

Nota Técnica nº 2/2023/Diqre/Dconf-Inmetro

INMETRO/SEI/NÚMERO DO PROTOCOLO  
0052600.007649/2019-12

**Assunto: Nota Técnica de Avaliação de Dispensa de AIR - Regulamentação Técnica para Tubos Estruturados de Polietileno e Tubos de Concreto Destinados à Condução de Águas Pluviais e Esgoto com diâmetro acima de 200mm.**

A Nota Técnica refere-se ao pedido de manifestação da Diqre acerca da necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR prévio, à luz das determinações do Decreto nº 10.411, de 2020. Para tal análise foram encaminhadas a Nota Técnica nº 51 (1387985) e o arquivo SEI (1427660).

Inicialmente cumpre-se apresentar um breve histórico.

## 1. BREVE HISTÓRICO

O processo 0052600.007649/2019-12 inicia-se com a comunicação da PRF4 sobre audiência em 13 de junho de 2019 para tentativa de conciliação nos autos da Apelação Cível nº 5068955-06.2011.4.04.7100/RS (originária da Ação Civil Pública nº 5068955-06.2011.4.04.7100/RS), na qual estaria pendente julgamento de embargos de declaração opostos em face de acórdão desfavorável ao Inmetro. A decisão da sentença determinou "*à UNIÃO (por intermédio do CONMETRO - Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial: órgão sem personalidade jurídica própria) que imediatamente defina como prioritária a regulamentação dos tubos com diâmetro acima de 200mm (duzentos milímetros), tanto para tubos flexíveis de polietileno corrugado como para tubos de concreto, para o fim específico de escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário; e determinar ao INMETRO que expeça normas técnicas para regulação de tais produtos, para o fim específico de escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário e proceda à sua avaliação de conformidade, nos termos de sua competência técnica, dentro de um prazo de dois anos*".

Em 28 de outubro de 2021, o Sr. Estevan Tiago Borges dos Santos Bopp, Procurador Federal, informa na Cota n. 00564/2021/PFE-INMETRO/PGF/AGU (1049037) que "*o prazo para cumprimento, que se iniciou em 29/12/2017, foi suspenso em 11/04/2019, mas, segundo o informado pela PRF4, retomou seu curso em 17/09/2020, razão pela qual o INMETRO já estaria em mora e existe a possibilidade de que a parte autora requeira a cobrança de multa pela demora na regulamentação*".

Em 07 de julho de 2022, o Sr. Estevan Tiago Borges dos Santos Bopp, Procurador Federal, informa na COTA n. 00447/2022/PFE-INMETRO/PGF/AGU (1257092) que a "*Dconf deverá, imediatamente, dar continuidade ao cumprimento da decisão judicial e expedir regulamentação técnica o mais rápido possível, tendo em vista a multa diária que foi arbitrada na sentença*".

Em 20 de julho de 2022, o Sr. Carlos Alberto Valentim do Santos, Procurador-Chefe do Inmetro, informa no DESPACHO Nº 07010/2022/PFE-INMETRO/PGF/AGU (1269201), que "*para fundamentar o pedido de dilação processual necessita-se que o Inmetro apresente fato novo, bem como argumentos acerca da necessidade de cumprir os ritos procedimentais pertinentes, terá de ser instruído com documentação que demonstre farta e detalhadamente o cronograma previsto para cumprimento de cada etapa, com indicação concreta das fases já percorridas e dos resultados obtidos*".

Em 08 de agosto de 2022, o sr. Lenilton Duran Pinto Correa, Diretor da Diretoria de Avaliação da Conformidade, encaminhou o Ofício nº 139/2022/Dconf-Inmetro (1284167) contendo os

argumentos e documentos, incluindo cronograma previsto (1277048) de cada etapa ao Sr. Jeferson Thiago Sbalqueiro Lopes, procurador federal do NAP-Fin/PRF4.

