



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. 00397/2023/PFE-INMETRO/PGF/AGU

NUP: 52600.007964/2023-18

INTERESSADOS: DIMEL-DIRETORIA DE METROLOGIA LEGAL DO INMETRO

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: I - Minuta de Portaria de alteração normativa. Plano de Simplificação e Desburocratização do Inmetro. Possibilitar a simplificação de requisitos regulamentares aplicáveis ao credenciamento de oficinas permissionárias na área de óleo e gás, Portaria nº 457, de 17 de novembro de 2021. Análise Jurídica. II - Matéria disciplinada pelas Leis nºs 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999, pelos Decretos nºs 11.221, de 5 de outubro de 2022, 9.191, de 1º de novembro de 2017, e 10.139, de 28 de novembro de 2019. III - Poder normativo do Inmetro. Art. 3º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Juridicidade da proposta. IV - Recomendação de aprovação da minuta, desde que observadas as ressalvas desta manifestação.

Senhora Procuradora-Chefe,

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente encaminhado a esta Procuradoria Federal pela Diretoria de Metrologia Legal - Dimel, Despacho nº 332/2023/Dimel-Inmetro, para análise jurídica da minuta de portaria de alteração da Portaria nº 457, de 17 de novembro de 2021, com fundamento técnico de "...possibilitar a simplificação de requisitos regulamentares aplicáveis ao credenciamento de oficinas permissionárias na área de óleo e gás." – plano de simplificação regulatória do Inmetro.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos SEI:

- o Portaria Inmetro nº 457/2021_Oficinas Permissionarias – SEI nº 1614751;
- o Planilha Simplificação Regulatória_Seflu – SEI nº 1599327;
- o E-mail Demanda Diart – SEI nº 1605146;
- o Nota Técnica nº 112/2023/Seflu/Dgtec/Dimel-Inmetro – SEI nº 1605224;
- o Comunicação Interna nº 38/2023/Seflu/Dgtec/Dimel-Inmetro – SEI nº 1606026;
- o Anexo Ajuste de regulamento Portaria 160-2022 – SEI nº 1622639;
- o Nota Técnica nº 29/2023/Diart/Dimel-Inmetro – SEI nº 1629793;
- o Minuta de Portaria – SEI nº 1651982;
- o Nota Técnica nº 30/2023/Diart/Dimel-Inmetro – SEI nº 1651992;
- o Comunicação Interna nº 103/2023/Diart/Dimel-Inmetro - SEI nº 1652742;
- o Despacho nº 332/2023/Dimel-Inmetro – SEI nº 1652884.

3. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente, importante ressaltar que a análise da minuta por esta Procuradoria Federal cinge-se à constatação da conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição Federal, com as normas infraconstitucionais e com as regras de regência da tramitação e elaboração normativa. Não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à 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.

A) DA REGULARIDADE FORMAL E JURÍDICA

5. A presente proposição de portaria de alteração da Portaria nº 457, de 17 de novembro de 2021, com fundamento técnico de possibilitar a simplificação de requisitos regulamentares aplicáveis ao credenciamento de oficinas permissionárias na área de óleo e gás, está disciplinada pelas Leis nºs, 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999, pelos Decretos nºs 11.221, de 5 de outubro de 2022, 9.191, de 1º de novembro de 2017 e 10.139, de 28 de novembro de 2019.

6. Inicialmente, deve-se destacar que o poder regulamentar das autarquias encontra fundamento na lei, mediante remissão normativa. Não há atribuição constitucional primária dessa função - como ocorre com outras entidades, como por exemplo: a competência privativa do Presidente da República de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.

7. 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.

8. Sobre o tema, registra-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho[1]:

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.

9. Nessa linha, sobre a competência para a prática do ato, as Leis nºs 5.966, de 1973, artigo 4º, § 2º, e 9.933, de 1999, artigo 3º, I e IV, os Decretos nºs 11.221, de 2022, artigo 18, V, do Anexo I e 10.139, de 2019, artigos 5º e 6º, 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:

(...).

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;

(...)

Decreto nº 11.221, de 2022:

(...)

Anexo I

(...)

Art. 18. Ao Presidente do INMETRO incumbe:

(...)

V - regulamentar os assuntos pertinentes às competências e atividades do INMETRO;

(...)

Decreto nº 10.139, de 2019:

(...)

Atr. 5º Fica determinada a **revisão** e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto.

Art. 6º A competência para revisar e consolidar atos normativo é:

I - do órgão ou da entidade que os editou;

(...). (destacamos)

10. Destarte, diante do arcabouço legal acima evidenciado, verifica-se a competência do Inmetro para a edição do ato normativo proposto. Além do mais, percebe-se que o conteúdo da minuta não ultrapassa os limites legais, nem inova a ordem jurídica com a criação de direitos ou imposição de deveres que não os estritamente relacionados à lei – em perfeita harmonia com o princípio da legalidade.

11. No que concerne às exigências redacionais do Decreto nº 9.191, de 2017, a minuta (SEI nº 1651982) empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. A epígrafe está grafada em caracteres maiúsculos, o preâmbulo indica a autoridade competente para a prática do ato, bem como sua base legal. **Ressalta-se que a vigência do ato deverá observar o art. 4º do Decreto n. 10.139, de 2019.**

12. Desta sorte, quanto aos aspectos formais exigidos, conclui-se que a minuta em exame, além de ostentar amparo na legislação em destaque, atende às orientações do Decreto nº 9.191, de 2017, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal no Manual de Redação da Presidência da República.

