

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro

Novo Modelo Regulatório para o Inmetro

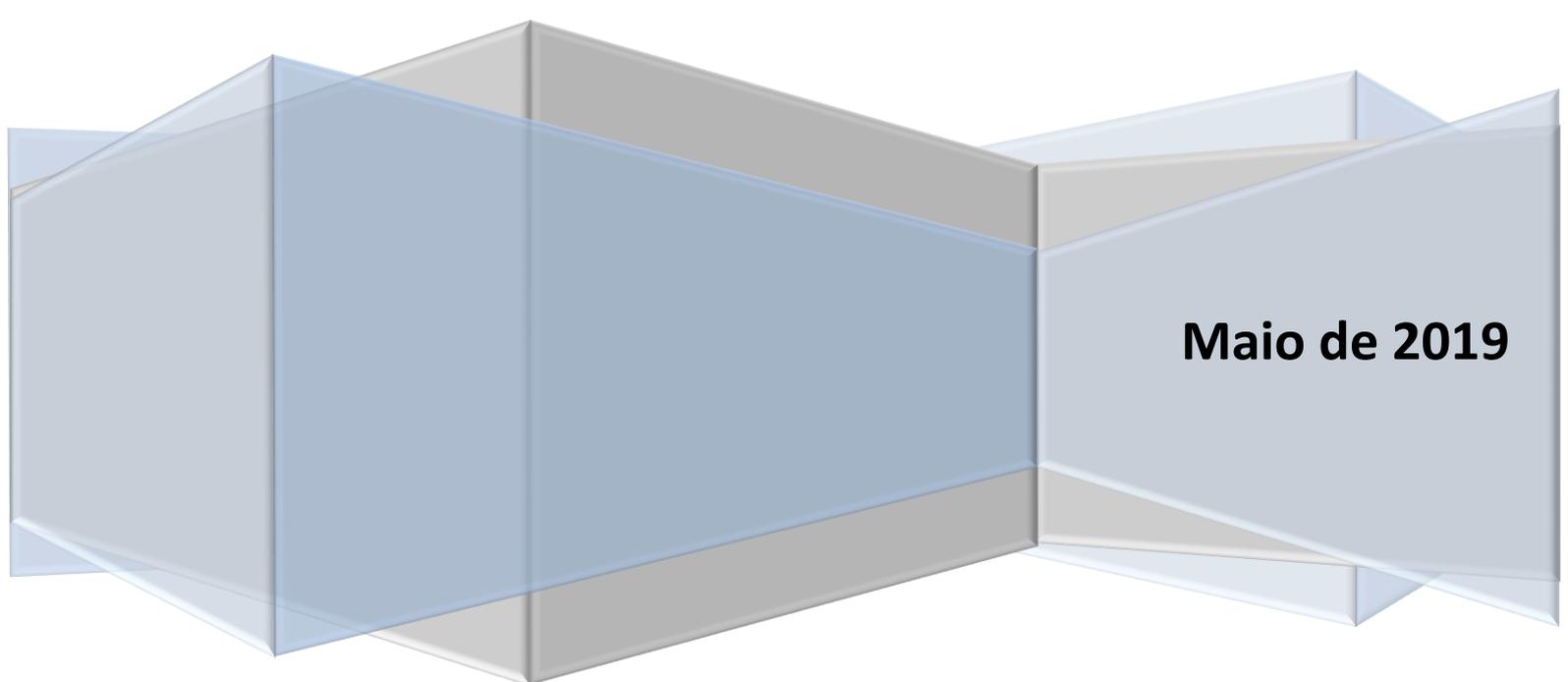
**Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo
Regulatório com base na atuação da Dconf**

Raimisson R Costa (Coordenador)

Gustavo J. Kuster

Roberta de Freitas Chamusca

Pedro H. Brown



Maio de 2019

RESUMO EXECUTIVO

Este relatório apresenta a proposta do novo modelo regulatório para o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). O objetivo deste novo modelo é elevar a performance regulatória, reduzir a carga administrativa, estimular a inovação e a competitividade do setor produtivo, bem como alinhar o país às melhores práticas internacionais na regulação de produtos. Tais iniciativas estão intrinsecamente ligadas à diretriz do governo federal de promover um ambiente regulatório no Brasil de maior liberdade econômica como estratégia de desenvolvimento.

Para situar o contexto histórico em que o modelo vigente foi construído e auxiliar a compreensão do cenário atual, o relatório apresenta, inicialmente, um breve relato da evolução do arcabouço regulatório do Inmetro. Desde o início, as atividades do Instituto, por meio da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf) se misturavam no desempenho de diversos papéis, em especial, o de regulamentador/regulador de produtos, insumos e serviços fornecidos no país e o de provedor de esquemas de avaliação da conformidade. Este último ganhou primazia ao longo das décadas de 90 e anos 2000, atrelado a políticas públicas nacionais de maior promoção da produtividade e competitividade da indústria brasileira. O esforço para ser o provedor de esquemas (programas) de avaliação da conformidade acabou por moldar o modelo regulatório e ainda produziu um aumento expressivo do número de programas de avaliação da conformidade (PAC) para serem gerenciados pela Dconf, consumindo a maior parte dos recursos disponíveis.

Os elementos que caracterizam o modelo regulatório atual são uma agenda regulatória voltada para analisar e atender demandas externas de diversas origens (fabricantes, importadores, organismos de avaliação da conformidade – OAC, reguladores, órgãos de governo, etc.), regulamentos técnicos específicos (por objeto), prescritivos e associados a esquemas de avaliação da conformidade com gestão centralizada. Além disso, tem-se um controle de mercado voltado, fundamentalmente, para verificar o cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade.

O diagnóstico do modelo regulatório corrente foi realizado para responder à questão sobre o quanto este formato contribui para a consecução dos objetivos

finalísticos do Inmetro, no que tange às atividades regulatórias, e o quanto do resultado do modelo atual é explicado por suas próprias características. Os objetivos finalísticos do Inmetro foram deduzidos a partir do Art. 3º da Lei nº 9.933, de 1999, como sendo a *promoção da segurança, a proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal e do meio ambiente e a prevenção de práticas enganosas de comércio na sua área de competência legal*.

A *performance* regulatória, ou seja, a efetividade e o custo-efetividade do cumprimento dos objetivos finalísticos pelo modelo regulatório atual, não pôde ser avaliada diretamente. Assim, foram utilizados três indicadores – *focalização, cobertura e compliance* – que, de forma indireta, serviram ao propósito de avaliar a efetividade do modelo regulatório corrente. Respectivamente, os indicadores traduzem o quanto as ações regulatórias são direcionadas para a resolução de problemas regulatórios concretos, o quanto dos objetos do escopo regulatório do Inmetro é atualmente regulado e qual o nível de conformidade dos agentes regulados.

Os resultados da avaliação desses indicadores mostram um desalinhamento entre os objetivos finalísticos do Inmetro no campo regulatório e o modelo atualmente em vigor. Inicialmente, verifica-se a baixa focalização do modelo vigente, fruto dos seguintes fatores: i) concorrência do papel regulatório com o papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade para outros regulamentadores, traduzida por um estoque regulatório composto por 60% de itens de competência legal do Inmetro; ii) ausência de um sistema de monitoramento de problemas regulatórios robusto; e iii) uso massivo da fiscalização formal, focada na verificação da presença do Selo de Identificação da Conformidade. Em sequência, apesar do grande esforço de ampliação do número de objetos regulamentados com conformidade avaliada, constatou-se a baixa cobertura regulatória, estimada em apenas 12% do escopo de competência legal do Inmetro. Por fim, o índice de conformidade se situa em torno de 60%, a despeito do alto grau de prescrição de regras e do uso intensivo de esquemas de avaliação da conformidade compulsórios.

A regulamentação específica (por objeto), prescritiva, associada quase que exclusivamente à avaliação da conformidade, a gestão dos esquemas de avaliação da conformidade centralizada no Inmetro e o excessivo controle pré-mercado têm por

corolário a baixa eficiência operacional e de alocação de recursos, o que explica o baixo alcance da regulação. Os recursos disponíveis para a Diretoria foram praticamente consumidos com a manutenção das atividades do modelo atual, tirando o foco da principal atividade de um regulamentador, que é a identificação e resolução de problemas regulatórios. Isso num contexto em que os recursos estão cada vez mais escassos, especialmente os humanos e orçamentários. Adicionalmente, o modelo vigente criou um ambiente regulatório de desestímulo à inovação, à competitividade e ao acesso a outros mercados em função do desalinhamento com outros modelos regulatórios mais robustos, descritos a seguir.

Quando se compara o modelo regulatório atual com as melhores práticas internacionais de regulação de produtos de consumo, notadamente as da União Europeia e dos Estados Unidos da América (EUA), percebem-se algumas diferenças notórias. Esses modelos são caracterizados por uma regulação baseada em riscos, com regulamentos gerais que especificam os objetivos a serem perseguidos (por exemplo, não expor os consumidores a riscos), focando as atividades regulatórias no monitoramento de problemas regulatórios, sendo as ações regulatórias formuladas e priorizadas a partir desse monitoramento. As especificações técnicas pormenorizadas de cada objeto para fins de cumprimento dos requisitos gerais expressos nos regulamentos ficam a cargo dos organismos de normalização. Com isso, tem-se um modelo mais eficiente e flexível para lidar com e priorizar os problemas regulatórios de maior relevância.

Tomando essas práticas como inspiração e tendo como norte a resolução dos problemas do modelo atual, concebeu-se a proposta de um novo modelo regulatório, sustentado por três pilares e um princípio geral. Os pilares são: i) um *ambiente normativo baseado em regulamentos gerais e requisitos essenciais*, visando ao aumento da *cobertura* do escopo legal e à diminuição de regras prescritivas; ii) o *foco na resolução dos problemas regulatórios* para a ampliação da *focalização* da atividade regulatória; e iii) o aumento da *responsabilização dos fornecedores* com o propósito de ampliar o nível de *compliance* dos agentes regulados. O princípio da *flexibilidade*, que é a base do modelo e permeia os três pilares, se relaciona à ideia de eficiência e proporcionalidade das ações regulatórias.

No ambiente normativo do modelo proposto, há a separação de regras que prescrevem o comportamento desejado para os agentes regulados das regras vinculadas à indução da mudança de comportamento, estas, em particular, relativas à avaliação da conformidade e ao controle de mercado. Essa separação visa a promover a desvinculação dos dois conjuntos de regras e, com isso, proporcionar maior flexibilidade no uso das ferramentas regulatórias. O primeiro grupo de regras é formado por três níveis de regulamentos. No primeiro nível está o regulamento geral, que ampliará a cobertura regulatória e permitirá maior capacidade de resposta pelo regulador. No segundo nível, temos os regulamentos transversais, que podem cobrir tipos de riscos (químicos, mecânicos, elétricos, etc.) ou um conjunto de objetos (por exemplo, produtos infantis). No terceiro e último nível estão os regulamentos específicos para cada objeto. A ideia do novo ambiente normativo é que, como a ação regulatória não depende mais da elaboração de regulamentos técnicos específicos para cada objeto, *a priori*, esses só seriam elaborados quando os demais níveis não forem suficientes para resolução de um problema.

O foco na resolução de problemas regulatórios envolve, em primeiro lugar, a construção de uma estratégia de monitoramento de problemas regulatórios robusto, com aprimoramento das ferramentas de monitoramento atuais e introdução de novas. O ideal é a combinação de sistemas de monitoramento passivos com sistemas ativos para contemplar o maior número possível de objetos e aspectos monitorados. O segundo aspecto desse pilar é a mudança do processo regulatório, que terá como fluxo principal não mais o processo de regulamentação, mas sim, de detecção de problemas regulatórios seguido da aplicação, do monitoramento e da avaliação das ações regulatórias direcionadas para resolução desses problemas.

O aumento da responsabilização do fornecedor passa por uma maior disposição do Inmetro na aplicação das ações necessárias para induzir a mudança de comportamento, mas não só isso. Passa também por explicitar nos regulamentos que a responsabilidade pela resolução dos problemas regulatórios é do próprio fornecedor, pela ampliação dos instrumentos de *enforcement* disponíveis e pela adoção de um novo modelo fiscalização, o qual deve partir de abordagens de persuasão para, de acordo com o comportamento do ente regulado, ampliar o uso de medidas coercitivas. Há também

a necessidade da maior presença da fiscalização em zonas alfandegadas, bem como em fábricas e centrais de distribuição.

O princípio geral da flexibilidade perpassa todos os pilares e está associado à ideia de eficiência e proporcionalidade das ações regulatórias. As ações empregadas devem ser aquelas estritamente necessárias para a resolução dos problemas regulatórios e os recursos devem estar disponíveis, na medida do possível, para serem alocados de forma a maximizar o resultado da regulação. Em termos concretos, há duas linhas de flexibilização a serem perseguidas, sendo a primeira a ampliação do leque de ferramentas regulatórias, tal como o uso de estratégias modernas de regulação, como *insights* comportamentais e *naming and shaming*, assim como a introdução de novos arranjos institucionais para avaliação da conformidade. A segunda linha da flexibilização é a desvinculação administrativa, ou seja, a liberação de determinadas obrigações estabelecidas para o Inmetro em atos administrativos ou em normas do Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro (SGQI) para que os recursos possam ser alocados de forma mais eficiente a cada ciclo de planejamento das ações regulatórias.

Por fim, a proposta aqui apresentada constitui um arcabouço geral do novo modelo regulatório e não esgota as questões necessárias para sua efetiva implantação. Entre as questões pendentes estão a necessidade de realizar uma avaliação de riscos e formular estratégias de mitigação; a elaboração de um plano de implementação e transição; a proposta de novos processos e de nova estrutura organizacional; e a definição dos recursos necessários para o funcionamento do novo modelo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo regulatório atual da Dconf.	38
Figura 2. Características do atual modelo regulatório do Inmetro/Dconf	48
Figura 3. Características do modelo regulatório atual e seus efeitos.	91
Figura 4. Outros efeitos negativos do modelo regulatório atual.	93
Figura 5. Esquema do novo modelo regulatório do Inmetro/Dconf.	112
Figura 6. Ilustração do ambiente normativo do novo modelo regulatório.....	113
Figura 7. Processo regulatório do novo modelo.....	123
Figura 8. Pirâmide de <i>Enforcement</i>	125
Figura 9. Arranjos institucionais para os esquemas de avaliação de conformidade	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Resultados do PVC no período de 2005 a 2016.	65
Gráfico 2. Número de visitas realizadas e número de fiscais da qualidade na RBMLQ-I, de 2012 a 2017.	72
Gráfico 3. Evolução da quantidade de RT/PAC e de fiscais no período de 2008 a 2017.	73
Gráfico 4. Número de visitas de fiscalização de produtos regulamentados previstos e realizados de 2012 a 2018.	75
Gráfico 5. Número de regulamentos e PAC novos e revisados (aperfeiçoados), e de portarias complementares publicados no período de 2007 a 2015	78
Gráfico 6. Número de RT e PAC publicados entre 1999 e 2018.	81
Gráfico 7. Taxa de produção de Regulamentos e PAC no período de 2000 a 2018.	81
Gráfico 8. Número de RT/PAC <i>versus</i> colaboradores da Dconf de 2011 a 2018.	82
Gráfico 9. Número de RT/PAC <i>versus</i> orçamento da Dconf (em R\$ 1.000,00), no período entre 2012 e 2018.	83
Gráfico 10. Orçamento executado pela Dconf, entre 2012 e 2018, discriminado por tipo de despesa.	84
Gráfico 11. Número de registros <i>versus</i> número de colaboradores.	85
Gráfico 12. Número de anuências <i>versus</i> número de colaboradores.	85
Gráfico 13. Evolução das anuências automáticas.	86
Gráfico 14. Reclamações, junto à Ouvidoria do Inmetro, por “má qualidade no atendimento” (por área finalística)	88
Gráfico 15. Distribuição percentual dos PAC, por tempo decorrido da publicação inicial ou último aperfeiçoamento.	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Histórico das atribuições do Inmetro.	34
Quadro 2. Estrutura administrativa dos esquemas de certificação do Inmetro.	43
Quadro 3. Estrutura administrativa dos esquemas de DF do Inmetro.	44
Quadro 4. Objetivos do Inmetro nas “área de avaliação da conformidade”	52
Quadro 5. Notas Técnicas de ARR de 2015 a 2016.	58
Quadro 6. Legislação harmonizada da União Europeia para produtos.	97
Quadro 7. Exemplos ilustrativos de artigos do Regulamento Geral que prescreverá a mudança de comportamento desejada.	115
Quadro 8. Exemplos de conteúdo abordado nos Regulamentos Gerais de Avaliação da Conformidade e de Controle de Mercado	119
Quadro 9. Sistema de Monitoramento de Problemas Regulatórios dos Consumidores.	121
Quadro 10. Regulamentos Técnicos e Programas de Avaliação da Conformidade Compulsórios.	143
Quadro 11. Programas de Avaliação da Conformidade Voluntários.	150
Quadro 12. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Análise.	173
Quadro 13. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Desenvolvimento.	173
Quadro 14. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Implementação.	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Origem das demandas por RT ou PAC (período de 2012 a 2014).	60
Tabela 2. Quantidade vendida de produtos “regulados” e “não regulados”, por unidade de medida.....	63
Tabela 3. Número de Registros e Anuências do Inmetro/Dconf, de 2011 a 2018.	69
Tabela 4. Número de objetos fiscalizáveis, visitas e ações de fiscalização por ano, de 2011 a 2018.	71
Tabela 5. Índices de irregularidade de produtos fiscalizados <i>versus</i> índices de não conformidade no PVC, de 2011 a 2018.	73
Tabela 6. Número de demandas externas relativas à Dconf, recebidas via Ouvidoria, no período de 2011 a 2017.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AID	Análise Inicial de Demandas
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARR	Avaliação de Resultados Regulatórios
BEIS	<i>Business, Energy & Industrial Strategy</i>
CASCO	Comitê de Avaliação da Conformidade <i>Conformity Assessment Committee</i>
CBAC	Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade
CBP	<i>Customs and Border Protection</i>
CE	Comissão Europeia
CGCRE	Coordenação Geral de Acreditação
CGIEE	Comitê Gestor de Indicadores de Eficiência Energética
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CPSA	<i>Consumer Product Safety Act</i>
CPSC	Comissão de Segurança de Produtos de Consumo dos EUA <i>US Consumer Product Safety Commission</i>
DCONF	Diretoria de Avaliação da Conformidade
DF	Declaração da Conformidade do Fornecedor
DIAPE	Divisão de Articulação Externa e Desenvolvimento de Projetos Especiais

DIQRE	Divisão de Qualidade Regulatória
DIVIG	Divisão de Vigilância de Mercado
DPDC	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
EIV	Estudo de Impacto e Viabilidade
EUA	Estados Unidos da América
GCC	<i>US General Certificate of Conformity</i>
CPC	<i>US Children's Product Certificate</i>
GPS	<i>US General Product Safety Provision</i>
GPSD	Diretiva Geral de Segurança de Produtos <i>General Product Safety Directive</i>
GTMR	Grupo de Trabalho do novo Modelo Regulatório
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ISO	Organização Internacional para Normalização <i>International Organization for Standardization</i>
kg	Quilograma
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MME	Ministério de Minas e Energia
NEISS	<i>National Electronic Injury Surveillance System</i>
NMO	<i>National Measurements Office</i>
OAC	Organismo de Avaliação da Conformidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPSS	<i>Office for Product Safety and Standards</i>
PAC	Programa de Avaliação da Conformidade
PAP	Programa de Análise de Produtos
PAQ	Plano de Ação Quadrienal
PBAC	Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade

