



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DO REGULAMENTO GERAL

FASE 01:

Identificação do problema

Identificação dos atores afetados pelo problema

Identificação da base legal

Definição dos objetivos

Nota Técnica nº 4/2020/Diqre/Dconf-Inmetro

Processo SEI n.º 0052600.015384/2019-18

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2020.

// AUTORES

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA – INMETRO **DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE**

GRUPO DE TRABALHO

Roberta de Freitas Chamusca (Coordenadora)

Analista Executiva em Metrologia e Qualidade

Divisão de Qualidade Regulatória

Alessandra Julião Weyandt

Pesquisadora Tecnologista em Metrologia e Qualidade

Divisão de Verificação e Estudos Técnico-Científicos

Millene Cleto da Fonseca

Pesquisadora Tecnologista em Metrologia e Qualidade

Divisão de Verificação e Estudos Técnico-Científicos

// APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica apresenta os elementos iniciais da Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Regulamento Geral, no âmbito do Novo Modelo Regulatório do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Os elementos iniciais compõem o que chamamos aqui de "Fase 1" da AIR e incluem a Identificação dos Problemas, a Identificação dos Atores afetados pelos Problemas, a Identificação da Base Legal e a Definição dos Objetivos, seguindo o [Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório](#) publicado pela Casa Civil da Presidência da República em 2018.

Este documento será colocado em tomada de subsídios durante 45 dias, no período de 16 de janeiro a 29 de fevereiro de 2020. A tomada de subsídios é um processo sistemático de solicitação e coleta de dados, informações e opiniões das partes interessadas para subsidiar o desenvolvimento dos estudos regulatórios, visando também à transparência e à participação no processo regulatório do Inmetro.

Ao submeter este estudo para a participação social, esperamos validar os problemas regulatórios aqui apresentados, obter mais informações sobre como os diversos atores são afetados pelos problemas, confirmar a competência legal do Inmetro para atuar sobre os problemas identificados e, também, ratificar os objetivos definidos.

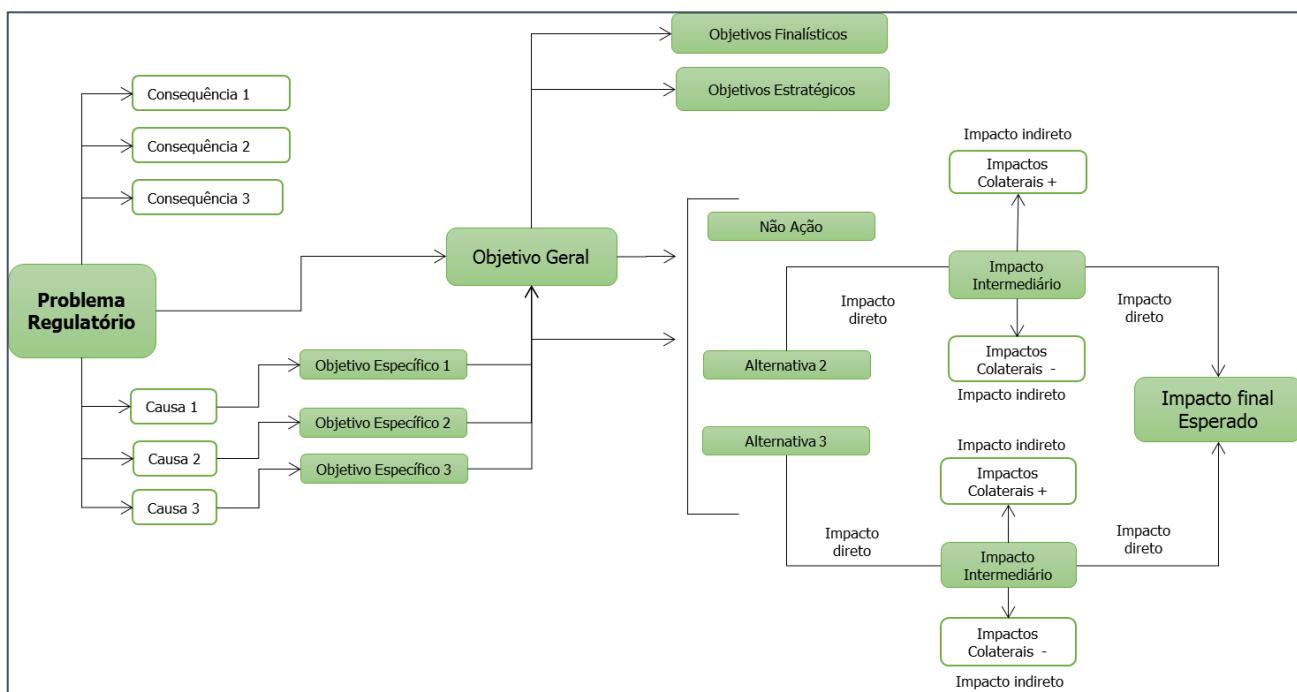
Além de preencher o formulário de contribuições, que está disponível na página da tomada de subsídios (<http://www4.inmetro.gov.br/tomadadesubsídios>), os participantes também poderão enviar suas contribuições em outros formatos (documentos, relatórios, ofícios etc.) caso queiram fazer sugestões de modificações, exclusões e inclusões ao texto da AIR. Todas as contribuições (formulário e demais documentos) deverão ser enviadas ao Inmetro através do endereço eletrônico tomadadesubsídios@inmetro.gov.br.

As contribuições recebidas pelo Inmetro serão analisadas e consideradas para a formulação de alternativas de ação para solução dos problemas regulatórios definidos nesta AIR. Participe e contribua para a construção do Novo Modelo Regulatório do Inmetro!

// IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A identificação do problema regulatório é a primeira etapa da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Trata-se de um elemento-chave da AIR, pois “somente a partir de uma definição clara do problema, de suas causas e consequências, será possível identificar as possíveis soluções e escolher a melhor alternativa de ação para os objetivos desejados” (CASA CIVIL, 2018, p.36). Como mostra o esquema da Figura 1 a seguir, todo o trabalho analítico desenvolvido ao longo de uma AIR tem como ponto de partida o problema regulatório.

Figura 1. Esquema simplificado do processo de AIR.



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o Guia Orientativo para a Elaboração de AIR da Casa Civil (2018), a definição do problema regulatório deve ser orientada pelas seguintes questões:

- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema?
- Qual a natureza do problema (falha de mercado, falha regulatória, falha institucional, etc.) e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre, com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito?

Apresentaremos, inicialmente, a análise do contexto (ver capítulo 1). Em seguida, tendo-se como referência as perguntas anteriores, abordaremos no capítulo 2 cada um dos três problemas identificados, que estão relacionados à regulamentação vigente.

1. ANÁLISE DE CONTEXTO

O ponto de partida para a identificação dos problemas incluiu a análise do contexto interno do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), mais especificamente da atuação do Instituto na atividade de regulamentação de insumos, produtos e serviços. O contexto interno, apresentado no item 1.1, aborda de forma sucinta como surgiu a proposta de um Regulamento Geral e como ele se insere no novo modelo regulatório do Inmetro.

Os problemas regulatórios foram também considerados a partir da análise do contexto externo ao Inmetro, apresentado no item 1.2, dando enfoque às diretrizes do novo governo federal em prol do desenvolvimento e crescimento econômico do país. Ao final, no item 1.3, fazemos a conexão entre o novo modelo regulatório do Inmetro e a nova agenda político-econômica do governo federal.

1.1. CONTEXTO INTERNO

A proposição do desenvolvimento de um Regulamento Geral surgiu do [estudo elaborado por Costa et al \(2019\)](#), que embasou a decisão do Inmetro de adotar um novo modelo regulatório em substituição ao modelo vigente, após constatação de que esse modelo não está sendo efetivo para o alcance dos objetivos institucionais do Inmetro. A baixa performance do modelo regulatório em vigor foi demonstrada a partir de indicadores de focalização, cobertura, *compliance* e de eficiência operacional e de alocação de recursos¹.

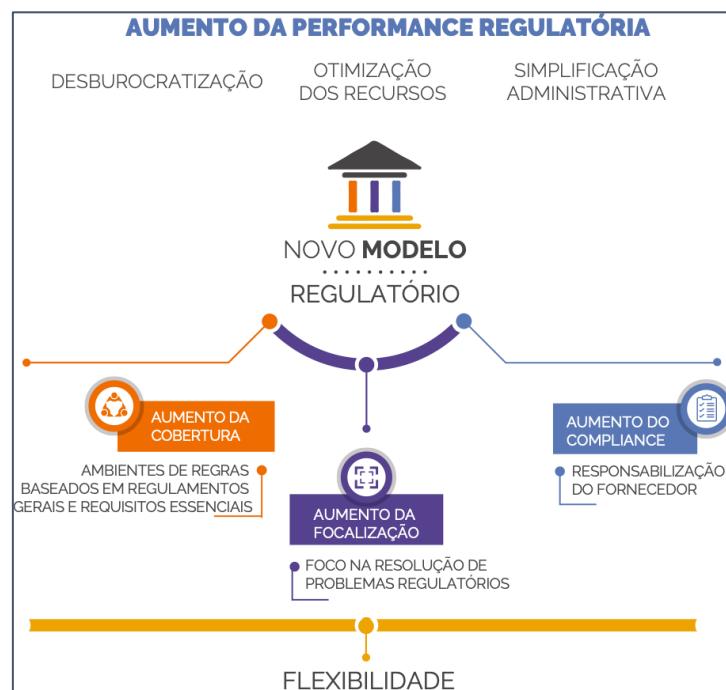
O novo modelo regulatório proposto pelo Inmetro tem a finalidade de elevar a performance regulatória, reduzir a carga administrativa e estimular a inovação e a competitividade do setor produtivo, modificando a forma como o Instituto formula regras, exerce o monitoramento e induz a mudança de comportamento dos agentes regulados². Esse novo modelo tem a flexibilidade como princípio fundamental, pois, como enfatiza a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o contexto atual de rápida evolução e mudança dos mercados requer que os reguladores adotem modelos de atuação flexíveis (OECD, 2018).

O novo modelo, que está em processo de construção, será estruturado a partir de três pilares, tal como apresentado na Figura 2. O primeiro pilar é representado pelo ambiente normativo, que será baseado em regulamentos gerais e requisitos essenciais, de forma a aumentar a cobertura do escopo legal e a reduzir o número de regras prescritivas. O segundo pilar está relacionado à mudança de foco da nova atuação regulatória do Inmetro, que pretende priorizar a resolução de problemas regulatórios, fortalecendo as atividades de vigilância de mercado. O terceiro pilar traduz as estratégias para promoção do aumento da responsabilização dos entes regulados para elevar o nível de *compliance*.

¹ A avaliação apresentada no estudo de COSTA et al (2019) não inclui a avaliação da efetividade da atuação regulatória na área metrológica (instrumentos de medição e produtos pré-medidos).

² <http://www4.inmetro.gov.br/novo-modelo-regulatorio>.

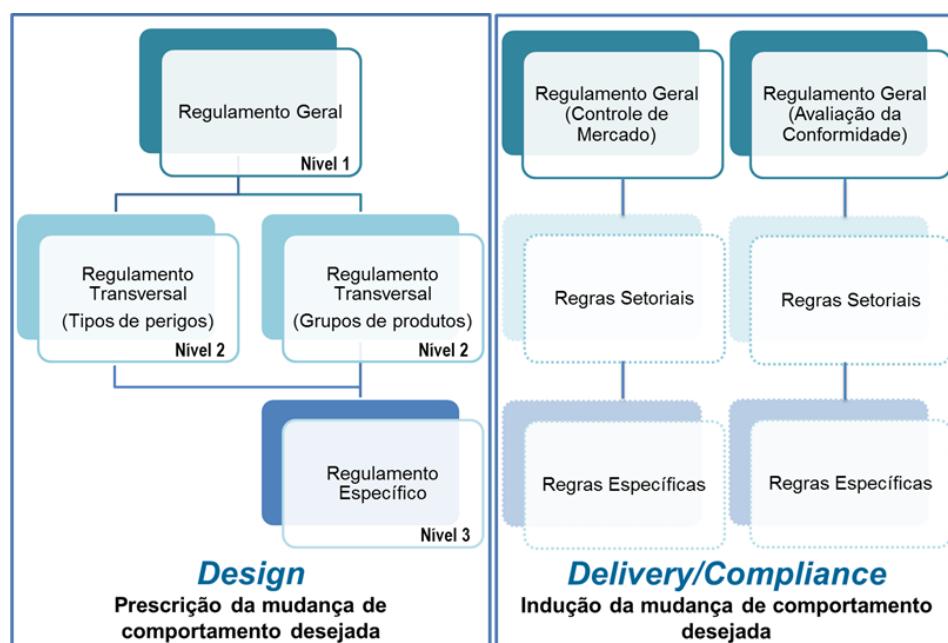
Figura 2. Esquema do novo modelo regulatório do Inmetro.



Fonte: Elaboração própria.

O Regulamento Geral que motiva a elaboração desta Análise de Impacto Regulatório (AIR) é parte do ambiente normativo do novo modelo regulatório. Como ilustrado na Figura 3, esse ambiente será formado por três níveis de regulamentos, categorizados em dois grupos de regras. O primeiro grupo inclui as regras de prescrição da mudança de comportamento desejada e o segundo grupo abrange as regras de indução da mudança de comportamento. O Regulamento Geral de que tratamos aqui está inserido no primeiro grupo.

Figura 3. Ilustração do ambiente normativo no novo modelo regulatório.



Fonte: Costa et al (2019).

No âmbito do novo modelo regulatório, é previsto que o Regulamento Geral seja um regulamento de primeiro nível, funcionando como uma espécie de regulamento guarda-chuva, que define os requisitos gerais aplicados a todos os entes regulados. Os benefícios da criação desse Regulamento Geral, segundo Costa et al (2019), consistiriam no aumento da cobertura, no aumento da responsabilização dos entes regulados, no aumento da eficiência no tratamento de novos problemas regulatórios e no aumento da previsibilidade para o setor regulado.

1.2. CONTEXTO EXTERNO

Dados levantados pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, 2019) mostram que o Brasil segue ainda em situação desfavorável no ranking global de competitividade, figurando na 71^a posição em uma lista que engloba 141 economias, tendo subido apenas uma posição em relação ao ano anterior. Em comparação com os demais países da América Latina e Caribe, o Brasil está atrás do Chile (mais bem colocado da região, em 33^a posição), do México (48^a), do Uruguai (54^a), da Colômbia (57^a), da Costa Rica (62^a), do Peru (65^a) e do Panamá (66^a).

O índice global de competitividade (IGC) fornece um mapa detalhado dos fatores e atributos que direcionam a produtividade, o crescimento e o desenvolvimento humano, sendo organizado em 12 pilares que, por sua vez, são subdivididos em um total de 103 indicadores. A Figura 4 a seguir apresenta o desempenho do Brasil através das pontuações obtidas em cada um dos pilares que compõem o IGC.

Figura 4. Visão geral do desempenho do Brasil no Índice Global de Competitividade.



Fonte: WEF (2019).

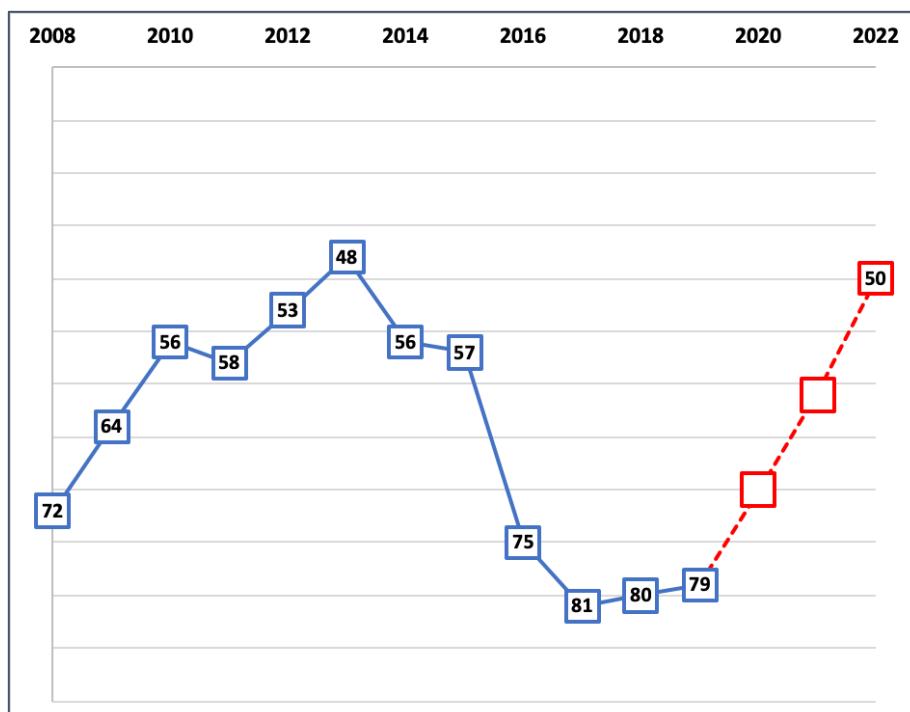
A pontuação global corresponde à média dos escores de cada um dos 12 pilares. Como ilustrado na figura anterior, o Brasil obteve menos de 50 pontos (ou seja, menos da metade da pontuação máxima) em três pilares, quais sejam: Instituições (48 pontos, posição n.^o 99 de 141), Mercado de Produtos (46 pontos, posição n.^o 124) e Capacidade de Inovação (49 pontos, posição n.^o 40). Trataremos a seguir de indicadores dos dois primeiros pilares em que o Brasil, além de apresentar baixa pontuação, figura em posição bastante desvantajosa em relação aos demais países do ranking.

Entre os 26 indicadores que compõem o pilar Instituições, a pior pontuação do Brasil foi no indicador intitulado “Fardo da Regulação Governamental”. Nesse indicador, o país obteve apenas 11,4 pontos de um total de 100, figurando como último colocado no ranking global. Ou seja, de acordo com pesquisas promovidas pelo Fórum Econômico Mundial em 2018 e 2019³, o Brasil possui um fardo regulatório muito alto.

No pilar Mercado de Produtos, o Brasil possui vários indicadores com resultados ruins, relacionados à competição interna entre empresas e à abertura de mercado. Destacamos aqui o indicador “Prevalência de barreiras não tarifárias”⁴, cuja pontuação do Brasil foi de 40,4, situando-o na posição de n.º 135 no ranking global. Isso significa que, no ranking do Fórum Econômico Mundial, o país está entre as seis economias que mais adotam barreiras técnicas para limitar a importação de bens.

