



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. 00422/2023/PFE-INMETRO/PGF/AGU

NUP: 52600.004008/2023-84

INTERESSADOS: DCONF - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: I - Minuta de Portaria. Alteração da Portaria Inmetro nº 231, de 18 de maio de 2021 - Consolidada. Requisitos de Avaliação da Conformidade para Capacetes para Condutores e Passageiros de Motocicletas e Similares. 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 05 de outubro de 2022, e 9.191, de 1º de novembro de 2017, e pela Portaria MDIC nº 2, de 4 de janeiro de 2017. III - Poder normativo do Inmetro. Art. 3º da Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Juridicidade da proposta. V - Aprovação da minuta, desde que observadas as recomendações desta manifestação.

Senhora Procuradora-Chefe,

I - DO RELATÓRIO

1. Retornam os autos a esta Procuradoria Federal, pela Diretoria de Avaliação da Conformidade - Dconf, Despacho nº 601/2023/Dconf-Inmetro - SEI n. 1678159, para análise jurídica da minuta de Portaria que altera a Portaria Inmetro nº 231, de 18 de maio de 2021 - Consolidada, Requisitos de Avaliação da Conformidade para Capacetes para Condutores e Passageiros de Motocicletas e Similares, nos termos da manifestação proferida na Nota Técnica nº 33/2023/Divet/Dconf-Inmetro.

2. Os autos foram instruídos, para os fins da presente análise, com os seguintes documentos SEI:

- o Carta - SEI n.1510361;
- o Despacho nº 201/2023/Dconf-Inmetro - SEI n. 1510368;
- o Despacho nº 135/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1510640;
- o E-mail_SEI - SEI n. 1510694;
- o Nota Técnica nº 12/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1523513;
- o Despacho nº 240/2023/Dconf-Inmetro - SEI n. 1629754;
- o Despacho nº 392/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1669889;
- o E-mail_SEI - SEI n. 1670127;
- o Nota Técnica nº 33/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1670249;
- o Portaria_Def_Capacetes_rev05 - SEI n. 1677498;
- o Despacho nº 405/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1677505;
- o Despacho nº 601/2023/Dconf-Inmetro - SEI n. 1678159.

3. É o relatório. Passo a opinar.

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 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.

A) DA REGULARIDADE FORMAL E JURÍDICA

5. A presente proposição, que altera a Portaria Inmetro nº 231, de 18 de maio de 2021 - Consolidada, Requisitos de Avaliação da Conformidade para Capacetes para Condutores e Passageiros de Motocicletas e Similares, 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 05 de outubro de 2022, e 9.191, de 1º de novembro de 2017, e pela Portaria MDIC nº 2, de 4 de janeiro de 2017.

6. Destaca-se, preliminarmente, que o poder regulamentar das autarquias é diretamente concedido pela lei, não há atribuição constitucional primária dessa função normativa - como ocorre com outras entidades, por exemplo: a competência privativa do Presidente da República de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, art. 84, IV, da CF/88.

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, e o Decreto nº 11.221, de 2022, artigo 18, V, do Anexo I, e pela Portaria MDIC nº 2, de 2017, artigo 105, V, do Anexo, 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.

(...)

§ 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:

(...)

I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro;

(...)

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:

(...)

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;

(...)

Art. 105 - Ao Presidente do Inmetro incumbe:

(...)

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

(...) (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 n. 9.191, de 2017, a minuta (SEI n. 1677498) 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 n. 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. Nesse sentido, consta dos autos a Nota Técnica nº 33/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1670249, **cujo conteúdo trata da motivação e justificativa acerca da edição da portaria em pauta**. Senão vejamos:

I - INTRODUÇÃO

A Diretoria de Avaliação da Conformidade – Dconf - encaminha para apreciação da Procuradoria Federal minuta de portaria definitiva que propõe a alteração da Portaria Inmetro nº 231/2021, a qual tramita pelo Processo Orquestra nº 2722346.

A presente Nota Técnica tem com o objetivo a análise das informações e solicitações de alterações pertinentes aos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Capacetes para Condutores e Passageiros de Motocicletas e Similares, aprovados pela Portaria Inmetro nº 446/2010, alterada pela Portaria Inmetro nº 456/2019, consolidadas e revogadas pela Portaria Inmetro nº 231/2021, conteúdo da reunião ocorrida em 26 de outubro de 2023, entre Inmetro e a Associação Nacional do Fabricantes e Atacadistas de Motocicletas - ANFAMOTO, constante do processo SEI nº 0052600.004460/2023-46.