PBE	Programa Brasileiro de Etiquetagem
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PEFC	<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification</i>
PIA	Pesquisa da Indústria Anual
PRODLIST	Lista de Produtos da Indústria
PVC	Programa de Verificação da Conformidade
RAPEX	Sistema de Intercâmbio Rápido de Informações da União Europeia <i>Rapid Exchange of Information System</i>
RBMLQ-I	Rede Brasileira de Metrologia Legal e da Qualidade - Inmetro
RT	Regulamento Técnico
SBAC	Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade
SBC	Sistema Brasileiro de Certificação
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SGI	Sistema de Gestão Integrada da RBMLQ-I
SGQI	Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro
STI	Secretaria de Tecnologia Industrial
UE	União Europeia
Un.	Unidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	HISTÓRICO	23
3	DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO ATUAL	35
3.1	Macroprocesso de Regulamentação e Avaliação da Conformidade.....	36
3.2	Características do Modelo Regulatório Atual.....	39
3.2.1	Agenda Regulatória formada a partir de demandas externas	39
3.2.2	Regulamentos específicos (por objeto) e prescritivos	41
3.2.3	Objetos “regulados” e “não regulados” dentro do escopo regulatório... 42	
3.2.4	Esquemas próprios de avaliação da conformidade, com gestão centralizada e preponderância do uso da certificação	42
3.2.5	Ações de controle focadas no cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade	45
3.3	Síntese do Modelo Regulatório Atual da Dconf	47
4	DIAGNÓSTICO	49
4.1	Definição dos objetivos finalísticos.....	49
4.2	Avaliação da <i>performance</i> do modelo regulatório atual.....	53
4.2.1	Avaliação da efetividade regulatória: focalização, cobertura e <i>compliance</i> 56	
4.2.2	Avaliação da eficiência operacional e da eficiência na alocação de recursos.	66
4.2.3	Responsabilização.....	76
4.2.4	Outras consequências dos regulamentos específicos e esquemas de avaliação da conformidade prescritivos.....	77
4.2.5	Produção de regulamentos e PAC <i>versus</i> disponibilidade de recursos ...	79
4.3	Conclusões do diagnóstico.....	90
5	ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTROS MODELOS REGULATÓRIOS	95
5.1	Modelo regulatório na União Europeia	95
5.2	Modelo regulatório norte-americano.....	102
5.3	Modelo regulatório do Reino Unido.....	107
6	Proposta de novo modelo	111
6.1	Ambiente normativo baseado em regulamentos gerais e em requisitos essenciais.....	112

6.1.1	Regras de prescrição do comportamento desejado dos agentes regulados	114
6.1.2	Normas Técnicas e a presunção de conformidade	118
6.1.3	Regras de indução da mudança de comportamento dos agentes regulados	119
6.2	Foco na resolução de problemas regulatórios	120
6.2.1	Estratégia de Monitoramento de Problemas Regulatórios	120
6.2.2	Processo regulatório do novo modelo	122
6.3	Responsabilização do fornecedor	124
6.4	Flexibilidade	127
6.4.1	Ampliação do leque de ferramentas regulatórias.....	128
6.4.2	Desvinculação administrativa.....	130
7	Conclusão.....	133
8	Referências	137
	ANEXO 1. ESTOQUE REGULATÓRIO DO INMETRO/DCONF	143
	ANEXO 2. LISTA DE PRODUTOS DO ESCOPO REGULATÓRIO DO INMETRO	153
	ANEXO 3. PLANEJAMENTO DAS ETAPAS DE ANÁLISE, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO.....	173

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório é resultado das atividades do Grupo de Trabalho de novo Modelo Regulatório (GTMR), instituído em 28 de janeiro de 2019. O objetivo central do trabalho do GTMR consistiu na formulação de uma proposta de novo modelo regulatório para o Inmetro, considerando a atuação nas “áreas de avaliação da conformidade” de insumos, produtos e serviços, tal como especifica o inciso IV do Art. 3º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999.

Cabe ressaltar que, ainda que as discussões tenham sido centralizadas em um grupo específico de servidores, as ideias aqui apresentadas foram influenciadas por debates que vem ocorrendo há anos.

Além deste capítulo introdutório, o relatório contempla outros seis capítulos. No capítulo 2 é apresentado o histórico da formação do modelo regulatório atual da Dconf, desde a criação do Inmetro, abordando as várias transformações ocorridas ao longo dos anos a partir das mudanças de contexto e alterações do marco legal. O terceiro capítulo retrata o modelo regulatório atual da Diretoria, apresentando seus processos e particularidades. No capítulo seguinte é feito o diagnóstico, cujo propósito é avaliar o alcance dos objetivos institucionais através de alguns indicadores que buscam medir, de forma indireta, a efetividade e o custo-efetividade do atual modelo regulatório.

Antes da formulação da proposta, apresentamos, no capítulo 5, a análise de três modelos regulatórios internacionais – da União Europeia, dos EUA e do Reino Unido – que serviram de inspiração para a construção do conceito do novo modelo regulatório que, então, é apresentado no sexto capítulo. Finalmente, no último capítulo antes das Referências, tecemos nossas considerações finais sobre o trabalho apresentado, bem como as suas limitações, sugerindo ainda alguns encaminhamentos para uma eventual futura implantação da proposta formulada.

2 HISTÓRICO

Para entender como o Inmetro se desenvolveu nos diversos papéis que ocupou e ocupa, é importante analisar a lei de criação do Instituto, assim como as leis subsequentes que as alteraram, bem como as resoluções do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) que, durante considerável período de tempo, direcionaram as atividades do Inmetro. O histórico apresentado neste capítulo foi elaborado com base nos seguintes documentos, que podem ser obtidos no sítio do Inmetro:

- Exposição de Motivos que encaminhou o projeto de Lei para criação do Inmetro EM/GM/nº79, de 31 de outubro de 1973;
- Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973;
- Resolução Conmetro nº 01, de 08 de setembro de 1977;
- Resolução Conmetro nº 05, de 13 de setembro de 1978;
- Resolução Conmetro nº 06, de 16 de outubro de 1978;
- Resolução Conmetro nº 03, de 17 de março de 1980;
- Resolução Conmetro nº 05, de 26 de julho de 1988;
- Resolução Conmetro nº 08, de 24 de agosto de 1992;
- Resolução Conmetro nº 02, de 11 de dezembro de 1997;
- Resolução Conmetro nº 04, de 16 de dezembro de 1998;
- Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999;
- Resolução Conmetro nº 02, de 2002;
- Lei nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011;
- Portaria Inmetro nº 252, de 27 de maio de 2015.

Além dos documentos supracitados, foi fundamental para elaboração deste breve histórico a análise dos seguintes trabalhos acadêmicos, que abordam o histórico de criação do Inmetro e o desenvolvimento das atividades de regulamentação técnica e de avaliação da conformidade pelo Instituto:

- BARROS, Marcia (2004) - Estudo comparativo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade com o sistema da Comunidade Europeia;
- CHAMUSCA, Roberta F. (2016) - Proposição de uma sistemática para seleção de tipos de esquemas de certificação de produtos; e
- NOGUEIRA, Camila B. (2016) - Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para segurança de produtos de consumo: Estudo comparativo entre Inmetro e CPSC.

No final da década de 60, existiam quatro instituições com papéis importantes nas áreas de metrologia científica, metrologia legal e normalização. Eram elas: o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), com atuação nas áreas de metrologia científica e legal, incluindo atividades de fiscalização; o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), com atribuições no campo da metrologia; o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), com atividades na área de metrologia legal; e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que atuava no campo da normalização (BARROS, 2004; NOGUEIRA, 2016).

Enquanto ações eram tomadas no sentido de fortalecer o INPM nas funções de metrologia legal e científica, o governo brasileiro refletia sobre a necessidade de integrar essas atividades com as atividades de normalização e de certificação de conformidade, tema que ganhava alta relevância no cenário de comércio internacional que se desenhava. As discussões que o governo brasileiro mantinha com outros países, notadamente Japão e EUA, apontavam para a criação de um único instituto que congregasse os três pilares tecnológicos da época – metrologia, normalização e certificação de conformidade (BARROS, 2004).

No cenário internacional, cabe destaque à criação, em 1971, do *Certico*, Comitê de Certificação da Organização Internacional para Normalização (*International Organization for Standardization – ISO*), que tinha por objetivo criar normas sobre o processo de certificação de produtos, tema este que crescia em quantidade de demanda por normas no fórum internacional de normalização. Cabe ressaltar que esse comitê, devido à importância que continuou tendo, foi ampliado e revisto em 1984, se tornando o Comitê de Avaliação da Conformidade (*Conformity Assessment Committee – Casco*).

Em 1972, foi criada, no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio, a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) com o objetivo de estabelecer um programa de informação tecnológica e industrial para desenvolver a normalização, a certificação da qualidade, a metrologia e organizar o sistema de propriedade industrial. Essa secretaria teria como órgãos executivos o INT, o INPM e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI).

Nesse contexto, foi encaminhado para o Congresso a proposta de lei que criaria o Inmetro, com a exposição de motivos EM/GM/nº/79, que estabelecia, como justificativa para sua criação, as seguintes necessidades:

(...) disciplinar, do ponto de vista qualitativo, a produção e comercialização de bens manufaturados entregues ao consumidor brasileiro, inclusive aqueles importados, os quais nem sempre atendem a requisitos mínimos e razoáveis de qualidade e segurança.

(...) estabelecer normas e procedimentos, técnicos e administrativos, que promovam a melhoria e regulamentem a verificação da qualidade dos produtos industriais destinados à exportação, visto que a sua reputação e competitividade no mercado internacional dependerão, cada vez mais, da sua qualidade dimensional, material e funcional. (...) estudar de forma sistemática as dificuldades e as potencialidades do mercado externo no que diz respeito às normas e especificações de qualidade, internacionais, peculiares a cada mercado nacional, propondo as medidas adequadas para assegurar a defesa dos interesses do nosso comércio exterior.

(...) desenvolver de forma racional, integrada e extensiva a todo o território nacional, a normalização, a inspeção, a certificação e a fiscalização das características metrológicas, materiais e funcionais dos bens manufaturados, tanto os produzidos no País quanto os importados. (BOTELHO, 1973)

Ainda na exposição de motivos, são apresentados os principais objetivos para a criação do Conmetro e do Inmetro, quais sejam:

Como órgão normativo e supervisor do Sistema, o Projeto prevê a criação de um Conselho – Conmetro, ao qual caberá **formular a política de metrologia, normalização e qualidade industrial, coordenando, regulamentando e supervisionando a sua execução.**

Como **órgão executivo central** da política estabelecida pelo Conmetro, o Projeto de Lei propõe a ampliação das atribuições do INPM e sua reformulação institucional, transformando-o em Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – **Inmetro**, com caráter de autarquia federal. Esta medida visa criar as condições para o Instituto, que é um dos instrumentos básicos de atuação deste Ministério na área tecnológica, possa **contribuir eficazmente para a progressiva elevação dos padrões de qualidade da indústria nacional.** (BOTELHO, 1973, grifo nosso).

Fica evidente, pela exposição de motivos, o caráter de autoridade reguladora que se pretendia atribuir para o conjunto Conmetro/Inmetro, mesmo que misturada com as atividades de normalização e certificação de conformidade, além da expectativa de que o Instituto atuasse na elevação dos padrões de qualidade da indústria nacional.

Conquanto a exposição de motivos tenha elencado várias expectativas para o Instituto, a lei propriamente dita foi bastante simples ao definir as competências do Conmetro e do Inmetro, deixando margem para muitas interpretações. Extraímos da Lei

nº 5.966, de 1973 (versão original), as competências de ambas as entidades, que são descritas a seguir:

Art. 3º Compete ao CONMETRO:

a) formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor;

(...)

e) fixar critérios e procedimentos para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais;

f) fixar critérios e procedimentos para aplicação das penalidades no caso de Infração a dispositivo da legislação referente à metrologia, à normalização industrial, à certificação da qualidade de produtos industriais e aos atos normativos dela decorrentes;

(...)

Art. 4º É criado o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, autarquia federal, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com personalidade jurídica e patrimônio próprios.

(...)

§ 2º O Regulamento Geral do INMETRO será baixado por decreto do Poder Executivo.

(...)

Art. 5º O INMETRO será o órgão executivo central do Sistema definido no artigo 1 desta Lei, podendo, mediante autorização do CONMETRO, credenciar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de sua competência, exceto as de metrologia legal. (BRASIL, 1973b)

O Inmetro começou a sua efetiva implementação sem que as suas competências e limites de atuação estivessem claramente definidos. No ano de 1977, foi publicado o primeiro Regimento Interno do Instituto, que definiu a sua estrutura básica (BRASIL, 1977). Entre as diretorias do Inmetro com atividades específicas, figuravam a Diretoria de Normalização e a Diretoria de Qualidade Industrial, com as competências de orientar, coordenar e executar, respectivamente, as atividades de normalização e de certificação da qualidade dos produtos industriais (BRASIL, 1977). Nesse mesmo ano, enquanto a implementação do Inmetro ocorria, foi publicada a Resolução Conmetro nº 1/1977¹, que transferiu momentaneamente para a secretaria executiva do Conmetro, executada pela STI, as funções de órgão executivo do Sistema, na área de normalização e qualidade industrial.

No ano de 1978, foram publicadas duas Resoluções Conmetro, a nº 5 e a nº 6, dois marcos relevantes para a implementação do Sistema criado pela Lei nº 5.966/1973.

¹ Essa Resolução ficou em vigor até março de 1980 quando, então, foi revogada pela Resolução Conmetro nº 3/1980.

Essas Resoluções criaram o subsistema de certificação da qualidade de produtos industriais e regulamentaram a sua organização. O sistema criado era “dotado de regras e procedimentos próprios para execução da certificação da qualidade através da certificação de conformidade” (CONMETRO, 1978a). A Resolução Conmetro nº 6/1978 estabeleceu as seguintes responsabilidades para o Inmetro:

- I.3) Ao INMETRO cabe:
- a) Aprovar regulamentos específicos dos produtos;
 - b) Aprovar e revogar a licença para uso da Marca de Conformidade;
 - c) Emitir o Certificado de Conformidade;
 - d) Credenciar laboratórios e inspetores;
 - e) Contactar organismos internacionais (nível técnico);
 - f) Executar o controle técnico, jurídico, administrativo e contábil das atividades de Certificação de Conformidade;
 - a) Executar serviços de inspeção;
 - b) Ensaiai e emitir laudos técnicos;
 - c) Outros encargos relacionados com a atividade específica.
- I.4) O INMETRO poderá criar Comitês e/ou Grupos de Trabalhos, com as seguintes finalidades:
- a) Emitir parecer para concessão da licença para uso da marca e emissão de Certificados de Conformidade;
 - b) Emitir parecer para aprovação dos regulamentos específicos de produtos;
 - c) Emitir parecer sobre o credenciamento de entidade nos termos desta Resolução;
 - d) Analisar a adequação de normas aos requisitos de Certificação de Conformidade do Subsistema;
 - e) Analisar as solicitações de Certificação de Conformidade;
 - f) Analisar os relatórios de inspeção, laudos de ensaios e de pareceres;
 - g) Analisar e emitir os necessários pareceres para o credenciamento de laboratório e inspetores
- (...)
- II.3) Os pedidos de Certificado de Conformidade deverão ser dirigidos ao INMETRO para análise preliminar que, para tanto, estipulará uma taxa correspondente.
- II.4) Sendo favorável o resultado da análise preliminar, o INMETRO indicará ao interessado o laboratório onde deverão ser executados os ensaios pertinentes, cujas despesas correrão por conta do próprio interessado. (CONMETRO, 1978b, p. 1 e 2)

Como se pode observar, as atividades de regulamentação, normalização, acreditação, que na época era denominada “credenciamento”, e certificação estão totalmente misturadas nesse primeiro documento. No modelo inicial do Sistema Brasileiro de Certificação (SBC), o Inmetro não somente atuava como regulamentador e acreditador, atividades que executa até os dias de hoje, mas também atuava como normalizador e conduzia todo o processo de certificação, na medida em que analisava as solicitações de certificação, analisava os relatórios de ensaio e tomava a decisão final sobre a emissão do certificado de conformidade e da licença de uso da marca.

Em julho de 1988, o Conmetro, por meio da Resolução nº 5/1988, reconheceu o esforço governamental no sentido de afirmar a certificação de conformidade como instrumento para a melhoria da qualidade dos produtos fabricados no País, reconhecendo ainda a “(...) experiência acumulada pelo INMETRO, em suas atividades como órgão certificador do SINMETRO” (CONMETRO, 1988, p. 1). A referida Resolução instituiu os oito modelos de certificação estabelecidos pela ISO como os modelos de referência para as atividades de certificação no Brasil.

Apesar de não haver um levantamento preciso sobre os regulamentos e procedimentos de certificação publicados pelo Inmetro até então, alguns já eram bem conhecidos e inovadores para época como, por exemplo, o programa de certificação voluntária de etiquetagem de refrigeradores domésticos.

No ano de 1990, foi formulado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), um dos mecanismos nas Diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior do governo Collor, através do Decreto nº 99.675, de 7 de novembro de 1990. O PBQP pode ser dividido em 3 fases importantes, quais sejam: 1) Formulação e Implementação, de 1990 a 1995; 2) Reorientação Estratégica, de 1996 a 1997; e 3) Realinhamento Estratégico, de 1998 a 2001 (FERNANDES, 2011).

Em sua primeira fase, o PBQP tinha como objetivo “apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país” (FERNANDES, 2011, p. 96). Durante essa primeira fase, foi estabelecido o Novo Modelo do Sistema Brasileiro de Certificação, elaborado “através do esforço conjunto de 39 entidades da sociedade brasileira” (CONMETRO, 1992), e que estabeleceu novas diretrizes para as atividades de certificação. O que se pretendia, com o Novo Modelo, era consolidar o SBC, aumentando o número de produtos certificados e promovendo o reconhecimento internacional da certificação brasileira.

Para isso, duas estratégias foram adotadas, quais sejam a descentralização operacional e a integração dos agentes interessados na certificação. Dentro da estratégia de descentralização, as certificações, que até então eram conduzidas exclusivamente pelo Inmetro, passaram a ser realizadas por organismos de certificação

“credenciados”², ou seja, cuja competência fosse reconhecida pelo Inmetro. A segunda estratégia, a de integração, consistiu na criação do Comitê Brasileiro de Certificação, com o objetivo de planejar e avaliar a atividade de certificação no Brasil (CHAMUSCA, 2016). Cabia ao Inmetro, além de exercer a Secretaria Executiva do Comitê, as seguintes atividades:

- (...) b) Credenciar Organismos de Certificação, Organismos de Inspeção e Laboratórios de Ensaios;
 - c) Auditar os Organismos de Certificação, Organismos de Inspeção (Agentes de Inspeção), Laboratórios de Ensaios e órgãos de Qualificação de Pessoal Credenciado;
 - d) **Divulgar e promover o Sistema Brasileiro de Certificação;**
 - e) **Promover a articulação para o reconhecimento internacional do Sistema Brasileiro de Certificação;**
 - f) **Coordenar, no âmbito do Governo, a certificação compulsória.**
- (CONMETRO, 1992, p. 9, grifo nosso)

A percepção que se tem, ao analisar o contexto da época e os documentos produzidos, é que aos poucos e cada vez mais, a atuação do Inmetro foi sendo direcionada para a atividade de avaliação da conformidade, na proposição e desenvolvimento de políticas e programas nesse campo. Pode-se dizer que a atividade regulatória do Inmetro passa a ser uma atividade acessória da atividade de avaliação da conformidade na medida em que o Instituto cada vez mais se envolve na promoção do Sistema Brasileiro de Certificação.