A meta da Secretaria de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia é que o Brasil chegue ao 50º lugar em 2022⁵. Isso implica em uma forte retomada do crescimento do IGC para alcançar em apenas três anos um índice próximo do que o país tinha em 2013 e que levou cinco anos para atingir, como mostra a Figura 5 a seguir.

Figura 5. Posição do Brasil no Índice Global de Competitividade, de 2008 a 2022.



Elaboração própria, com base em CNI (2018) e WEF (2019).

³ O indicador foi obtido a partir de pesquisas de opinião promovidas pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, 2019), que fez a seguinte pergunta: “No seu país, o quanto oneroso é para as empresas cumprir com os requisitos da administração pública (por exemplo, licenças, regulamentos, relatórios)?”. A pergunta deveria ser respondida com uma nota de 1 a 7, sendo 1 = extremamente oneroso, e 7 = nada oneroso. A nota do Brasil nessa pesquisa foi 1,7.

⁴ O indicador foi obtido a partir de pesquisas de opinião promovidas pelo Fórum Econômico Mundial, que fez a seguinte pergunta: “No seu país, em que extensão barreiras não tarifárias (por exemplo, normas de produtos, requisitos técnicos e de rotulagem, etc.) limitam a capacidade de competição dos bens importados no mercado doméstico?”. A pergunta deveria ser respondida com uma nota de 1 a 7, sendo 1 = limitam fortemente, e 7 = não limitam em nada. A nota do Brasil nessa pesquisa foi 3,4.

⁵ Reportagem da Agência Brasil, publicada em 9 de novembro de 2019, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/brasil-e-o-71o-em-ranking-global-de-competitividade-indicador-relatorio>.

O novo governo, que assumiu o país em janeiro deste ano, manifesta um discurso de simplificação administrativa, desburocratização, estímulo à inovação e abertura comercial e, nessa linha, vem promovendo medidas que podem vir a contribuir para um melhor desempenho nos indicadores globais de competitividade. No tocante à abertura comercial, destacamos a assinatura, em 28 de junho de 2019, do acordo de livre comércio entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (EU), que ainda precisa ser ratificado pelos Congressos Nacionais dos países membros.

No que se refere à simplificação, desburocratização e estímulo à inovação, podemos destacar a publicação da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, além de disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Adicionalmente, o Governo Federal promoveu a revogação de mais de 500 decretos considerados desnecessários ou obsoletos⁶ e, em novembro de 2019, publicou o Decreto n.º 10.139, que dá prazos para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverem a revisão de seus estoques regulatórios (BRASIL, 2019b).

Segundo o Fórum Econômico Mundial (WEF, 2019), o resultado positivo do Brasil em relação ao ano anterior foi derivado da significativa simplificação da regulação referente à abertura e fechamento de empresas, o que alavancou o escore do pilar Dinamismo de Negócios, associado ao ecossistema de inovação (ver Figura 4), cujo resultado foi 7,8 pontos acima do ano 2018.

1.3. ALINHAMENTO INSTITUCIONAL ÀS POLÍTICAS DE GOVERNO

Se por um lado a abertura comercial e a desregulação podem ter impactos positivos na economia brasileira, por outro lado, se promovidos sem os devidos mecanismos de controle e salvaguarda, podem não somente impactar negativamente a produtividade das empresas nacionais, como também ter efeitos negativos no meio ambiente e na saúde e segurança humana a partir da oferta, no mercado nacional, de produtos e serviços inseguros e/ou de práticas enganosa de comércio. É nesse âmbito que se insere o Inmetro com a sua missão de ser a medida certa para promover confiança à sociedade e competitividade ao setor produtivo.

A atuação regulatória do Inmetro, alinhada à sua missão institucional, é fundamental para proteger o consumidor, incentivar o comércio justo, promover o bem-estar social e estimular a oferta de bens de uso e de consumo seguros, ao mesmo tempo, apoiando à inovação e a competitividade e favorecendo o acesso a novos mercados.

O novo contexto político-econômico reforça a necessidade de rever o estoque normativo do Inmetro, que precisa estar alinhado às diretrizes do novo governo e, em particular, da Secretaria de Produtividade, Emprego e Competitividade à qual o Instituto está vinculado. Prevenir a ocorrência de práticas enganosas e a oferta no mercado de produtos e serviços inseguros deve ser o norte da regulação do Inmetro. Ao mesmo tempo, a regulação não pode constituir um alto fardo para os agentes de mercado, pois isso afetaria a competitividade do setor produtivo e, consequentemente, o alcance da missão institucional do órgão.

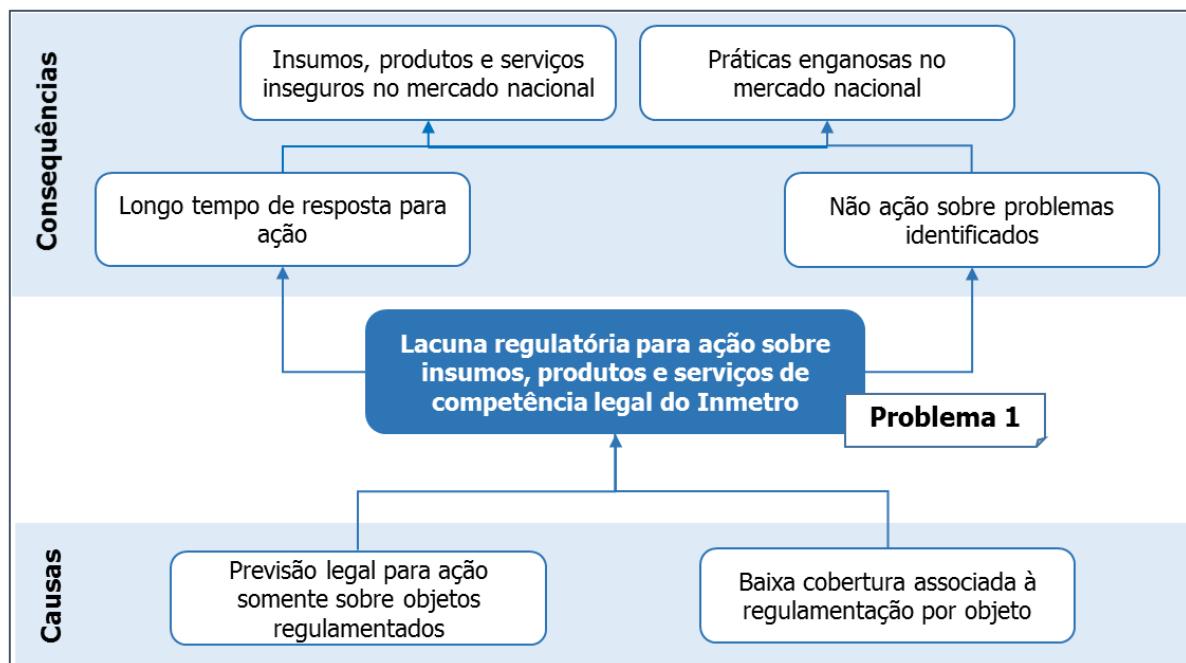
⁶ Reportagem do sítio JOTA, publicada em 31 de outubro de 2019, disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/desregulacao-seletiva-o-risco-de-menos-ser-apenas-menos-31102019.

2. PROBLEMAS REGULATÓRIOS

2.1. PROBLEMA 1: LACUNA REGULATÓRIA PARA AÇÃO SOBRE INSUMOS, PRODUTOS E SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA LEGAL DO INMETRO

O atual ambiente normativo do Inmetro é composto por uma centena de regulamentos técnicos que especificam regras para a colocação no mercado de produtos e serviços específicos. Esses regulamentos, no entanto, não cobrem todo o escopo de produtos e serviços sob a esfera de competência legal do Inmetro. Quando identificados problemas de segurança ou de práticas enganosas com insumos, produtos e serviços que não estejam cobertos por esses regulamentos técnicos específicos, não há nenhum dispositivo legal para embasar ações do Inmetro para a retirada desses insumos, produtos e serviços do mercado ou para induzir a mudança de comportamento dos agentes de mercado (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, fornecedores de serviço, etc.). Esse problema, identificado como **lacuna regulatória para ação sobre insumos, produtos e serviços de competência legal do Inmetro**, é ilustrado na Figura 6 a seguir, com suas causas e consequências, que serão detalhadas na sequência.

Figura 6. Esquema gráfico do problema 1 (lacuna regulatória), com suas causas e consequências.



Fonte: Elaboração própria.

2.1.1. Natureza do problema 1

Problemas regulatórios podem ser de naturezas diversas, tal como exposto no Guia de AIR da Casa Civil (2018). O problema em questão é caracterizado como uma falha regulatória, pois está relacionado à cobertura da regulamentação. Na medida em que o Inmetro só tem previsão legal para agir sobre objetos regulamentados e que a regulamentação por objeto não é capaz de cobrir todo o escopo de insumos, produtos e serviços de competência legal do Instituto, problemas afetos ao escopo não regulamentado acabam não sendo tratados ou demoram longo tempo para serem tratados, o que caracteriza um cenário de sub-regulação.

2.1.2. Causas do problema 1

2.1.2.1. Previsão legal para ação sobre objetos regulamentados

A Lei n.º 9.933, de 1999, confere ao Inmetro o poder de expedir regulamentos técnicos que versem sobre insumos, produtos e serviços, abrangendo aspectos de segurança, de proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, de proteção do meio ambiente e de prevenção de práticas enganosas de comércio. Além do poder regulamentar, a referida lei também confere ao Inmetro os demais poderes que, segundo Moreira Neto (2002), caracterizam o poder de polícia administrativa: o consentimento de polícia (através do registro de objetos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória e da anuência no processo de importação de produtos), a fiscalização e a sanção.

O poder de sanção pode ser exercido pelo Inmetro em caso de infração a quaisquer das obrigações instituídas pela Lei n.º 9.933, de 1999, e pelos atos expedidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e pelo próprio Instituto, incluídos aqui regulamentos técnicos e administrativos. Exemplificando, ao identificar um produto inseguro no mercado, o Inmetro somente pode agir se esse produto for objeto de algum regulamento técnico instituído pelo Conmetro ou pelo Inmetro. Na ausência de um ato normativo que disponha sobre os deveres dos fornecedores para colocação do produto em questão no mercado, não há amparo legal para as ações de polícia subsequentes ao poder regulamentar, uma vez que este poder não foi exercido.

Isso se dá porque a lei que define as competências do Inmetro (BRASIL, 1999a) determina o foco da atuação regulatória do órgão (segurança, proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, proteção do meio ambiente, prevenção de práticas enganosas de comércio), mas não caracteriza como infrações a consumação de práticas enganosas de comércio ou a colocação no mercado de produtos, insumos e serviços que coloquem em risco a segurança e a saúde humana, animal e vegetal ou o meio ambiente. A lei apenas dispõe, em seu art. 1º, que os insumos, produtos finais e serviços, sujeitos à regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor.

Diferentemente do marco legal do Inmetro, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), aprovado pela Lei n.º 8.078 de 1990, possui dispositivos gerais, como os apresentados no Quadro 1, para vedar a colocação no mercado de consumo de produtos e serviços que acarretem riscos à saúde ou segurança dos consumidores e para proibir práticas enganosas de comércio. Assim, a ação dos órgãos de defesa do consumidor não está condicionada à existência de regulamentos técnicos específicos.

Quadro 1. Requisitos gerais do CDC que dispõem sobre a proteção do consumidor.

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde humana ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a das as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Fonte: BRASIL (1990).

É bastante clara a confluência entre o foco da atuação regulatória do Inmetro e os objetivos do CDC no que se refere à proteção do consumidor, seja de práticas enganosas de comércio, seja de riscos provocados por produtos e serviços ofertados no mercado nacional. Essa convergência nos fez questionar se o Inmetro seria considerado, então, um órgão da administração pública federal destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor e, em assim sendo, se o Instituto teria, no âmbito de suas competências, atribuição para apurar e punir infrações ao CDC. Posto de outra forma, ao identificar no mercado um produto ou serviço que coloque em risco a saúde e a segurança de um consumidor ou que cause prejuízos em razão de conduta enganosa do fornecedor, sendo esse produto ou serviço de sua competência regulatória, mas ainda não regulamentado, poderia o Inmetro se valer do CDC para aplicar sanções aos agentes de mercado?

O Decreto n.º 2.181, de 1997, atribui aos órgãos oficiais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) o poder de aplicar penalidades aos fornecedores que incorrerem em práticas infratativas ao CDC. Esse sistema congrega os Procons, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias de Defesa do Consumidor, Juizados Especiais Cíveis e organizações civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)⁷, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Inmetro, ainda que tenha reconhecida a sua atuação em prol da proteção dos consumidores, não é reconhecido como órgão oficial do SNDC e, portanto, não pode se utilizar do CDC para penalizar fornecedores de produtos e serviços que ofereçam riscos ou prejuízos econômicos ao consumidor.

Concluímos, por fim, que o Inmetro, ao identificar problemas relacionados a insumos, produtos e serviços de sua competência regulatória, somente pode agir de imediato se existir um regulamento técnico para o objeto em questão. Na inexistência de um regulamento técnico específico, a regra precisa ser criada para que as demais ações de polícia administrativa possam ser efetuadas, o que nos leva às consequências apresentadas no item 2.1.3.

2.1.2.2. Baixa cobertura associada à regulamentação por objeto

A cobertura foi um dos indicadores utilizados por Costa et al (2019) para avaliar a performance do atual modelo regulatório do Inmetro. Esse indicador mede o quantitativo de insumos, produtos e serviços de competência legal do Inmetro que são abarcados pelos regulamentos técnicos vigentes. A cobertura foi estimada com base nos dados da Pesquisa da Indústria Anual – Produto⁸ (PIA-Produto), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2015.

A análise resultou em um total de 650 códigos Prodlist cujos produtos/serviços estariam, a princípio, sob a esfera de competência legal do Inmetro e, desse total, apenas 88 (13% do escopo regulatório) seriam regulamentados. Em termos de quantidades de venda, que nos pareceu a melhor base para o cálculo do indicador, a cobertura regulatória foi estimada em 12%, o que corresponde à ponderação da participação relativa dos produtos regulamentados comercializados em unidades e em toneladas.

Ressaltamos que há um nível considerável de imprecisão no percentual de cobertura apresentado. A estimativa correta depende de uma análise mais aprofundada do escopo de insumos, produtos e serviços de competência regulatória do Inmetro, considerada a sua competência legal residual (ver

⁷ <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/a-defesa-do-consumidor-no-brasil/anexos/sistema-nacional-de-defesa-do-consumidor-sndc>, em 24 de outubro de 2019.

⁸ A PIA-Produto investiga informações referentes a produtos e serviços produzidos pela indústria nacional, tendo por base a Lista de Produtos da Indústria (Prodlist-Indústria), elaborada pelo IBGE a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) e da Nomenclatura Comum do Mercosul.

problema regulatório n.º 3, apresentado no item 2.3). As informações completas sobre o cálculo da cobertura regulatória constam no capítulo 4 do [estudo elaborado por Costa et al \(2019\)](#).

Cabe destacar que a baixa cobertura está associada à forma como o Inmetro regulamenta os insumos, produtos e serviços, o que chamamos de regulamentação por objeto, que constitui na elaboração de regulamentos específicos para cada tipo de produto ou serviço. Por exemplo, na área da construção civil há 11 regulamentos para materiais de construção específicos (barras e fios de aço, blocos de concreto, cabos de aço, conexões de ferro fundido, reservatórios de água potável, etc.) e, obviamente, esses regulamentos técnicos específicos não cobrem a diversidade de materiais de construção que são oferecidos no mercado nacional. Esse tipo de regulamentação não consegue abranger o amplo escopo de insumos, produtos e serviços que se enquadram na esfera de competência residual do Inmetro.

2.1.3. Consequências do problema 1

2.1.3.1. Longo tempo de resposta para ação

Costa et al (2019) investigaram o tempo que o Inmetro leva para a resolução de problemas regulatórios, que envolve um processo de três etapas, quais sejam: i) a prescrição da mudança de comportamento pretendida pelo regulamentador, ou seja, a criação da regra; ii) a mudança de comportamento do ente regulado; e iii) a mudança da situação que caracteriza o problema. Os autores concentraram a análise no tempo que o Instituto leva para estabelecer um regulamento técnico, que inclui as fases de análise e de desenvolvimento, e no período de implementação do regulamento, que inicia com a publicação do ato administrativo (Portaria) no Diário Oficial da União e finda com o vencimento dos prazos de adequação⁹.

De acordo com o exposto no item 4.2.2 do [estudo](#), os prazos típicos para análise, desenvolvimento e implementação de um programa de avaliação da conformidade compulsória (formato “padrão” da regulamentação do Inmetro, como discutido no problema 2, apresentado no item 2.2) totalizam 59 meses, o que representa aproximadamente 5 anos. No entanto, dados mais recentes evidenciam que esse tempo pode chegar a 7 anos, considerando a exigência de realização de AIR nos moldes das diretrizes da Casa Civil da Presidência da República e o aumento no tempo do desenvolvimento das medidas.

2.1.3.2. Não ação sobre problemas identificados

Como discutimos anteriormente, ao identificar um problema envolvendo um item ainda não regulamentado, em não existindo um regulamento técnico para embasar as demais ações de polícia, a única ação possível do Instituto é criar a regra. Isso pode levar um longo tempo ou pode nem sequer acontecer. No Quadro 2 a seguir apresentamos exemplos de casos em que a identificação de problemas na fase de análise não chegou a resultar em ação por parte do Inmetro. Os motivos para a não ação decorrem do esgotamento da capacidade de desenvolvimento e manutenção de regulamentos no modelo regulatório vigente, como discutiremos no item 2.1.5 (Evolução do Problema).

⁹ Os prazos de adequação são prazos definidos pelo Inmetro para que os entes regulados se ajustem às novas regras estabelecidas no regulamento. De forma geral, os regulamentos do Instituto definem três prazos, sendo o primeiro para a fabricação e importação de produtos, o segundo para a comercialização dos produtos pelos fabricantes e importadores, e o terceiro para a venda por distribuidores e pelo comércio.

Quadro 2. Exemplos de problemas regulatórios sem tratamento pelo Inmetro.