Em 31 de agosto de 2022, o sr. Carlos Eduardo de Lima Monteiro e a sra. Millene Cleto da Fonseca, pesquisadores-tecnologistas em Metrologia e Qualidade, por meio da Nota Técnica nº 44/2022/Divet/Dconf-Inmetro (1306516), reportaram: *"em cumprimento ao cronograma de desenvolvimento do trabalho de elaboração de um Regulamento Técnico Inmetro para tubos de polietileno corrugado e de concreto para fins de escoamento de esgoto e águas pluviais, informamos que o Inmetro realizou, em agosto de 2022, visitas técnicas em duas fábricas, sendo uma para fabricação de tubos de concreto e outra para fabricação de tubos de polietileno corrugado, com o objetivo de conhecer melhor o processo produtivo dos referidos produtos e os ensaios realizados nos mesmos, para atendimento das normas técnicas vigentes"* e que *"prossequindo, foi apresentado outro ato normativo federal que balizou a atuação dos órgãos públicos recentemente, que foi o Decreto n.º 10139/2019, que estabeleceu a realização da "consolidação" dos regulamentos publicados, explicando quais eram as premissas desse Decreto e o que resultou esse trabalho. Contextualizado o que trata o Decreto n.º 10229/2020 e, por fim, o Decreto n.º 10411/2020, explicando que **qualquer ato regulatório deve ser precedido de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR)** Foi explicado que este último Decreto não está sendo aplicado ao trabalho que irá se desenvolver sobre tubos, devido à urgência trazida pela decisão judicial mas que, nesses casos, o órgão regulamentador é obrigado a realizar, em até 02 anos, uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)".*

Em 02 de dezembro de 2022, a Sra. Millene Cleto da Fonseca, pesquisadora-tecnologista em Metrologia e Qualidade, por meio da Nota Técnica nº 51/2022/Divet/Dconf-Inmetro, informa que *"a partir desta determinação judicial, o Inmetro iniciou o rito regulatório para a efetiva elaboração de Regulamentação Técnica para Tubos Estruturados de Polietileno e Tubos de Concreto destinados à Condução de Águas Pluviais e Esgoto, com a realização de reuniões e demais estudos técnicos pertinentes, envolvendo a participação das partes interessadas, culminando na elaboração de minuta de portaria que seguirá para consulta pública. É importante ressaltar que, tendo em vista a existência de diferentes normas de referência para os tubos estruturados de polietileno, se optou por elaborar uma regulamentação técnica sem associação à base normativa, cabendo ao fornecedor a comprovação de conformidade aos requisitos essenciais estabelecidos na referida regulamentação".*

## **2. DA ANÁLISE DA DISPENSA DE AIR PARA REGULAMENTAÇÃO DOS TUBOS COM DIÂMETRO ACIMA DE 200MM (DUZENTOS MILÍMETROS), TANTO PARA TUBOS FLEXÍVEIS DE POLIETILENO CORRUGADO COMO PARA TUBOS DE CONCRETO, PARA O FIM ESPECÍFICO DE ESCOAMENTO DE ÁGUAS PLUVIAIS E ESGOTO SANITÁRIO.**

De acordo com o disposto no Decreto nº 10.411/2020, que 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](#):

"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 higiene:

- 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."

**Descartam-se imediatamente as hipóteses dos incisos III ao VIII**Do inciso III, por não haver baixo impacto na edição do ato normativo; do inciso IV, não se tratar de uma atualização, mas de novo ato normativo; do inciso V, por não se tratar de regulação de mercados financeiros e afins; do inciso VI, por não visar manter convergência a padrões internacionais; do inciso VII, por não haver objetivo de redução de custos regulatórios; do inciso VIII, por não se tratar de revisão de normas desatualizadas em relação ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.

**A hipótese do inciso II também pode ser descartada.**O ato normativo (Portaria Inmetro) em questão, por ter sido determinado por decisão de sentença judicial está "*destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior*", porém a sentença judicial, apesar de não permitir a alternativa não-ação por parte do Inmetro, permitiu que houvesse diferentes alternativas regulatórias com diferentes possíveis impactos.

