



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA
CONSULTORIA JURÍDICA NACIONAL

PARECER n. 00156/2025/PFE-INMETRO/PGF/AGU

NUP: 52600.005184/2025-03

INTERESSADOS: DCONF - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO REGULATÓRIO. REGULAMENTAÇÃO NA ÁREA DA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE PELO INMETRO. LEI Nº 9.933, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR. LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019. DECRETO Nº 10.411 DE 30 DE JUNHO DE 2020. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO - ARR. COMPETÊNCIA E FORMA DOS ATOS E PROCEDIMENTOS.

1 - A análise de impacto regulatório - AIR, previamente à expedição dos regulamentos, ganhou status de obrigação legal com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica). O Regulamento a que se refere o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, é o Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

2 - A definição dos competências dos órgãos e autoridades de cada ente regulamentador em procedimentos de elaboração e expedição de atos normativos depende da Lei instituidora do ente, bem como de sua estrutura regimental.

3- A desconcentração como mecanismo organizacional que visa melhorar a eficiência da gestão estatal por meio da distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

4 - No Inmetro, a estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 11.221, de 5 de outubro de 2022, considerando as competências conferidas à Diretoria de Avaliação da Conformidade - Dconf, e, do modo geral, aos Diretores, entende-se adequado, sob a ótica da competência para o ato administrativo, que o encerramento da AIR, na área da avaliação da conformidade, assim como a dispensa da AIR, ocorram com ato de aprovação do Diretor da Dconf.

5 - A análise de impacto regulatório - AIR, sob a ótica da forma do ato administrativo, deve se encerrar através de “relatório” aprovado pelo chefe do órgão responsável pelo procedimento, diferentemente da dispensa de AIR, que pode ser feita mediante aprovação de “nota técnica”, considerando as regras do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

5 - A competência do Diretor para aprovar a AIR não prejudica a competência do Presidente para decidir sobre a regulamentação técnica, podendo este, em tese, optar pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, assim como por não agir ou adotar solução não normativa, desde que o faça de maneira fundamentada.

6 - A instituição de um dever de avaliação de resultados da atividade regulatória por parte dos entes reguladores representa um avanço na área da regulação, o qual se alinha com pensamentos e teorias próprias do Direito das Políticas Públicas.

7 - O Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, não estabelece regras relativas à forma a ser adotada no procedimento de elaboração da avaliação de resultado regulatório - ARR, de modo que o órgão competente possui discricionariedade, liberdade, para definir a forma que irá adotar. Do ponto de vista da competência, caberia, em princípio, ao Diretor do órgão aprovar a ARR, diante de sua responsabilidade por coordenar as atividades do órgão.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Diretoria de Avaliação da Conformidade - Dconf, com a finalidade de encaminhar consulta sobre a competência para decidir assuntos relacionadas à análise de impacto regulatório. Veja-se o teor da consulta:

RELATO DOS FATOS

Após a edição da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) houve a publicação de diversos Decretos Regulamentadores de suas determinações, dentre eles o Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório - AIR e dá uma série de regras relativas a procedimentos de qualidade regulatória ao Inmetro e outros órgãos reguladores que não são classificados com agências.

O Inmetro vem cumprindo com as determinações desde a entrada em vigor das mesmas, mas recentemente, em virtude de mudanças na organização interna da unidade, surgiram dúvidas relativas à adequação legal das rotinas e responsabilidades internas para aprovação de AIR e sua dispensa atualmente empregadas.

No momento, a Dconf está organizada de forma que a unidade interna, Divisão de Regulamentação Qualidade Regulatória - Direq, é a responsável pela condução dos estudos de Análise de Impacto Regulatório, incluindo a emissão de Nota Técnica de dispensa de AIR, e Avaliações de Resultado Regulatório - ARR, conforme regras

definidas no referido Decreto e de acordo com objetos e temas previstos na agenda regulatória vigente. Quando os estudos (AIR, dispensa ou ARR) estão finalizados, é assinada Nota Técnica (chamada no Decreto de Relatório) pelo(s) técnico(s) responsável(eis) e sua chefia imediata (Direq), sendo em seguida encaminhada, via Sei, com seus anexos cabíveis, para a Coordenação de Regulação e Avaliação da Conformidade - Corac, que tem a função de revisar tecnicamente o conteúdo de acordo com legislação e boas práticas. Finalizada essa análise com adequação legal e técnica, a Nota Técnica vai ao Diretor da Dconf que a analisa e, em caso de concordância, emite Despacho de aprovação da mesma.