Objeto	Problema	Referência
Cordões de persiana	Foi identificado risco de acidente em função do projeto do produto.	Nota Técnica Dconf/Diape/017/2015
Baterias botão	Dados de graves lesões e mortes, decorrentes, principalmente, da ingestão do produto, frequentemente, por crianças.	Nota Técnica n.º Dconf/Diape/018/2015
Ponteiras ou apontadores a laser	Uso indevido do produto, que possui grande risco potencial de danos à segurança, e disponibilidade no mercado de produtos que declaram uma potência, porém quando submetidos a ensaios demonstram uma potência superior à declarada, configurando uma prática enganosa de comércio. Foram identificados inúmeros incidentes com pilotos de aeronaves, principalmente, nos procedimentos de aproximação final e pouso, cinco notificações realizadas por pilotos de queimadura da retina e dois casos de acidentes com consumidores, nos quais houve danos à visão.	Nota Técnica n.º Dconf/Diape/043/2015
Piscinas	Afogamentos em piscinas coletivas e residenciais, sendo alguns incidentes relatados por falhas em equipamentos instalados, tais como ralos, aspiradores, etc.	Nota Técnica n.º Dconf/Diqre/013/2017
Esquadrias	No estudo foram identificados dois tipos de problemas regulatórios com esquadrias, quais sejam as falhas estruturais, compreendendo situações de rompimento do quadro, das folhas ou dos vidros devido à força ou ao impacto intencional ou não intencional; e as falhas de vedação, configuradas pelo desempenho insatisfatório das esquadrias nos quesitos de permeabilidade do ar, estanqueidade à água e redução de ruído. As falhas estruturais podem ter como consequências danos físicos (lesões ou mortes) ou ao patrimônio (furto à residência ou gastos com reposição da esquadria), e as falhas de vedação podem repercutir em problemas de saúde relacionados ao mofo (em especial, doenças respiratórias).	Nota Técnica n.º 3/2019/ Diqre-Dconf-Inmetro

Fonte: Inmetro – Divisão de Qualidade Regulatória (Diqre).

2.1.4. Extensão e magnitude do problema 1

Como apresentamos no item Baixa cobertura associada à regulamentação por objeto 2.1.2.2, dos 650 códigos Prodlist cujos produtos/serviços que em uma primeira análise seriam da competência legal do Inmetro, apenas 88 são objeto de regulamentos expedidos pelo Instituto. Portanto, o problema da lacuna regulatória afeta mais de 85% dos insumos, produtos e serviços de competência regulatória do Inmetro. O escopo não regulamentado não se restringe a um setor específico, mas abrange uma diversidade de setores como mostram os exemplos apresentados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3. Exemplos de escopos não regulamentados pelo Inmetro.

Setores	Exemplos de produtos e serviços
Produtos têxteis, vestuário e acessórios	Serviço de tingimento e estampagem em artefatos têxteis e artigos do vestuário Tapetes, carpetes e outros revestimentos
Artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	Bolsas, carteiras, pastas, malas, valises, calçados etc.
Produtos de madeira	Painéis, pisos, portas, janelas, embalagens etc.
Celulose, papel e produtos de papel	Embalagens, sacolas, caixas, papel de parede etc.
Impressão e reprodução de gravações	Livros, revistas etc. Serviços de impressão e acabamentos gráficos
Produtos químicos	Tintas automotivas, tintas para impressão, adesivos, selantes
Produtos de borracha e material plástico	Revestimentos de borracha, sacos, sacolas ou bolsas de plástico, tubos e acessórios de material plástico para uso na construção, banheiras para bebês, caixas de descarga etc.
Produtos de minerais não metálicos	Vidro, cimento, concreto, gesso etc.
Produtos de metal	Esquadrias, artigos de cutelaria, serralherias e ferramentas, embalagens, telhas metálicas etc.
Equipamentos de informática e produtos ópticos	Cartuchos para impressão, teclados, máquinas fotográficas
Máquinas e equipamentos	Elevadores, escadas rolantes, máquinas-ferramenta, máquinas e equipamentos diversos
Veículos automotores	Peças e acessórios para veículos (embreagens, radiadores, caixas de marcha, airbags etc.) Serviços de recondicionamento e recuperação de motores
Móveis	Sofás, poltronas, armários, estantes, cômodas, cadeiras etc.
Produtos diversos	Instrumentos musicais, artefatos para pesca e esporte, garrafas térmicas etc.

Fonte: Elaboração própria.

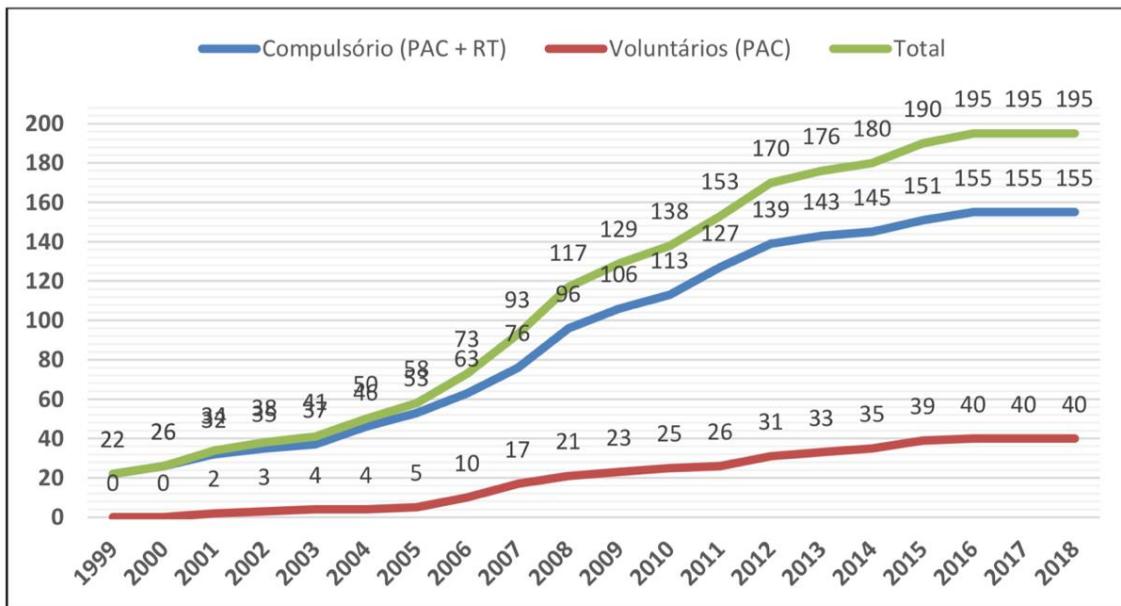
Estimamos que este problema regulatório seja de alta magnitude, pois como o percentual de insumos, produtos e serviços cobertos pelos regulamentos vigentes é baixo, achamos que são altas as chances de ocorrência de problemas com objetos não regulamentados, sobre os quais o Inmetro não tem poder de ação.

A lacuna regulatória afeta diferentes atores. Por exemplo, fabricantes, importadores e prestadores de serviço que têm a preocupação de colocar no mercado insumos, produtos e serviços seguros acabam sendo prejudicados por fornecedores que não agem da mesma forma e que não estão sujeitos à ação do Inmetro. Os consumidores acabam ficando expostos a insumos, produtos e serviços inseguros, além de estarem sujeitos a práticas enganosas de comércio. Em última análise, órgãos de defesa do consumidor, como por exemplo o próprio Ministério Público, acabam sendo acionados em razão da inexistência de regulamentos técnicos.

2.1.5. Evolução do problema 1

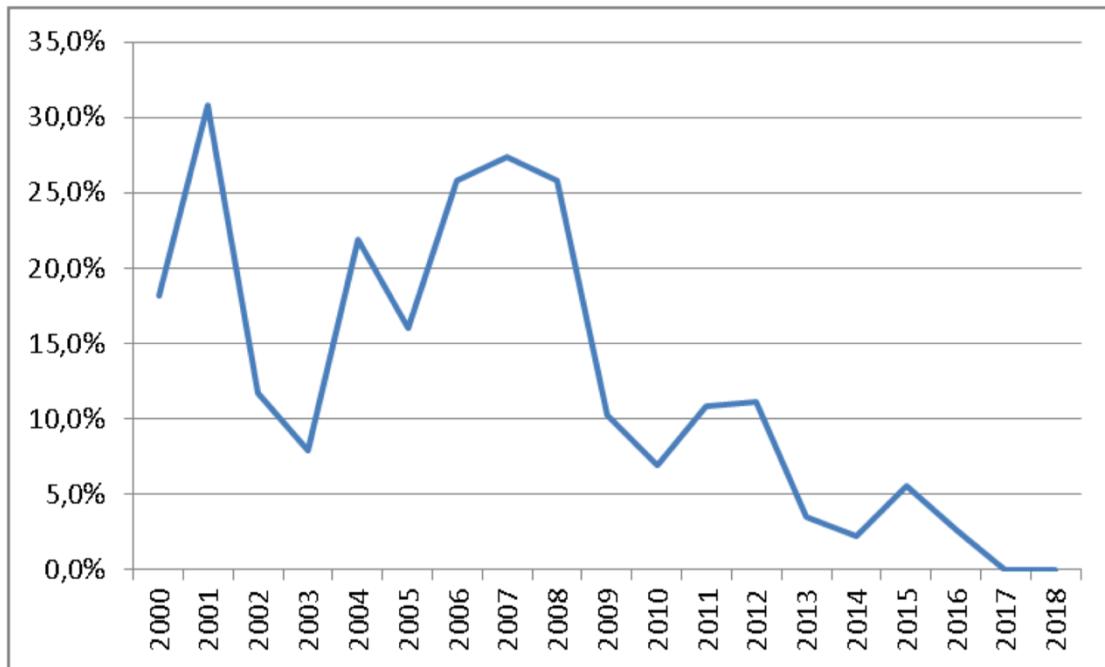
Para discutir a evolução do problema em caso de não intervenção pelo Inmetro, recorremos aos gráficos apresentados nas Figuras 7 e 8, extraídos do estudo elaborado por Costa et al (2019).

Figura 7. Número de medidas regulatórias publicadas pelo Inmetro entre 1999 e 2018.



Fonte: COSTA et al, 2019.

Figura 8. Taxa de produção de medidas regulatórias pelo Inmetro no período entre 2000 e 2018.



Fonte: COSTA et al, 2019.

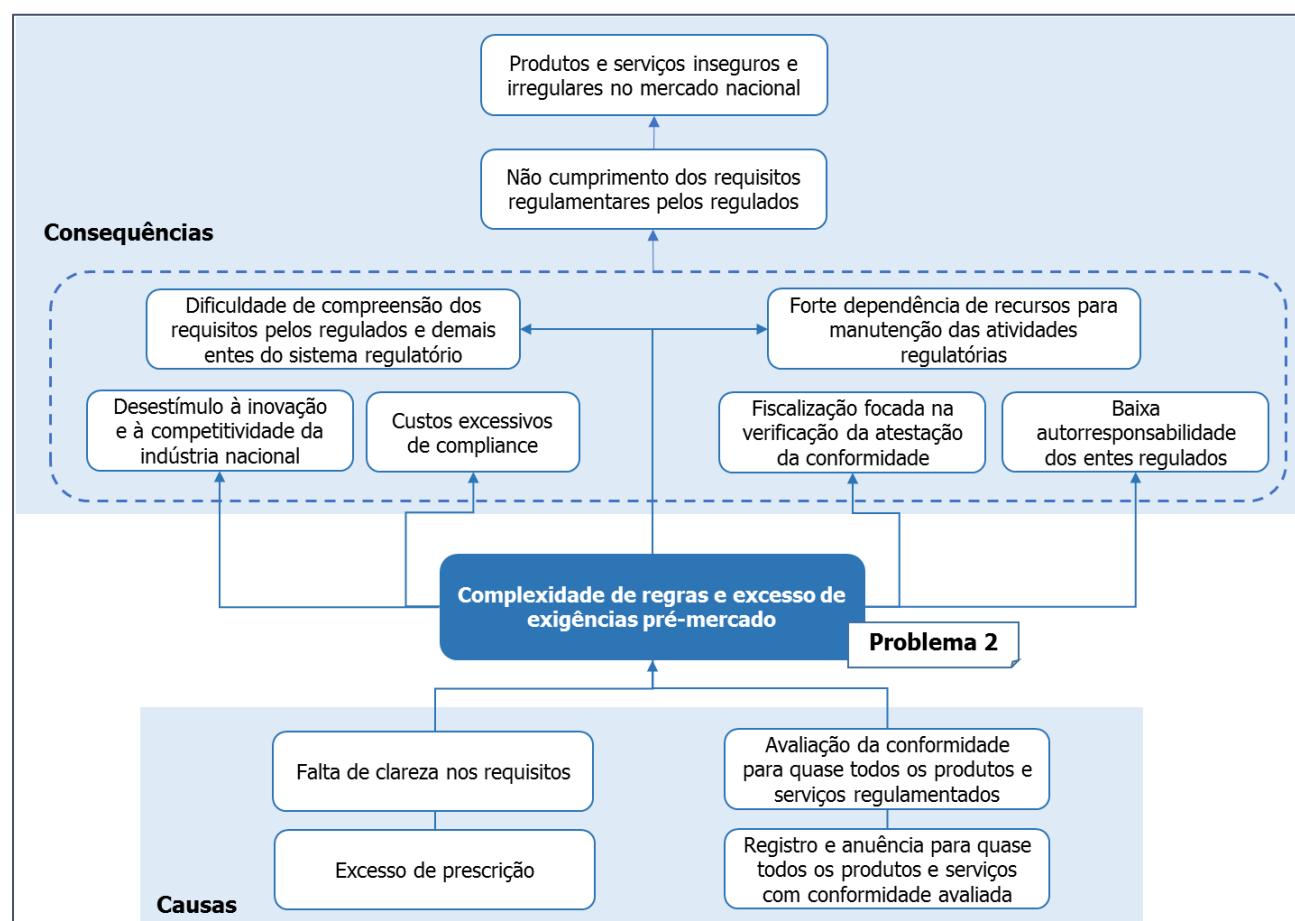
O primeiro gráfico (Figura 7) apresenta a curva de crescimento do número de regulamentos e programas de avaliação da conformidade (compulsórios e voluntários) desenvolvidos pelo Inmetro no período de 1999 a 2018. Sua análise aponta para um crescimento quase que exponencial no número de medidas regulatórias a partir de 2002. Em 2018, o número de medidas regulatórias vigentes era quase nove vezes superior ao de 1999.

Embora o número de regulamentos e programas de avaliação da conformidade tenha aumentado ao longo dos anos, a sua taxa de produção diminuiu ao longo dos anos, como mostra o segundo gráfico (Figura 8). No período de 2000 a 2007, a taxa média de crescimento foi de 20,6%, caindo para 9,8% do período de 2008 a 2012 e ficando reduzida a 2,3% no período de 2013 a 2018 (COSTA et al., 2019). De fato, no período de 2016 a 2018 o número de medidas regulatórias permaneceu constante. Os dados apresentados indicam o esgotamento da capacidade de produção normativa do modelo regulatório vigente. Assim, se nenhuma intervenção for feita, a tendência é que a cobertura regulatória permaneça baixa e a lacuna regulatória continue existindo.

2.2. PROBLEMA 2: COMPLEXIDADE DE REGRAS E EXCESSO DE EXIGÊNCIAS PRÉ-MERCADO

O segundo problema está relacionado à forma como o Inmetro prescreve as regras de mudança de comportamento dos entes regulados. Esse problema, definido como **complexidade de regras e excesso de exigências pré-mercado**, é ilustrado na Figura 9 a seguir. Suas causas e consequências são discutidas nos itens posteriores.

Figura 9. Esquema gráfico do problema 2 (complexidade de regras e excesso de exigências pré-mercado), com suas causas e consequências.



Fonte: Elaboração própria.

2.2.1. Natureza do problema 2

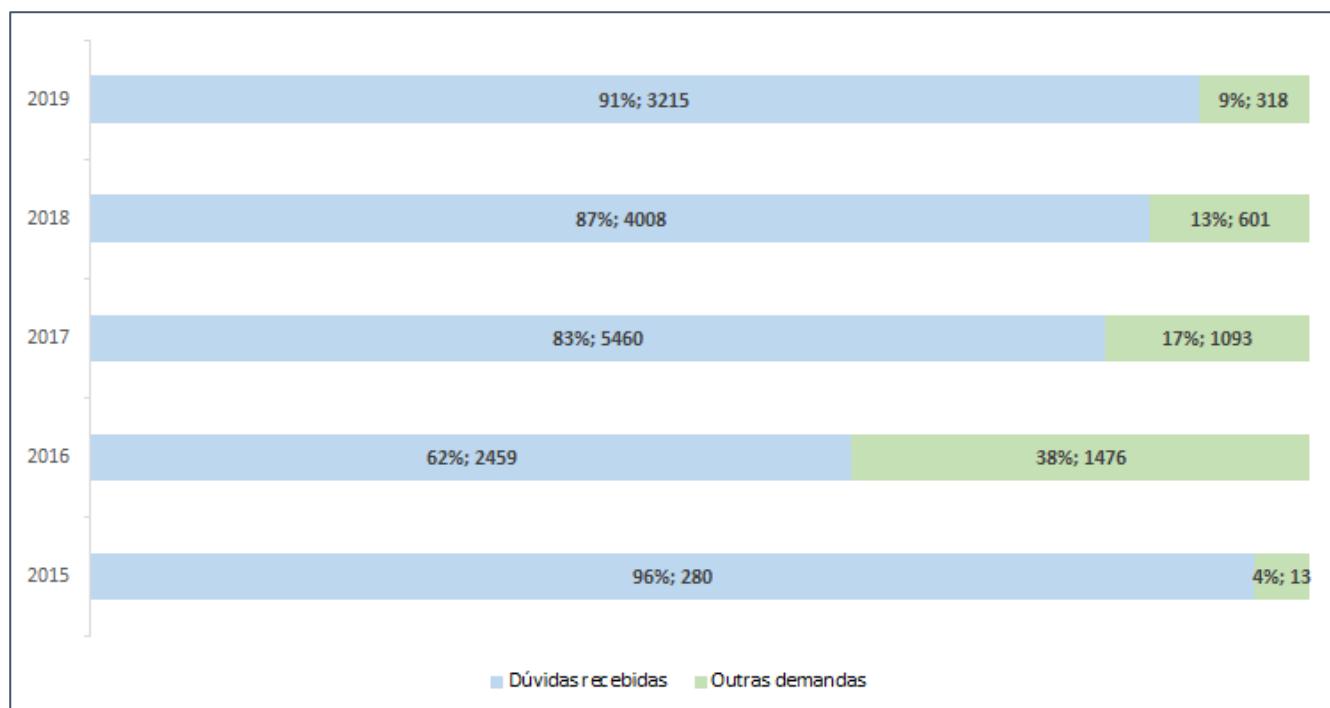
O problema 2 foi identificado como uma falha regulatória, uma vez que está associado à forma e estrutura da regulamentação vigente do Inmetro. Falhas regulatórias ocorrem quando uma ação adotada para solucionar um problema regulatório não é efetiva ou é inconsistente, criando novos problemas ou agravando problema já existente (CASA CIVIL, 2018, p. 36). Como apresentaremos adiante, a complexidade da regulamentação, caracterizada pelo excesso de prescrição e regras pouco claras, e o excesso de controle pré-mercado, marcado pelo predomínio no uso da avaliação da conformidade, do registro e da anuência, geram diversas consequências negativas e nem sempre solucionam os problemas originais que deveriam mitigar.