**Quanto à dispensa por urgência (hipótese do inciso I),** segundo a Instrução Normativa SEAE nº 60/2022, que orienta as definições usadas no Decreto nº 10.411/2020:

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...

XII - hipótese de urgência - situações em que configurem:

a) iminente risco à saúde, entendido como aquele em que a ausência ou o diferimento em seis meses, ou em período correspondente à média de tempo de execução de AIR do órgão, da edição do ato normativo ocasiona aumento expressivo de riscos à saúde pública ou sanitária;

b) iminente risco à segurança nacional, entendido como aquele em que a ausência ou o diferimento em seis meses, ou em período correspondente à média de tempo de execução de AIR do órgão, da edição do ato normativo ocasiona no aumento expressivo de riscos à segurança nacional;

c) caso fortuito ou força maior que possam causar prejuízo ou dano irreparável ou de difícil reparação aos regulados, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade, desde que a contenção aos danos seja prejudicada substancialmente na ausência ou diferimento em seis meses, ou em período correspondente à média de tempo de execução de AIR do órgão, da edição do ato normativo;

d) prazo definido em instrumento legal inferior a seis meses ou a período correspondente à média de tempo de execução de AIR do órgão.

Considera-se que não foram encontrados riscos iminentes à saúde (alínea a), à segurança nacional (alínea b), nem foram encontrados caso fortuito ou força maior que possam causar prejuízo ou dano irreparável ou de difícil reparação aos regulados, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade (alínea c). **Apesar da sentença proferida ter estabelecido o prazo de 2 anos para edição do ato normativo, o Inmetro está em mora desde 17/09/2020 e, mesmo após as diversas apelações que suspenderam o prazo de execução da sentença, teve aprovada em 19 de agosto de 2022, mediante cumprimento estrito de cronograma, a mais recente dilação de 8 meses de prazo para edição do regulamento (1269201).** Segundo o estudo "Modelo Regulatório do Inmetro - Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo" (SEI 0052600.001377/2019-39 - (0391049), pág 70) o Inmetro levava, até aquele momento, em média, 9 meses para desenvolver os AIR de regulamentos e, depois de aplicar as diretrizes e orientações do Guia de AIR da Casa Civil (2018), esse tempo passou a 18 meses. Portanto, entende-se que o prazo definido em instrumento legal é inferior ao período correspondente à média de tempo de execução de AIR do órgão (alínea d).

**Conclui-se assim que a AIR para regulamentação dos tubos com diâmetro acima de 200mm (duzentos milímetros), tanto para tubos flexíveis de polietileno corrugado como para**

**tubos de concreto, para o fim específico de escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário pode ser dispensada por motivo de urgência.**

Observa-se que o art. 4º do Decreto nº 10.411/2020 faz algumas exigências em caso de dispensa de AIR por urgência:

§ 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;

...

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."

Esta Nota Técnica destina-se a cumprir às exigências dos § 1º, § 2º e § 3º do Art. 4º do Decreto nº 10.411/2020. Discute-se a seguir **como subsidiar a ARR prevista para 3 anos após a entrada em vigor do regulamento**, conforme prevê o Art. 12.

### **3. DA IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO, DOS OBJETIVOS A SER ALCANÇADOS E DOS SUBSÍDIOS AO FUTURO ARR**

O acórdão da APELAÇÃO CÍVEL Nº 5068955-06.2011.4.04.7100/RS no TRF4 afirma:

"4. Não obstante entenda pela obrigatoriedade de observância das Normas ABNT, em sede das relações jurídicas consumeristas, **para garantir, no caso, que ocorra o efetivo exercício de poder de polícia pelo INMETRO** determina-se ao CONMETRO que imediatamente defina como prioritária a regulamentação dos tubos com diâmetro acima de 200mm, tanto para tubos flexíveis de polietileno como de concreto, para o fim específico de escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário; tendo em conta **o potencial risco de tais produtos**.