II - HISTÓRICO

A Associação relatou que atualmente o setor vem encontrando dificuldades para cumprir a Portaria nº 231, de 2021, no que se refere a execução de todos os ensaios a serem realizados nos óculos solares internos, hoje ainda compreendidos no Regulamento como viseiras secundárias. Foi ratificado pela Associação que a atualização da norma no âmbito da ABNT encontra-se em fase

final de revisão aguardando para envio a Consulta Pública, e que sua atualização trará maior clareza ao escopo, definindo que os óculos internos solares deveriam ser avaliados somente no ensaio de poder refrativo e reconhecimento de luzes de sinalização. A Associação também informou que nova versão da norma técnica teve por base a normativa ECE, refletindo na norma nacional os mesmos ensaios realizados na UE para o produto em questão.

O pleito inicial da Associação que versava sobre a prorrogação de prazo para o cumprimento da Portaria, enquanto não ocorre a publicação da atualização da versão da Norma ABNT, foi revertido inicialmente para uma solução mais simples, que seria trazer para o regulamento a diferenciação dos produtos e consequentemente os ensaios cabíveis a cada um deles, dando maior clareza no Regulamento.

O Inmetro ratificou que, o aperfeiçoamento da medida regulatória, se priorizada na Agenda 2023-2024, se dará quando da publicação da nova versão pela ABNT e posterior revisão do Regulamento.

Diante do exposto foi solicitado à Associação a minuta final de revisão da ABNT 7471, datada de setembro de 2021, de forma alinhar melhor a solicitação do setor.

Foram constatadas diversas ambiguidades e diferenças técnicas entre a minuta ABNT e a última versão da ECE 22 0.6, publicada em agosto de 2021, dentre eles, adoção de termos em língua estrangeira para item cuja tradução traz ambiguidade ao texto, parâmetros diferentes para o mesmo ensaio na norma nacional e não execução da totalidade dos ensaios vigentes na norma estrangeira para o item motivador do pleito na minuta da norma nacional.

Em consulta e reunião com os dois únicos laboratórios acreditados para o produto, fomos informados que apesar de terem sido sinalizadas todas essas questões, a Comissão de Estudo optou por manter a minuta de norma ABNT mesclando versões diferentes da mesma ECE, e que a utilização da última versão da norma estrangeira solucionaria muitas questões vinculadas a reprovação/ aprovação de ensaios em viseiras de capacetes.

III – ANÁLISE TÉCNICA

Após análise técnica do normativo estrangeiro em comparação com a minuta nacional ABNT, e visando o alinhamento ao padrão europeu (visto não terem sido identificadas normas internacionais ISO que estabeleçam requisitos para viseiras de capacetes de motociclistas), apresentam-se os seguintes ajustes:

a) Inclusão das definições Viseira e Óculos solar interno (Sun shield), de forma a trazer mais clareza ao escopo do regulamento definindo melhor os ensaios definidos para cada um dos produtos.

4.9 Viseira

Elemento fixo ou destacável, podendo ser basculante, de material transparente, colocado diante dos olhos para protegê-los.

4.10 Óculos solar interno (Sun shield)

Elemento opcional de cor fumê, cristal ou colorido que não possui função de proteção. É utilizado em combinação com a viseira.

Nota1: Óculos solar interno não é considerado viseira.

b) Ajuste do critério de aceitação para o requisito de transmitância luminosa, bem como os ensaios a serem realizados nos óculos solares internos (Sun shield), tomando por referência a normativa estrangeira em sua última versão (requisitos para o ensaio de transmitância luminosa menos restritivos que os constantes na ABNT - atual em vigor e minuta atualizada), para o qual são consideradas as opções a seguir:

Opção 1: Transmitância luminosa $\tau_v > 20\%$ para o sun shield, sem necessidade de marcação – (aplicação do requisito 6.17.2.2 do ECE 22 - menor impacto, mais favorável ao setor):

Nota (válida para as Tabelas 2, 3, 4, 5 e 6): A viseira deve ter uma transmitância luminosa $\tau_v \geq 80\%$, relativa ao iluminante padrão D65. Uma transmitância luminosa $80\% > \tau_v \geq 35\%$ ou, no caso de viseira fotocromática e/ou de cristal líquido entre $80\% > \tau_v \geq 20\%$, é aceitável, sendo nesses casos necessária a marcação com a frase “SE COLORIDA, SOMENTE USO DIURNO” ou em inglês “IF TINTED, DAYTIME USE ONLY”, conforme item 4.6.4.1 da norma ABNT NBR 7471:2015. O óculos solar interno (sun shield) deve ter uma transmitância luminosa $\tau_v > 20\%$, relativa ao iluminante padrão D65.”