13. Ultrapassada a análise da regularidade formal e jurídica da preposição, passa-se a análise do seu mérito.

14. Com efeito, pretende-se com a presente proposição a alteração da Portaria nº 457, de 17 de novembro de 2021 (Regulamento Técnico Metrológico consolidado relativo às condições que devem ser atendidas pelas sociedades empresárias e não empresárias (sociedades simples) que requeiram a autorização para fins de reparo e manutenção de instrumentos de medição regulamentados), com fundamento técnico de possibilitar a simplificação de requisitos regulamentares aplicáveis ao credenciamento de oficinas permissionárias na área de óleo e gás, consoante às diretrizes do plano de simplificação regulatória do Inmetro.

15. Sendo assim, consta dos autos a Nota Técnica nº 30/2023/Diart/Dimel-Inmetro – SEI nº 1651992, cujo conteúdo trata da **motivação e justificativa acerca da edição da minuta de portaria em análise**. Senão vejamos:

Assunto: **Alteração da Port. Inmetro 457/2021.**

INTRODUÇÃO

O presente processo diz respeito à implementação da demanda da Presidência sobre o **Plano de Simplificação e Desburocratização do Inmetro, que visa atender aos esforços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para redução do Custo Brasil, consistindo na revisão de atos normativos (regulamentos) da Dimel, baseada em ações de menor complexidade e entregas rápidas.**

Assim sendo, apresenta-se a conclusão do trabalho de revisão da Portaria Inmetro nº 103/2022, de 24 de março de 2022, que aprova a regulamentação técnica metrológica consolidado para tanques fixos.

RESULTADO DA SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA

A revisão da Portaria Inmetro nº 457, de 2021, consiste na aplicação de Simplificação Regulatória, instrumento de gestão do Estoque Regulatório. Desta forma, a partir de demandas apresentadas pelas partes interessadas, foi realizada análise no ato normativo que buscou eliminar requisitos, redundâncias e inconsistências a fim de facilitar a conformidade e reduzir encargos associados aos agentes regulados. O Quadro 1 apresenta os requisitos revisados e respectivas justificativas, incluindo os documentos em que constam os registros da análise das demandas.

O objetivo do conteúdo ora apresentado é possibilitar a simplificação de requisitos regulamentares aplicáveis ao credenciamento de oficinas permissionárias na área de óleo e gás. A demanda foi motivada pela Diart, de acordo com mensagem eletrônica anexada ao processo (1605146).

A contextualização do problema atual consta no processo 0052600.006917/2023-57, onde é evidenciado o apelo para que outros agentes, fora do sistema Inmetro, sejam autorizados a romper e afixar marcas de selagem.

Cumprе esclarecer que os sistemas de medição em discussão se destinam à definição das quantidades de petróleo, na exploração e produção, atividade regulada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o apoio da Dimel. O tema é fundamentado e regulamentado por norma e legislação específica INMETRO/ANP.

Tendo em vista a especificidade da atividade, é sugerido que os procedimentos sejam detalhados em norma específica, segue proposta de requisitos regulamentares. Para facilitar o entendimento, será indicado o tema, transcrito o texto em vigor, seguido de sugestão ou comentário:

REVISÃO

Quadro 1 - Simplificação Regulatória - Portaria Inmetro nº 457, de 17 de novembro de 2021 (...).

CONCLUSÃO

Entendemos que hoje o controle de lacres da forma que está sendo feito prejudica as operações de extração de petróleo e gás, trazendo prejuízos as operadoras e na obtenção dos royalties. Face ao exposto e tendo em vista os elementos constantes no processo em tela, primando pela transparência nos processos e agilidade nos controles metrológico nas áreas operacionais referentes a exploração de Petróleo e Gás, sugere-se a edição de portaria de revisão, de acordo com a minuta de portaria anexa (1616079), com vigência a partir da data de sua publicação. (grifamos)

16. Por fim, ressalta-se a necessidade de manifestação técnica sobre a realização ou dispensa de **Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos termos do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.**

17. Cotejando os termos da minuta em referência com a legislação que lhe subsidia, não se identifica nenhum aspecto relevante no que diz respeito à juridicidade e legalidade, capaz de obstar sua tramitação. **Ressalta-se, entretanto, para a avaliação da área técnica, que o disposto no item 6.6 do anexo é desnecessário. O poder de polícia do Inmetro (exercício de fiscalização) decorre da Lei nº 9.933, de 1999 (art. 3º, III) e o seu exercício independe de previsão em regulamento. Assim, sugerimos, conforme o entendimento técnico, a retirada do referido dispositivo.**

III - CONCLUSÃO

18. Ante todo o exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e à conveniência da prática do ato, manifesta-se pela viabilidade jurídica e legalidade do procedimento, **desde que observadas as recomendações desta manifestação - itens 16 e 17.** Sendo assim, opina-se pela aprovação da minuta de portaria de alteração da Portaria nº 457, de 17 de novembro de 2021 (Regulamento Técnico Metrológico consolidado relativo às condições que devem ser atendidas pelas sociedades empresárias e não empresárias (sociedades simples) que requeiram a autorização para fins de reparo e manutenção de instrumentos de medição regulamentados), a ser apreciada pela autoridade competente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2023.

MAXILIANO D'AVILA CÂNDIDO DE SOUZA
PROCURADOR FEDERAL
SIAPE Nº 1361556

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. P.55

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600007964202318 e da chave de acesso 7d78dac9



Documento assinado eletronicamente por MAXILIANO D'AVILA CÂNDIDO DE SOUZA, 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 1341549521 e chave de acesso 7d78dac9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAXILIANO D'AVILA CÂNDIDO DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-11-2023 10:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