Em atendimento às determinações do Decreto as Notas Técnicas de AIR, dispensa e de ARR são publicadas no site do Inmetro acompanhadas do Despacho do Diretor que as aprova. Essa publicação atualmente é feita pela Corac.

Ocorre que em nova leitura dos artigos de Decreto regulamentador citado (Decreto nº 10.411/2020), especialmente dos artigos 4 e 15 (a seguir copiados), surgiram dúvidas jurídicas sobre a obrigatoriedade de aprovação e aposição de assinatura do Sr. Presidente do Inmetro em todas as Notas Técnicas de AIR ou se podemos manter, dadas as competências da Dconf em estrutura regimental (Decreto nº 11.221/2022) e ordem de serviço recente (Ordem de serviço nº 1, de 24 de abril de 2025), a aprovação como delegada ao Diretor da Dconf.

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

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.

(...)

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado. (grifo nosso)

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da [Lei nº 12.527, de 2011](#).

Ainda no mesmo cenário, apresentamos outro quesito apenas para confirmação de interpretação da legalidade de rito interno mais flexível aplicado às Avaliações de Resultado Regulatório - ARR, previstas no mesmo Decreto, especialmente no artigo 13 a seguir copiado.

Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

§ 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

I - ampla repercussão na economia ou no País;

II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;

III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou

V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

§ 4º Os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR.

§ 5º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARRs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011. (grifo nosso)

FUNDAMENTAÇÃO

Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Decreto nº 11.221/2022, aprova a Estrutura Regimental do Inmetro

Ordem de serviço nº 1, de 24 de abril de 2025 - Inmetro

QUESITOS DE CONSULTA

1. Considerando o conteúdo do artigo 15, do Decreto nº 10.411/2020, especialmente o trecho "**A autoridade competente do órgão ou da entidade**", e dadas as competências legais da Diretoria de Avaliação da Conformidade - Dconf, é legalmente adequado entender que a decisão de aprovação de Análise de Impacto Regulatório (seu resultado - Nota Técnica) pode ser feita somente por ato (Despacho) do Diretor da Dconf?

1.1 Em caso negativo, é possível formalizar delegação de competência para a prática do ato pelo Diretor da Dconf?

2. A "**decisão fundamentada**" a se refere o artigo 4º do Decreto nº 10.411/2020 para a dispensa de AIR pode ser feita direta e isoladamente pelo Diretor da Dconf, dadas as suas competências legais?

2.1 Em caso negativo, é possível formalizar delegação de competência para a prática do ato pelo Diretor da Dconf?

3. Com base no conteúdo do artigo 13, do Decreto nº 10.411/2020, é legalmente aceitável afirmar que o resultado das Avaliações de Resultado Regulatório - ARR não tem forma de aprovação definida em lei e que, portanto, pode ter seu procedimento de aprovação interna feito de acordo com critérios apenas administrativos, desde que respeitados os demais critérios legais de divulgação e cabimento?

2. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da finalidade e abrangência do parecer

3. O presente expediente veio à Procuradoria Federal para análise prévia dos aspectos jurídicos deste feito. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir ao Instituto no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados.

4. Assim, insere-se nas atribuições funcionais dos membros da Procuradoria Federal a indicação ao gestor de possíveis riscos do ponto de vista jurídico na prática de atos administrativos e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

5. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe a seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, se parte da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

6. Corroborando o dito acima, vale trazer o que dispõe o Enunciado n. 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, aprovado e divulgado pela Consultoria-Geral da União, verbis:

BPC 7 – 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.

7. Finalmente, é dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as recomendações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observação dos apontamentos e recomendações será de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Releva anotar que a presente análise se baseia exclusivamente nos documentos acostados ao aludido processo administrativo até a presente data.

2.2 Aspectos gerais da regulamentação na área da avaliação da conformidade e da análise de impacto regulatório (AIR)

9. A consulta diz respeito à definição de competência de órgãos e autoridades do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, para prática de determinados atos em um contexto de elaboração e expedição de regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços.