5. Atividade que deve ser regulamentada e não somente normalizada, fazendo com que o INMETRO seja compelido a expedir normas técnicas para regulação de tais produtos e proceder à sua avaliação de conformidade, nos termos de sua competência técnica.

6. Os tubos fabricados, comercializados e utilizados para escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário, independentemente do material que sejam feitos, porque **oferecem grau, no mínimo, considerável de risco à saúde, à segurança dos cidadãos (inclusive à vida) e ao meio ambiente**, devem ser objeto de normalização e objeto de regulação obrigatória pelo Poder Público.

7. Não ocorre atuação do Poder Judiciário na condição de legislador positivo em casos de omissão ou inconstitucionalidade dos atos demais poderes, o que ocorre quando constatada a omissão do poder público relativamente **ao risco de vazamento e comprometimento do solo e dos lençóis freáticos** com os produtos que correm por tubulação de dimensão superior a 200mm, fabricados em material polietileno corrugado (Tubos Flexíveis Corrugados de Polietileno).

8. No processo de regulamentação, o INMETRO pode seguir as regras da ABNT, aprovando-as e registrando-as, ou **pode, também, optar por não as utilizar caso entenda que não são adequadas**. Nessa situação, realizará estudos e buscará outros parâmetros para fazer a regulamentação, cabendo à entidade regulamentadora (INMETRO) fazer uma análise crítica acerca das normas da ABNT, tendo em vista se tratar de uma entidade privada." (grifo nosso)

Deduz-se pelo Acórdão que o **problema regulatório é, por hipótese, o potencial risco à saúde, à segurança e à vida dos cidadãos e ao meio ambiente e, mais especificamente, o risco de vazamento e comprometimento do solo e dos lençóis freáticos**, provocado por tubos fabricados, comercializados e utilizados para escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário, **independentemente do material que sejam feitos**. Importante mencionar que, apesar dos potenciais riscos citados, o problema regulatório é hipotético porque a sentença "teve por base

exclusivamente os argumentos, elementos e documentos apresentados pelas partes, sem que houvesse produção de prova pericial no curso da demanda no sentido de que a ausência da normatização e da regulamentação pretendidas acarrete efetivamente riscos à segurança e à saúde da população" (Informe n. 00014/2018/PFE-INMETRO/PGF/AGU - 0046649).

A alternativa regulatória inicialmente escolhida pelo Inmetro foi a **Regulamentação Técnica com avaliação da conformidade voluntária**, ou seja, não exige-se que os fornecedores (fabricantes, importadores e comerciantes) demonstrem a adoção dos requisitos de desempenho, antes do fornecimento ao mercado. Todos os produtos no mercado devem apresentar o desempenho requerido pelo regulamento técnico, independentemente da norma técnica que adotarem, e estarão sujeitos à fiscalização do Inmetro e seus órgãos delegados.

O objetivo dessa alternativa é:

**Objetivo específico/meio:** Reduzir o fornecimento no mercado de tubos para escoamento de água pluviais e esgoto sanitário com desempenho inferior ao requerido.

**Objetivo geral/fim:** Minimizar a ocorrência de vazamentos decorrentes de tubos para escoamento de águas pluviais e esgoto sanitário com desempenho inferior ao requerido.

Para evidenciar o cumprimento desses objetivos e subsidiar a futura ARR após 3 anos do início da vigência do regulamento, **alguns indicadores de monitoramento sugeridos** são:

a ) **quantidades de tubos de plástico e de tubos de concreto**, fabricados, importados ou comercializados, classificados quanto à destinação (escoamento de chuvas, de esgoto e outros), no mercado nacional;

b) **quantidade de tubos, por tipo de norma técnica declaradamente adotada** (ABNT NBR ISO 21138:2016; ABNT NBR 8890:18; DNIT 094/2014 – EM; Diretriz N° 13 SINAT 2018; ASTM F 2648/F2648M – 13; AASHTO M 294-18; outra; nenhuma norma), no mercado nacional;