2.2.2. Causas do problema 2

2.2.2.1. *Falta de clareza nos requisitos*

Para ilustrar a falta de clareza, utilizamos o gráfico da Figura 10 a seguir, elaborado a partir de dados obtidos junto à Ouvidoria do Inmetro. O gráfico retrata um comparativo entre o número de demandas por informação sobre a regulamentação vigente e o número total de demandas recebidas através do Sistema de Atendimento ao Cidadão (SAC).

Figura 10. Demandas recebidas pela Diretoria de Avaliação da Conformidade no período de 2015 a 2019.



Fonte: Elaboração própria, com base no canal SAC da Ouvidoria do Inmetro.

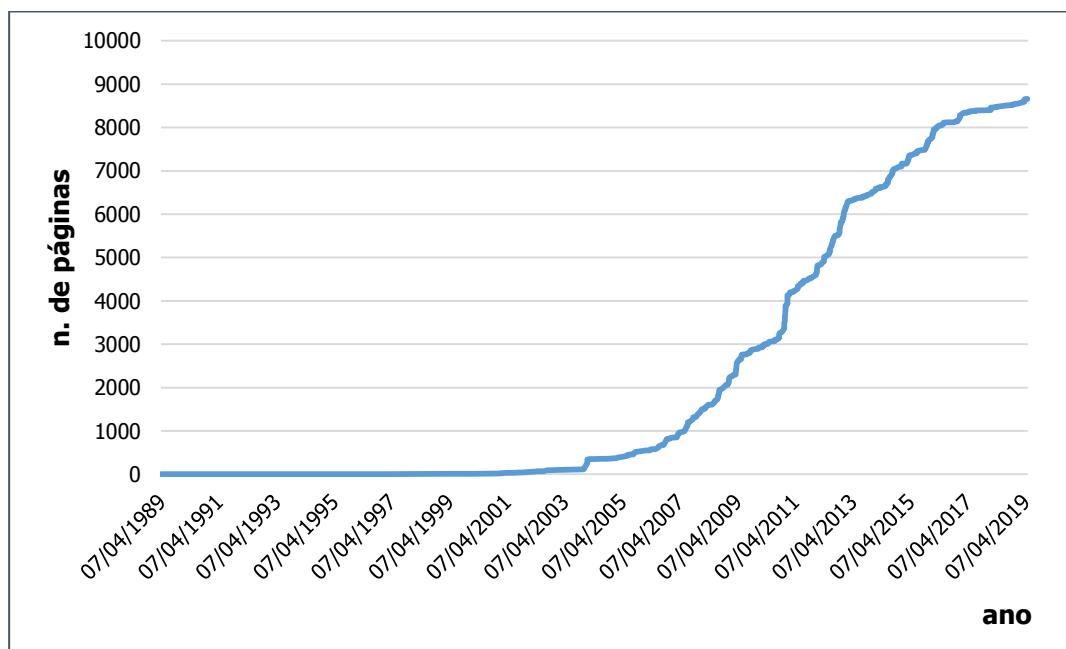
Como é possível observar a partir da análise do gráfico, a maior parte das demandas recebidas pela Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro são dúvidas sobre as medidas regulatórias. Em média, no período de 2015 a 2019, mais de 80% das demandas recebidas foram dúvidas, o que indica a falta de clareza da regulamentação atual. Essa falta de clareza tem como consequência a dificuldade na interpretação dos requisitos, gerando não somente demandas por informação, como também promovendo dificuldades no entendimento das medidas regulatórias pelos entes regulados,

agentes de fiscalização e demais atores envolvidos na implementação da regulamentação (laboratórios, organismos de certificação e de inspeção). Em 2019, além das 3.215 demandas de informação recebidas via SAC, a Diretoria recebeu 699 demandas de organismos de avaliação da conformidade e mais outras inúmeras demandas (não contabilizadas aqui) recebidas nos canais específicos da Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade – Inmetro (RBMLQ-I), anuência e registro.

2.2.2.2. Excesso de prescrição

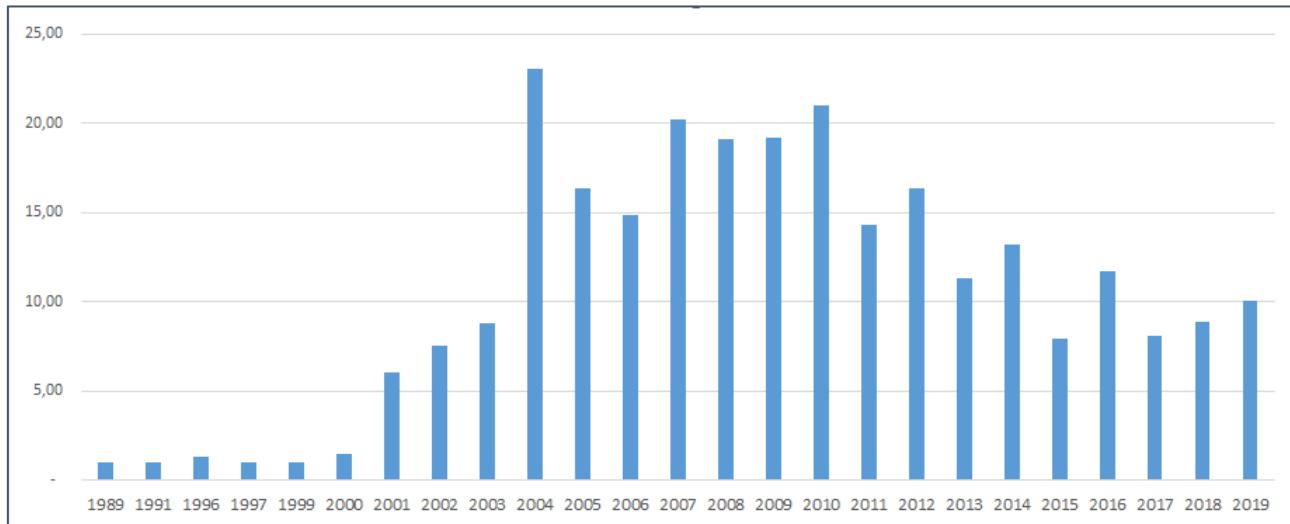
Em consonância com Costa et al (2019), caracterizamos a prescrição, primeiramente, pela definição, no regulamento (ou no esquema de avaliação da conformidade) de um conjunto extenso de requisitos que devem ser atendidos pelo objeto (em geral, todos ou quase todos os requisitos da(s) norma(s) técnica(s) de referência, e não somente àqueles relacionados ao problema que se quer mitigar). Como apresentamos nos gráficos da Figura 11 e da Figura 12 a seguir, utilizamos o número de páginas das medidas regulatórias em vigor como um indicador indireto do excesso de prescrição. O primeiro gráfico apresenta o somatório do número de páginas, ano a ano, das medidas regulatórias publicadas pelo Inmetro. O segundo gráfico reflete o número médio anual de páginas de cada ato publicado pelo Inmetro.

Figura 11. Número total de páginas das medidas regulatórias vigentes, publicadas no período de 1989 a 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 12. Número médio de páginas das medidas regulatórias vigentes, publicadas no período de 1989 a 2019.



Fonte: Elaboração própria.

Observamos no primeiro gráfico o aumento no número acumulado de páginas das medidas regulatórias em vigor. Esse aumento não é surpreendente, visto que, como mostramos anteriormente (Figura 7), o número de regulamentos e programas de avaliação da conformidade publicados cresceu ao longo dos anos. No entanto, o segundo gráfico mostra como o número médio de páginas dos atos administrativos foi aumentando ao longo do tempo, notadamente a partir de 2004, denotando o aumento gradual do conteúdo das medidas regulatórias publicadas (aumento de prescrição).

A redução no número médio de páginas a partir de 2010 não se traduz em menos prescrição. Essa redução coincide com a publicação dos Requisitos Gerais de Certificação de Produtos (RGCP) e, posteriormente, em 2012, com a introdução dos Regulamentos Técnicos da Qualidade (RTQ). O RGCP estabelece requisitos comuns a todos os programas de avaliação da conformidade que utilizam o mecanismo da certificação de produtos e, com a sua publicação, os Requisitos de Avaliação da Conformidade (RAC) ficaram mais concisos. Em contrapartida, as regras para a certificação de um produto passaram a estar dispostas em não mais um, mas em dois atos administrativos (Portarias Inmetro). E, a partir da publicação dos RTQ, os entes regulados e demais entes do sistema regulatório passaram a consultar pelo menos três atos administrativos para acessar os requisitos da regulamentação, o que, evidentemente, a tornou mais complexa.

Outro aspecto que caracteriza a prescrição da regulamentação do Inmetro é a definição das características que o produto, insumo ou serviço (objeto regulamentado) deve possuir ou da forma que o fornecedor deve agir para que o objeto regulamentado atenda aos requisitos especificados. Assim, é comum que os regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade estabelecidos pelo Inmetro definam características de projeto, especificação de matéria-prima, métodos de produção e de controle do processo produtivo, entre outros. Diversos são os casos em que o Inmetro teve que expedir Portarias Complementares para contornar esse excesso de prescrição. A seguir, apresentamos no Quadro 4 exemplos de Portarias publicadas no ano de 2019 para promover ajustes em medidas regulatórias derivados do excesso de prescrição nas regras.

Quadro 4. Exemplos de Portarias Complementares elaboradas para contornar o excesso de prescrição da regulamentação.

Portaria n.º	Assunto	Alteração	Motivação
146, de 26/03/2019	Aprova ajustes dos Regulamentos Técnicos da Qualidade da área de inspeção veicular , publicados pelas Portarias Inmetro n.º 30/2003, n.º 32/2004 e n.º 457/2008.	Permissão, em condições específicas, da emissão do Certificado de Segurança Veicular (CSV) e do Certificado de Inspeção Veicular (CIV) para veículos rodoviários sem placa de licença.	Ocorrência de situações em que os veículos inspecionados estão sem as placas de licença, inviabilizando a obtenção do CSV e do CIV.
194, de 25/04/2019	Aprova ajustes à Portaria Inmetro n.º 123, de 19 de março de 2014, que define os Requisitos de Avaliação da Conformidade para Componentes Automotivos de Motocicletas, Motonetas, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos .	Inclusão de novas formas de marcação da identificação de conformidade além do adesivo.	Existência de novas formas de marcação da identificação da conformidade: gravação, estampagem e impressão.
263, de 29/05/2019	Aprova ajustes ao Regulamento Técnico da Qualidade para os Serviços de Inspeção Técnica e Manutenção de Extintores de Incêndio .	Novo cronograma de cores para confecção dos anéis de identificação da manutenção.	O RTQ vigente somente especificava cores até dezembro de 2018.
272, de 01/07/2019	Aprova ajustes nos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Recipiente Transportável para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) .	Inclusão de novo tipo de recipiente (leve transportável) no escopo do RAC.	Mudanças tecnológicas em materiais utilizados na fabricação de recipientes para GLP.

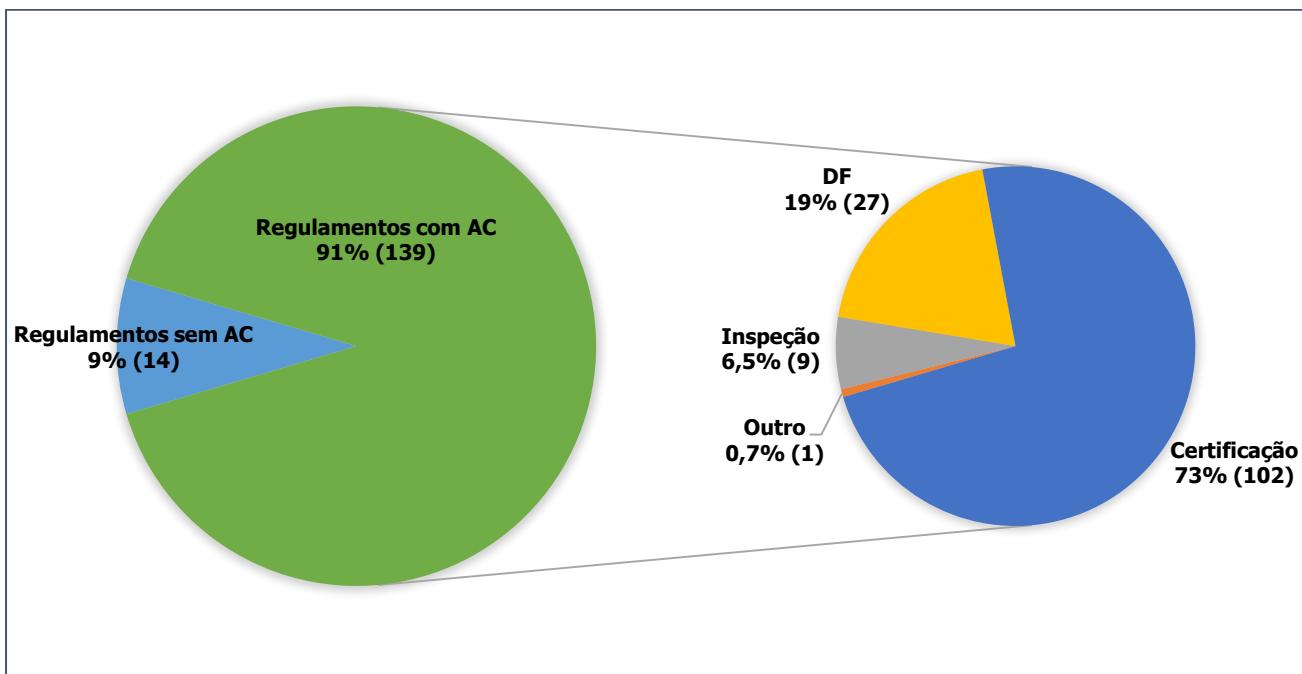
Fonte: Elaboração própria.

2.2.2.3. Avaliação da conformidade para quase todos os produtos e serviços regulamentados

Conforme ilustrado na

Figura 13, até meados de dezembro de 2019 o estoque regulatório do Inmetro era composto por 153 medidas regulatórias compulsórias e, desse total, 139 baseavam-se no uso da ferramenta de avaliação da conformidade. Os esquemas de avaliação da conformidade estabelecidos pelo Inmetro apresentam pequenas diferenças no mecanismo de atestação da conformidade (certificação, declaração do fornecedor ou inspeção). A grande maioria dos esquemas de avaliação da conformidade em vigor adotam a certificação como mecanismo de atestação da conformidade. A declaração da conformidade do fornecedor (DF) é usada em 27 esquemas, nove esquemas de avaliação da conformidade se baseiam na inspeção e 102 se baseiam na certificação.

Figura 13. Uso da avaliação da conformidade na regulamentação do Inmetro.



Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp> (dados de 17/12/2019).

A relação completa das medidas regulatórias compulsórias em vigor na data de 17 de dezembro de 2019 pode ser visualizada no Anexo 1. Como apresentado, a avaliação da conformidade é uma exigência para o fornecimento da maior parte dos produtos e serviços regulamentados pelo Inmetro. Mas além do predomínio da avaliação da conformidade, há uma dominância do mecanismo de certificação, o que implica em maior número de exigências ao fornecedor, que precisa contratar um organismo de certificação acreditado para conduzir o processo de certificação. Esse processo contempla ainda, de modo geral, a realização de ensaios (testes) em laboratórios acreditados de terceira parte (independentes).

Adicionalmente, os esquemas de certificação adotam, em sua maior parte, o modelo de certificação 5 que inclui, na avaliação inicial, a realização de ensaios de amostras de produtos coletadas na fábrica e auditoria do Sistema de Gestão da Qualidade do Fabricante (SGQ), seguida de avaliações de manutenção periódicas contemplando auditoria do SGQ e ensaios de produtos coletados na fábrica e/ou no comércio (CHAMUSCA et al, 2015). Trata-se do modelo de certificação que emprega o maior rol de atividades de avaliação da conformidade, na medida que combina auditoria e ensaios periódicos.

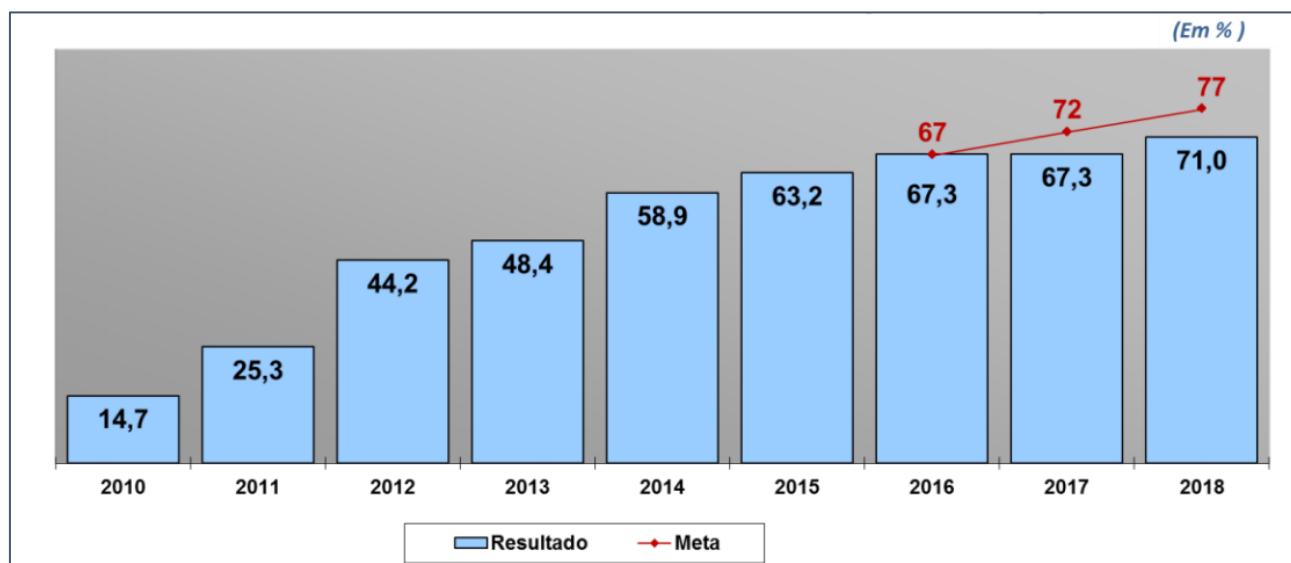
2.2.2.4. Registro e anuênciia exigidos para quase todos os produtos e serviços com conformidade avaliada

O Registro de Objeto (registro) é o “ato pelo qual o Inmetro, na forma da lei, autoriza, condicionado à existência de Atestado da Conformidade, a utilização do Selo de Identificação da Conformidade e a comercialização do objeto” (INMETRO, 2016a). Conforme a Lei n.º 9.933/1999, alterada pela Lei nº 12.545/2011, o registro somente é exigido para objetos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória. O solicitante do registro deve apresentar o atestado de conformidade, seja na forma de

um certificado ou de uma declaração do fornecedor quando da concessão, manutenção ou renovação do registro do objeto (BRASIL, 2016).