A Resolução Conmetro nº 8/1992 ao criar o “Novo Modelo do Sistema Brasileiro de Certificação” estabeleceu as seguintes premissas:

- A Certificação de Conformidade pode ser compulsória ou voluntária. A Certificação é de natureza compulsória quando exigida pelo Governo para a comercialização de produtos e serviços.
- (...) **A certificação compulsória deve, necessariamente, ser (feita) utilizando-se o modelo de certificação número 5 da ISO.**
- O Sistema Brasileiro de Certificação deve ter como um dos seus objetivos a promoção da certificação voluntária, através de (Organismos de Certificação de Conformidade) OCC. (CONMETRO, 1992, p. 8, grifo nosso)

Cinco anos mais tarde, o SBC foi reformulado, através da publicação da Resolução Conmetro nº 2/1997, buscando maior alinhamento entre as atividades realizadas no Brasil e as diretrizes internacionais, no sentido de promover a equivalência

² O termo “credenciamento” foi substituído pelo termo “acreditação” a partir da publicação da Resolução Conmetro nº 5, de 10 de dezembro de 2003.

e o reconhecimento dos certificados de conformidade expedidos no país e no âmbito de sistemas de outros países, favorecendo, assim, as trocas comerciais (CHAMUSCA, 2016). A partir da publicação do Termo de Referência do SBC, o Inmetro, que já atuava na atividade de “credenciamento” (acreditação), passou a ser reconhecimento como o organismo oficial de “credenciamento” (acreditação) brasileiro.

Nessa época, as discussões técnicas no Inmetro em torno do tema avaliação da conformidade fervilhavam. A estrutura do Instituto havia mudado bastante desde a sua criação. A então Diretoria de Normalização, Qualidade e Produtividade (Dinqp), que concentrava as atividades de normalização, avaliação da conformidade e acreditação (BRASIL, 1991), passaria, em breve, por profundas modificações, quando então não mais realizaria a atividade de aprovação de normas da ABNT, as chamadas NR1 e NR2, e separaria as atividades de avaliação da conformidade das de acreditação. Cabe ressaltar que, nessa época, os Programas de Avaliação da Conformidade (PAC) do Inmetro eram formalizados por meio de regras específicas, que eram documentos internos citados em portarias.

Vinte e seis anos após a criação do Inmetro, e sem que o regulamento geral do Instituto fosse publicado através de Decreto do poder executivo, como a própria Lei nº 5.966/1976 determinava, foi publicada a Lei nº 9.933/1999, que dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro. Essa Lei evidencia o papel de regulamentador técnico do Conmetro e a possibilidade de o Inmetro elaborar e expedir regulamentos técnicos em áreas que lhe forem determinadas pelo Conselho, tal como destacamos a seguir:

Art. 2º O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro, órgão colegiado da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, é competente para expedir atos normativos e regulamentos técnicos, nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços.

§ 1º Os regulamentos técnicos deverão dispor sobre características técnicas de insumos, produtos finais e serviços que não constituam objeto da competência de outros órgãos e de outras entidades da Administração Pública Federal, no que se refere a aspectos relacionados com segurança, prevenção de práticas enganosas de comércio, proteção da vida e saúde humana, animal e vegetal, e com o meio ambiente.

(...)

Art. 3º **O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)**, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento,

Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei no 5.966, de 1973, é **competente para:**

I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro; (BRASIL, 1999).

O papel secundário de regulamentador técnico, conferido ao Inmetro na Lei nº 9.933/1999, juntamente com o crescimento nacional e internacional das discussões sobre avaliação da conformidade, serviram para reforçar o papel de desenvolvedor e gestor de esquemas de avaliação da conformidade exercido pelo Instituto.

Três anos após a publicação da Lei 9.933/1999, o Conmetro publicou a Resolução nº 4/2002 que ampliou o Sistema Brasileiro de Certificação (SBC) para Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC), aprovando ainda o seu termo de referência e o regimento interno do então criado Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC). A reformulação e transformação do SBC em SBAC deveu-se “à crescente demanda pela implementação de outras modalidades de avaliação da conformidade além da certificação” (CONMETRO, 2002b, p. 1).

O termo de referência do SBAC fortaleceu ainda mais o papel de desenvolvedor de esquemas de avaliação da conformidade, colocando o Inmetro como o órgão responsável por “coordenar a implantação de programas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC” (CONMETRO, 2002b) o que foi a base para que, durante muitos anos, o Inmetro se entendesse como o único órgão de governo com competência formal para desenvolver esses programas. As competências do Inmetro, no âmbito do SBAC, conforme o termo de referência de 2002 que ainda está vigente são as seguintes:

4.2. Compete ao INMETRO

(...)

- e) Articular-se, no âmbito do Governo, com os diferentes agentes de sistemas de avaliação da conformidade existentes, buscando a sua compatibilização;
- f) Estabelecer as diretrizes e critérios para a atividade de avaliação da conformidade;
- g) Gerenciar a concessão e uso de marcas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC, garantindo sua identificação única;
- h) Coordenar a implantação de programas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC;
- i) No desenvolvimento de programas de Avaliação da Conformidade compor Comissões Técnicas com a participação de todas as entidades representativas das partes interessadas no tema em questão, para propor o conteúdo dos elementos básicos do programa. (CONMETRO, 2002b)

O desenvolvimento e a aprovação do Guia de Boas Práticas de Regulamentação, em dezembro de 2007, pode ser considerado como um marco na retomada, de forma institucional, da atividade de regulamentação do Inmetro. O seu desenvolvimento se deu, sob coordenação do Inmetro, no âmbito do Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR), constituindo o primeiro documento do gênero no Brasil.

Enquanto as discussões sobre o papel do Inmetro como regulamentador foram crescendo e ganhando corpo na Instituição, foi publicada, no ano de 2011, a Lei nº 12.545, que alterou sensivelmente a Lei nº 9.933/1999, e colocou o Inmetro, efetivamente, na posição de regulamentador técnico. Apesar de ainda manter a falta de clareza tanto em relação à atividade de avaliação da conformidade *versus* à atividade de regulamentação técnica quanto em relação à definição do escopo de atuação do Instituto, a Lei nº 12.545/2011 deixa clara a independência do Inmetro em relação ao Conmetro para regular:

Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 1973, é competente para:

(...)

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

- 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, 2011)

A publicação dessa Lei alterou profundamente não só o papel do Inmetro como também a sua relação com o Conmetro e o comitê assessor em avaliação da conformidade – o CBAC. O Inmetro, que antes da publicação da Lei nº 12.545/2011 necessitava da aprovação do Conselho para desenvolver regulamentos técnicos e, conseqüentemente programas de avaliação da conformidade compulsórios, passou a ter autonomia para gerir a sua agenda regulatória, atividade até então impensável e, por isso, não planejada.

A partir de 2011 podemos dizer que o Inmetro é forçado a voltar a pensar como regulamentador e ente de estado. As discussões sobre o escopo de atuação do Inmetro

e as delegações de competência passam a ser recorrentes na Diretoria de Avaliação da Conformidade. As relações com o Conmetro e com o CBAC também passam a ser questionadas, pois o Inmetro não tem mais a necessidade da anuência do Conselho para atuar como regulamentador técnico, mesmo que até então isso fosse, para o Inmetro, sinônimo de desenvolvedor de esquemas de avaliação da conformidade.

A relação com o CBAC também passa a ser mais conflituosa, pois o Comitê, que havia se transformado mais em um fórum para pressionar o Instituto no desenvolvimento desse ou daquele PAC do que um proponente de políticas e diretrizes para atividade de avaliação da conformidade, sente a mudança que começa a ocorrer e a consequente perda de domínio sobre a Agenda Regulatória do Inmetro.

No ano de 2015, o Inmetro publica a Portaria nº 252 com as Diretrizes de Regulamentação do Instituto. Como pode ser observado a seguir, “os considerandos” e o Art. 1º da Portaria deixam bem claro esse novo momento:

Considerando que a regulamentação, para o Inmetro, é um instrumento importante à proteção do consumidor, à inovação e à competitividade da indústria nacional, contribuindo para a promoção do crescimento econômico do país;

Considerando que o Inmetro regulamenta visando à segurança e saúde dos brasileiros, à proteção do meio ambiente e prevenção de práticas enganosas de comércio no Brasil, para o fortalecimento da economia e da sociedade brasileira;

Considerando que as medidas regulatórias do Inmetro visam criar ambiente de regramento capaz de fornecer a justa concorrência;

Considerando que da regulamentação técnica decorre o efetivo exercício de poder de polícia administrativa;

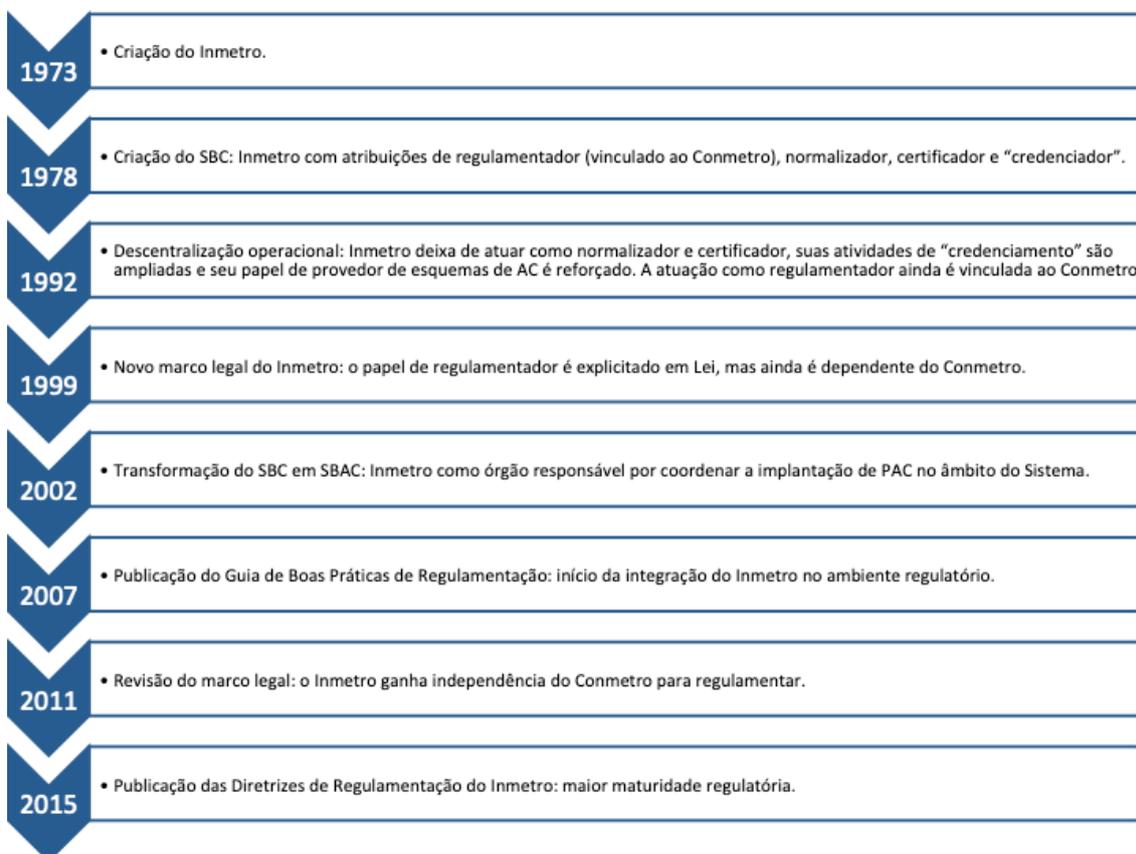
Considerando que a regulamentação é uma atividade complexa e que transcende os dados puramente técnicos, necessitando de adequada visão estratégica para interpretação destes, assim como de permanente debate com as partes impactadas, tais como consumidores, cadeia produtiva, entre outras;

Considerando a importância do fortalecimento da capacidade institucional para gestão em regulamentação, de interesse coletivo ou geral, e da facilitação do acesso à informação, resolve:

Art. 1º Cientificar que as Diretrizes de Regulamentação do Inmetro visam dar formalização e transparência ao processo de regulamentação da Instituição, com base nas boas práticas nacionais e internacionais, de forma a promover eficácia e eficiência na adoção e aplicação de regulamentos técnicos expedidos no âmbito de sua área legal de atuação. (INMETRO, 2015b)

Quadro 10 Quadro 1 elenca as principais etapas da evolução dos papéis do Inmetro.

Quadro 1. Histórico das atribuições do Inmetro.



Fonte: Elaboração própria.

Conforme sintetizamos acima, o Inmetro foi, ao longo dos anos, mudando a sua forma de atuar na sociedade. Nos primeiros anos desde a sua efetiva implantação, podemos afirmar que as suas principais atribuições eram normalizar e certificar produtos industriais. A partir da descentralização operacional, em 1992, a atividade de normalização ficou a cargo da ABNT e a certificação passou a ser exercida por organismos de terceira parte acreditados pelo Inmetro. Além do fortalecimento da atividade de reconhecimento da competência de OAC, a atuação do Inmetro como provedor de esquemas de avaliação da conformidade foi reforçada, não somente no campo compulsório, mas também, no campo voluntário. O papel de regulador do Instituto começou a tomar vulto em 1999, quando esta função foi finalmente explicitada em lei, sendo consolidado em 2011 com a revisão do marco legal e a conquista da independência do Conmetro para o exercício da atividade. Mais recentemente, a função reguladora do Instituto começou a ganhar destaque a partir da definição, em Portaria Inmetro, de regras de transparência, proporcionalidade, análise de impacto regulatório e avaliação de resultados regulatórios.

3 DESCRIÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO ATUAL

Neste capítulo descreve-se o modelo regulatório “nas áreas de avaliação da conformidade” do Inmetro, atualmente sob responsabilidade da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf). O que chamamos aqui de modelo regulatório diz respeito a como a regulação funciona para tratar problemas regulatórios. Refere-se ao conjunto de atos normativos, processos, atividades e práticas institucionais, assim como à forma como os agentes vinculados à regulação se organizam e interagem. O conceito é mais restrito do que o de sistema regulatório de Brown (2006), que engloba o conjunto de leis que regem a regulação e aspectos de governança regulatória. Esses aspectos são relevantes, mas não são cobertos por este trabalho, cabendo ser tratados em momento posterior.

Para descrever o modelo regulatório do Inmetro “nas áreas de avaliação da conformidade” é preciso, primeiramente, esclarecer o que entendemos por regulação. A definição de regulação não é única, flutuando entre um sentido mais restrito, como sinônimo de regras, leis e regulamentos, e outro mais amplo, abarcando qualquer ação destinada a induzir o comportamento dos agentes econômicos (LEVI-FAUR, 2011). O conceito adotado neste trabalho envolve dois momentos da regulação, sendo o primeiro quando o regulador prescreve o comportamento desejado para os agentes regulados para atingir determinados fins regulatórios e, o segundo, quando o regulador se utiliza de um conjunto de ações regulatórias para induzir o comportamento do agente regulado. No modelo tradicional de regulação, trata-se da definição de uma regra (comando) e fiscalização do seu cumprimento (controle), mas a definição não abarca somente esse tipo de regulação.

A forma como a Dconf prescreve a mudança de comportamento e induz essa mudança foi moldada historicamente pela sua atuação, inicialmente, no Sistema Brasileiro de Certificação (SBC) e, posteriormente, no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC), em cuja esfera tem a competência de coordenar a implantação de programas de avaliação da conformidade (CONMETRO, 2002b). Como abordamos no capítulo anterior, a Diretoria desenvolveu, ao longo dos anos, a visão de dona de esquemas de avaliação da conformidade de objetos específicos para atingir fins

diversos, inclusive, fora do escopo de competência regulatória do Inmetro. A compreensão de que fazemos regulação, e de que isso deve se refletir no nosso negócio, é algo mais recente, que se formou, talvez, nos últimos cinco a 10 anos.

A seguir, descreveremos o macroprocesso de regulamentação e avaliação da conformidade, executado pela Dconf. Na sequência, detalhamos as principais características do modelo regulatório atual da Diretoria e, por fim, apresentamos uma síntese do modelo vigente, esquematizando como essas características se inserem no conceito de regulação por nós adotado (prescrição e indução da mudança de comportamento).

3.1 Macroprocesso de Regulamentação e Avaliação da Conformidade

Embora a competência regulatória da Dconf esteja estabelecida no atual Regimento Interno (MDIC, 2017), nos documentos do Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro (SGQI) o macroprocesso da Dconf ainda é denominado tão somente “Avaliação da Conformidade de Produtos, Processos e Serviços” (INMETRO, 2014a). Assim, os processos operacionais do macroprocesso regulatório ainda não estão formalmente mapeados, de forma que a descrição aqui exposta não é a oficial. Apresentamos aqui, de forma resumida, o processo regulatório da Diretoria, que se baseia nas recentes discussões internas sobre o macroprocesso, coordenadas pela Assessoria Executiva e de Apoio à Gestão.

O macroprocesso atual pode ser dividido em quatro etapas, quais sejam, a Análise, o Desenvolvimento, a Implementação e o Monitoramento/Controle. A análise é a etapa inicial, tanto de novas iniciativas regulatórias, quanto de revisão de medidas em vigor. Ela pode ser reativa, quando o Inmetro recebe solicitações externas para regulamentar objetos não cobertos pela regulação atual ou para rever regulamentos vigentes, ou ainda, proativa, quando o Inmetro decide, por iniciativa própria, estabelecer novo regulamento ou aperfeiçoar (revisar) um regulamento em vigor.

No processo atual de análise de novas medidas, que é essencialmente reativo como veremos no item 3.2, existe um primeiro filtro – a Análise Inicial de Demanda (AID), que busca identificar, a partir de demandas externas, a existência de um problema regulatório no âmbito da competência legal do Inmetro/Dconf (INMETRO, 2018b). O

segundo filtro consiste na Análise de Impacto Regulatório (AIR), que tem a finalidade de subsidiar a tomada de decisão (INMETRO, 2018c). Se a decisão for pela adoção de uma medida regulatória, a etapa seguinte é o processo de desenvolvimento da medida.

O desenvolvimento³ de regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade, é conduzido por técnicos do Inmetro/Dconf com o suporte de uma Comissão Técnica, formada por representantes das partes interessadas, e compreende a definição de requisitos técnicos e/ou de requisitos de avaliação da conformidade para cada objeto. A fase de desenvolvimento se encerra com a publicação da medida regulatória no Diário Oficial da União quando, então, tem início a etapa de implementação.