10. A elaboração e a expedição desta espécie de regulamento pelo Inmetro encontra previsão no art. 3º, inc. IV, da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, *in verbis*:

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).

[...]

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

a) segurança; (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

c) proteção do meio ambiente; e (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

d) prevenção de práticas enganosas de comércio; (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

11. A realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR), previamente à expedição dos regulamentos, ganhou status de obrigação legal com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica). Nesse sentido, a regra do art. 5º, *in verbis*:

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 conterá 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.

12. O Regulamento a que se refere o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, é o Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

13. No Decreto nº 10.411, de 2020, estão previstas as regras gerais aplicáveis aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

14. Uma vez definido um problema regulatório, nos termos do art. 2º, inc. I, do Decreto nº 10.411, de 2020, a AIR seria o procedimento de avaliação prévia à edição de ato normativo no qual devem ser consolidadas informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão pelo ente regulamentador.

15. O procedimento se encerra, nos termos do art. 2º, inc. V, do Decreto nº 10.411, de 2020, com um relatório que deve conter os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

16. O Decreto nº 10.411, de 2020, não traz, logicamente, previsão de sobre qual seria o órgão e/ou a autoridades de cada ente regulador com competência para decidir, por exemplo, sobre dispensa ou adequação técnica da AIR.

17. O mesmo se pode dizer em relação ao órgão e/ou a autoridades responsável pela chamada avaliação de resultado regulatório - ARR. A ARR, nos termos do art. 2º, inc. III, do Decreto nº 10.411, de 2020, seria uma procedimento de verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

18. Por outro lado, seria em um momento posterior ao encerramento da AIR que ocorre a decisão do ente regulamentador. Após o encerramento da AIR, o ente regulamentador pode, em tese, optar pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, assim como pode optar por não agir ou adotar solução não normativas.

19. A definição dos competências dos órgãos e autoridades de cada ente regulamentador em procedimentos de

elaboração e expedição de atos normativos depende da Lei instituidora do ente, bem como de sua estrutura regimental.

20. No caso do Inmetro, a Lei nº 9.933, de 1999, estabelece a elaboração e expedição de regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços como uma competência da Autarquia, sem adentrar em minúcias, por exemplo, sobre os atos que seriam competência do Presidente^[1] e os atos que seriam competência dos Diretores de órgãos do Inmetro.

21. Como regra geral, na Administração Pública, os atos normativos que tratam das estruturas regimentais das entidades públicas se utilizam da desconcentração como mecanismo organizacional que visa melhorar a eficiência da gestão estatal por meio da distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica.

22. No Inmetro, isso não é diferente. A estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 11.221, de 5 de outubro de 2022, distribui internamente entre os diversos órgãos do Inmetro competências que seriam da Autarquia por força da Lei nº 9.933, de 1999. Essa divisão visa especializar funções, aumentar a eficiência administrativa e facilitar o controle interno.

23. No que interessa ao caso concreto, as competências previstas na estrutura regimental do Inmetro a serem analisadas, e que devem nortear a análise jurídica e a interpretação das regras relativas à AIR, seriam basicamente aquelas que estabelecem competências da Diretoria de Avaliação da Conformidade - Dconf, e do Presidente e dos demais dirigentes, conforme abaixo transcrito:

DECRETO Nº 11.221, DE 2022

[...]

ANEXO I

ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO

[...]

Dos órgãos específicos singulares

Art. 14. À Diretoria de Avaliação da Conformidade compete:

I - planejar, dirigir, orientar, coordenar e executar as atividades de regulamentação técnica de produtos, de insumos e de serviços, não metrológicos, sob a responsabilidade do INMETRO;

II - planejar, dirigir, orientar, coordenar e executar as atividades de apoio à provisão de esquemas de avaliação da conformidade;

III - orientar e educar os diferentes segmentos da sociedade nas questões relacionadas à segurança de produtos e serviços e sobre a provisão de esquemas de avaliação da conformidade;

IV - incentivar o desenvolvimento da normalização nacional nos temas relacionados à segurança de produtos e serviços e da avaliação da conformidade;

V - planejar, dirigir, orientar, coordenar e executar as atividades de controle pré e pós-mercado dos produtos, dos insumos e dos serviços, não metrológicos, sob a responsabilidade do INMETRO;