Diversos esquemas de avaliação da conformidade, de caráter compulsório, foram instituídos pelo Inmetro antes da instituição legal da figura do registro pela Portaria Inmetro n.º 491, de 2010. Diante dessa situação, o Instituto estabeleceu como meta em seu contrato de gestão¹⁰ aumentar, anualmente, o percentual de programas de avaliação da conformidade que considerem o registro de objeto. Como resultado do esforço de aperfeiçoar os programas implantados antes da publicação da Portaria n.º 491/2010, o quantitativo de medidas regulatórias com registro de objeto vem crescendo ao longo dos anos, como mostra a Figura 14 a seguir. Apesar de o indicador¹¹ estar ainda abaixo da meta pretendida para os anos de 2017 (72%) e 2018 (77%), observa-se um elevado percentual de objetos regulamentados sujeitos a essa forma de controle pré-mercado.

Figura 14. Percentual de programas de avaliação da conformidade com registro.



Fonte: Inmetro – Relatório anual do contrato de gestão (2018).

A anuência é a autorização de uma licença de importação expedida pelo órgão governamental encarregado de efetuar determinado controle prévio ao desembarque aduaneiro da mercadoria. Compete ao Inmetro anuir, no processo de importação de produtos por ele regulamentados e que estejam sujeitos a regime de licenciamento não automático, na forma do disposto no inciso XVII do art. 3º da Lei n.º 9.933/1999 e na Lei nº 10.295, de 2001, que estabelece a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (INMETRO, 2016b).

Embora a Lei n.º 9.933/1999 não condicione a anuência à avaliação da conformidade, na prática, o Inmetro somente anui produtos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória, seja na forma de certificação ou de DF. Para os casos em que há regulamento específico que determine o registro do produto, a anuência é condicionada ao registro prévio. Nos casos em que o regulamento específico do objeto não exige o registro, a anuência é feita com base na existência de um atestado de conformidade (COSTA et al, 2019).

¹⁰ O contrato de gestão a que nos referimos é relativo ao período de 2016 a 2018, tendo sido assinado entre o Inmetro e a União, por intermédio do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC.

¹¹ O indicador é calculado através da divisão do número de programas de avaliação da conformidade publicados com registro (acumulado) pelo número de programas com registro aplicável.

Conforme evidencia a Figura 15, paralelamente ao ocorrido na análise do Registro do Objeto, o número de medidas regulatórias com licenciamento de importação expedido pelo Inmetro vem crescendo ao longo dos anos. A partir de dados coletados em outubro de 2019, contabilizamos 92 medidas regulatórias com licenciamento de importação no Inmetro dentre as 153 medidas regulatórias compulsórias então em vigor, perfazendo um elevado percentual de objetos regulamentados sujeitos ao controle pré-mercado (61%).

Figura 15. Objetos regulamentados sujeitos ao licenciamento de importação.



Fonte: Inmetro, dados de 31/10/2019.

Cabe ressaltar que o percentual de objetos sujeitos ao licenciamento de importação é seguramente maior que 61%, pois parte das 153 medidas que integram o estoque de medidas compulsórias do Inmetro consistem em programas de avaliação da conformidade desenvolvidos para outros regulamentadores (ver discussão do problema 3), abrangendo produtos que o Inmetro não tem competência legal de anuir.

2.2.3. Consequências do problema 2

2.2.3.1. Dificuldade de compreensão dos requisitos pelos regulados e demais entes do sistema regulatório

Uma das consequências da complexidade das regras vigentes é a dificuldade de compreensão por aqueles que devem atendê-las ou implementá-las. Como mostramos no item 2.2.2.1, os canais de atendimento do Inmetro recebem inúmeras demandas de informação decorrentes da falta de clareza dos requisitos. Os entes regulados (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, prestadores de serviço) têm dificuldade de entender o que é exigido pela regulamentação e essa dificuldade de compreensão pode incorrer no não cumprimento dos requisitos regulamentares, possibilitando a oferta, no mercado nacional, de produtos e serviços inseguros e irregulares.

Da mesma forma, dificuldades de compreensão dos requisitos pelos agentes responsáveis pela fiscalização e pelos organismos de avaliação da conformidade podem afetar a efetiva implementação

da regulamentação. Interpretações equivocadas da regulamentação por esses agentes podem favorecer a colocação no mercado de produtos e serviços irregulares e inseguros.

2.2.3.2. Desestímulo à inovação e à competitividade da indústria nacional

Regras excessivamente prescritivas podem impactar o avanço tecnológico e a competitividade dos entes regulados. A prescrição das regras, em alguns casos, impede que produtos inovadores e mais competitivos entrem no mercado, como observado no exemplo do recipiente transportável de GLP de material mais leve, apresentado no Quadro 4 do item 2.2.2.2. No caso em questão, o recipiente mais leve não podia ser fabricado, importado ou comercializado no mercado nacional, pois não era contemplado na regulamentação vigente, já que esse tipo de recipiente não existia quando a mesma foi desenvolvida.

Um caso recente de necessidade de ajuste de Portaria em razão de inovação de produtos é o de componentes utilizados no sistema para gás natural veicular (GNV). Está sendo proposta a revisão do Regulamento de Avaliação da Conformidade e do Regulamento Técnico da Qualidade para Componentes do Sistema para GNV para possibilitar a utilização de tubo flexível para condução de gás natural a alta pressão, bem como de novas tecnologias aplicadas ao dispositivo de alívio de pressão das válvulas de cilindro para armazenamento de GNV¹².

Inovações ocorrem a todo momento e a prescrição excessiva de regras pode impedir que produtos inovadores e mais competitivos entrem no mercado, além de contrariar direitos estabelecidos na Lei de Liberdade Econômica, que prevê que “são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, (...) desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente” (BRASIL, 2019a).

Como vimos no item 2.2.2.4, registro e anuência são exigidos para quase todos os objetos regulamentados com conformidade avaliada, configurando o excesso de controle pré-mercado. Essas exigências pré-mercado para um amplo escopo de produtos regulamentados também afetam a competitividade da indústria nacional, além de também estarem desalinhadas com os requisitos da Lei de Liberdade Econômica, que prevê que atividades econômicas de baixo risco não devem depender de quaisquer atos públicos de liberação para serem desenvolvidas (BRASIL, 2019a).

Dados obtidos do Sistema Orquestra¹³, no período de 2017 a 2019, indicam um tempo médio de 38 dias para concessão de registro. Segundo Sampaio (2020), a demora na concessão de um registro acarreta perda de faturamento da empresa solicitante, que fica impossibilitada de fornecer o produto ou serviço ainda não registrado, perdendo competitividade em relação a seus concorrentes. O Quadro 5 a seguir mostra o prejuízo estimado da demora na concessão de registro para setores específicos. O cálculo do valor de produção foi feito através da PIA-Produto do IBGE, e das estatísticas de comércio exterior disponibilizadas pelo Ministério da Economia¹⁴.

¹² A Portaria n.º 2, de 05 de dezembro de 2019, aprova a consulta pública da proposta de Portaria de ajustes nos Regulamentos para Componentes do Sistema para GNV. A consulta pública, de 30 dias, iniciou em 06 de janeiro de 2020 (data de publicação da Portaria no Diário Oficial da União).

¹³ O Sistema Orquestra é o sistema informatizado do Inmetro que é utilizado para o processamento das solicitações de registro.

¹⁴ Mais informações sobre as fontes de dados estão na Nota Técnica n.º 3/2020/Dique-Dconf-Inmetro, disponível no processo SEI n.º 0052600.009370/2019-65.

Quadro 5. Perda de faturamento setorial em razão da demora na concessão de registro.

Objeto regulamentado	Média de dias para concessão do registro	Faturamento diário do setor regulado (R\$ mil)	Perda anual de faturamento setorial equivalente (R\$ mil)	Média anual de empresas solicitantes de registro	Média anual de registros ativos	Perda de faturamento estimada por registro (R\$ mil)
Brinquedos	48	R\$ 7.842	R\$ 372.812	125	1.052	R\$ 354
Carrinhos infantis	26	R\$ 662	R\$ 17.167	24	77	R\$ 222
Colchões	27	R\$ 18.656	R\$ 507.275	204	955	R\$ 531
Extintores de incêndio	32	R\$ 667	R\$ 21.159	7	12	R\$ 1.814
Pneus de automóveis, ciclomotores e comerciais leves	25	R\$ 17.333	R\$ 436.938	37	188	R\$ 2.328

Fonte: Sampaio (2020).

2.2.3.3. Custos excessivos de compliance

Outra consequência identificada, que está relacionada à complexidade das regras e ao excesso de exigências pré-mercado, em especial, ao uso massivo da certificação como ferramenta pré-mercado, é o custo excessivo de *compliance*, que expressa o quanto o fornecedor gasta para o atendimento à regulamentação. Dados preliminares do projeto de mensuração da carga administrativa¹⁵ apontam para um custo médio anual de cerca de R\$ 8 mil para a certificação de cada modelo de carrinho para criança. Esse custo representa, em média, 78% dos custos da empresa para cumprimento das obrigações de informação do Regulamento estabelecido pelo Inmetro para o referido produto. Se forem contabilizados também os custos relacionados à produção e aposição do Selo de Identificação da Conformidade no produto, o percentual médio dos custos para o cumprimento das obrigações pode chegar a 90%.

Não estamos discutindo aqui se a exigência de certificação compulsória para carrinhos para criança é necessária ou não. Os dados iniciais servem apenas para ilustrar o quanto os custos de certificação podem ser representativos nos custos de *compliance* de uma regulamentação expedida pelo Inmetro. Esses custos podem ser ainda mais significativos para os entes regulados que fabricam e/ou importam vários produtos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória. Por exemplo, empresas que fornecem carrinhos para crianças também fornecem andadores, brinquedos, berços, cadeiras de

¹⁵ A carga administrativa refere-se aos custos relacionados às obrigações de informação impostas pelos regulamentos aos entes regulados. Essa carga, também chamada fardo regulatório, pode ser quantificada através da valoração de todos os processos e atividades que consomem tempo dos recursos humanos. O projeto de mensuração da carga administrativa integra os projetos em desenvolvimento do Novo Modelo Regulatório do Inmetro, na dimensão Qualidade Regulatória, e tem por objetivo principal criar um procedimento padronizado de medição da carga administrativa associada a uma regulamentação específica, considerando os custos indiretos decorrentes. Adicionalmente, o projeto também prevê valorar de forma segregada os custos financeiros relacionados aos processos de certificação e registro no Inmetro. Acompanhe o projeto em: <http://www4.inmetro.gov.br/novo-modelo-regulatorio>.

alimentação e dispositivos de retenção para crianças (DRC), que são também objeto de certificação compulsória.

Embora haja limitação nos dados apresentados, pois os custos de certificação variam de produto a produto e de empresa para empresa, consideramos que eles suportam a conclusão de que a avaliação da conformidade, quando indevidamente exigida para demonstração do cumprimento de uma regulamentação, incorre em custos excessivos de *compliance* para os entes regulados.

2.2.3.4. Fiscalização focada na verificação da atestação da conformidade

A fiscalização é uma importante forma de acompanhamento de mercado, pois a avaliação da conformidade, embora reduza os riscos, não garante que somente produtos e serviços conformes e seguros estejam disponíveis no mercado. Como transcrevemos a seguir, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) propõe que os regulamentadores encontrem o equilíbrio entre o controle pré-mercado, caracterizado pelas atividades de avaliação da conformidade realizadas antes da colocação dos produtos no mercado (assim como registro e anuência), e o controle pós-mercado, caracterizado pelas atividades de fiscalização após a colocação dos produtos e serviços no mercado de consumo.

Assumindo quantidades iguais de recurso, a fiscalização pode ser menos intensiva quando os requisitos de avaliação da conformidade são rigorosos. Da mesma forma, um sistema regulatório acaba por depender mais da fiscalização quando a avaliação da conformidade não é rigorosa. Alcançar o equilíbrio certo depende da disponibilidade de recursos, da natureza do mercado regulamentado, e da eficácia da infraestrutura de avaliação da conformidade e de fiscalização do país. (UNECE, 2012, p. 78 e 79).

Como evidenciamos no item 2.2.2.3, a regulamentação do Inmetro é essencialmente baseada no uso da avaliação da conformidade. Como consequência, o acompanhamento do mercado pelo Inmetro estruturou-se muito mais como uma fiscalização da verificação da atestação da conformidade (conferência da presença do Selo de Identificação da Conformidade, o que chamaremos aqui de “fiscalização formal”) do que uma fiscalização técnica, avaliando os aspectos intrínsecos dos produtos colocados no mercado. Em 2018, por exemplo, o Inmetro destinou mais de R\$ 35 milhões para as ações de “fiscalização formal” (COSTA et al, 2019), mas o orçamento para o Programa de Verificação da Conformidade¹⁶ (PVC) foi zero. Nos últimos anos, o PVC tem sido feito através de parcerias com associações do setor produtivo, que custeiam os ensaios dos produtos.

O que vemos, no entanto, é que as ações de “fiscalização formal” são pouco efetivas para avaliar o real índice de irregularidade dos produtos regulamentados disponíveis no mercado. Como as ações de fiscalização se concentram na verificação da presença do Selo de Identificação da Conformidade, observamos baixos índices de irregularidade (ver Quadro 6). No entanto, os resultados do PVC, realizados em menor número do que as ações de fiscalização, apontam para índices bem mais elevados de não conformidade à regulamentação vigente.

Quadro 6. Comparativo dos resultados de fiscalizações e PVC

¹⁶ O PVC é um programa de coleta e ensaio de amostras de produtos regulamentados objetos de avaliação da conformidade compulsória.

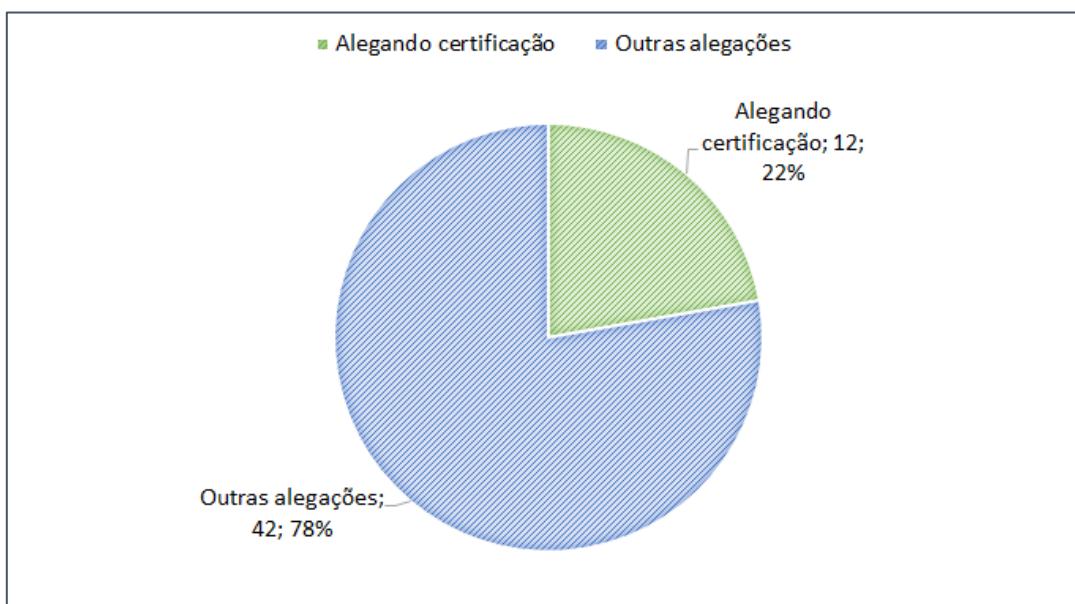
Ano	Índice de irregularidade (fiscalização)	Índice de não conformidade (PVC)
2011	1,00%	58%
2012	2,91%	49%
2013	7,33%	56%
2014	2,26%	38%
2015	2,97%	44%
2016	1,87%	15%
2017	4,78%	Sem dados
2018	7,96%	Sem dados
Média (2011 a 2016)	3,29%	43%
Média (2011 a 2018)	3,88%	Não calculada

Fonte: Costa et al (2019).

2.2.3.5. Baixa autorresponsabilidade dos entes regulados

Outra consequência do excesso de controle pré-mercado associado à avaliação da conformidade é a utilização, pelos entes regulados, do atestado de conformidade de terceira parte para justificar o cumprimento às regras vigentes. Isso demonstra dificuldades no entendimento de que é dever de todo fornecedor oferecer produtos seguros no mercado nacional, cumprindo com o que determina a Lei n.º 8078, de 11 de setembro de 1990, independentemente do atendimento integral aos requisitos regulamentares, e que a atestação de terceira parte não afasta esta responsabilidade. Essa não compreensão do seu papel no fornecimento de produtos e serviços é o que aqui denominamos baixa autorresponsabilidade do fornecedor, e que exemplificamos através da Figura 16 a seguir.

Figura 16. Uso da certificação como defesa de fornecedores de produtos denunciados.



Fonte: Inmetro – Investigação de Denúncias e Monitoramento de Recall (janeiro a outubro/2019).

O gráfico anterior representa o resultado de uma pesquisa, realizada pela área de Vigilância de Mercado do Inmetro, que constatou, na defesa de processos de investigação de denúncias fundamentadas de produtos fiscalizáveis e monitoramento de *recall*, a ocorrência de justificativas de fornecedores alegando que seus produtos estavam certificados e, portanto, em conformidade com a regulamentação vigente. Os 12 processos em questão, em que foram constatadas irregularidades,

incluem os seguintes produtos certificados: brinquedos, fios e cabos, copos plásticos, lâmpadas LED e fogões.