A implementação perdura até a entrada em vigor do último prazo de adequação definido na Portaria que aprova o regulamento/esquema de avaliação da conformidade. Nessa etapa, são realizadas uma série de atividades, que incluem ações de divulgação, atendimento à sociedade, monitoramento da acreditação de organismos de avaliação da conformidade (OAC) e da adesão dos entes regulados, harmonização de práticas de avaliação da conformidade e acompanhamento do processo de normalização. Especialmente no caso de medidas regulatórias suportadas por avaliação da conformidade, as ações desenvolvidas na fase de implementação são importantes para assegurar a mudança de comportamento dos agentes de mercado antes da entrada em vigor do regulamento.

Após o vencimento dos prazos de adequação, inicia-se a fase de monitoramento e controle. Embora o monitoramento e controle sejam processos distintos, foram agregados aqui em função da ausência de um processo de monitoramento formalmente instituído. O monitoramento a que nos referimos engloba o recebimento, a análise e o tratamento de dados relacionados à medida regulatória, sendo realizado de forma dispersa em vários processos. É realizado, via de regra, de forma reativa, e não visa, de forma estruturada, a verificar a efetividade da medida regulatória. Os processos de

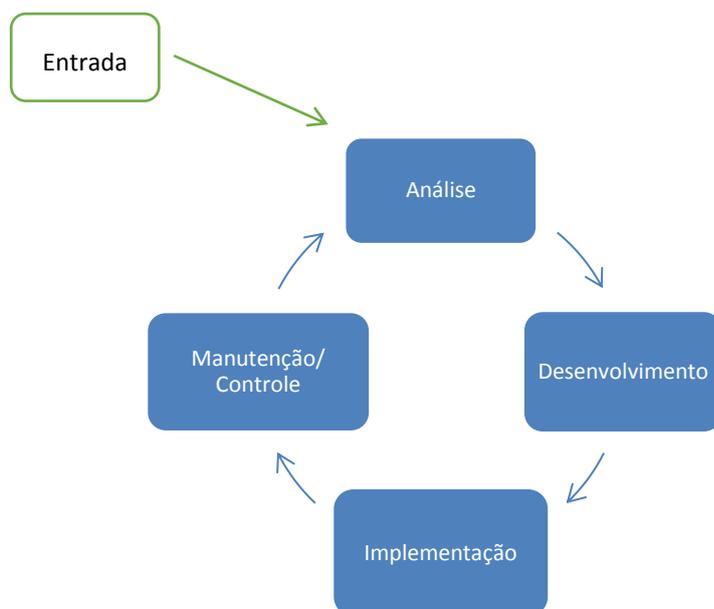
³ Não abordamos, aqui, a descrição do desenvolvimento de outros tipos de medidas regulatórias, para os quais não há procedimentos formais estabelecidos.

investigação de denúncias e de verificação da conformidade (PVC) são exemplos de monitoramento, respectivamente, reativo (passivo) e ativo.

O controle realizado na Dconf pode ser dividido em dois tipos, a saber: os controles pré-mercado e os controles pós-mercado. Como os nomes sugerem, o primeiro tipo de controle compreende as atividades de verificação prévia ao fornecimento do produto ou serviço no mercado, e incluem o registro e a anuência. O segundo tipo de controle é feito quando os produtos e serviços já estão sendo fornecidos no mercado, e abrangem a fiscalização “formal” e a fiscalização técnica.

Retornando à etapa de análise do ciclo regulatório(ver Figura 1), temos a Avaliação de Resultados Regulatórios (ARR), que “visa a avaliar a eficácia, eficiência, efetividade, pertinência e/ou adequação das medidas regulatórias estabelecidas pelo Inmetro” (INMETRO, 2018d, p. 5). Esse processo tem por objetivo apresentar, ao tomador de decisão, possíveis necessidades de complementação, revogação, aperfeiçoamento, substituição ou continuidade da medida regulatória.

Figura 1. Processo regulatório atual da Dconf.



Fonte: Elaboração própria.

3.2 Características do Modelo Regulatório Atual

3.2.1 Agenda Regulatória formada a partir de demandas externas

Como vimos no capítulo anterior, até 2011, o Inmetro dependia da formalização do Conmetro sobre as áreas que deveria ou poderia regulamentar (BRASIL, 1999). Assim, as primeiras medidas regulatórias publicadas pelo Inmetro, ainda na década de 70, foram determinadas pelo Conselho.

Em 1996, foi criado o Programa de Análise de Produtos (PAP) que, inicialmente, ensaiava produtos de consumo a partir de reclamações recebidas através do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). A exigência de avaliação da conformidade de determinados produtos, como a certificação compulsória para fósforos de segurança e estabilizadores de tensão e a declaração compulsória da conformidade do fornecedor de isqueiros, decorreu de análises realizadas no âmbito do PAP⁴. Mas, apesar de alguns regulamentos terem sido originados de um monitoramento interno, não era possível falar, ainda, de uma agenda regulatória, pois o PAP não tinha esse propósito e a maior parte das demandas por regulamentação continuavam vindo do Conmetro.

Nos anos 2000, com a criação do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade (PBAC), surge a ideia de desenvolver uma agenda de longo prazo para a atividade de avaliação da conformidade (CONMETRO, 2002a). Assim, em 2004, foi publicado o primeiro Plano de Ação Quadrienal (PAQ), abrangendo o conjunto de objetos (produtos, serviços, processos e profissionais) para os quais se estudaria a criação ou se desenvolveria programas (esquemas) de avaliação da conformidade em um período de quatro anos (CONMETRO, 2004). Nessa época, o Inmetro ainda não tinha competência normativa própria e o PAQ manifestava formalmente a delegação do Conmetro ao Instituto. A carteira de objetos era inicialmente formada pela Dconf a partir de uma ampla pesquisa junto à sociedade e, posteriormente, discutida, modificada e aprovada no CBAC e, na sequência, no Conmetro (CONMETRO, 2004). Ou

⁴ Ver os PAP divulgados em <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/prodAnalisados.asp>: caixas de fósforo, em 03/03/1996; estabilizadores de voltagem, em 13/10/1996; e isqueiros descartáveis a gás, em 14/03/1999.

seja, as demandas por regulamentação, associada à avaliação da conformidade, eram quase que estritamente de origem externa⁵.

Posteriormente à publicação da Lei nº 12.545/2011, que deu autonomia ao Inmetro para regulamentar objetos sem a delegação prévia do Conmetro, começou-se na Dconf um esforço de desvencilhar a agenda de regulador da agenda de desenvolvedor de esquemas de avaliação da conformidade vinculada ao CBAC. Nesse sentido, no âmbito da extinta Divisão de Articulação Externa e Desenvolvimento de Projetos Especiais (Diape), foram criados dois novos processos: o monitoramento de regulamentadores, com o propósito de identificar temas regulatórios de competência legal do Inmetro que estariam sendo tratados por reguladores congêneres de outros países, e o processo de identificação proativa de problemas, que consistia na análise de bases de dados, como a da Ouvidoria, a fim de identificar, a partir de reclamações dos consulentes, possíveis temas a serem objeto de análise e regulamentação.

Enquanto o segundo processo não saiu do papel, o monitoramento de regulamentadores estrangeiros vigorou por certo período. Houve até um momento em que havia certo equilíbrio entre demandas internas e externas entre os objetos selecionados para análise, o que se reflete na Agenda Regulatória 2017-2018⁶, na qual 40% dos objetos selecionados para AID e AIR são de origem interna. No entanto, se observarmos os nove itens que estão com estudo em andamento, veremos que somente um – filtro de linha – é de origem interna. Isso decorre do fato de os processos que originam demandas internas por regulação terem sido descontinuados.

Na prática, a atual Divisão de Qualidade Regulatória (Diqre) se dedica apenas aos processos de AID e AIR para novas demandas regulatórias, não mais fazendo o monitoramento de reguladores estrangeiros, tampouco o mapeamento de bases de dados. E o PAP, que contribuía para a identificação interna de novas demandas regulatórias, não teve nenhuma análise divulgada no ano de 2018. Dessa forma,

⁵ Alguns objetos atualmente regulamentados foram inseridos no PAQ a partir de análises do PAP, ou seja, a regulamentação decorre de um monitoramento interno. São alguns exemplos: reator eletromagnético, cadeiras infantis para automóvel (dispositivo de retenção infantil), escadas domésticas metálicas, colchão de espumas. Essas informações estão disponíveis em <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/prodAnalisados.asp>.

⁶ A Agenda Regulatória 2017-2018, atualizada em 01/04/2019, está disponível em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/agenda-regulatoria-inmetro.asp>.

mantidos os processos como estão atualmente, a tendência é que as próximas atualizações da Agenda Regulatória representem apenas demandas de origem externa. Conseqüentemente, o estoque regulatório que, atualmente é majoritariamente composto por regulamentos e programas de avaliação da conformidade derivados de demandas externas, seguirá mantendo esse perfil.

3.2.2 Regulamentos específicos (por objeto) e prescritivos

Toda a fase de prescrição de mudança de comportamento, desde o processo de análise até o processo de desenvolvimento da medida regulatória (*design*), é estruturada para tratar produto a produto. Se analisarmos os itens da Agenda Regulatória 2017-2018 para estudo pela Dconf, encontraremos não somente objetos específicos, mas também situações específicas de uso desses objetos. Por exemplo: luminárias LED para uso interno (*por que não incluir as de uso externo?*), fabricação de veículos acessíveis de categorias M2 e M3 para transporte escolar em áreas urbanas (*e os outros tipos de categorias de veículos acessíveis, outras finalidades de transporte e outros tipos de áreas de circulação?*).

Como consequência de demandas específicas e de análises individuais para objetos específicos, o estoque regulatório da Dconf é formado essencialmente por regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade específicos para cada objeto. Além disso, podemos dizer que esses regulamentos e esquemas específicos são prescritivos. O que caracterizamos aqui como prescrição é, primeiramente, a 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).

A prescrição também reside na definição das características que o objeto 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.

3.2.3 Objetos “regulados” e “não regulados” dentro do escopo regulatório

O corolário da regulamentação específica por objetos é a coexistência de objetos “regulados” e “não regulados” na esfera de competência regulatória do Inmetro. São considerados regulados aqueles objetos para os quais foram estabelecidos regulamentos técnicos ou esquemas de avaliação da conformidade e sobre os quais o Inmetro pode aplicar alguma ação de *enforcement* para sanar um problema regulatório identificado e/ou coibir uma prática indesejável pelo ente regulado. Para os demais objetos, ainda que se identifique um problema regulatório e se constate a competência legal do Instituto para agir em prol da solução do problema, o Inmetro não pode efetuar nenhuma ação de *enforcement* (aplicação de multa ao fornecedor, apreensão do produto, etc.) em face da inexistência de regulamento ou esquema de avaliação da conformidade específico para o objeto em questão.

Portanto, sempre que um problema regulatório novo é constatado, o Inmetro não dispõe de formas para induzir a mudança de comportamento dos agentes de mercado para sanar o problema. Antes, é preciso prescrever a regra específica, regulamentando o objeto para, então, poder aplicar uma ação de controle. Como veremos no diagnóstico, esse processo pode levar muitos anos.

3.2.4 Esquemas próprios de avaliação da conformidade, com gestão centralizada e preponderância do uso da certificação

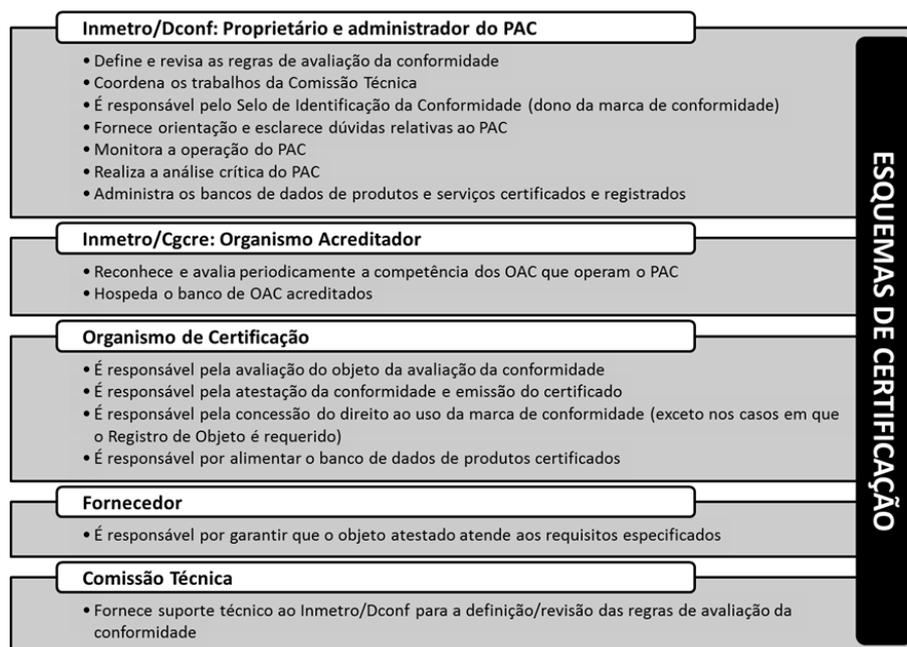
O estoque regulatório do Inmetro é composto atualmente por 196 medidas regulatórias, sendo 156 de caráter compulsório e 40 de aplicação voluntária (vide Anexo 1). Das medidas do estoque, 183 são esquemas de avaliação da conformidade de propriedade do Instituto, sendo que aproximadamente 57% desse total (111 PAC) referem-se a objetos e aspectos de sua competência regulatória. Os 43% restantes seriam relativos a objetos e aspectos de competência legal de outros regulamentadores. Esses dados foram extraídos do sítio do Inmetro e carecem de análise mais detalhada sobre a real competência regulatória⁷. Neste tópico, nos restringiremos a analisar os 111 PAC em que o Inmetro figura como regulamentador.

⁷ Informação obtida a partir da coluna “órgão regulamentador” das tabelas disponíveis no sítio do Inmetro, no endereço informado na nota de rodapé anterior.

A maior parte dos esquemas de avaliação da conformidade de competência legal do Inmetro (86, o que representa 77% do total) adota a certificação como mecanismo de atestação. A declaração da conformidade do fornecedor (DF) é usada em 24 esquemas (cerca de 22% do total) e apenas um esquema de avaliação da conformidade (eficiência energética de edificações) se baseia na inspeção. As razões para a predominância do uso da certificação são históricas, conforme abordamos no capítulo anterior.

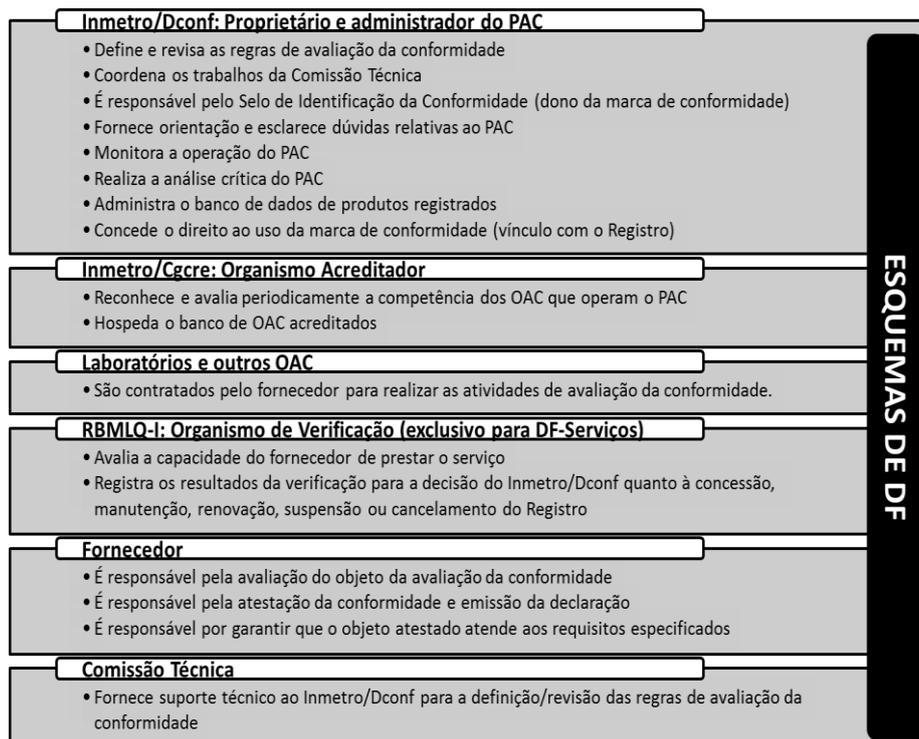
Os esquemas de avaliação da conformidade estabelecidos pelo Inmetro apresentam governança semelhante, com pequenas diferenças em função do mecanismo de atestação da conformidade (certificação, DF ou inspeção) utilizado. No Quadro 2 e no Quadro 3 a seguir, destacamos, para os dois principais mecanismos de atestação empregados nos esquemas estabelecidos pelo Inmetro/Dconf (certificação e DF), os atores e suas principais responsabilidades.

Quadro 2. Estrutura administrativa dos esquemas de certificação do Inmetro.



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3. Estrutura administrativa dos esquemas de DF do Inmetro.



Fonte: Elaboração própria.

Comparando os dois quadros anteriores, percebemos em ambos os tipos de esquemas – certificação ou DF – atores em comum com responsabilidades em comum. É o caso do Inmetro/Dconf (proprietário e administrador dos esquemas), do Inmetro/Cgcre (acreditor oficial brasileiro) e da Comissão Técnica (grupo formado por entidades representativas das partes interessadas, que atuam conforme as regras estabelecidas na Portaria Inmetro nº 76/2011). O fornecedor é outro ator comum aos dois tipos de esquemas, mas que apresenta diferentes responsabilidades, visto que na DF ele também é o responsável pela avaliação e atestação da conformidade. Cabe destacar que embora o fornecedor, na DF, possa utilizar laboratórios e outros OAC para realizar atividades de avaliação da conformidade (ensaio, auditoria, inspeção), ele não transfere a responsabilidade de avaliação e atestação para os organismos contratados.

No caso da certificação, a responsabilidade pela avaliação e pela certificação é do organismo de certificação, embora o fornecedor permaneça responsável por garantir a conformidade do objeto de avaliação da conformidade. Os organismos de certificação têm papel relevante nos esquemas de certificação, pois são eles que operam o esquema e, nos casos em que o registro de objeto não é exigido, autorizam o uso do Selo de Identificação da Conformidade.

Ainda com relação aos atores, salientamos o papel dos órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade do Inmetro (RBMLQ-I) que, no caso específico da declaração do fornecedor de serviços, atuam como organismo de avaliação da conformidade de terceira parte, em nome do Inmetro, verificando se o fornecedor possui, de fato, capacidade para fornecer o serviço. Embora estejamos falando de um esquema de atestação de primeira parte, a simples declaração do fornecedor não é suficiente sem o aval do agente da RBMLQ-I e, em última instância, do Inmetro.

