetiva aplicação; eventual regulamentação na esfera da acreditação mais restritiva do que a legislação ordinária, deve ser avaliada com cautela, havendo risco de ser tida como violadora de garantias de livre iniciativa previstas nos art. 4º e 4º-A da Lei de Liberdade Econômica.

33. Ademais, não se deve descurar, quando do exercício do poder regulamentar, da prévia análise de impacto regulatório, que deve conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificação da razoabilidade do seu impacto econômico.

34. No presente caso, levando em consideração apenas os elementos que foram fornecidos, os problemas administrativos suscitados e a ausência de estudos técnicos e administrativos mais robustos, não parece razoável, salvo melhor juízo, exigir, com requisito restritivo para acreditação, o funcionamento (via sede, filiais ou sucursais) de organismos estrangeiros para atuação no mercado interno.

### 3. CONCLUSÃO

35. Posto isso, levando em consideração apenas os elementos que foram fornecidos, os problemas administrativos suscitados e a ausência de estudos técnicos e administrativos mais robustos, sugere-se que não seja editada regulamentação na esfera da acreditação com a finalidade de exigir que os organismos estrangeiros acreditados tenham sede (CNPJ) no Brasil.

36. À consideração superior.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2024.

Estevan Tiago Borges dos Santos Bopp  
Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600008417202431 e da chave de acesso a529aa02

o



Documento assinado eletronicamente por ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP, 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 1752468282 e chave de acesso a529aa02 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-11-2024 16:00. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---