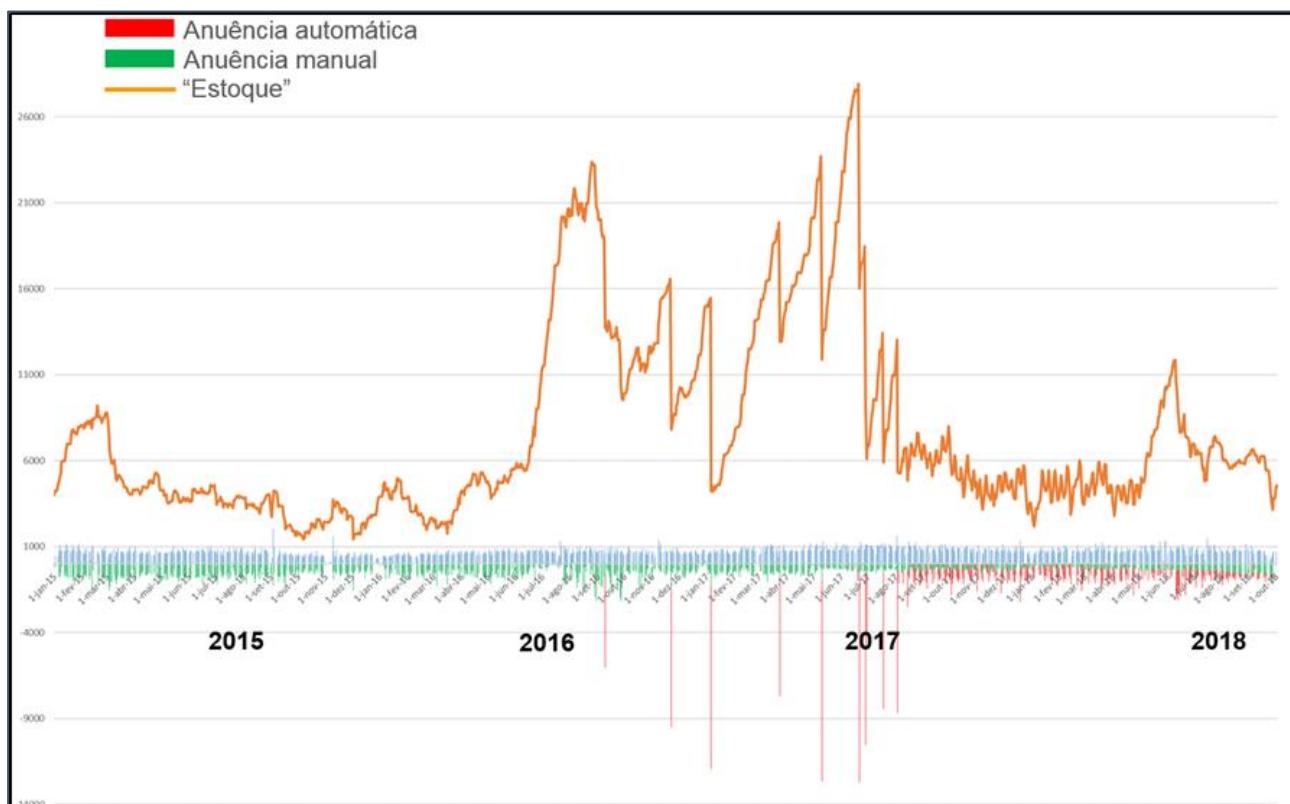
Historicamente, a área de regulamentação do Inmetro espelhava a missão de promover a competitividade e prover confiança à sociedade através da avaliação da conformidade. O Selo de Identificação da Conformidade, de alguma forma, parecia traduzir essa confiança. Pesquisa de imagem institucional junto à população brasileira, realizada no ano de 2015, apontou que 65% dos entrevistados optavam por produtos com o selo do Inmetro, ainda que fossem de marcas desconhecidas (MDA PESQUISA, INMETRO, 2015). É possível que os entes regulados enxerguem a presença da marca do Inmetro no Selo de Identificação da Conformidade como um compartilhamento de responsabilidade (NOGUEIRA, 2016) pelos produtos e serviços ofertados no mercado.

2.2.3.6. Forte dependência de recursos para manutenção das atividades regulatórias

A regulamentação vigente, caracterizada pela complexidade de regras e excesso de controle pré-mercado, requer muitos recursos para ser mantida. Costa et al (2019) evidenciaram isso de várias formas. Por exemplo, a implementação dos regulamentos associados à avaliação da conformidade (programas de avaliação da conformidade compulsórios) requer o monitoramento da acreditação dos organismos de avaliação da conformidade (OAC), o fornecimento de orientações e esclarecimento de dúvidas às partes interessadas, a harmonização da operação dos esquemas de avaliação da conformidade pelos OAC, o acompanhamento do processo de normalização, entre outras.

Com a redução do quadro de pessoal, a partir de 2016, não somente a produção de novas medidas regulatórias praticamente estagnou, como mostramos anteriormente (Figura 7 e Figura 8 do item 2.1.5), como também a própria gestão dos esquemas de avaliação da conformidade (que representam a maior parte das medidas regulatórias) ficou prejudicada. Costa et al (2019) também demonstraram a necessidade de recursos humanos para o desempenho satisfatório das atividades de registro e anuênciaria. Para ilustrar, apresentamos o gráfico da Figura 17 a seguir, que mostra a crescimento dos licenciamentos automáticos de importação a partir da redução da força de trabalho incumbida dessa atividade.

Figura 17. Evolução das anuências automáticas.



Fonte: Costa et al (2019).

Em 2016, com a redução de pessoal, um número grande de processos de solicitação de anuência ficou na espera para serem analisados (linha laranja no gráfico). Foi então que teve início o processo de anuênciam automática (picos vermelhos na parte de baixo do gráfico). Desde então, para manter o *backlog* no nível anterior à 2016, o licenciamento automático teve que ser mantido.

2.2.4. Extensão e magnitude do problema 2

A questão de complexidade de regras se estende a várias áreas temáticas do estoque normativo de regras, como mostramos pelos exemplos de prescrição apresentados e pelos elevados índices de demandas por informação. No caso específico do excesso de controle pré-mercado, apesar de termos apresentado dados que demonstram elevado índice de adoção da avaliação da conformidade, do registro e da anuênciam, não fizemos uma análise, caso a caso, se essas exigências são adequadas ao problema que se pretendia resolver com cada regulamento específico. Mesmo com essa limitação, inferimos que a magnitude do problema 2 seja moderada, abrangendo medidas dos diversos segmentos regulamentados atualmente pelo Inmetro.

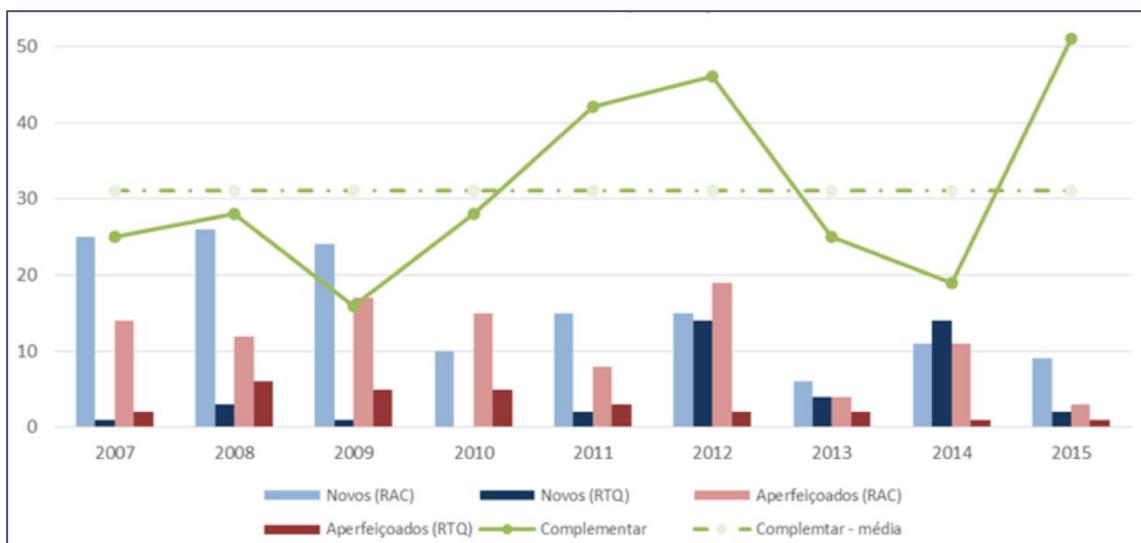
Os entes regulados são diretamente impactados pelo problema na medida em que a falta de clareza dos requisitos dificulta a compreensão das obrigações a serem seguidas, que o excesso de prescrição pode impactar na sua capacidade de inovação e competitividade, e que o excesso de controle pré-mercado pode incorrer em altos custos de *compliance*, além de perdas financeiras pela ineficiência do Inmetro em executar as atividades para a implementação eficaz da regulamentação. O próprio Instituto também é afetado pelo problema regulatório, na medida em que essas atividades de implementação são bastante dependentes de recursos humanos.

Outros entes do sistema regulatório, que contribuem para a implementação das medidas regulatórias, também são afetados pelo problema 2. É o caso dos organismos de avaliação da conformidade, da Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade – RBMLQ-I (seja na atuação na atividade de fiscalização ou de verificação da conformidade) e do organismo acreditador (Coordenação Geral de Acreditação – Cgcre). Os consumidores também são afetados pelo risco da colocação no mercado de produtos e serviços irregulares/inseguros e da ocorrência de práticas enganosas de comércio.

2.2.5. Evolução do problema 2

Da mesma forma que avaliamos para o problema 1, concluímos que o problema de complexidade de regras e excesso de prescrição se agravará se não houver nenhuma intervenção do Inmetro. Os dados apresentados apontam para o crescimento, ano a ano, do número de demandas de informação sobre a regulamentação do Instituto, além do aumento do número de medidas que exigem o registro e a anuência. Observamos também o aumento no número de publicações de Portarias complementares para promover ajustes nas medidas regulatórias, o que indica a existência de problemas com a forma da regulamentação vigente. Esse aumento é demonstrado na linha verde do gráfico da Figura 18 a seguir.

Figura 18. Portarias complementares publicadas no período de 2007 a 2015.

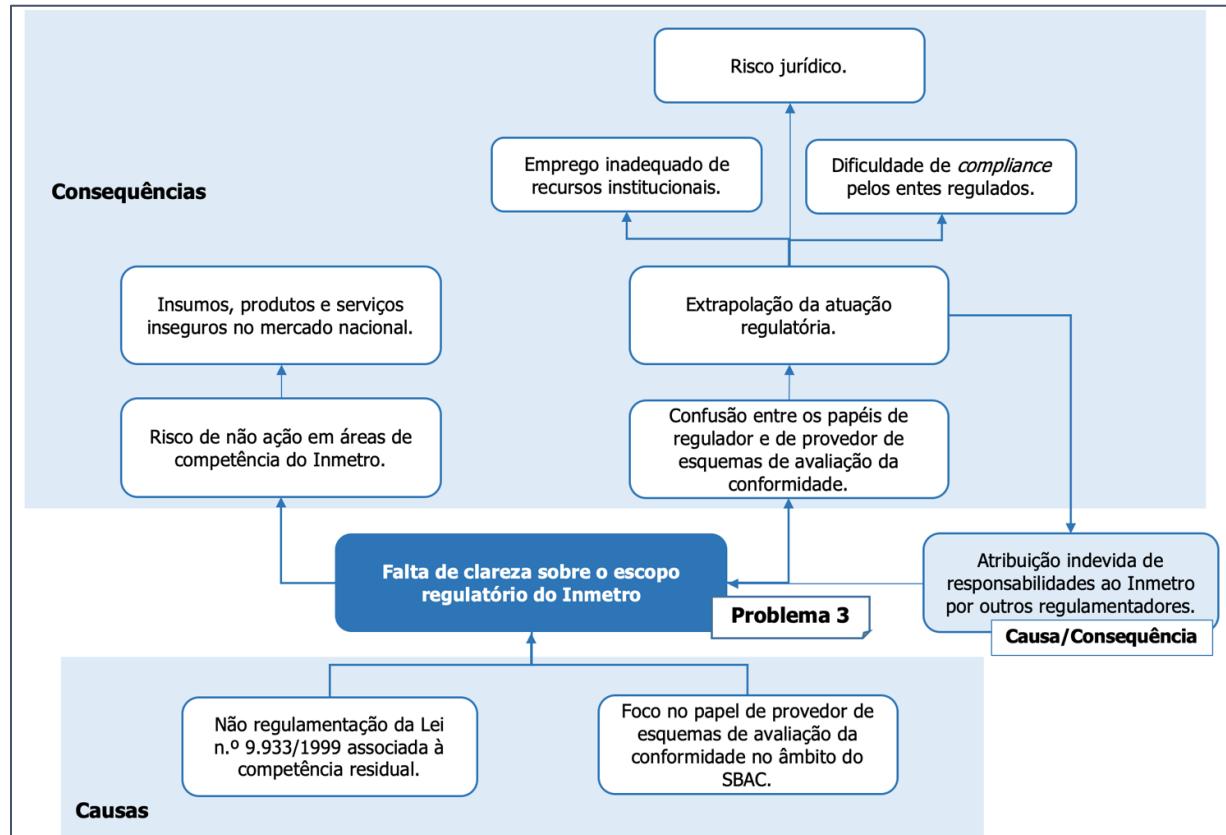


Fonte: Costa et al (2019).

2.3. PROBLEMA 3: FALTA DE CLAREZA SOBRE O ESCOPO REGULATÓRIO DO INMETRO

O terceiro e último problema apontado nesta AIR foi identificado como **falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro** e é ilustrado na Figura 19 a seguir, com suas causas.

Figura 19. Esquema gráfico do problema 3 (falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro), com suas causas e consequências.



Fonte: Elaboração própria.

2.3.1. Natureza do problema 3

O problema 3 foi identificado como de natureza institucional, pois está relacionado a uma atuação disfuncional, no que se refere à forma como o Inmetro entende a sua própria atuação e como outros regulamentadores a percebem. Essa percepção afeta a relação do Inmetro com outros órgãos regulamentadores, especialmente no que se refere aos seus limites de atuação.

2.3.2. Causas do problema 3

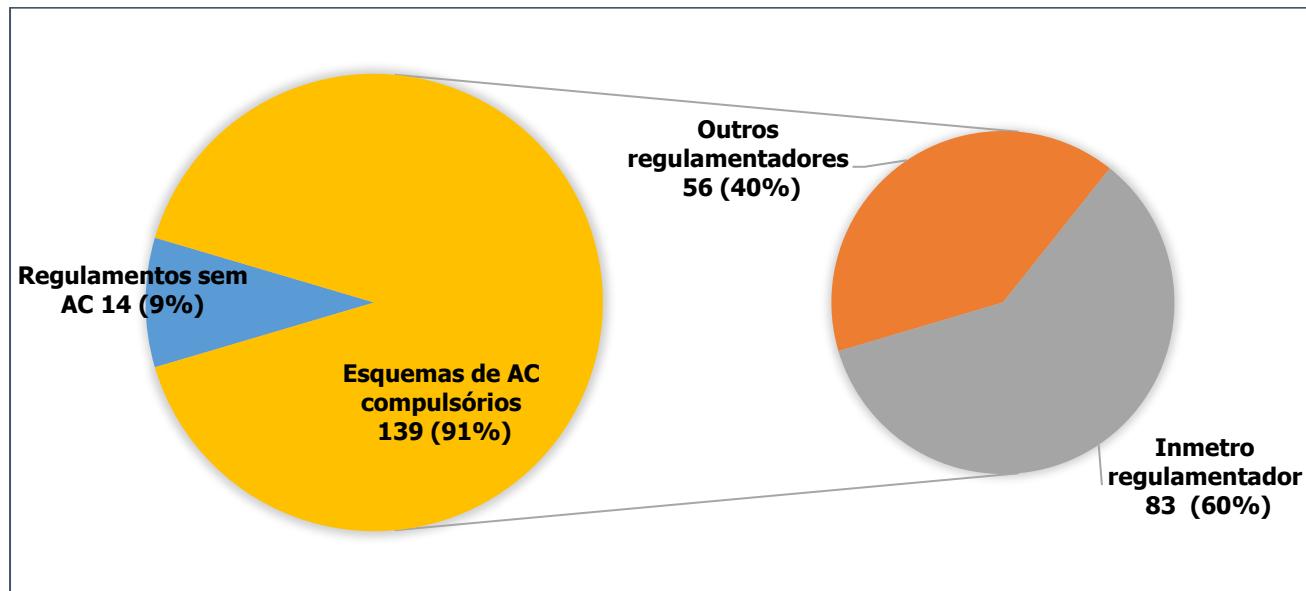
2.3.2.1. Foco no papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC

O foco no papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) contribui para o aumento da falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro, uma vez que a prioridade foi, durante muito tempo, o desenvolvimento de programas de avaliação da conformidade ao invés da resolução de problemas regulatórios.

No item 2.2.2.3 do problema 2, vimos que dentre as 153 medidas do estoque regulatório do Inmetro, no campo compulsório, 139 utilizam avaliação da conformidade. Do universo de medidas compulsórias, 58 figuram na lista do Anexo 1 como sendo de competência de outros regulamentadores, enquanto 95 têm o Inmetro apontado como regulamentador. Excetuando-se dois casos, as medidas compulsórias que figuram no estoque de medidas compulsórias como de

competência de outros regulamentadores são esquemas de avaliação da conformidade desenvolvidos pelo Inmetro. Ainda, considerando as 95 medidas compulsórias nas quais o Inmetro é considerado como regulamentador, 83 adotam a avaliação da conformidade. Esses dados são ilustrados, em termos percentuais, na Figura 20 a seguir.

Figura 20. Programas de avaliação da conformidade desenvolvidos pelo Inmetro para uso próprio e para outros regulamentadores.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do sítio do Inmetro em dezembro de 2019 (ver Anexo 1).

Os dados apresentados demonstram o foco do Inmetro no papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC, tanto para outros regulamentadores, como para o próprio Instituto. Dos 139 esquemas de avaliação da conformidade instituídos pelo Inmetro no campo compulsório, 60% foram desenvolvidos para uso próprio (medidas, a princípio, de sua competência regulatória) e 40% para outros regulamentadores.