VI - fortalecer a participação do País nas atividades internacionais e no intercâmbio com entidades e organismos nacionais e internacionais, no âmbito da regulamentação de segurança de produtos e serviços, da avaliação da conformidade, do controle pré-mercado e da vigilância de mercado;

VII - elaborar regulamentos técnicos ou propor alternativas regulatórias para os produtos, os insumos e os serviços, não metrológicos, sob a responsabilidade do INMETRO;

VIII - coordenar as atividades de registro e anuência dos produtos, dos serviços e dos processos submetidos à regulamentação técnica de produtos, de insumos e de serviços, não metrológicos, sob a responsabilidade do INMETRO; e

IX - prestar orientação técnica à fiscalização de produtos e de serviços aos Órgãos Delegados e às Superintendências do INMETRO.

[...]

Do Presidente do INMETRO

Art. 18. Ao Presidente do INMETRO incumbe:

I - praticar todos os atos de gestão operacional, orçamentária e financeira, autorizar despesas e ordenar pagamentos;

II - representar o INMETRO em juízo ou fora dele;

III - supervisionar e coordenar as atividades dos órgãos integrantes do INMETRO;

IV - prestar contas de sua gestão ao Tribunal de Contas da União;

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

VI - submeter à aprovação do Ministério da Economia o regimento interno do INMETRO;

VII - praticar os atos de provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal do INMETRO, em decorrência de habilitação em concurso público, e exercer o poder disciplinar nos termos da legislação;

VIII - conceder aposentadoria aos servidores;

IX - avocar, para decisão ou para revisão, assuntos inerentes aos órgãos integrantes do INMETRO, sem prejuízo da continuidade do serviço e das atribuições previstas;

X - firmar, como representante legal do INMETRO, contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres;

XI - delegar atribuições de sua competência, exceto aquelas que, pela natureza do cargo ou por vedação legal, possam ser exercidas somente privativamente;

XII - criar Escritórios de Representação nos Estados, com a aprovação do Ministério da Economia, quando

necessário ao cumprimento pleno da missão institucional do INMETRO;
XIII - prestar suporte técnico e administrativo ao CONMETRO e aos seus comitês de assessoramento; e
XIV - atuar como Secretário-Executivo do CONMETRO.

[...]

Dos demais dirigentes

Art. 19. Aos Diretores, ao Chefe de Gabinete, ao Auditor-Chefe, ao Procurador-Chefe, ao Ouvidor, ao Corregedor, aos Coordenadores-Gerais e aos Superintendentes do INMETRO **incumbe planejar, dirigir e coordenar a execução das atividades vinculadas às suas respectivas unidades.**

(grifou-se)

24. Como regra geral, considerando as previsões estabelecidas pelo Decreto nº 11.221, de 2022, cabe à Dconf, além planejamento e elaboração dos regulamentos técnicos na área da avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, a proposição de alternativas regulatórias.

25. A identificação e comparação de alternativas regulatórias, bem como seus respectivos impactos, são elementos que devem estar presentes no relatório da AIR, nos termos previstos no art. 6º, incs. VI, VII e IX, do Decreto nº 10.411, de 2020. Tal constatação induz à conclusão de as atividades afetas à AIR na área de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços podem, de fato, serem entendidas como de competência da Dconf.

26. Feita essa análise geral, passa-se à análise específica das dúvidas suscitadas pela Dconf.

2.3 Aspectos específicos das competências dos órgãos e autoridades do Inmetro relacionadas à análise de impacto regulatório (AIR)

27. O primeiro questionamento formulado pela Dconf diz respeito à regra do art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020. A Dconf questiona se “a decisão de aprovação de Análise de Impacto Regulatório (seu resultado - Nota Técnica) pode ser feita somente por ato (Despacho) do Diretor da Dconf”. Veja-se a regra:

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.

28. O *caput* do art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020, indica que a autoridade do órgão responsável pela elaboração da AIR deve se manifestar sobre a adequação do procedimento, bem como indicar, de forma conclusiva, que a adoção da alternativa sugerida na AIR seria a melhor para enfrentar o problema regulatório.

29. O órgão responsável pela AIR (*na área da avaliação da conformidade*) é, sem dúvida, a Dconf. O Diretor da Dconf, nesse contexto, seria, em princípio, a autoridade responsável pela aprovação, diante de sua responsabilidade por coordenar as atividades do órgão.