No que se refere às responsabilidades, percebemos, no arranjo administrativo atual dos programas, uma alta concentração de responsabilidades para o Inmetro. Em primeiro lugar, o Instituto exerce o papel de proprietário dos esquemas, o que implica no dever de assumir total responsabilidade pelos seus objetivos, conteúdo e integridade, conforme recomenda a norma ABNT NBR ISO/IEC 17067:2015. Além disso, a Dconf é também responsável por escrever as regras de avaliação da conformidade, bem como ajustá-las ou revisá-las sempre que necessário, o que faz com o suporte das Comissões Técnicas. Adicionalmente, como administradora dos esquemas, desempenha uma série de atividades, que englobam ações de divulgação, monitoramento da acreditação dos OAC, fornecimento de orientações e esclarecimento de dúvidas às partes interessadas, harmonização da operação dos OAC, acompanhamento do processo de normalização, entre outras. Por fim, cabe ainda ao Inmetro a análise periódica dos PAC.

3.2.5 Ações de controle focadas no cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade

Quanto às ações de controle, verifica-se a predominância de instrumentos voltados para induzir o cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade. Entre essas ações, destacam-se a anuência e o registro como ferramentas de controle pré-mercado, e o PVC e a fiscalização “formal” como instrumentos de controle pós-mercado. Há ainda, no aspecto de controle pós-mercado, a previsão de realização da chamada fiscalização técnica, idealizada com o propósito de avaliar os aspectos intrínsecos de objetos regulamentados, fugindo à regra da mera verificação da presença do Selo de Identificação da Conformidade e de marcações obrigatórias. No entanto,

como essa atividade praticamente não é exercida, não cabe incluí-la como parte constitutiva do modelo atual.

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, 2016, p.2). Na aplicação da Lei nº 9.933/1999, alterada pela Lei nº 12.545/2011, o registro somente é exigido para objetos sujeitos à avaliação da conformidade compulsória. No processo de concessão, manutenção e renovação do registro, impõe-se ao solicitante do registro a necessidade de apresentação de um atestado de conformidade, seja na forma de um certificado ou de uma declaração.

A anuência é a “autorização de uma Licença de Importação expedida pelo órgão governamental encarregado de efetuar determinado controle prévio ao desembaraço aduaneiro da mercadoria” (INMETRO, 2015a, p.8). A lei não condiciona a anuência à avaliação da conformidade, mas, 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 registro⁸, a anuência é feita com base na existência de um atestado de conformidade.

A fiscalização “formal” compreende, de maneira geral, as dezenas de milhares de visitas anuais realizadas por fiscais da RBMLQ-I em estabelecimentos comerciais, a fim de verificar quase que exclusivamente a presença do Selo de Identificação da Conformidade (“Selo do Inmetro”) e a existência de marcações obrigatórias no produto. Adotamos o termo “formal” simplesmente para diferenciar esse tipo de fiscalização (que se concentra na forma, na aparência exterior do objeto) da fiscalização técnica, mencionada em parágrafo anterior deste tópico. O termo oficial, que consta no Vocabulário Inmetro de Avaliação da Conformidade, é fiscalização (INMETRO, 2015a, p. 11).

⁸ Ainda há regulamentos, expedidos previamente à instituição legal do Registro de Objeto, que não exigem esse tipo de controle pré-mercado.

O PVC consiste em “verificar no mercado a permanência da conformidade de um produto aos requisitos técnicos especificados” (INMETRO, 2015a, p.16). Trata-se, portanto, mais de uma atividade de monitoramento do que controle, ainda que possa acarretar sanções administrativas quando constatada uma não conformidade (irregularidade em relação ao requisito técnico). Afirma-se isso porque seu enfoque primário é verificar se o produto que ostenta o Selo de Identificação da Conformidade, cuja conformidade foi atestada a partir de um processo de certificação ou declaração da conformidade do fornecedor, segue, após sua introdução no mercado, atendendo aos requisitos especificados.

Nota-se, assim, que o foco de todas essas atividades é induzir o cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade, ou seja, a atestação da conformidade dos objetos regulamentados e, não necessariamente, a mudança de comportamento do ente regulado para a mitigação de um problema regulatório. É claro que, na medida em que os requisitos especificados tenham relação com o problema regulatório, o cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade pode, potencialmente, evitar a sua ocorrência (do problema). A grande questão é que as ações de controle enfocam muito mais o meio do que os fins.

3.3 Síntese do Modelo Regulatório Atual da Dconf

Neste último tópico, apresentamos, na forma esquemática da

Figura 2, as principais características do modelo regulatório atual da Dconf, abordadas no item 3.2, enquadrando-as nas principais fases da regulação, referenciadas na introdução deste capítulo, quais sejam, a prescrição da mudança de comportamento desejada e a indução dessa mudança.

Figura 2. Características do atual modelo regulatório do Inmetro/Dconf



Fonte: Elaboração própria.

A Agenda Regulatória é formada na fase de Análise, etapa inicial da prescrição da mudança de comportamento desejada, e, como vimos, essa fase atualmente se restringe à avaliação de demandas externas por medidas regulatórias. A prescrição da mudança de comportamento também inclui a definição das regras em si, ou seja, o *design* (desenho) das medidas regulatórias. São características dessa fase os regulamentos específicos (por objeto) e prescritivos, a coexistência de objetos “regulados” e “não regulados” no escopo regulatório, o estabelecimento de medidas regulatórias baseadas em avaliação da conformidade com predomínio do mecanismo da certificação e, também, a gestão centralizada dos esquemas próprios de avaliação da conformidade.

As ações de controle pré e pós-mercado focadas no cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade caracterizam a fase de indução da mudança de comportamento desejada, também chamada por nós de *delivery*.

4 DIAGNÓSTICO

O diagnóstico apresentado neste capítulo consiste na avaliação do modelo regulatório atual, que objetiva responder a seguinte pergunta: ***Em que medida o Inmetro vem cumprindo satisfatoriamente os seus objetivos institucionais estabelecidos pelo ordenamento jurídico no que a lei denomina como “áreas de avaliação da conformidade”?*** A relevância dessa questão é óbvia, pois se a resposta indicar elevado nível de cumprimento dos objetivos, não haveria, a princípio, necessidade de mudança do modelo, exceto por uma insatisfação com o contexto atual.

Antes de avançar com a avaliação propriamente dita, primeiramente definimos, no item 4.1, quais são os objetivos institucionais nas “áreas de avaliação da conformidade”. Em seguida, no item 4.2, avaliamos a performance do modelo regulatório atual através de alguns indicadores, que servem de base para estimar a efetividade do modelo vigente para o alcance dos objetivos institucionais. A avaliação também inclui considerações sobre a eficiência do modelo corrente em termos de operação e de alocação de recursos, bem como sobre algumas características próprias do modelo que apontam para a sua exaustão. Nessa análise, mostramos o descompasso, ao longo dos anos, entre as necessidades de recursos requeridos pelo modelo regulatório e o volume de recursos destinados à sua operação e manutenção.

Ao final, no item 4.3, fazemos uma breve conclusão, em que apresentamos um resumo dos principais resultados do diagnóstico e quando fazemos a associação entre a baixa performance do modelo regulatório atual e suas características principais.

4.1 Definição dos objetivos finalísticos

As competências do Inmetro estão definidas no Art. 3º da Lei nº 9.933/1999, que foi derogado pela Lei nº 12.545/2011. A partir da sua publicação, o inciso IV do referido artigo, que define o escopo de competência legal do Inmetro no exercício do poder de polícia administrativa “nas áreas de avaliação da conformidade”, passou a ter a seguinte redação:

Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 1973, é competente para:

(...)

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

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, 1999, grifo nosso).

Primeiramente, é preciso observar que o inciso não fala explicitamente em objetivos. Ele define o meio (“regulamentos técnicos”), os objetos a serem regulamentados (“produtos, insumos e serviços”) e a delimitação do escopo de competência (“que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal”). Ou seja, a competência legal é residual (e em alguns casos complementar, complementando à ação de outros órgãos) e circunscrita a alguns aspectos (“segurança, proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, proteção do meio ambiente e prevenção de práticas enganosas de comércio”).

Ainda que os objetivos não estejam explícitos na lei, é possível deduzi-los a partir desse conjunto de aspectos que abrangem a competência legal do Instituto. Interpretamos que **os objetivos institucionais do Inmetro “nas áreas de avaliação da conformidade” estariam ligados à promoção da segurança, à proteção da vida (humana, animal e vegetal), à proteção do meio ambiente e à prevenção de práticas enganosas de comércio.**

Orientações para a delimitação da competência legal residual do Inmetro são fornecidas no DOQ-Dconf-013 (INMETRO, 2018a) e, por essa razão, optamos por não discorrer sobre esse assunto neste estudo. Cabe, no entanto, tecer algumas considerações sobre os possíveis significados do termo “nas áreas de avaliação da conformidade”. Uma vez que a avaliação da conformidade não constitui área de atuação, e sim, ferramenta ou meio para alcance de objetivos, indaga-se sobre a intenção do legislador com o uso do termo na lei.

A confusão terminológica suscita o debate sobre a avaliação da conformidade, que poderia constituir o objetivo-fim ou a atividade-meio exclusiva, neste caso, sempre

vinculada à regulamentação técnica. A interpretação de avaliação da conformidade como objetivo-fim nos parece equivocada, vide que a própria Organização Internacional para Normalização (ISO) esclarece que ela pode ser usada pelos reguladores para auxiliá-los na consecução dos objetivos de suas políticas públicas, sendo uma ferramenta regulatória, como destacamos no trecho a seguir:

*Conformity assessment can be used by regulators to help them implement public policy objectives. **It can be used as a regulatory tool to confirm compliance and take corrective actions.** When designed and used appropriately, mandatory conformity assessment requirements can enable efficient market operation and access, and protect health, safety and the environment. (ISO, 2019, p.5, grifo nosso)*

Portanto, a avaliação da conformidade funciona como uma ferramenta, ou seja, um meio de demonstração de que um objeto apresenta determinadas características. O efeito dela é a redução da assimetria de informação relativa às características avaliadas. Na ausência da assimetria de informação, ela não produz o efeito esperado e, portanto, é dispensável.

No que se refere à avaliação da conformidade como atividade-meio exclusiva, embora seja uma interpretação possível da lei, é algo que também descartamos, tendo em vista que o Inmetro já publicou regulamentos técnicos sem uso da avaliação da conformidade. Atualmente, dos 196 itens que compõem o estoque regulatório do Inmetro/Dconf, 13 são regulamentos técnicos⁹ sem mecanismo de avaliação da conformidade associado.

Seja qual for a interpretação correta do termo “nas áreas de avaliação da conformidade” do Art. 3º da Lei 9.933/1999, o fato é que o Inmetro desenvolveu ao longo do tempo um grande número de programas (esquemas) de avaliação da conformidade, dentro e fora do seu escopo legal, como já mencionamos anteriormente. O uso da ferramenta de avaliação da conformidade para objetos e aspectos da

⁹ Na realidade, 12 regulamentos foram instituídos pelo Inmetro através de Portaria. O 13º, conforme o disposto no sítio do Inmetro, refere-se ao Decreto nº 9.315, de 20 de março de 2018, publicado pela Casa Civil da Presidência da República, que atribui ao Inmetro o exercício de poder de polícia administrativa na fabricação, na importação e na comercialização de tintas imobiliárias e de uso infantil e escolar, vernizes e materiais similares para revestimento de superfícies, quanto ao limite máximo de chumbo permitido.

competência legal do Inmetro parece ter se dado muito mais por razões históricas (ver capítulo 2) e por uma opção de controle pré-mercado do que por uma imposição legal.

Quanto ao elevado número de esquemas de avaliação da conformidade estabelecidos para outros regulamentadores, estimado em 74 do total de 183 programas de sua propriedade, podemos inferir que isso se deve à competência do Inmetro para “executar, coordenar e supervisionar as atividades de avaliação da conformidade compulsória (...) exercidas por competência que lhe seja delegada” (BRASIL, 1999), ainda que, na prática, essa delegação não tenha sido feita na forma como dispõe a lei (REIS; MONTEIRO, 2015). Soma-se à essa competência a atribuição dada ao Inmetro pelo Conmetro de coordenar a implantação de programas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC (CONMETRO, 2002b), que muitas vezes é entendida pelos atores do Sistema como exercer a propriedade, definir as regras, administrar e avaliar periodicamente os esquemas.

Diante do exposto, concluímos pela existência de dois objetivos-fins relacionados à atuação do Inmetro nas “áreas de avaliação da conformidade”, que são apresentados no

Quadro 1. O primeiro diz respeito à promoção da segurança, à proteção da vida (humana, animal e vegetal) e do meio ambiente e à prevenção de práticas enganosas de comércio no âmbito de sua competência legal. O segundo estaria relacionado à execução, coordenação e supervisão das atividades de avaliação da conformidade compulsória para outros regulamentadores.

Quadro 4. Objetivos do Inmetro nas “áreas de avaliação da conformidade”

<p>Objetivo-fim 1: Promover a segurança, a proteção à vida (humana, animal e vegetal), do meio-ambiente e a prevenção de práticas enganosas de comércio na sua área de competência legal</p> <p>Meio: Regulação</p>
<p>Objetivo-fim 2: Executar, coordenar e supervisionar as atividades de avaliação da conformidade</p> <p>Meio: Esquemas da avaliação da conformidade</p>

Fonte: Elaboração própria.

Embora o termo regulamento técnico seja o “meio” destacado no Art. 3º para o objetivo-fim 1, utilizamos o termo regulação para englobar outros “meios” possíveis de

implementação pelo Inmetro para o alcance dos objetivos. A regulação engloba um conjunto de “meios” pelos quais o Estado pode influir no comportamento de agentes privados para atingir determinados fins. Esse conjunto de “meios” inclui também ações de controle de mercado e medidas alternativas à regulamentação tradicional como, por exemplo, campanhas educativas.

Ainda que reconheçamos, tanto pelo aspecto legal quanto pelo aspecto histórico, a legitimidade de ambos os papéis do Inmetro – o de regulador e o de “provedor” / coordenador de esquemas de avaliação da conformidade, daremos foco, na avaliação, à verificação do cumprimento dos objetivos regulatórios. Essa escolha parte da percepção de que esse é o papel mais relevante, no sentido dos resultados (positivos ou negativos) que o exercício da atividade proporciona à sociedade, e também, do fato de que há um projeto em execução para o repensar do segundo papel (projeto *scheme support*).

4.2 Avaliação da *performance* do modelo regulatório atual

Em um trabalho publicado no ano de 2012, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elenca quatro indicadores para medir a *performance* regulatória: a efetividade, o custo-efetividade, a eficiência e a equidade. A efetividade está relacionada ao alcance do objetivo regulatório, ou seja, à mudança da situação que motivou primariamente a ação regulatória. O custo-efetividade e a eficiência medem a relação custo-benefício da ação regulatória, com a diferença de que o segundo monetiza os valores dos benefícios associados à mudança provocada pela regulação. O quarto indicador, a equidade, preocupa-se com os efeitos distributivos da ação, ou seja, se para o alcance dos objetivos alguns agentes regulados estão sendo sobrecarregados em relação a outros agentes. (OECD, 2012)

Dos quatro indicadores mencionados, optamos por utilizar a efetividade e o custo-efetividade para a avaliação da *performance* do modelo regulatório atual. O indicador efetividade busca responder a seguinte pergunta: **1) Qual é o desempenho do modelo regulatório atual no tocante ao alcance dos objetivos institucionais de promoção da segurança, de proteção da saúde (humana, animal e vegetal) e do meio ambiente, e de prevenção de práticas enganosas de comércio?** O custo-efetividade

complementa o indicador anterior, no sentido de responder à seguinte pergunta:

2) O quanto o modelo regulatório atual despende de recursos na obtenção de seus resultados?

Poderíamos, em tese, medir o desempenho do modelo em relação ao alcance dos objetivos institucionais (efetividade) a partir da relação entre o número de problemas regulatórios resolvidos e o número total de problemas regulatórios dentro do escopo de competência regulatória do Inmetro/Dconf. O termo “problema regulatório” é definido no Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório como “aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pelo (...) órgão regulador” (CASA CIVIL, 2018, p. 95). No caso do Inmetro, estamos falando em problemas relacionados à segurança, à proteção da vida (humana, animal e vegetal), à proteção do meio ambiente e à prevenção de práticas enganosas de comércio, dentro da sua esfera de competência legal.

Afirmar que determinada situação constitui um problema regulatório guarda algum nível de subjetividade, evidentemente. Não obstante, em termos práticos, isso poderia ser avaliado se o Inmetro dispusesse de um sistema de monitoramento de problemas para todo o seu escopo de atuação (isto é, para todos os produtos, insumos e serviços da sua área de competência regulatória), a partir do qual fosse possível mensurar o quantitativo de problemas tratados e solucionados pelo Instituto. O Sistema Inmetro de Monitoramento de Acidentes de Consumo (SINMAC) é o sistema de que dispomos atualmente para monitorar os casos de danos ao consumidor causados por produtos e serviços. No entanto, como apresentamos a seguir, o conjunto de dados desse sistema está muito aquém do desejável para servir ao propósito de monitoramento de problemas regulatórios.

Em 2017, o SINMAC recebeu um total de 308 relatos, oriundos majoritariamente da Ouvidoria do Inmetro (52% dos relatos) e do *link* disponível no sítio do Inmetro (39% dos relatos)¹⁰. O número de relatos registrados no sistema do Inmetro é muito inferior

¹⁰ Esses dados constam no relatório disponibilizado na página do SINMAC no sítio do Inmetro, disponível no endereço eletrônico <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/pdf/sinmac-2018.pdf>, acesso em 11 de abril de 2019.

aos dados de sistemas de monitoramento usados em sistemas regulatórios de outros países com escopo semelhante ao do Inmetro. Por exemplo, no Canadá, o Programa de Segurança de Produtos de Consumo da *Health Canada* recebeu em 2017 o quantitativo de 2.395 relatos referentes a produtos de consumo¹¹. No mesmo ano, o Sistema de Alerta Rápido (*Rapex*) da União Europeia obteve 2.201 alertas sobre produtos (não alimentares) perigosos¹². No Canadá, a Comissão Australiana da Concorrência e do Consumidor (ACCC) recebe, em média, 10.600 relatos anuais sobre segurança de produtos¹³. Isso sem falar no sistema de vigilância da Comissão de Segurança de Produtos de Consumo (CPSC) dos EUA, o *National Electronic Injury Surveillance System* (NEISS)¹⁴, cujo volume de dados é muito superior ao de todos esses países.

Os dados comparativos poderiam até suscitar a hipótese de que os produtos comercializados no Brasil são mais seguros do que os vendidos nos locais de comparação e, por isso, o menor número de casos relatados. No entanto, se compararmos as categorias de produtos que mais suscitaram registros/alertas no Canadá e no Reino Unido com os tipos de produtos com maior percentual de acidentes de consumo registrados no SINMAC, perceberemos correlações. Por exemplo, entre os dez produtos com maior número de relatos no Canadá estão os fogões e fornos elétricos e as painéis de pressão; no Brasil, o fogão foi o produto que mais causou acidentes de consumo em 2017 (15% dos registros) e as painéis também figuram na lista, com 6% dos registros. Na União Europeia, os brinquedos aparecem no topo da lista de alertas, figurando também na lista do SINMAC com 6% do total de acidentes de consumo.

A comparação feita nos leva a conclusão de que o nosso sistema atual de monitoramento é ainda insuficiente para o fim a que se propõe, sendo pouco utilizado pela sociedade brasileira. Perto do “Reclame Aqui”, plataforma que congrega um

¹¹<https://www.canada.ca/en/health-canada/services/publications/product-safety/consumer-product-safety-surveillance-report/2017.html>.