Cabe ressaltar que a expressão aqui colocada “papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade”, na verdade se trata de um posicionamento assumido pelo Inmetro, não refletindo o verdadeiro papel atribuído ao Inmetro pela Resolução Conmetro nº 4, de 2002, que define que o Instituto tem a competência de coordenar a implantação de programas de avaliação da conformidade, na esfera do SBAC (CONMETRO, 2002). Na acepção da palavra, caberia ao Inmetro organizar, gerir e orientar as atividades dos atores que compõem o Sistema, mas não necessariamente desenvolver e administrar esquemas de avaliação da conformidade.

2.3.2.2. Atribuição indevida de responsabilidades ao Inmetro por outros regulamentadores

Outra causa identificada para a falta de clareza do escopo regulatório do Inmetro é a atribuição indevida de responsabilidades ao Instituto por outros regulamentadores. Uma vez tendo “assumido” o papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade, o Inmetro passou a receber demandas de outros regulamentadores independentemente do instrumento utilizado para a apresentação dessa demanda.

A Lei n.º 9.933, de 1999, atribui ao Inmetro, em seu art. 3º, inciso V, a competência para “executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade

compulsória por ele regulamentadas ou exercidas **por competência que lhe seja delegada**" (grifo nosso). A Lei n.º 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina que o ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial. E ainda, segundo esta lei, "o ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível".

Mas ao contrário do que especificam as leis supramencionadas, há situações em que as demandas por desenvolvimento de programas de avaliação da conformidade foram feitas ao Inmetro por meio de uma decisão unilateral, como publicações em Resoluções do regulamentador demandante, sem uma prévia negociação ou entendimento com o Inmetro. Há outros casos em que a demanda foi feita de maneira informal, sem considerar que os instrumentos para a formalização do ato de delegação são importantes para a adequada gestão da (s) atividade (s) delegadas.

A forma como tais demandas ocorrem demonstra que outros regulamentadores não entendem a atuação do Inmetro como coordenador da implantação de programas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC, muitas vezes desconhecendo que eles mesmos poderiam desenvolver seus próprios esquemas de avaliação da conformidade. Sendo assim, consideram que o Inmetro tem a responsabilidade de desenvolver esses esquemas, mesmo na ausência de instrumentos para delegação de competência. O Inmetro, por sua vez, ao acatar tais demandas contribui para o aumento da falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro, gerando um *feedback de reforço*. Ou seja, a atribuição indevida de responsabilidades ao Inmetro por outros regulamentadores é, ao mesmo tempo, consequência e causa da falta de clareza sobre o escopo regulatório.

2.3.2.3. Não regulamentação da Lei n.º 9.933/1999 associada à competência residual

O Inmetro tem o poder de legal de expedir regulamentos técnicos para insumos, produtos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros entes da administração pública federal (BRASIL, 1999a). Logo, a sua competência de atuação é tudo aquilo que não é de outro regulamentador, o que o Inmetro denomina de "competência residual".

A competência residual, em si, traz desafios no que se relaciona à definição das responsabilidades pela regulamentação de determinados objetos. E mais, mesmo quando acredita-se ter a mencionada definição, é possível que não tenha sido avaliada a possibilidade de existência de competência compartilhada para a regulamentação de um mesmo objeto.

Uma das questões relativas à competência compartilhada é que um mesmo insumo, produto ou serviço pode regulamentado por mais de um regulamentador, sob diferentes aspectos. O Inmetro, por exemplo, pode expedir regulamentos técnicos abrangendo os seguintes aspectos: a) segurança; b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; c) proteção do meio ambiente; e d) prevenção de práticas enganosas de comércio (BRASIL, 1999a). Considerando esses diferentes aspectos, ainda que um determinado ente do governo federal tenha a competência para regulamentar um produto sob um determinado aspecto, pode existir ainda espaço para o Inmetro regulamentar o mesmo produto sob outro aspecto.

Para ilustrar essa situação, apresentamos no Quadro 7 o caso do produto "secador de cabelo", que é regulamentado pelo Inmetro sob o aspecto de segurança (elétrica) e, ao mesmo tempo, é objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) sob o aspecto ambiental (controle da poluição sonora).

Quadro 7. Exemplo de competência compartilhada envolvendo diferentes aspectos de um mesmo produto.

Aspecto	Regulamentador	Ato administrativo	Assunto
Ambiental (controle da poluição sonora)	Conama	Resolução Conama n.º 20/1994	Dispõe sobre a instituição do Selo Ruído de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que geram ruído no seu funcionamento.
Segurança (elétrica)	Inmetro	Portaria Inmetro n.º 371/2009	Institui, no âmbito do SBAC, a certificação compulsória para aparelhos eletrodomésticos e similares.

Fonte: Elaboração própria.

Outra questão relativa à competência compartilha refere-se à esfera de atuação dos regulamentadores sobre os agentes de mercado. No caso do Inmetro, o art. 5º da Lei n.º 9.933, de 1999, confere ao Instituto uma abrangência regulatória a diversos entes de mercado, como podemos ver a partir do texto a seguir:

As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou provadas, nacionais ou estrangeiras, que atuem no mercado para prestar serviços ou para fabricar, importar, instalar, utilizar, reparar, processar, fiscalizar, montar, distribuir, armazenar, transportar, acondicionar ou comercializar bens são obrigadas ao cumprimento dos deveres instituídos por esta Lei e pelos atos normativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, inclusive regulamentos técnicos e administrativos. (BRASIL, 1999a, grifo nosso)

Outros regulamentadores podem, portanto, exercer o seu poder de polícia sobre determinados elos da cadeia de fornecimento (e.g. transporte ou uso) deixando espaço para a atuação do Inmetro, por exemplo, na fabricação ou importação do produto envolvido nesse transporte ou uso.

Pelo exposto, concluímos que a não regulamentação da Lei n.º 9.933/1999 no que se refere à competência residual para a atividade de regulamentação contribui para a falta de clareza do escopo regulatório do Inmetro.

2.3.3. Consequências do problema 3

2.3.3.1. Risco de não ação em áreas de competência do Inmetro

Uma vez que não há clareza sobre os limites da atuação regulatória do Instituto, há risco de que produtos, insumos e serviços sob a competência do Inmetro não sejam regulamentados em razão de um entendimento equivocado de que estariam sob a esfera de atuação de outros regulamentadores. Essa “não ação” do Inmetro, por sua vez, gera outros riscos como Insumos, produtos e serviços inseguros no mercado nacional e a ocorrência de práticas enganosas no mercado nacional.

2.3.3.2. Extrapolação da atuação regulatória

De forma análoga, a falta de clareza sobre o seu escopo de atuação pode levar à extrapolação da ação regulatória do Inmetro, que ocorre quando o Instituto atua além dos limites definidos na Lei n.º 9.933, de 1999, invadindo a competência de outros regulamentadores. Um exemplo dessa “extrapolação” é quando o Inmetro estabelece a compulsoriedade de esquemas de avaliação da conformidade para objetos sob a competência de outros entes do governo federal.

A mencionada extrapolação reforça a atribuição indevida de responsabilidades ao Inmetro por outros regulamentadores, pois ao aceitar demandas sem uma análise de competências e dos aspectos pelos quais o outro regulamentador regulamenta, o próprio Inmetro reforça a falta de clareza sobre o seu escopo regulatório e a confusão entre os seus papéis de regulamentador e de coordenador da implantação de programas de avaliação da conformidade, na esfera do SBAC.

A extrapolação da atuação regulatória do Inmetro também gera o emprego inadequado de recursos institucionais ao passo que são empreendidos recursos internos, que não necessariamente estão relacionados com atividades de competência do Inmetro. Além disso, ela acarreta em dificuldades de *compliance* pelos entes regulados, que muitas vezes não conseguem identificar com facilidade quem são os regulamentadores de determinado objeto.

Por fim, a atuação do Inmetro além dos limites de sua competência, descumprindo a sua própria Lei, acarreta em risco jurídico, traduzido na possibilidade de ações junto à justiça, que poderão prejudicar as atividades e a imagem do Instituto.

2.3.4. Extensão e magnitude do problema 3

O problema apresenta magnitude significativa, dada a extensão nacional e frequência elevada de sua ocorrência. Embora não tenha sido quantificado o número de medidas do estoque regulatório do Inmetro, no campo compulsório, impactadas pela falta de clareza do escopo, alguns dados subsidiam o entendimento da elevada frequência como: percentual de medidas desenvolvidas para outros regulamentadores, inexistência de instrumento legal que defina os limites de atuação do Inmetro, falta de cobertura legal para atuar sobre todos os objetos sob a competência regulatória do Instituto.

A falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro impacta os consumidores, que por vezes não conseguem identificar facilmente quem é o regulamentador responsável por determinado produto ou serviço. Os entes regulados e organismos de avaliação da conformidade acreditados também são impactados, pois a falta de clareza muitas vezes está relacionada a entender quem é o responsável por determinadas atividades de implementação da regulamentação (como por exemplo, esclarecimento de dúvidas). Por fim, outros regulamentadores e o próprio Inmetro são impactados, ao passo que não possuem o entendimento do papel do Instituto como regulamentador e dos limites e interfaces decorrentes da competência residual do Inmetro.

2.3.5. Evolução do problema 3

Considerando o crescimento do número de programas de avaliação da conformidade desenvolvidos para outros regulamentadores, conforme apresentando no segundo problema regulatório, a continuidade da atuação do Inmetro para outros regulamentadores e a condição implícita da competência residual do Instituto, a tendência do problema é crescer, caso não haja uma intervenção.

// IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES AFETADOS PELOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

A identificação dos atores afetados pelo problema é fundamental para o seu entendimento e tratamento (CASA CIVIL, 2018). Na seção anterior, abordamos, de forma resumida, a extensão dos atores afetados por cada um dos problemas. O Quadro 8 a seguir apresenta a relação dos atores afetados pelos três problemas regulatórios descritos nesta AIR.

Quadro 8. Atores afetados pelos problemas regulatórios.

Atores	Problema 1: Lacuna regulatória para ação sobre insumos, produtos e serviços de competência regulatória do Inmetro	Problema 2: Complexidade de regras e excesso de exigências pré-mercado	Problema 3: Falta de clareza sobre o escopo regulatório do Inmetro
Consumidores	X	X	X
Fabricantes e prestadores de serviço	X	X	X
Importadores	X	X	X
Comércio	X	X	X
OAC		X	X
Inmetro		X	X
Outros regulamentadores			X
Órgãos do SNDC	X		

Fonte: Elaboração própria.

Identificar os atores afetados pelos problemas regulatórios não é suficiente. Segundo o Guia de AIR da Casa Civil (2018), é preciso ainda definir como eles são afetados (positivamente ou negativamente, de forma direta ou indireta), explorar a relevância dos efeitos observados para cada ator e as perspectivas desses efeitos caso não ocorra uma intervenção, além de investigar se os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento dos problemas e se os efeitos observados vêm evoluindo para cada ator. Nossa percepção é de que os entes regulados são os mais diretamente afetados pelos três problemas regulatórios e de forma negativa. Consumidores também são afetados pelos três problemas e outros atores podem ou não ser afetados, a depender do problema.

A análise apresentada aqui é ainda preliminar, carecendo de dados. Durante a tomada de subsídios desta nota técnica, esperamos obter informações das partes interessadas para que possamos responder, de forma embasada, as perguntas que norteiam a identificação dos atores afetados pelos problemas, quais sejam:

- Como o problema afeta diretamente ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que esses próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?
- Como os efeitos do problema vêm evoluindo para cada ator? Quais as perspectivas para esses efeitos caso nada seja feito?

// IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

O propósito da etapa de identificação da base legal é, essencialmente, analisar se o Inmetro tem amparo legal para agir sobre os problemas identificados, considerando, ainda, a existência de competências concorrentes ou complementares com outros órgãos das diferentes esferas de Governo (CASA CIVIL, 2018).

O Inmetro foi criado pela Lei n.º 5.966, de 1973, como o órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) que foi instituído com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização e certificação de qualidade dos produtos industriais. As competências legais do Inmetro, como já mencionamos anteriormente nesta nota técnica, foram estabelecidas pela Lei n.º 9.933, de 1999, com alterações promovidas pela Lei n.º 12.545, de 2011.

Entre outras atribuições, o poder regulamentar do Inmetro lhe é atribuído pelo inciso IV do art. 3º da Lei n.º 9.933, de 1999, como transcrevemos aqui:

Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) [...] criado pela Lei n.º 5.966, de 1973, é competente para:
[...]

IV - exercer o poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, abrangendo os seguintes aspectos:

- a) segurança;
 - b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal;
 - c) proteção do meio ambiente; e
 - d) prevenção de práticas enganosas de comércio; (BRASIL, 1999a).
-

Com base no inciso IV do art. 3º da Lei n.º 9.933, de 1999, avaliamos que o Inmetro possui competência para agir sobre todos os três problemas identificados. No caso do problema 1, como apresentamos no item 2.1, uma das causas da lacuna regulatória é a baixa cobertura associada à regulamentação por objeto. Através do exercício do seu poder regulamentar, o Inmetro pode optar por não mais regulamentar objeto a objeto, através de regulamentos específicos, ampliando a sua cobertura regulatória através de regulamentos mais abrangentes, que contemplem uma gama maior de insumos, produtos e serviços.

Também para o problema 2, a complexidade de regras e o excesso de exigências pré-mercado podem ser mitigados a partir da mudança da forma da regulamentação, o que passa, necessariamente, pela revisão do seu estoque normativo. Essa revisão pode contemplar revogações, consolidações ou publicação de novos atos, sendo a base para isso o poder regulamentar conferido ao Inmetro no inciso IV do art. 3º da Lei n.º 9.933, de 1999.

Quanto ao terceiro problema, embora consideremos que o ideal seria que o escopo regulatório do Inmetro estivesse claramente definido nas leis que regem a atuação do Instituto, cuja modificação independe da sua vontade e poder, entendemos que o Inmetro pode atuar, a partir do seu poder regulamentar. Obviamente, considerada a sua competência residual, a articulação com outros regulamentadores é essencial para a mitigação do problema.

// DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

O Guia de AIR da Casa Civil (2018) preconiza que os objetivos que se pretende alcançar devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e devem estar relacionados à missão e aos objetivos estratégicos do órgão regulador. Os objetivos devem ainda ser proporcionais aos problemas regulatórios identificados, distinguindo-se entre objetivos fundamentais (vinculados aos resultados finais que se pretende alcançar com a ação regulatória específica) e os objetivos meios, através dos quais os objetivos gerais serão atingidos.

O Inmetro ainda não concluiu o seu planejamento estratégico, de modo que não é possível transcrever aqui os objetivos estratégicos do órgão. No entanto, deduzimos alguns objetivos finalísticos da atividade de regulação do Instituto a partir da sua missão institucional e da base legal que ampara a sua atuação. Esses objetivos finalísticos são apresentados no Quadro 9 a seguir.

Quadro 9. Objetivos finalísticos da atividade de regulação do Inmetro.

Missão institucional	A medida certa para promover confiança à sociedade e competitividade ao setor produtivo.
Base legal para a atuação do Inmetro	Expedir regulamentos técnicos abrangendo os aspectos de segurança, proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, proteção do meio ambiente, e prevenção de práticas enganosas de comércio.
Objetivos finalísticos (Para que regulamos?)	<ul style="list-style-type: none"> 1. Promover a segurança dos produtos, insumos e serviços. 2. Proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal. 3. Proteger o meio ambiente. 4. Prevenir práticas enganosas de comércio. 5. Promover a competitividade do setor produtivo.

Fonte: Elaboração própria.

O último objetivo finalístico listado no quadro anterior, de promover a competitividade do setor produtivo, está ainda alinhado com a meta da Secretaria de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia à qual o Inmetro é vinculado (ver contexto apresentado no item 1.2, Figura 5).

A partir das causas e dos problemas identificados, foram estabelecidos, respectivamente, os objetivos específicos (ou objetivos meios) e os objetivos gerais (ou fundamentais), que nortearão as alternativas de ação do Inmetro. Esses objetivos são apresentados no Quadro 10 a seguir.

Quadro 10. Objetivos gerais (fundamentais) e específicos (meios).

Objetivos gerais	Objetivos específicos
1. Reduzir a lacuna regulatória para ação sobre insumos, produtos e serviços de competência legal do Inmetro.	1.1. Ampliar a cobertura regulatória.
2. Simplificar as regras para o fornecimento de insumos, produtos e serviços no mercado nacional.	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Aumentar a clareza dos requisitos. 2.2. Diminuir a prescrição das regras para o fornecimento de insumos, produtos e serviços no mercado nacional.
3. Reduzir as exigências pré-mercado para o fornecimento de insumos, produtos e serviços no mercado nacional.	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Reduzir as exigências de avaliação da conformidade para o fornecimento de insumos, produtos e serviços no mercado nacional. 3.1. Reduzir as exigências de registro e anuência para o fornecimento de insumos, produtos e serviços no mercado nacional.

Objetivos gerais	Objetivos específicos
4. Clarificar o escopo de insumos, produtos e serviços sob a esfera de competência regulatória do Inmetro.	4.1. Fortalecer o papel regulamentador do Inmetro. 4.2. Definir os limites para a atuação regulatória do Inmetro.

Fonte: Elaboração própria.

// REFERÊNCIAS

BRASIL (2019a). Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis n.ºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm.

BRASIL (2019b). Decreto n.º 10.139, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília: Diário Oficial da União, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm.

BRASIL (2011). Lei n.º 12.545, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX), altera o artigo 1º da Lei n.º 12.096, de 24 de novembro de 2009, e as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 11.529, de 22 de outubro de 2007, 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12545.htm.

BRASIL (1999a). Lei n.º 9.399, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9933.htm.

BRASIL (1999b). Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Diário Oficial da União, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/I9784.htm.

BRASIL (1997). Decreto n.º 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto n.º 861, de 9 de julho de 1993, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm.

BRASIL (1990). Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/I8078.htm.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018). Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view.

CHAMUSCA, Roberta de Freitas; SAMPAIO, Cristiane Mascarenhas da Silva; SILVA, Danielle Assafin Vieira Souza. Certificação como apoio à regulamentação de produtos, processos e serviços: o caso do Inmetro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 9., 2015, Brasília.

COSTA, Raimisson Rodrigues Ferreira; ALBUQUERQUE, Gustavo José Kuster; BROWN, Pedro Henrique de Sá; CHAMUSCA, Roberta de Freitas (2019). Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo Regulatório com base na atuação da Dconf. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, 2019. Disponível em: <http://www4.inmetro.gov.br/sites/default/files/media/file/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>.