30. Nesse ponto, entende-se que, sob a ótica da competência para o ato administrativo, é adequado que o encerramento da AIR ocorra com ato de aprovação do Diretor da Dconf. Não obstante, não haveria óbice à delegação.

31. Sob a ótica da forma ato administrativo, entretanto, me parece necessário que o encerramento do procedimento seja feito através de um “relatório” aprovado pelo Diretor da Dconf, e não mediante aprovação de Nota Técnica. Isso porque o art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020, é bastante claro ao determinar que o “relatório” de AIR é que deve subsidiar a decisão regulatória do ente. No mesmo sentido, a regra do art. 2º, inc. V, do Decreto nº 10.411, de 2020, indica que o relatório de AIR que encerra o procedimento. Veja-se:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

32. Nesse contexto, ainda que um questionamento sobre a forma do ato administrativo não tenha sido formulada, entende-se necessário fazer essa recomendação à Dconf.

33. Ainda, pelo que foi possível compreender na introdução ao primeiro questionamento, haveria dúvida sobre a necessidade de Presidente do Inmetro assinar, aprovar, a AIR. No meu entendimento, a resposta é negativa. O procedimento da AIR não precisa ser aprovado pelo Presidente, mas isso não quer dizer que o Presidente não tenha competência e nem deva avaliar o conteúdo e a conclusão expressa pelo procedimento.

34. Como dito anteriormente, encerrada a AIR, o ente regulamentador pode, em tese, optar pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, assim como pode optar por não agir ou adotar solução não normativas. A decisão sobre uma dessas opções seria do Presidente do Inmetro, que é a autoridade máxima do ente com competência para efetivamente expedir o regulamento técnico em nome do Inmetro.

35. Aliás, o art. 15 do Decreto nº 10.411, de 2020, seria indicativo de que, finalizada a AIR, o Presidente pode dar prosseguimento ao procedimento de regulamentação técnica para resolver o problema regulatório; pode decidir pelo retorno à fase de avaliação de impacto, determinando complementação da AIR pela Dconf; ou pode, ainda, decidir por não seguir exatamente a alternativa indicada na AIR como solução para o problema regulatório, desde que isso seja feito de forma fundamentada.

36. Sendo assim, como esses apontamentos, conclui-se a resposta ao primeiro quesito formulado pela Dconf.

37. O segundo quesito diz respeito à competência para decidir sobre dispensa da AIR. A Dconf questiona se a “decisão fundamentada” a se refere o art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, para a dispensa de AIR pode ser feita direta e isoladamente pelo Diretor da Dconf. A propósito, veja-se a redação do art. 4º:

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.

38. Na mesma linha da resposta elaborada ao primeiro quesito, entende-se que o Diretor da Dconf seria, em princípio, a autoridade responsável pela decisão de dispensa de AIR, diante de sua responsabilidade por coordenar as atividades do órgão. Não obstante, não haveria óbice à delegação.

39. Sob a ótica da competência para prática do ato administrativo, parecer adequado manter o procedimento atualmente adotado em relação às dispensas de AIR, considerando o descrito na consulta. Sob a ótica da forma do ato também não, pois no caso da dispensa, diferentemente do que o ocorre em relação à AIR, a nota técnica é citada como meio adequado para fundamentar a decisão.

40. Sendo assim, como esses apontamentos, conclui-se a resposta ao segundo quesito formulado pela Dconf.

41. O terceiro quesito diz respeito à avaliação de resultado regulatório - ARR, prevista em dispositivos do Decreto nº 10.411, de 2020. A dúvida suscita é se “*é legalmente aceitável afirmar que o resultado das Avaliações de Resultado Regulatório - ARR não tem forma de aprovação definida em lei e que, portanto, pode ter seu procedimento de aprovação interna feito de acordo com critérios apenas administrativos, desde que respeitados os demais critérios legais de divulgação e*

cabimento”.

42. A avaliação de resultado regulatório - ARR, foi conceitualmente definida pelo art. 2º, inc. III, do Decreto nº 10.411, de 2020, da seguinte forma:

Art. 2º...

[...]

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

43. Outras diretrizes relativas às ARRs foram estabelecidas pelos arts. 12, 13 e 23 do Decreto nº 10.411, de 2020, conforme a seguir exposto:

Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor.

Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

§ 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

I - ampla repercussão na economia ou no País;

II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;

III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou

V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

§ 4º Os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR.

§ 5º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARRs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

[...]

Art. 23. Os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações.

44. A regulação é uma forma de intervenção do Estado na economia. A regulação representa um conjunto de ações e normas estabelecidas pelo Estado com o objetivo de controlar, orientar e supervisionar o funcionamento de setores econômicos específicos.

45. A instituição de um dever de avaliação de resultados da atividade regulatória por parte dos entes reguladores representa um avanço na área da regulação, o qual se alinha com pensamentos e teorias próprias do Direito das Políticas Públicas. “A expressão política pública designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (GRAU, 2003). Em um Estado intervencionista, a realização de avaliações de resultados atrelados à implementação das políticas públicas é uma medida cada vez mais necessária como instrumento de legitimação da atividade do próprio Estado, já que toda a ação governamental exige recursos financeiros que advêm da sociedade, e o Estado tem o dever, constitucionalmente consagrado, de ser eficiente.

46. Voltando mais especificamente às ARRs, institucionalizadas pelo Decreto nº 10.411, de 2020, de fato, não houve determinação da forma a ser adotado nos atos administrativos que integram o procedimento de verificação dos efeitos decorrentes da edição dos regulamentos técnicos. Foi sinalizada apenas a possibilidade de agrupamento possibilidade de a avaliação “*ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos*”.

47. Nesse contexto, entende-se que, do ponto de vista formal, a Dconf possui discricionariedade, liberdade, para definir a forma que irá adotar nas ARRs. Do ponto de vista da competência, caberia, em princípio, ao Diretor do órgão aprovar a avaliação, diante de sua responsabilidade por coordenar as atividades do órgão. Não obstante, não haveria óbice à delegação. Recomenda-se, no entanto, que se seja levado em consideração que as ARRs serão divulgadas no sítio eletrônico do Inmetro, assumindo caráter institucional.

48. Sendo assim, como esses apontamentos, conclui-se a resposta ao terceiro quesito formulado pela Dconf.

3. CONCLUSÃO

49. Diante de todo o exposto, analisados os questionamentos formulados e respondidos os quesitos ao longo da fundamentação, tomando-se por base as disposições da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, e do Decreto nº 11.221, de 5 de outubro de 2022, o processo poderá ser devolvido ao órgão consulente.

50. Registra-se que, não obstante tenha sido citada na consulta a edição recente da Ordem de serviço nº 1, de 24 de abril de 2025, o seu conteúdo não foi analisado, na medida em que ela não consta dos autos e que regras sob as quais poderiam haver dúvidas não foram explicitadas ou questionadas.

51. Registra-se também que todos os apontamentos, as sugestões e recomendações realizadas na presente manifestação jurídica, em especial nos itens 30, 31, 33, 35, 38 e 47, tem por objetivo dar suporte para aprimorar, do ponto de vista jurídico, os procedimentos administrativos regulatórios adotadas pela Diretoria de Avaliação da Conformidade.

52. À consideração superior.

Porto Alegre, 2 de julho de 2025.

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) 52600005184202503 e da chave de acesso daebc696

Notas:

1. Excepcionalmente, nos arts. 11-A e 11-B, a Lei nº 9.933, de 1999, atribui competências especificamente ao Presidente da Autarquia, mas não se tratam de competências em matéria de regulação.



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 2687388631 e chave de acesso daebc696 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ESTEVAN TIAGO BORGES DOS SANTOS BOPP, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-07-2025 12:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE NACIONAL

DESPACHO n. 13168/2025/PFE-INMETRO/PGF/AGU

NUP: 52600.005184/2025-03

INTERESSADOS: DCONF - DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o PARECER n. 00156/2025/PFE-INMETRO/PGF/AGU por seus corretos fundamentos jurídicos.
2. À DCONF, para ciência.

Rio de Janeiro, 02 de julho de 2025.

MAÍRA CAUHI WANDERLEY
Procuradora Federal
PROCURADORA-CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52600005184202503 e da chave de acesso daebc696



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 2692594927 e chave de acesso daebc696 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAIRA CAUHI WANDERLEY, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-07-2025 21:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