¹²https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/reports/docs/Rapex_annual_Report_2017.pdf.

¹³ Dado divulgado pelo presidente da ACCC, Rod Sims, no Congresso Nacional do Consumidor realizado em 2018. Disponível em <https://www.accc.gov.au/speech/2018-product-safety-and-consumer-protection-priorities>, acesso em 11 de abril de 2019.

¹⁴ O NEISS pode ser acessado no endereço eletrônico <https://www.cpsc.gov/Research--Statistics/NEISS-Injury-Data>.

conjunto de dados de reclamações de consumidores no Brasil, e que possui 15 milhões de consumidores cadastrados e 42 milhões de visualizações por mês¹⁵, o SINMAC ainda tem muito para evoluir. Assim, considerando a precariedade dos dados do nosso sistema para fins de monitoramento de problemas regulatórios, não conseguimos mensurar o indicador de efetividade do modelo regulatório e, conseqüentemente, tampouco o indicador de custo-efetividade.

Na impossibilidade de mensurar o indicador de efetividade, pensamos em outros parâmetros que poderiam ser utilizados para, indiretamente, avaliar a *performance* do modelo regulatório atual do Inmetro/Dconf. Elencamos, assim, três parâmetros – a focalização, a cobertura e o *compliance* (conformidade), que detalharemos no subitem 4.2.1. De forma semelhante, ao invés de medir o custo-efetividade, buscaremos mensurar a eficiência do modelo através da sua eficiência operacional e da eficiência na alocação de recursos. Trataremos desses aspectos no subitem 4.2.2. Análises complementares são feitas nos tópicos 4.2.3 a 4.2.5.

4.2.1 Avaliação da efetividade regulatória: focalização, cobertura e *compliance*

4.2.1.1 Focalização

Na avaliação de políticas públicas, o termo focalização é utilizado para avaliar o quantitativo de beneficiários de uma determinada política pública ou programa que representa, de fato, o público-alvo da medida (ANUATTI-NETO, FERNANDES e PAZELLO; 2001). Neste trabalho, usaremos o parâmetro focalização para avaliar o quanto as ações regulatórias do Inmetro/Dconf estão orientadas para a solução de problemas regulatórios concretos. Iniciamos a nossa avaliação, buscando responder a seguinte pergunta: ***Qual percentual dos regulamentos e programas de avaliação da conformidade foram criados em função da identificação de problemas regulatórios concretos?***

Primeiramente, resgatamos aqui o número de medidas que compõem o estoque regulatório da Dconf. Como mostra o ANEXO 1. ESTOQUE REGULATÓRIO DO INMETRO/DCONF, nosso ambiente normativo é formado por um total de 196 medidas

¹⁵ <https://www.reclameaqui.com.br/institucional/>.

regulatórias, sendo 183 esquemas de avaliação da conformidade, 12 regulamentos técnicos publicados pelo Inmetro e um decreto publicado pela Casa Civil da Presidência da República. Dos 183 programas de avaliação da conformidade (PAC), 72 seriam relativos a objetos/temas de competência legal de outros regulamentadores. Ou seja, a princípio, 63% do estoque regulatório seria da competência legal do Inmetro, enquanto 37% refere-se a medidas da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), entre outros.

Esses dados iniciais respondem, em parte, a pergunta inicial. Vemos que 37% do estoque regulatório corresponde a esquemas de avaliação da conformidade motivados não pela existência de problemas regulatórios da competência legal do Inmetro, mas sim, pela solicitação de outros regulamentadores federais. A partir dos dados apresentados, percebemos o quanto o foco de atuação regulatória da Dconf acaba sendo desviado para o exercício do papel de “provedor” de esquemas de avaliação da conformidade no âmbito do SBAC. Este é, pois, o primeiro fator que contribui negativamente para o parâmetro focalização.

E o que podemos dizer dos regulamentos e PAC concernentes a objetos e aspectos de competência legal do Inmetro? Teriam eles sido motivados pela existência de problemas regulatórios? A resposta a esta pergunta depende de uma avaliação caso a caso, sendo objeto da Avaliação de Problema, que constitui um dos tipos possíveis de avaliação no atual processo de Avaliação de Resultados Regulatórios (ARR) do Inmetro. Esse processo foi formalizado em dezembro de 2018, através da publicação da NIT-Diqre-003 (INMETRO, 2018d), de modo que somente uma nota técnica preliminar foi finalizada até o momento. A ARR para Rodas Automotivas¹⁶ concluiu que havia um problema que justificou a ação regulatória do Inmetro para o objeto em questão. No entanto, não é possível extrapolar os resultados de um estudo para os demais 123 itens do estoque regulatório que seriam de competência legal do Inmetro.

¹⁶ A Nota Técnica nº 07/2019/Diqre-Dconf-Inmetro, referente à ARR Preliminar para Rodas Automotivas, está disponível no processo SEI nº 0052600.003226/2019-15, bem como no sítio do Inmetro, na página de tomada de subsídios <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/subsidio.asp>.

O processo de ARR substituiu o extinto processo de Análise Crítica de Programas de Avaliação da Conformidade, que destinava-se a “verificar de modo sistemático se os problemas apontados pelo demandante, quando da apresentação da demanda, foram solucionados ou minimizados com o PAC” (INMETRO, 2014b). As notas técnicas desse processo que tivemos acesso para análise são de 2015 e 2016. São ao todo sete estudos realizados no período, para objetos ou aspectos de competência legal do Inmetro, que apresentam alguma conclusão relativa à existência de um problema regulatório que motivou a criação do PAC. Considerando as 124 medidas em vigor que seriam de competência legal do Inmetro, os estudos realizados representam pouco mais de 5% do estoque regulatório atual e, como não há aleatoriedade na seleção dos objetos estudados, não é possível afirmar que as conclusões dos estudos são representativas do estoque.

De toda forma, chama a atenção o fato de que apenas um dos sete estudos concluiu que havia de fato um problema regulatório que motivou a criação da medida, conforme apresentamos no Quadro 5. É o caso do PAC para estabilizadores de tensão monofásicos, cuja origem foi a identificação de problemas no PAP realizado em 1996, que constatou mau desempenho do produto em relação aos requisitos de segurança estabelecidos em norma técnica. Para os demais PAC, as análises, realizadas com base documental ou em dados do PAP, não concluíram pela existência de problemas regulatórios.

Quadro 5. Notas Técnicas de ARR de 2015 a 2016.

Objeto	Nota Técnica nº	Identificado problema?	Base de dados
Adaptadores de plugues e tomadas	Dconf/Diape/047/2015	Não	Diversos
Artigos Escolares	Dconf/Diape/015/2016	Não	PAP
Capacete de Motociclistas	Dconf/Diape/032/2016	Não	Documental
Estabilizador de Tensão	Dconf/Diape/004/2016	Sim	PAP
Extintores de Incêndio	Dconf/Diape/014/2016	Não	Documental
Plugues e Tomadas	Dconf/Diape/047/2015	Não	Diversos
Recipiente Transportável para Gás Liquefeito de Petróleo	Dconf/Diape/039/2015	Não	Documental

Fonte: Base de dados da extinta Diape (U:\PROCESSOS OPERACIONAIS 2014 2016).

Cabe ressaltar que alguns dos programas avaliados são bastante antigos, das décadas de 80 e 90, quando nem sequer os processos de identificação de demandas por PAC ou de identificação de problemas regulatórios haviam sido implementados. Em geral, esses programas eram criados pelo entendimento de que o atendimento aos requisitos da norma técnica era necessário. Como exemplo, citamos a Portaria Inmetro nº 9, de 19 de janeiro de 1994, que instituiu a certificação compulsória de extintores de incêndio, e que apresentava as seguintes motivações para a certificação do produto:

Considerando a existência de Normas Brasileiras que definem as condições exigíveis à fabricação, inspeção, manutenção e/ou recarga de extintores de incêndio;

Considerando a existência de Laboratório Credenciado pelo INMETRO para realização dos ensaios previstos nas NBR's ou o acompanhamento destes por técnicos designados pelo INMETRO ou Organismo de Certificação Credenciado (OCC), em empresas fabricantes e de manutenção de extintores de incêndio, resolve:

Art. 1º Tornar obrigatória a certificação de extintores de incêndio com capacidade de agente extintor mínima de 1 kg e máxima de 100 kg ou 150 L. (INMETRO, 1994, p.1)

A identificação de problemas regulatórios para justificar a criação de medidas regulatórias pelo Inmetro/Dconf data de 2010, com a efetiva implementação do processo de AIR, na época chamado de Estudo de Impacto e Viabilidade (EIV). O EIV tinha como propósito auxiliar na escolha do mecanismo de mecanismo de avaliação da conformidade posteriormente à decisão já tomada sobre a regulamentação do produto. O processo decisório era fundamentado na identificação de demandas por PAC, seja de forma sistemática, através de pesquisas ou aplicação de questionários, seja por demandas espontâneas que chegavam ao Inmetro.

As demandas eram então discutidas no âmbito do Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC) e, posteriormente, materializadas na forma dos Planos de Ação Quadrienal (PAQ). É difícil analisar a origem das demandas constantes nos PAQ, mas podemos destacar três tipos de demandantes principais, quais sejam o próprio governo, o setor produtivo e os consumidores. A

Tabela 1 mostra a origem das demandas de 2012 a 2014, período para o qual a extinta Diape (atual Diqre) mapeava a origem das demandas de forma mais sistemática.

Tabela 1. Origem das demandas por RT ou PAC (período de 2012 a 2014).

Origem	2012		2013		2014		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Setor produtivo	28	44%	28	32%	1	7%	57	34%
Consumidor	12	19%	37	43%	1	7%	50	30%
Governo	17	27%	15	17%	1	7%	33	20%
Outros	7	11%	7	8%	1	7%	15	9%
Interna	0	0%	0	0%	11	73%	11	7%
Total	64	100%	87	100%	15	100%	166	100%

Fonte: Base de dados da extinta Diape

(U:\PROCESSOS_OPERACIONAIS_até_DEZ_2013\Processos Operacionais\PO Identificação e Priorização das Demandas\Apresentações de Demandas Reuniões de Coordenação).

Como apresentado na tabela anterior, verifica-se, no período analisado, a predominância de demandas do setor produtivo, seguidas das apresentadas por consumidores e pelo governo (incluídas a administração direta e indireta). Essas demandas não tinham que demonstrar a existência de um problema regulatório para que fossem aceitas, pelo menos não da forma estruturada como é realizada nos processos de AID e AIR atualmente. Mesmo que tivessem, nada garante que correspondessem aos problemas regulatórios que deveriam ser priorizados em cada período.

A tentativa de mudar essa lógica surgiu com a criação dos processos de monitoramento de regulamentadores e identificação proativa de problemas, em 2014. Neste ano, como mostra a tabela, houve uma clara mudança na tendência, em favor de temas identificados internamente, revertendo a lógica de formação da agenda regulatória a partir de demandas externas. No entanto, como apresentamos anteriormente, o processo de identificação proativa de problemas não chegou a sair do papel e o processo de monitoramento de regulamentadores estrangeiros foi descontinuado.

Em resumo, **a análise indica que as medidas regulatórias instituídas pelo Inmetro**, quer no âmbito de sua competência legal ou no campo de atuação de outros regulamentadores (PAC), **não foram necessariamente motivadas pela identificação de problemas regulatórios**. Reconhecemos as limitações da análise para essa conclusão, uma vez que não fizemos a avaliação das motivações para criação de cada uma das 196

medidas que compõem o estoque regulatório do Inmetro/Dconf, mas entendemos que essa conclusão é plausível haja visto o processo histórico de formação do atual modelo regulatório, apresentado no Capítulo 2.

Ao mesmo tempo, ***o processo regulatório vigente não enfatiza o mapeamento e a priorização de problemas regulatórios***, focando na análise de demandas externas. O sistema existente para monitoramento de acidentes de consumo (SINMAC) é, ainda, incipiente para fins de monitoramento passivo de problemas (ver discussão do item 4.2) e pouco recurso é investido no monitoramento ativo de problemas (fiscalização técnica e PVC), como abordaremos no item 4.2.2. ***Concluimos, assim, que o modelo atual tem uma baixa focalização.***

4.2.1.2 Cobertura

A cobertura refere-se ao quanto do escopo de nossa competência legal é coberto pelos regulamentos vigentes. Esse parâmetro busca mensurar ***o quantitativo de insumos, produtos e serviços de competência regulatória do Inmetro que é abarcado pelas medidas regulatórias publicadas e em vigor***. A mensuração da cobertura, pois, envolve a comparação do tamanho do mercado atualmente “regulado” pelo Inmetro, isto é, abarcado pelas medidas regulatórias vigentes, e o tamanho do mercado sob sua competência regulatória, que chamaremos de mercado “do escopo regulatório”.

Para estimar a cobertura da regulação, utilizamos como base os dados da Pesquisa da Indústria Anual – Produto (PIA-Produto), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 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 Mercosul¹⁷. Utilizamos como referência a pesquisa do ano de 2015.

Na tabela da PIA-Produtos, os produtos e serviços industriais são categorizados em classes de atividades. Considerando o elevado número de produtos e serviços

¹⁷ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/industria/9044-pesquisa-industrial-anual-produto.html?=&t=o-que-e>

listados, da ordem de 29.000, para tornar a análise factível, a identificação dos itens pertencentes ao escopo de competência regulatória do Inmetro foi feita em duas etapas. Primeiramente, analisamos as classes de atividades para, num primeiro filtro, excluir as atividades econômicas (e, conseqüentemente, seus produtos e serviços vinculados) não relacionadas aos aspectos de competência regulatória do Inmetro. Para as CNAE restantes, analisamos de forma pormenorizada cada código Prodlist.

Antes de apresentarmos os dados, julgamos oportuno ressaltar que há um nível de imprecisão considerável na análise. Em primeiro lugar porque, dada a competência residual do Inmetro, a definição exata de que um determinado objeto pertence ao seu escopo de regulação requereria uma análise mais aprofundada, investigando se o objeto em questão faz parte do escopo de outro regulador. Há que se considerar também que um mesmo objeto pode ainda estar sujeito à regulação de dois ou mais reguladores (competências suplementares). Por ser complexa e trabalhosa, essa análise minuciosa não foi feita pelo grupo de trabalho.

Outro ponto é que cada código Prodlist, muitas vezes, abrange vários tipos de produtos e, em alguns dos casos, existe medida regulatória do Inmetro para apenas uma parcela desses produtos. Para simplificar o trabalho, consideramos como “regulado” todos os produtos de um código Prodlist que contivesse pelo menos um produto já objeto de regulamento ou programa de avaliação da conformidade instituído pelo Inmetro. Essa simplificação tem como consequência óbvia a superestimação da cobertura atual. Por fim, salientamos que, pelo tempo despendido na análise, não foi possível dedicação criteriosa na classificação dos códigos, o que pode ser compensado a partir de análise posterior mais aprofundada.

Feitas as ressalvas, a análise da PIA-Produtos resultou em um total de 650 códigos Prodlist cujos produtos/serviços estariam, a princípio, sob a esfera de competência legal do Inmetro. Ou seja, 650 descrições de produtos que pertenceriam ao nosso escopo regulatório. Desse total, apenas 88 (13% do escopo regulatório) seriam atualmente objeto de regulamento ou esquema de avaliação da conformidade. A relação está disponível no ANEXO 2. LISTA DE PRODUTOS DO ESCOPO REGULATÓRIO DO INMETRO. O valor de vendas da indústria em 2015 relativo aos 650 códigos do escopo

regulatório foi de R\$ 430,43 bilhões, dos quais R\$ 106,42 bilhões (aproximadamente 25% do total) correspondem ao escopo regulado atualmente.

Para estimar a participação em termos de quantidade vendida, consideramos somente as duas unidades de medida de maior frequência – unidade (un.) e quilograma (kg). Os valores informados em mil unidades e em toneladas também foram contabilizados a partir da sua conversão para as respectivas unidades de medida (un. e kg), multiplicando-os por mil. Os valores correspondentes às demais unidades de medidas, que representam 5% do total de códigos de produtos, não foram contabilizados. A Tabela 2 a seguir mostra as quantidades vendidas de produtos “regulados” e “não regulados” por unidade de medida.

Tabela 2. Quantidade vendida de produtos “regulados” e “não regulados”, por unidade de medida.

Unidades	“Não regulado”		“Regulado”		Total (Escopo regulatório)
	Quant.	%	Quant.	%	
un. (milhões)	40.087	85%	6.853	15%	46.940 un.
kg (milhões)	36.282	92%	3.366	8%	39.621 kg

Fonte: Elaboração própria com base na PIA-Produto (2015).

Quando consideramos as quantidades de venda, as participações dos produtos regulados são substancialmente menores do que sua correspondência em termos de valor monetário estimado (25% do total), mas estão na mesma ordem de grandeza do número de códigos Prodlist/tipos de produtos (13% do total). Para os produtos informados em unidades vendidas, a participação dos regulados é de 15%, e para os produtos vendidos em toneladas, de 8%. Fazendo-se uma ponderação da participação relativa de cada unidade de medida (por código Prodlist), temos um percentual de cobertura estimado dos produtos regulados de 12%.

A diferença de cobertura entre o valor monetário das vendas e a quantidade vendida é obviamente explicada pelo maior valor monetário médio dos produtos regulados em comparação aos produtos não regulados. O valor monetário dos produtos não tem, *a priori*, maior relevância para análise proposta neste estudo, a não ser se houvesse correlação entre o valor e a chance de ocorrer problemas regulatórios com o produto. Não temos motivo para crer que tal correlação exista. Por isso, consideraremos que ***a cobertura, ou seja, o quantitativo de insumos, produtos e serviços de***

competência regulatória do Inmetro atualmente abrangido pelas medidas regulatórias vigentes, é da ordem de 12%.

Como explicamos anteriormente, esse percentual provavelmente superestima a participação real, porque os códigos Prodlist relativos aos produtos regulados, em muitos casos, englobam também produtos não regulados. De todo o escopo regulatório sob responsabilidade do Inmetro, no máximo 12% correspondem a insumos, produtos e serviços regulados, sendo que todo o restante pode ser comercializado sem nenhum tipo de controle técnico por parte do Instituto.