INMETRO (2016a). Portaria n.º 512 de 7 de novembro de 2016. Aprova o aperfeiçoamento do Regulamento para o Registro de Objeto. Brasília: Diário Oficial da União, [2016]. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

INMETRO (2016b). Portaria n.º 18, de 14 de janeiro de 2016. Define procedimentos para a concessão da anuência pelo Inmetro e para a cobrança da taxa de anuência, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2016]. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

INMETRO (2010). Portaria n.º 491, de 13 de dezembro de 2010. Aprova o procedimento para concessão, manutenção e renovação do Registro de Objeto. Brasília: Diário Oficial da União, [2010]. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

MDA PESQUISA, INMETRO (2015). Pesquisa de imagem e satisfação da população em relação à atuação do Inmetro. Lavras, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (2002). Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NOGUEIRA, Camila Barros (2016). Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para Segurança de Produtos de Consumo: Estudo Comparativo entre Inmetro e CPSC. 176f. Dissertação (Mestrado Profissional em Metrologia e Qualidade). Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

OECD (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.

SAMPAIO, Marcelo Maia (2020). Nota Técnica n.º 3/2020/Diqre-Dconf-Inmetro. Avaliação dos prazos de concessão inicial do registro de objeto. Processo SEI n.º 0052600.009370/2019-65.

UNECE (2012). Risk management in regulatory frameworks: towards a better management of risks. Nova Iorque e Genebra: United Nations, 2012. Disponível em: <http://www.unece.org/index.php?id=31684&L=0>.

WEF (2019). The Global Competitiveness Report 2019: Insight Report. Suíça: World Economic Forum, 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>.

// ANEXO 1. REGULAMENTOS E PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE COMPULSÓRIOS

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
1	Adaptadores de plugues e tomadas	Produto	Certificação	Inmetro	324/2007
2	Agente redutor de líquido automotivo – Arla 32	Produto	Certificação	Inmetro	139/2011
3	Agulhas hipodérmicas estéreis para uso único e agulhas gengivais estéreis para uso único	Produto	Certificação	Anvisa	501/2011
4	Andadores infantis	Produto	Certificação	Inmetro	42/2018
5	Aquecedores de água a gás, dos tipos instantâneo e de acumulação	Produto	Certificação	Inmetro	182/2012
6	Aplicação, reparo e reforma de revestimento interno de tanque de carga rodoviário destinado ao transporte de produtos perigosos (PP)	Serviço	DF	Inmetro	595/2015
7	Artigos escolares	Produto	Certificação	Inmetro	481/2010
8	Artigos para festas	Produto	Certificação	Inmetro	545/2012
9	Assentos para espectadores de eventos esportivos	Produto	Certificação	Inmetro	622/2012
10	Barras e fios de aço destinados a armadura para estrutura de concreto armado	Produto	Certificação	Inmetro	73/2010
11	Berços infantis	Produto	Certificação	Inmetro	53/2016
12	Bijuterias e joias	Produto	Regulamento sem avaliação da conformidade	Inmetro	43/2016
13	Blocos de concreto para alvenaria	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	220/2013
14	Bombas e motobombas centrífugas	Produto	DF	Inmetro	455/2010
15	Brinquedos	Produto	Certificação	Inmetro	563/2016
16	Cabos de aço de uso geral	Produto	Certificação	Inmetro	181/2013
17	Cadeiras de alimentação para crianças	Produto	Certificação	Inmetro	51/2013
18	Cadeiras plásticas monobloco	Produto	Certificação	Inmetro	342/2014
19	Caldeiras e vasos de pressão de produção seriada	Produto	Certificação	Inmetro	255/2014
20	Cantoneiras de aço laminadas a quente para montagem de torres de transmissão de energia elétrica	Produto	DF	Inmetro	261/2007
21	Capacetes de segurança para uso na indústria	Produto	Certificação	MTE	118/2009
22	Capacetes para condutores e passageiros de motocicletas e similares	Produto	Certificação	Inmetro	456/2010
23	Carrinhos para crianças	Produto	Certificação	Inmetro	351/2012
24	Centrífugas de roupas	Produto	Certificação	Inmetro	553/2015

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
25	Chupetas	Produto	Certificação	Anvisa	34/2009
26	Cilindros de alta pressão para armazenamento de GNV como combustível, a bordo de veículos automotores	Produto	Certificação	Contran	171/2002
27	Colchões e colchonetes de espuma flexível de poliuretano	Produto	Certificação	Inmetro	79/2011
28	Colchões de mola	Produto	Certificação	Inmetro	52/2016
29	Colete de segurança de alta visibilidade	Produto	DF	Denatran	46/2014
30	Componentes automotivos para motocicletas, motonetas, ciclomotores, triciclos e quadriciclos	Produto	Certificação	Inmetro	123/2014
31	Componentes automotivos	Produto	Certificação	Inmetro	301/2011 299/2012 268/2013 55/2014
32	Componentes de bicicleta de uso adulto	Produto	Certificação	Inmetro	656/2012
33	Componentes cerâmicos para alvenaria	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	558/2013
34	Componentes do sistema para GNV	Produto	Certificação	Inmetro	257/2002
35	Componentes dos equipamentos de proteção individual (EPI) para proteção contra quedas com diferença de nível	Produto	Certificação	MTE	388/2012
36	Componentes dos sistemas de compressão de GNV e de gás natural comprimido	Produto	Certificação	Inmetro	8/2011
37	Componentes dos sistemas de descarga e de abastecimento de combustíveis	Produto	Certificação	Conama	37/2005
38	Concessão em florestas públicas	Processo	Outro	MMA	235/2012
39	Condicionadores de ar	Produto	DF	Inmetro	7/2011
40	Conexões de ferro fundido maleável para condução de fluidos	Produto	Certificação	Inmetro	160/2007
41	Construção, montagem e funcionamento de sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização de trânsito	Produto	DF	Contran	372/2012
42	Conversores catalíticos destinados à reposição	Produto	DF	MMA/Ibama	547/2014
43	Copos plásticos descartáveis	Produto	Certificação	Inmetro	453/2010
44	Disjuntores	Produto	Certificação	Inmetro	348/2007
45	Dispositivos elétricos de baixa tensão	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	335/2011
46	Dispositivos de retenção para crianças	Produto	Certificação	Inmetro	466/2014
47	Dispositivos de transposição de fronteira	Produto	Certificação	Inmetro	389/2019
48	Eixos veiculares	Produto	Certificação	Contran	13/2014

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
49	Embalagens individualizadas de alimentos do tipo blister, para segurança de utilização e precaução de acidentes na manipulação	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	298/2012
50	Embalagens destinadas ao envasilhamento de álcool	Produto	Certificação	Anvisa	270/2008
51	Embalagens, tanques portáteis e contentores intermediários para granéis - IBC utilizados no transporte terrestre de PP	Produto	Certificação	ANTT/ANP	141/2019
52	Equipamentos de certificação digital padrão ICP-Brasil	Produto	Certificação	ITI	8/2013
53	Equipamentos para consumo de água	Produto	Certificação	Inmetro	344/2014
54	EPI – Luvas isolantes de borracha	Produto	Certificação	MTE	229/2009
55	EPI – Peças semifaciais filtrantes para partículas	Produto	Certificação	MTE	561/2014
56	Equipamentos elétricos para atmosferas explosivas, nas condições de gases e vapores inflamáveis e poeiras combustíveis	Produto	Certificação	Inmetro	179/2010
57	Equipamentos elétricos sob regime de vigilância sanitária	Produto	Certificação	Anvisa	54/2016
58	Equipamentos para aquecimento solar de água	Produto	Certificação	Inmetro	352/2012
59	Equipos de uso único de transfusão, de infusão gravitacional e de infusão para uso com bomba de infusão	Produto	Certificação	Anvisa	502/2011
60	Escadas metálicas domésticas	Produto	Certificação	Inmetro	616/2012
61	Estabilizadores de tensão monofásicos, com saída de tensão alternada, com tensão nominal de até 250 V em potências de até 3kVA/3KW	Produto	Certificação	Inmetro	262/2007
62	Extintores de incêndio	Produto	Certificação	Inmetro	486/2010
63	Fabricação de veículos acessíveis de características rodoviárias para transporte coletivo de passageiros	Produto	Certificação	SNPD	152/2009
64	Fabricação de veículos acessíveis de características urbanas para transporte coletivo de passageiros	Produto	Certificação	SNPD	153/2009
65	Fabricantes, encarroçadores e/ou transformadores de veículos rodoviários e fabricantes de equipamentos veiculares	Produto	Inspeção	Contran	14/2016
66	Fios, cabos e cordões flexíveis elétricos	Produto	Certificação	Inmetro	640/2012
67	Fogões e fornos a gás de uso doméstico	Produto	Certificação	Inmetro	400/2012
68	Fornos de micro-ondas	Produto	Certificação	Inmetro	497/2011
69	Fornos elétricos comerciais	Produto	Certificação	Inmetro	446/2012
70	Fósforos de segurança	Produto	Certificação	Inmetro	641/2012

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
71	Fusíveis tipo rolha e tipo cartucho	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	129/2016
72	Implantes mamários	Produto	Certificação	Anvisa	162/2012
73	Indicadores de pressão para extintores de incêndio	Produto	Certificação	Inmetro	298/2010
74	Inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de características rodoviárias para o transporte coletivo de passageiros	Produto	Inspeção	SNPD	168/2008
75	Inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros	Produto	Inspeção	SNPD	260/2007
76	Inspeção de segurança veicular – veículos rodoviários	Produto	Inspeção	Contran	30/2004 32/2004
77	Inspeção de segurança veicular de veículos rodoviários automotores com sistema de GNV - RTQ n.º 37	Produto	Inspeção	Contran	49/2010
78	Inspeção de veículos e equipamentos rodoviários para o transporte de PP	Produto	Inspeção	MT	91/2009 457/2008
79	Inspeção na construção de tanque de carga em plástico reforçado com fibra de vidro para o transporte rodoviário de produtos perigosos a granel - Grupo 4B e 4C (RTQ PRFVc)	Produto	Inspeção	MT	175/2006
80	Inspeção periódica de tanque de carga em plástico reforçado com fibra de vidro para o transporte rodoviário de produtos a granel - Grupos 4B e 4C (RTQ PRFVi)	Produto	Inspeção	MT	259/2006
81	Inspeção técnica e manutenção de extintores de incêndio	Serviço	DF	Inmetro	206/2011
82	Interruptores para instalações elétricas fixas domésticas e análogas	Produto	Certificação	Inmetro	234/2008
83	Isqueiros a gás	Produto	DF	Inmetro	562/2016
84	Lâmpadas LED com dispositivo integrado à base	Produto	Certificação	Inmetro	144/2015
85	Lâmpadas de uso doméstico – Linha incandescente	Produto	DF	Inmetro	283/2008
86	Lâmpadas fluorescentes compactas com reator integrado à base	Produto	DF	Inmetro	489/2010
87	Lâmpadas vapor de sódio à alta pressão	Produto	DF	Inmetro	483/2010
88	Líquidos para freios hidráulicos para veículos automotores	Produto	Certificação	Inmetro	78/2011

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
89	Limite de chumbo em tintas imobiliárias e de uso infantil e escolar, de vernizes e materiais similares para revestimento de superfícies	Produto	Regulamento sem AC	Casa Civil	Decreto n.º 9.315/2018
90	Luminárias para iluminação pública viária	Produto	Certificação	Inmetro	20/2017
91	Luvas cirúrgicas e de procedimento não cirúrgico de borracha natural, borracha sintética e de misturas de borrachas sintéticas	Produto	Certificação	Anvisa e MTE	332/2012
92	Luvas de proteção contra agentes biológicos, não sujeitas ao regime de vigilância sanitária, de borracha natural, borracha sintética, misturas de borracha natural e sintética, e de PVC	Produto	Certificação	MTE	123/2015
93	Mamadeiras e bicos de mamadeira	Produto	Certificação	Anvisa	490/2014
94	Mangueiras de PVC plastificado para instalações domésticas de GLP	Produto	Certificação	Inmetro	659/2012
95	Máquinas de lavar roupa de uso doméstico	Produto	DF	Inmetro	185/2005
96	Motores elétricos trifásicos de indução rotor gaiola de esquilo	Produto	DF	CGIEE	488/2010
97	Móveis escolares – cadeiras e mesas para conjunto aluno individual	Produto	Certificação	Inmetro	105/2012
98	Panelas metálicas	Produto	Certificação	Inmetro	419/2012
99	Pneus de bicicleta de uso adulto	Produto	Certificação	Inmetro	595/2018
100	Pino-rei para veículo rodoviário destinado ao transporte de cargas e PP	Produto	Certificação	Inmetro	70/2008
101	Plataformas elevatórias veiculares	Produto	Certificação	Inmetro	642/2012
102	Plataformas elevatórias veiculares para veículos com características rodoviárias	Produto	Certificação	Inmetro	164/2015
103	Plugues e tomadas para uso doméstico e análogo	Produto	Certificação	Inmetro	85/2006
104	Pneus novos	Produto	Certificação	Inmetro	544/2012
105	Pó para extinção de incêndio	Produto	Certificação	Inmetro	433/2015
106	Potência sonora de aparelhos de som e seus similares	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	268/2009
107	Potência sonora de produtos eletrodomésticos	Produto	Certificação	Conama	430/2012
108	Preservativos masculinos	Produto	Certificação	Anvisa	50/2002
109	Produtos têxteis	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	296/2019
110	Produtos para tratamento acústico ou isolamento térmico para uso na construção civil	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	149/2019

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
111	Quinta-roda utilizada em veículo rodoviário destinado ao transporte de cargas e de PP	Produto	Certificação	Inmetro	236/2008
112	Reatores eletromagnéticos para lâmpadas à vapor de sódio e lâmpadas à vapor metálico (Halogenetos)	Produto	DF	Inmetro	454/2010
113	Reatores eletrônicos alimentados em corrente alternada para lâmpadas fluorescentes tubulares retilíneas, circulares e compactas	Produto	Certificação	Inmetro	267/2009
114	Reatores para lâmpadas fluorescentes tubulares	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	213/2016
115	Recipientes transportáveis para GLP	Produto	Certificação	Inmetro	418/2010
116	Reforma de pneus	Serviço	DF	Inmetro	554/2015
117	Refrigeradores e seus assemelhados, de uso doméstico	Produto	DF	Inmetro	577/2015
118	Registrador eletrônico de ponto	Produto	Certificação	MTE	480/2011
119	Registro do peso bruto total (PBT) e da capacidade máxima de tração (CMT)	Produto	Regulamento sem AC	Contran	51/2011
120	Registro de descontaminador de equipamentos para transporte de PP	Serviço	DF	ANTT	255/2007
121	Registro de empresa inspetora de IBC destinados ao transporte terrestre de PP	Serviço	DF	ANTT	280/2008
122	Registro de fabricante de dispositivo de acoplamento mecânico (Engate)	Produto	DF	Contran	215/2007
123	Registro do fabricante de dispositivo quebra-mato	Produto	DF	Contran	360/2007
124	Registro do instalador de sistemas de GNV em veículos rodoviários automotores	Serviço	DF	Inmetro	91/2007
125	Reguladores de baixa pressão para GLP com capacidade de vazão de até 4 kg/h	Produto	Certificação	ANP	7/2013
126	Requalificação de cilindros destinados ao armazenamento de GNV	Serviço	DF	Inmetro	308/2014
127	Reservatório de água potável	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	224/2009
128	Rodas automotivas	Produto	Certificação	Inmetro	445/2010
129	Segurança de aparelhos eletrodomésticos e similares	Produto	Certificação	Inmetro	371/2009
130	Segurança de bicicletas de uso infantil	Produto	Certificação	Inmetro	38/2005
131	Seringas hipodérmicas estéreis de uso único	Produto	Certificação	Anvisa	503/2011
132	Serviço de adaptação de dispositivo de fixação de contêiner	Serviço	Certificação	Inmetro	285/2007

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
133	Serviço de adaptação de eixo veicular auxiliar	Serviço	Certificação	Contran	356/2007
134	Serviço de comissionamento em postos de abastecimento de GNV	Serviço	Certificação	Conama	111/2005
135	Serviço de ensaio de estanqueidade em instalações subterrâneas	Serviço	Certificação	Conama	259/2008
136	Serviço de inspeção de contêiner-tanque destinado ao transporte rodoviário de PP	Produto	Inspeção	ANTT	329/2012
137	Serviço de instalação e retirada de sistema de abastecimento subterrâneo de combustíveis - SASC	Serviço	Certificação	Conama	9/2011
138	Serviço de instalação em postos de abastecimento de GNV	Serviço	Certificação	Conama	110/2005
139	Serviço de inspeção de recipientes transportáveis para GLP realizado por empresas distribuidoras de GLP	Serviço	Certificação	ANP	681/2012
140	Serviço de requalificadoras de recipientes transportáveis de GLP	Serviço	Certificação	ANP	330/2012
141	Sistemas e equipamentos para energia fotovoltaica (módulo, controlador de carga, inversor e bateria)	Produto	DF	Inmetro	4/2011
142	Tanque de armazenamento subterrâneo de combustível	Produto	Certificação	Conama	185/2003
143	Tanques aéreos de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis	Produto	Certificação	Conama	117/2009
144	Tanques de carga rodoviários destinados ao transporte de PP	Produto	Certificação	ANTT	16/2016
145	Televisores	Produto	DF	Inmetro	563/2014
146	Telha cerâmica e telha de concreto	Produto	Regulamento sem AC	Inmetro	5/2013
147	Tubos de aço-carbono ou tubos de aço microligados, com ou sem costura para montagem de torres de transmissão de energia elétrica	Produto	DF	Inmetro	190/2014
148	Tubos de aço-carbono para usos comuns e para tubos de aço-carbono para usos em altas temperaturas	Produto	Certificação	Inmetro	246/2016
149	Tubulação não metálica subterrânea para combustível automotivo	Produto	Certificação	Conama	186/2003
150	Veículos porta-contêiner e dispositivos de fixação de contêiner	Produto	Certificação	Contran	561/2016
151	Ventiladores de mesa, parede, pedestal e circuladores de ar ou aparelhos comercializados para esse fim	Produto	Certificação	Inmetro	20/2012

N.º	Objeto	Tipo de objeto	Mecanismo	Órgão regulamentador	Portaria n.º
152	Ventiladores de teto de uso residencial	Produto	DF	Inmetro	113/2008
153	Vidros de segurança automotivos	Produto	Certificação	Contran	41/2018

Fonte: Inmetro, dados de dezembro de 2019.