Opção 2: Transmitância luminosa $80\% > \tau_v \geq 35\%$ ou 20% para a viseira principal e para o sun shield, com necessidade de marcação (aplicação do requisito 2.8.1 e 6.16.3.4 do ECE 22 – maior impacto, menos favorável ao setor):

“Nota (válida para as Tabelas 2, 3, 4, 5 e 6): A viseira e o óculos solar interno (sun shield) devem ter uma transmitância luminosa $\tau_v \geq 80\%$, relativa ao iluminante padrão D65. Uma transmitância luminosa $80\% > \tau_v \geq 35\%$ ou, no caso de viseira fotocromática e/ou de cristal líquido entre $80\% > \tau_v \geq 20\%$, é aceitável, sendo nesses casos necessária a marcação com a frase “SE COLORIDA, SOMENTE USO DIURNO” ou em inglês “IF TINTED, DAYTIME USE ONLY”, conforme item 4.6.4.1 da norma ABNT NBR 7471:2015.”

Considerada a ambiguidade referente ao padrão de transmitância previsto no ECE 22, quando se confronta os itens 2.8.1 com o 6.17.2.2, é possível assumir que o motociclista tem o discernimento para considerar o uso limitado do sun shield (viseira colorida) no período da noite (o sun shield é opcional, para uso em combinação com a viseira principal, está sim obrigatória), não sendo premente, portanto, sob o aspecto da segurança, a necessidade da marcação (Opção 1).

IV – PROPOSIÇÃO DE ALTERAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO

O referido estudo técnico foi apresentado à Diretoria (reunião realizada com o Diretor Substituto Marcelo Monteiro em 17/11/2023), tendo sido recomendada a adoção da Opção 1 relatada na presente Nota Técnica.

Entretanto, considerado processo de revisão da norma em curso na ABNT, a necessidade de apresentação ao setor das questões técnicas relativas ao alinhamento da regulamentação brasileira à padrões internacionalmente reconhecidos, a necessidade de considerar a legislação de trânsito sobre a matéria, decidiu-se pela suspensão total dos ensaios de viseiras secundárias, por meio de Portaria Complementar, de forma a possibilitar a indução do processo de normalização em direção às expectativas do Inmetro e até que se realize o aperfeiçoamento da medida regulatória, a ser previsto na Agenda 2023-2024.

Ressalta-se que a decisão tomada também poderá afetar diretamente os laboratórios acreditados, que já vinham realizando ensaios no produto.

Em adição, foi dado como encaminhamento a emissão de Ofício à ABNT informando da necessidade de se buscar o alinhamento com práticas internacionalmente aceitas, evitando-se assim a criação de barreiras técnicas ao comércio.

A competência legal para a publicação dessa Portaria tem como base o âmbito de cobertura jurídica do art. 3º, IV, da Lei nº 9.933/99 e art. 1º, IV, do Decreto nº 6.275/07, que determina a competência do Inmetro para regulamentação técnica nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, abrangendo a segurança, proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, proteção do meio ambiente e prevenção de práticas enganosas de comércio. (grifamos)

15. Oportuno se tornar dizer que consta dos autos a manifestação técnica, Nota Técnica nº 12/2023/Divet/Dconf-Inmetro - SEI n. 1518570, cujo entendimento técnico caminha em sentido diverso ao apresentado na citada motivação/fundamentação para a alteração normativa em pauta. Esse fato indica que se trata de um tema complexo e que a análise de impacto regulatório se afigura conveniente.

16. Nesse passo, 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**. Eis, por oportuno, o que dispõe o referido Decreto:

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. (destaque acrescido)

17. Convém observar, como se depreende da norma acima citada, que a dispensa de AIR representa análise técnica que escapa das atribuições deste órgão de consultoria jurídica.

18. Por fim, ao cotejar 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. Sugerimos, entretanto, para avaliação da área técnica, a seguinte proposta de redação:

Art. 1º A Portaria Inmetro nº 231, de 2021, **para passa** a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 11. (...)”

§ 1º A partir 17 de abril de 2024, os fabricantes nacionais e importadores devem comercializar, para o mercado nacional, ...

III - CONCLUSÃO

19. 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 deste parecer**. Sendo assim, opina-se pela aprovação da minuta de Portaria que altera a Portaria Inmetro nº 231, de 18 de maio de 2021 - Consolidada, a ser apreciada pela autoridade competente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 06 de dezembro de 2023.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600004008202384 e da chave de acesso f08bc4ce



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 1361920503 e chave de acesso f08bc4ce 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: 07-12-2023 10:16. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