4.2.1.3 Compliance

O terceiro parâmetro, *compliance*, busca avaliar se as ações regulatórias do Inmetro estão produzindo as mudanças de comportamento desejadas dos agentes regulados, mudanças essas que são necessárias para a resolução dos problemas regulatórios. A pergunta que buscamos responder aqui é a seguinte: ***qual é o nível de compliance (conformidade) dos agentes regulados em relação à regulação vigente?***

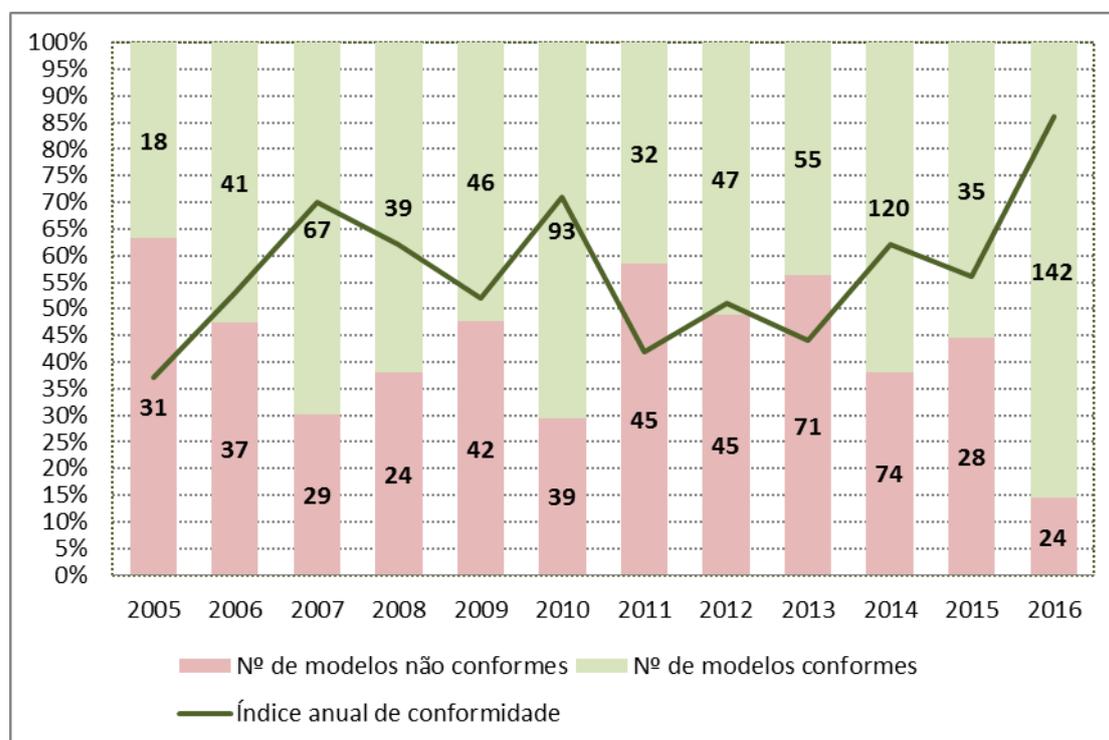
A resposta à pergunta anterior depende da existência de algum sistema de monitoramento ou avaliação a partir do qual seja possível avaliar o atendimento dos produtos aos requisitos especificados nos regulamentos, como o uso de ensaios laboratoriais, por exemplo. Os melhores dados de *compliance* disponíveis no Inmetro “nas áreas de avaliação da conformidade” são os provenientes do Programa de Verificação da Conformidade (PVC), programa de coleta e ensaios de amostras de produtos regulamentados objetos de avaliação da conformidade compulsória. Como mencionamos no capítulo anterior, o objetivo do PVC é avaliar se os produtos colocados no mercado mantêm a conformidade (*compliance*) aos regulamentos vigentes.

Uma ressalva importante é que a coleta de amostras para ensaio não segue um desenho amostral para dar representatividade aos resultados nem para todo o escopo regulado nem para o mercado de um dado produto. Em geral, os modelos de produtos são selecionados com algum viés de seleção, pois a elaboração da “carteira” de PVC leva em consideração, por exemplo, histórico de reclamações, denúncias e resultados de PVC anteriores, dados da fiscalização da RBMLQ-I e alertas de *recall* (INMETRO, 2015c). Esse

viés de seleção de produtos pode implicar na subestimação do real nível de *compliance*. Ainda, cabe destacar que nem todos os objetos regulados foram alvo de PVC.

O Gráfico 1 apresenta os resultados da análise dos dados relativos ao PVC realizados no período de 2005 a 2016. Ao longo desses anos, um total de 1.224 modelos de produtos foram ensaiados e os resultados indicaram 489 modelos não conformes e 735 modelos conformes aos requisitos especificados. O índice de conformidade varia ano a ano, sendo o pior índice obtido no ano de 2005 (37%) e o melhor índice, no ano de 2016 (86%). **O percentual médio de conformidade (*compliance*), considerando o total de modelos ensaiados em todo o período é de 60%.** A tendência temporal é pouco útil para análise, pelos motivos citados anteriormente.

Gráfico 1. Resultados do PVC no período de 2005 a 2016.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do PVC.

Uma observação importante é que o PVC considera como não conformes os modelos que apresentaram ao menos uma não conformidade. Essas não conformidades variam desde a ausência de uma informação na embalagem do produto até o não atendimento a requisitos físicos, mecânicos ou químicos, por exemplo. Embora a inexistência de informação correta na embalagem do produto, especialmente relativa a perigos, possa ser causa de acidentes, acreditamos que sua contribuição para

a ocorrência de acidentes é, em geral, menor do que à não observância a requisitos físicos, mecânicos ou químicos. O que queremos enfatizar aqui é que nem sempre a não conformidade identificada é, de fato, um problema regulatório.

Cabe ressaltar também que o percentual de *compliance*, estimado em 60%, não pode ser inteiramente atribuído à regulação do Inmetro. Para afirmar isso, seria necessário avaliar o cenário contrafactual, isto é, mensurar o nível de *compliance* aos mesmos requisitos do regulamento na ausência da regulação. Isso porque diversos agentes poderiam apresentar o comportamento esperado pelo regulador mesmo na ausência da regulação. Uma vez que este trabalho se propõe a avaliar os resultados do atual modelo regulatório, a avaliação de impacto, que compararia o nível de *compliance* atual com o cenário contrafactual, seria a avaliação desejável. No entanto, considerando que esse tipo de avaliação é bastante complexa e trabalhosa para o escopo deste trabalho, ela não será feita.

4.2.2 Avaliação da eficiência operacional e da eficiência na alocação de recursos.

Para avaliar a eficiência operacional e a eficiência na alocação de recursos do processo regulatório atual podemos dividi-los em dois momentos: o primeiro nos recursos e tempo incorridos na mudança de comportamento dos agentes regulados para a resolução de um problema regulatório e o segundo são os recursos na manutenção da mudança de comportamento obtida. Nesse processo há recursos despendidos tanto pelo Inmetro como por agentes de mercado (OAC, fornecedores e consumidores). Daremos foco nos recursos despendidos pelo Inmetro, haja vista a dificuldade de estimar o segundo.

A primeira pergunta que fazemos é: ***Quanto tempo leva a resolução de um problema regulatório ainda não tratado e o quanto isso implica em recursos?*** O problema regulatório é “resolvido” por meio da mudança de comportamento dos agentes regulados. Podemos dividir esse processo em três momentos:

- A prescrição da mudança de comportamento pretendida pelo regulador;
- A mudança de comportamento do regulado; e
- A mudança na situação que caracteriza o problema.

No processo regulatório atual, o primeiro momento compreende três etapas, quais sejam a Análise, o Desenvolvimento e a Implementação, iniciando com o processo de AID e terminando com os vencimentos dos prazos de adequação. A mudança de comportamento e da situação-problema ocorre no ambiente externo à organização. Mesmo que todos os processos sob controle do regulador sejam bem executados, não há garantias de que o comportamento dos agentes será modificado no sentido pretendido. O comportamento tem múltiplas causas e influências além da ação regulatória. Posteriormente à prescrição da mudança de comportamento, o regulador deve monitorar os regulados e a situação-problema para avaliar se os objetivos foram alcançados.

O ANEXO 3. PLANEJAMENTO DAS ETAPAS DE ANÁLISE, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO detalha todas as atividades de cada processo até o vencimento dos prazos de adequação. Vale ressaltar que o roteiro previsto no referido Anexo não é obrigatório. Ademais, nem todos os tempos previstos para cada execução de processo e atividade são monitorados, de forma que não correspondem necessariamente ao tempo médio despendido em cada atividade. Esses tempos podem ser inclusive maiores do que os previstos nesse planejamento.

No planejamento apresentado no ANEXO 3. PLANEJAMENTO DAS ETAPAS DE ANÁLISE, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO, os processos de AID, de AIR, de Desenvolvimento e de Implementação demandam tempo de execução de 2 meses, 9 meses, 12 meses e 36 meses, respectivamente, totalizando 59 meses (aproximadamente 5 anos). Esses são prazos típicos de PAC, que demandam tempo para acreditação de laboratórios e realização dos ensaios além do esforço de adequação dos processos produtivos ao regulamento.

No entanto, dados mais recentes evidenciam que o tempo para análise e desenvolvimento de novas medidas é maior que o prazo típico mencionado anteriormente. Por exemplo, a AIR para Esquadrias, elaborada de acordo com as diretrizes da Casa Civil da Presidência da República (2018), levou 18 meses para ser concluída, sem contar o tempo para tomada de decisão. E no tocante ao desenvolvimento de medidas, o último tempo médio mensurado pela área responsável

por esse processo foi de 29 meses. Isso resultaria num tempo de até 83 meses (cerca de 7 anos!) para o desenvolvimento de uma nova medida.

Esses tempos mostram de forma clara a ineficiência do modelo atual para tratar problemas regulatórios “novos”, isto é, problemas relacionados a objetos ainda não “regulados”. E isso de certa forma independe do nível de gravidade e urgência do problema em questão. Isso porque a elaboração de estudos de impacto e a elaboração de regulamentos são tarefas trabalhosas, que não podem ser executadas como linhas de produção. A pressa pode resultar num regulamento disfuncional, com pouca efetividade e com impactos negativos para a sociedade.

Em termos de alocação de recursos, em geral os dois primeiros processos (AID e AIR) contam com um colaborador, e os dois últimos (desenvolvimento e implementação), com 2 colaboradores. Nos três primeiros, o tempo empregado por cada colaborador em cada atividade é praticamente integral, podendo, em algumas etapas (como durante a tomada de subsídios e consulta pública, por exemplo) se dedicar a outras atividades em paralelo. Se desconsiderarmos o tempo gasto na etapa de implementação, e considerarmos o tempo integral gasto pelos servidores nas demais atividades, tomando por base uma despesa média mensal por servidor do Inmetro em 2018 de R\$ 17.468,14, temos um custo somente com pessoal de R\$ 908.343,47, em dois anos, para cada medida regulatória. Esse custo ainda não leva em conta as demais despesas do Instituto, que são rateadas pelas diversas áreas.

É claro que a premissa de que os servidores gastam tempo integral com essas medidas acaba por superestimar esses custos. Na prática, os técnicos mesclam essas atividades com outras, como as relacionadas com a própria gestão do programa (prestar informações, reuniões, etc.). É difícil dizer ao certo como esses técnicos organizam suas horas de trabalhos, mas de toda forma mesmo se dedicarem metade do tempo o valor gasto seria de R\$ 454.171,73.

Esses valores servem apenas para ilustrar o custo dessas atividades. Não refletem o custo adicional de introduzir um novo regulamento, uma vez que essas despesas são incorridas independentemente da “produção” ou revisão de regulamentos. Esse fato é importante porque, como essa capacidade (em termos de homens-hora disponíveis) é limitada, o efeito do aumento de regulamentos implica em

esgotamento da nossa capacidade de tratar problemas regulatórios novos, a não ser que deixássemos de tratar os problemas regulatórios dos itens do atual estoque.

A segunda pergunta desta seção é relativa ao custo de manutenção da mudança de comportamento dos agentes já regulados. As atividades relacionadas a isso são principalmente as atividades de controle pré e pós-mercado (registro, anuência e fiscalização), mas incluem também a gestão diária dos regulamentos (prestar informações, reuniões, edição de portarias complementares, etc.). A princípio, as atividades de controle são mais importantes para a manutenção da mudança de comportamento, porém é importante destacar que as atividades de gestão consomem os mesmos tempo e recursos necessários para tratar problemas regulatórios novos. Vamos inicialmente avaliar os gastos com as atividades de controle e posteriormente faremos algumas considerações sobre a segunda.

Tanto o registro quanto a anuência são atualmente aplicados a PAC compulsórios, embora a Lei nº 9.933/1999 não vede a anuência de produtos regulamentados sem avaliação da conformidade associada. Nem todos os PAC compulsórios atuais preveem o registro, mas praticamente todos possuem a anuência controlada. A Tabela 3 mostra a evolução dessas atividades. O aumento do número é, evidentemente, provocado pelo aumento do número de objetos com registro obrigatório e sujeitos a licenciamento não automático. Há uma tendência de que todos os objetos de PAC compulsórios passem pelos dois tipos de controle pré-mercado, com, inclusive, metas no contrato de gestão (de 77% para 2018. Atualmente esse percentual é de 64%).

Tabela 3. Número de Registros e Anuências do Inmetro/Dconf, de 2011 a 2018.

Ano	Registros Deferidos	Anuências
2011	604	55.189
2012	4.198	62.069
2013	8.200	80.068
2014	9.896	131.844
2015	8.027	266.278
2016	7.639	32.116
2017	8.299	230.252
2018	7.599	205.721

Fonte: Inmetro.

Comparando o número de PAC com registro (64) e o número de registros deferidos, temos uma média de 119 registros por ano por programa. Para a anuência, a relação é de 1.595 análises realizadas por programa, aqui incluindo também os que não têm registro obrigatório (129 no total, contabilizando apenas os PAC de produtos). O primeiro valor é influenciado pela quantidade de objetos e periodicidade dos ensaios de manutenção relativos de cada programa. O segundo depende do volume de importação dos produtos com conformidade avaliada. Nos dois casos, é importante salientar que há influência das condições de mercado. Numa crise econômica, o volume de produção e importação será menor e, por consequência, desde que mantidas as mesmas condições, o volume de solicitações de registros e anuência também será menor.

A avaliação da efetividade específica dessas atividades poderia ser feita medindo o quanto elas acrescentam no *compliance* dos agentes regulados, uma vez que se tratam de medidas de controle. A dificuldade dessa avaliação inviabiliza a sua realização nesse momento, o que também impede uma análise mais criteriosa. A eficiência dessas sem a avaliação da efetividade, por exemplo, medindo a presteza (tempo) com que são realizadas pelos técnicos responsáveis, também não pode ser estimada.

O problema para realizar essa avaliação é duplo: o primeiro é de que há um *trade-off* claro, nesse caso, entre o tempo despendido nas análises e a sua qualidade. Embora essas atividades, na maior parte dos casos, consistam hoje numa simples conferência de documentos e comparação de informações prestadas com informações disponíveis em outros bancos de dados, a probabilidade de falha nessa conferência deve crescer com o número de análises por técnico. A especialização, certamente, traz ganhos de eficiência, mas como a operação é feita por pessoas há limitações para esses ganhos. Checagens posteriores permitiriam mensurar a qualidade das análises, porém, além de tal checagem não existir, poderia tornar os processos ainda mais morosos.

O segundo problema é que essas atividades passaram por diversas mudanças organizacionais ao longo dos últimos anos, o que torna a quantificação da sua “eficiência” a partir do histórico sem sentido. De fato, o indicador mais monitorado para essas atividades pré-mercado é o tempo médio para concessão de um registro ou anuência a partir da solicitação, com prazos atuais em torno 15 dias para registro e 8 a

10 dias para anuência. Ocorre que esses prazos, além de sofrerem alterações substantivas em função de mudanças organizacionais, são contingentes ao cenário econômico.

O fato é que a inclusão de mais objetos sujeitos ao registro e à anuência implica necessidade de mais pessoas para a realização dessas atividades. Na AIR realizada recentemente para esquadrias, foi estimada uma produtividade média de análises de registros, durante um período de relativa estabilidade dessa atividade (de julho de 2015 a setembro de 2016), de 817 análises mensais por técnico, ou 8.985 análises por ano (INMETRO, 2019). Segundo o estudo, a entrada de um único PAC compulsório (no caso específico, para esquadrias) poderia resultar na necessidade de alocação ou contratação de mais 3 a 17 pessoas, dependendo do cenário. Se os dados não permitem avaliar a efetividade e eficiência dessas atividades, por outro lado mostram claramente que elas constituem um gargalo para o crescimento do modelo atual. Isso será mais bem discutido quando compararmos o crescimento da produção normativa da Dconf com o crescimento da disponibilidade de recursos ao longo do tempo, no tópico 4.2.5.

A Tabela 4 mostra os dados relativos à fiscalização no comércio. O número de objetos fiscalizáveis refere-se ao número de objetos regulamentados e fiscalizados pela rede, segundo codificação utilizada no Sistema de Gestão Integrada (SGI) da RBMLQ-I. O número de visitas corresponde ao número de vezes que algum fiscal foi a um estabelecimento para fins de fiscalização, o número de ações compreende os números de objetos fiscalizados nessas visitas, e o número de unidades é o número de produtos à venda ou em estoque desses objetos.

Tabela 4. Número de objetos fiscalizáveis, visitas e ações de fiscalização por ano, de 2011 a 2018.

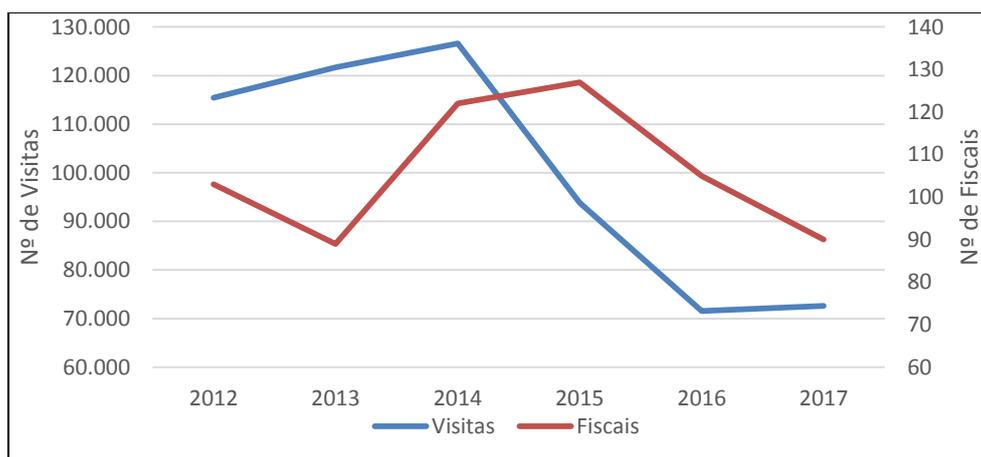
Ano	Objetos	Visitas	Ações	Unidades	Fiscais
2011	167	Sem dados	Sem dados	Sem dados	108
2012	322	115.442	820.057	132.129.752	103
2013	464	121.716	951.760	125.123.876	89
2014	473	126.619	1.052.409	84.353.764	122
2015	477	93.855	763.985	67.684.728	127
2016	557	71.549	605.144	56.178.710	105
2017	563	72.614	641.406	51.212.689	90
2018	586	69.776	635.218	62.147.625	Sem dados

Fonte: Inmetro.

É sintomático o fato de ter ocorrido uma queda do número de estabelecimentos visitados a partir de 2014 *pari passu* o aumento do número de objetos fiscalizados. Há, evidente, uma desconexão entre as duas coisas. A explicação provável para isso é a redução de recursos para essa atividade, apesar de a necessidade ter sido ampliada com o aumento do número objetos a serem fiscalizados.