c) **quantidades de tubos em uso**, categorizados por tipo de material e norma técnica adotada, **que apresentaram vazamentos** relacionados ao desempenho inferior ao requerido pelo regulamento, no Brasil;

d) **quantidade de falhas de desempenho**, ocorridas em tubos em uso, por tipo de não conformidade aos requisitos previstos no regulamento técnico do Inmetro, no Brasil;

e ) **perfil do mercado brasileiro de fornecedores dos tubos**: quantidade de fornecedores, produção média, origem, porte (por faturamento ou número de empregados), tempo de participação no mercado de tubos, entre outros;

f ) **perfil do mercado brasileiro de consumidores dos tubos**: quantidade de compradores, quantidades e valores médios de compra, finalidade de uso dos tubos comprados, entre outros.

**É fundamental que haja o monitoramento periódico dos indicadores.** O monitoramento dos indicadores deve ser iniciado próximo ao momento da publicação da portaria do regulamento para criação da linha de base dos indicadores a partir da qual poder-se-á evidenciar os efeitos da intervenção regulatória. Depois, próximo ao início do prazo de implementação das medidas, se houver, e repetidamente em intervalos de no máximo 1 ano antes de se completarem os 3 anos de vigência exigidos para a ARR.

**Também é importante que sejam planejadas as estratégias de vigilância de mercado antes da publicação do ato normativo.** As estratégias planejadas podem requerer ensaios de produtos recolhidos periodicamente no mercado e, em consequência, apoio das redes de organismos de avaliação da conformidade, de fornecedores e de consumidores para a efetividade dos ensaios.

#### 4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Esta Nota refere-se a uma alternativa "inicialmente escolhida" pois a alternativa apresentada pela Minuta de Portaria de Consulta Pública (1427660) ainda poderá sofrer modificações.

Não foi considerada a possibilidade de não haver problema regulatório nem a alternativa de não-ação, pois a sentença "teve por base exclusivamente os argumentos, elementos e documentos apresentados pelas partes, sem que houvesse produção de prova pericial no curso da demanda no sentido de que a ausência da normatização e da regulamentação pretendidas acarrete efetivamente riscos à segurança e à saúde da população" (Informe n. 00014/2018/PFE-INMETRO/PGF/AGU - 0046649).

A urgência configurada pela determinação judicial de uma regulamentação não permitiu que fossem analisados os impactos desta e de outras alternativas como a regulamentação técnica com avaliação da conformidade pré-mercado compulsória (certificação, inspeção ou declaração dos fornecedores), e com que normas técnicas a avaliação da conformidade pode ser feita. Entretanto, diante dos indicadores de monitoramento e da ARR realizada em 3 anos após a vigência do regulamento, poder-se-á analisar melhor o problema regulatório, outras alternativas e seus impactos, visando melhor intervenção regulatória.

Reitera-se que esta Nota Técnica **RECOMENDA que a AI** para regulamentação dos tubos com diâmetro acima de 200mm (duzentos milímetros), tanto para tubos flexíveis de polietileno corrugado como para tubos de concreto, para os fins específicos de escoamento de águas pluviais ou de escoamento de esgoto sanitário, **pode ser dispensada por motivo de urgência.**

Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2023.



DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE COM FUNDAMENTO NO  
ART. 6º, § 1º, DO [DECRETO Nº 8.539, DE 8 DE OUTUBRO DE 2015](#) EM  
01/02/2023, ÀS 14:53, CONFORME HORÁRIO OFICIAL DE BRASÍLIA, POR

**MARCELO ALMEIDA GADELHA**

Chefe da Divisão de Qualidade Regulatória, Substituto(a)

A autenticidade deste documento pode ser conferida no  
site

[https://sei.inmetro.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.inmetro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0),  
informando o código verificador **1431181** e o código CRC  
**806DD493**.



**Referência:** Este Modelo integra os documentos da qualidade do Gabin/Presi e está referenciado à  
NIG-Gabin-030 - Rev. 012, publicada no Sidoq em Jun/2019.

sgqi@inmetro.gov.br