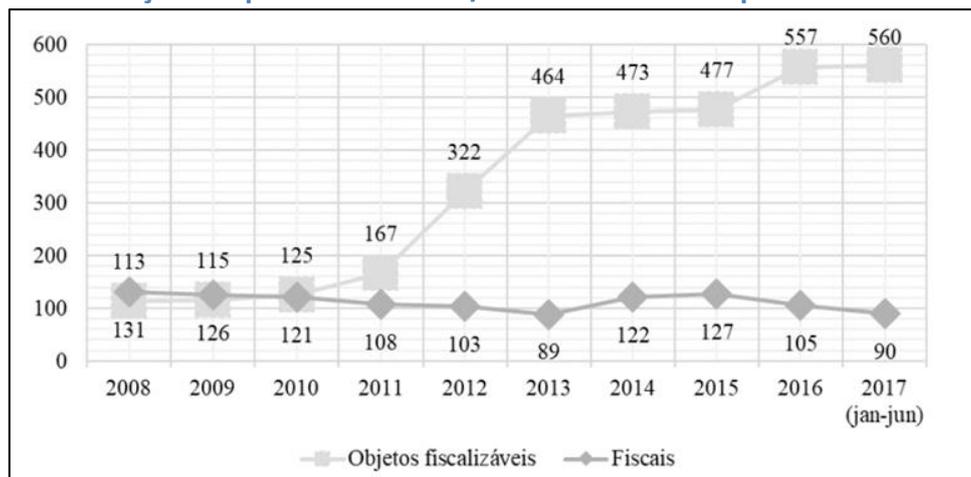
O Gráfico 2 compara a evolução do número de fiscais da qualidade com o número de visitas realizadas. Há um descolamento das tendências em alguns anos, mostrando que a variação do número de fiscais não é a única explicação para a redução do número de visitas. Ademais, o número de fiscais da qualidade não reflete exclusivamente o homem-hora disponibilizado na fiscalização formal porque em alguns casos os fiscais exercem a fiscalização tanto da qualidade quanto da metrologia legal.

Gráfico 2. Número de visitas realizadas e número de fiscais da qualidade na RBMLQ-I, de 2012 a 2017.



Fonte: SGI/Inmetro, Nota Técnica nº 10000/2017/Divig/Dconf-Inmetro.

O Gráfico 3, extraído da Nota Técnica nº 10000/2017/Divig/Dconf-Inmetro, ilustra o descompasso entre o número de fiscais da qualidade e o número de objetos fiscalizáveis, citados anteriormente.

Gráfico 3. Evolução da quantidade de RT/PAC e de fiscais no período de 2008 a 2017.

Fonte: Nota Técnica nº 10000/2017/Divig/Dconf-Inmetro.

Vemos que não faz sentido estimar o número de visitas de fiscalização necessárias para cada objeto regulamentado a partir desses números, cuja correlação é em função da alocação de recursos e não da necessidade. Outra explicação seria ter havido aumento da eficiência da fiscalização compensando a redução de recursos. O aumento da eficiência ocorreria com uma melhor focalização nas visitas realizadas, privilegiando estabelecimentos com maior probabilidade de comercializar produtos irregulares.

A Tabela 5 mostra os índices de irregularidade encontrados nessas visitas, medidos pela relação entre o número de unidades irregulares identificadas na fiscalização e o número total de unidades fiscalizadas. O número de unidades fiscalizadas corresponde ao número de unidades em estoque em cada ação de fiscalização. Na tabela, comparamos os índices de irregularidades nas ações de fiscalização aos percentuais de modelos não conformes nos PVC, apresentados no item 4.2.1.3.

Tabela 5. Índices de irregularidade de produtos fiscalizados versus índices de não conformidade no PVC, de 2011 a 2018.

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: Elaboração própria, com base em SGI/Inmetro e PVC.

Se admitirmos os dados da PVC como representativos do percentual de irregularidades do mercado, este índice serve de base para avaliarmos a eficiência da fiscalização formal. Os dados mostram, então, o quanto essas ações de fiscalização são ineficientes. Entre 2011 e 2016 o índice médio de irregularidades obtido a partir da fiscalização formal foi de pouco mais de 3%, enquanto, no mesmo período, o índice médio de não conformidades obtido através de dados do PVC foi de 43%.

Avaliar a efetividade dessas ações é bastante difícil e vai além do esforço disponível para a realização deste estudo. Para isso, teríamos que comparar um cenário contrafactual (qual seria o índice de irregularidade na ausência da fiscalização?), o que demandaria um esforço analítico considerável. Entretanto, a simples comparação com índice do PVC já dá indícios de que a efetividade da fiscalização, da forma como é feita atualmente, é baixa.

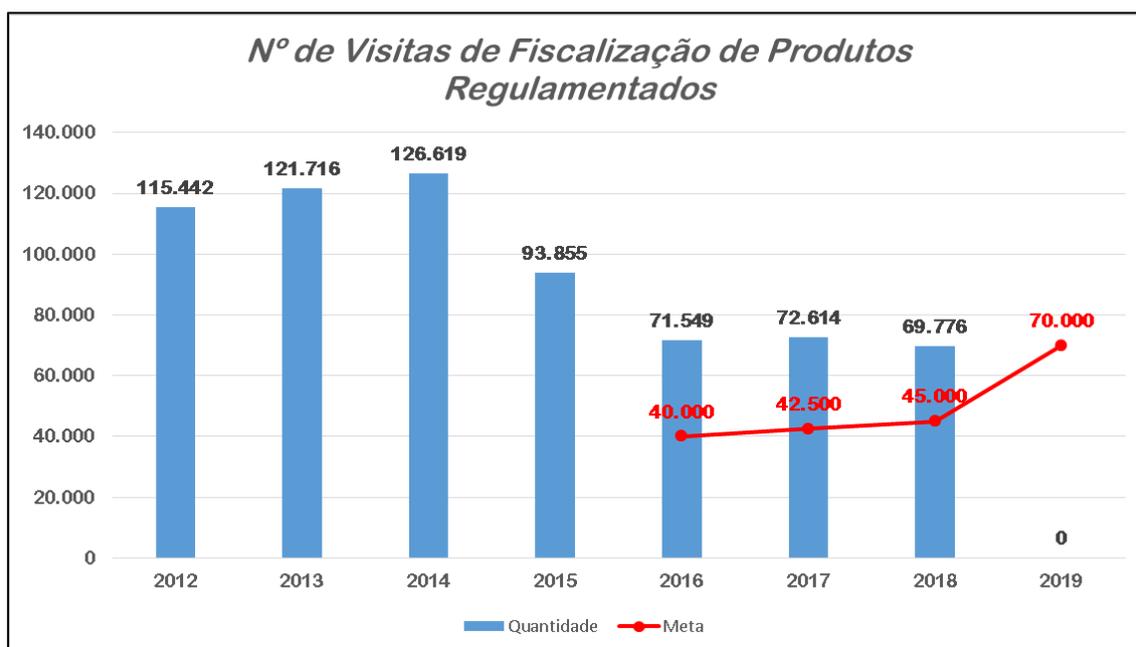
Para estimar o custo dessas ações, tomamos como base a estimativa de custo por visita registrada na Nota Técnica nº 10000/2017/Divig/Dconf-Inmetro. Para o ano de 2015, esse valor foi de R\$ 383,57, estimado pela relação entre o investimento realizado na RBMLQ-I naquele ano e o total de visitas realizadas, entre outras considerações. Atualizando esse valor com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, temos, para o ano de 2018, um custo por visita de R\$ 465,85. Multiplicando esse valor pelo número de visitas realizadas em 2018 temos um custo total de R\$ 32.505.149,60.

É claro que essa metodologia é questionável porque toma por base o investimento ao invés do custeio, entre outros aspectos a serem considerados. Um estudo mais aprofundado sobre isso deve ser feito posteriormente, inclusive utilizando dados mais atualizados. Por ora, ele serve para ilustrar a dimensão possível dos recursos que estariam sendo desperdiçados com uma fiscalização ineficiente, ineficaz e não

efetiva. Essa conclusão já foi apontada em outros trabalhos, como na Nota Técnica supramencionada (nº 10000/2017/Divig/Dconf) e em outra Nota Técnica elaborada em 2016 (sem numeração) com o título “Cenário da Fiscalização da Área da ‘Qualidade’ e Apresentação de Propostas para Aperfeiçoamento em prol de uma Atuação mais Efetiva e mais Eficiente do Inmetro e da RBMLQ-I”.

Não bastasse a fiscalização ser ineficiente, ineficaz e não efetiva, ela ainda constitui meta do contrato de gestão, como mostra o Gráfico 1. Entre 2016 e 2018 a meta se situava em entre 40 e 42 mil visitas. É sintomático também a discrepância entre a meta e o realizado entre 2016 e 2018, o que torna a meta prevista sem sentido, o que resultou num aumento da meta próximo ao que era costumeiramente realizado.

Gráfico 4. Número de visitas de fiscalização de produtos regulamentados previstos e realizados de 2012 a 2018.



Fonte: Divig.

Em resumo, o modelo regulatório apresenta uma relação custo-efetividade elevada e baixa eficiência tanto para tratar problemas novos quanto para manter os já tratados. Em relação ao tratamento de novos problemas, chama a atenção o tempo (inaceitável) para tratar de um problema regulatório novo, tempo suficiente para o contexto modificar completamente a situação-problema que motivou a análise inicial. Pelo lado da manutenção, vemos que as atividades principais (registro, anuência e fiscalização) são custosas e ineficientes.

Ressaltamos que avaliamos a eficiência operacional e a eficiência na alocação de recursos do modelo regulatório atual olhando apenas pelo lado do Inmetro, sem levar em conta o impacto para o setor produtivo. Esse ponto é muito importante, mas infelizmente não será possível de ser aprofundando nesse estudo. No entanto, é possível perceber que o impacto para a produção e prestação de serviços dessas atividades é potencialmente elevado, especialmente as atividades de consentimento (registro e anuência), cujo ato de autorização é pré-condição para o exercício da atividade produtiva. Se o Inmetro demorar 30 dias para a concessão de um registro, são 30 dias em que a empresa deixa de operar; se a anuência demorar esse mesmo período, são 30 dias para que o produto possa ser embarcado. Fora isso, temos o impacto da burocracia e custos administrativos da adoção de regulamentos prescritivos.

4.2.3 Responsabilização

Neste trabalho, a responsabilização compreende as consequências assumidas pelos agentes regulados quando incorrem em irregularidades. São, em geral, penalidades aplicadas pelos órgãos delegados (RBMLQ-I) ou diretamente pelo Inmetro no exercício do poder de política administrativa. Para que a responsabilização seja efetiva, é necessário que o regulador disponha de mecanismos de detecção dessas irregularidades e aplique as ações regulatórias adequadas em cada caso.

No modelo regulatório atual, a detecção é feita de duas formas principais: pela fiscalização formal realizada pelos fiscais da RBMLQ-I nas visitas a estabelecimentos comerciais e pelo já citado PVC. Fora essas duas atividades, a detecção pode ser feita a partir do recebimento de denúncias de agentes privados. Espera-se que, uma vez constatada a irregularidade, o regulador defina a resposta correta, aplique-a, monitore o seu efeito e, se for necessário, aplique outra resposta ao problema em questão até a mudança de comportamento pretendido.

Infelizmente, a vigilância de mercado exercida atualmente pelo Inmetro não é organizada dessa forma, especialmente quanto às etapas de monitoramento e reavaliação da ação. Em geral, as ações consistem em sanções administrativas, sobretudo autuações e multas. Uma forma mais simples de realização dessa avaliação seria verificar em quantos casos a detecção de uma irregularidade resultou na aplicação

de uma sanção administrativa. Outra questão é se essa sanção guarda proporcionalidade ao problema em questão, ou se é uma medida capaz de provocar a mudança de comportamento. Para o caso de multas, o valor médio dessas e a taxa de efetivo pagamento nos dá uma ideia sobre o nível de responsabilização dos mesmos.

Essa análise não será aprofundada aqui pelo tempo disponível e esforço necessário para a sua realização. Recomendamos que seja feito posteriormente, caso se entenda ser necessário. Basear-nos-emos na análise e conclusão da Nota Técnica realizada no âmbito da Divisão de Vigilância de Mercado (Divig) em 2016 (COSCARRELLI, 2016).

A Nota Técnica mostra em primeiro lugar que a fiscalização formal possui um baixo nível de efetividade. Esse resultado foi demonstrado no tópico anterior deste estudo, comparando o índice de irregularidade dessa atividade com o percentual de não conformidade do PVC. O segundo resultado demonstrando por Coscarelli (2016) é de que o valor médio das multas aplicadas às irregularidades identificadas na fiscalização formal é muito baixo, tornando a irregularidade em si mais atraente para o fornecedor do que o pagamento da própria multa. Para se ter uma ideia, segundo a Nota Técnica (COSCARRELLI, 2016), o valor médio das multas para os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram de R\$ 10,02, R\$ 4,48, R\$ 23,61 e R\$ 23,90, respectivamente.

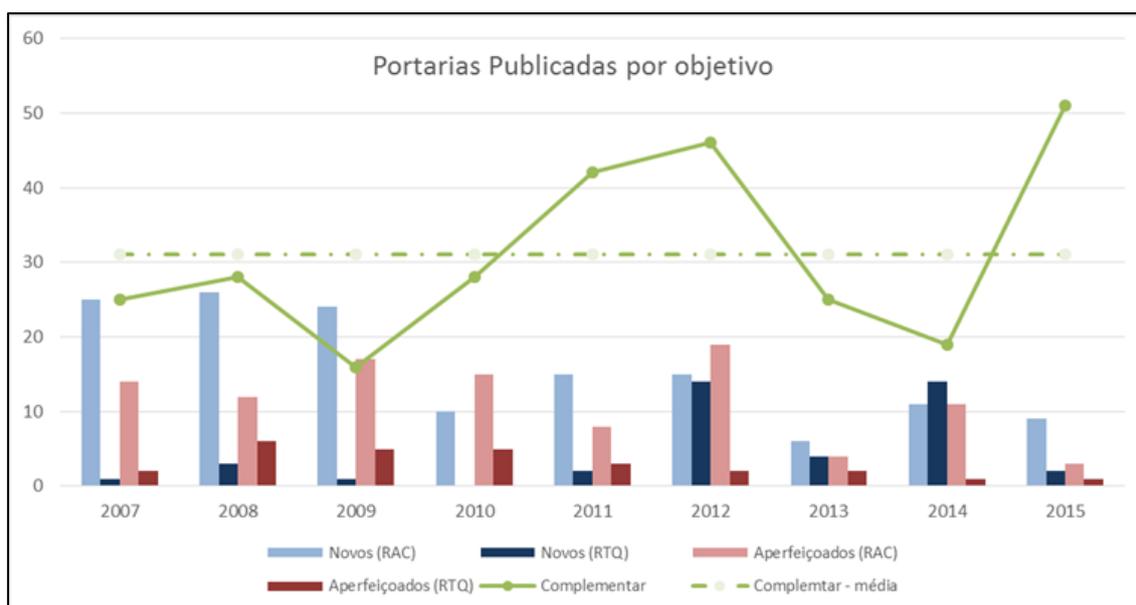
4.2.4 Outras consequências dos regulamentos específicos e esquemas de avaliação da conformidade prescritivos

Como vimos anteriormente, o modelo regulatório “das áreas de avaliação da conformidade” do Inmetro é caracterizado pela existência de objetos “não regulados” e “regulados” por meio de regulamentos aplicados para cada objeto específico. Além disso, a maior parte desses regulamentos, além de prescrever as características técnicas dos objetos, ainda prescreve o procedimento de avaliação da conformidade que, quando compulsório, deve ser seguido para atestar a conformidade dos objetos como condição prévia à sua comercialização, como mostraremos adiante.

Adotamos aqui o termo “prescritivo” para denotar o excesso de regras, isto é, a inclusão de regras desnecessárias e, ainda, com forma e rigor inadequados. O impacto maior disso é, sem dúvida, sobre o agente regulado, manifestado em custos de

adequação e custos administrativos excessivos. Para o regulador também há prejuízo, sendo uma das consequências diretas do excesso de prescrição o esforço maior nas correções e revisões das regras. As correções são feitas pelas chamadas “portarias complementares”, compreendendo modificações pontuais (ajustes e esclarecimentos) nos regulamentos e PAC, que podem ser motivados por várias causas. Em relação às revisões, podemos pontuar duas diferenças marcantes em relação às meras correções (elaboração de portarias complementares). Em primeiro lugar, a revisão implica, em tese, uma mudança mais substantiva, inclusive com revogação da portaria anterior e substituição por uma nova. Em segundo lugar, a revisão, também chamada de aperfeiçoamento, é realizada pelo Inmetro com o suporte de uma comissão técnica, assim como ocorre na elaboração de um regulamento novo. O que percebemos é o aumento significativo da publicação de portarias complementares, como mostra o Gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5. Número de regulamentos e PAC novos e revisados (aperfeiçoados), e de portarias complementares publicados no período de 2007 a 2015



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico anterior evidencia que o número de portarias complementares publicadas anualmente é significativamente maior do que o número de publicações de regulamentos e PAC novos ou aperfeiçoados, e também, que esse número vem crescendo ao longo dos anos. As motivações para a publicação de portarias complementares vão além da necessidade de correções (ajustes) ou esclarecimentos,

mas incluem também a alteração (em geral, postergação) dos prazos para os entes regulados se adequarem às regras estabelecidas.

Embora em algum nível a edição de portarias complementares seja inevitável e ainda que não tenhamos feito aqui a investigação das razões para a publicação de cada uma das portarias complementares publicadas no período de 2007 a 2015, apontamos algumas motivações para a edição de portarias de ajustes e esclarecimentos. A primeira delas é a prescrição excessiva, que acaba ensejando correções, seja pela identificação de erros pelos próprios técnicos do Inmetro ou, sobretudo, pelas reclamações dos agentes impactados. Outra provável causa é a falta de critério e de cuidado na definição dos requisitos, o que não é necessariamente resultado da “má vontade” ou “incompetência” dos técnicos para elaboração do regulamento. Ocorre que os técnicos responsáveis por elaborar regulamentos específicos e esquemas de avaliação da conformidade não são, via de regra, especialistas nos objetos que regulam, o que torna o trabalho mais complexo e laborioso e, conseqüentemente, sujeito a erros, ainda que com o apoio das comissões técnicas.

O aumento do número de portarias complementares também aponta para a baixa capacidade atual da Dconf em realizar os aperfeiçoamentos integrais dos regulamentos e PAC, como veremos com mais detalhes no próximo tópico (item 4.2.5). O transtorno para o agente regulado é evidente, com a dificuldade adicional de compreensão de quais regras têm que seguir, gerando aumento do número de pedidos de esclarecimentos ao Inmetro. Internamente, o impacto maior da elaboração de portarias complementares consiste no retrabalho, consumindo os mesmos recursos utilizados na elaboração de novos regulamentos.

4.2.5 Produção de regulamentos e PAC *versus* disponibilidade de recursos

Vimos como o processo regulatório do modelo atual demanda recursos, tanto para tratar problemas novos quanto para manter os problemas já tratados “resolvidos”, vale dizer, manter a mudança de comportamento dos agentes regulados tal como previstos pelo regulamento. Cada novo regulamento (via de regra, um PAC compulsório), gera a necessidade de recursos para o exercício de diversas atividades. É difícil estimar precisamente os recursos necessários para essa atividade, até porque

mudanças de procedimentos podem gerar variações substantivas nos recursos despendidos, com impactos, obviamente, na qualidade e resultados.

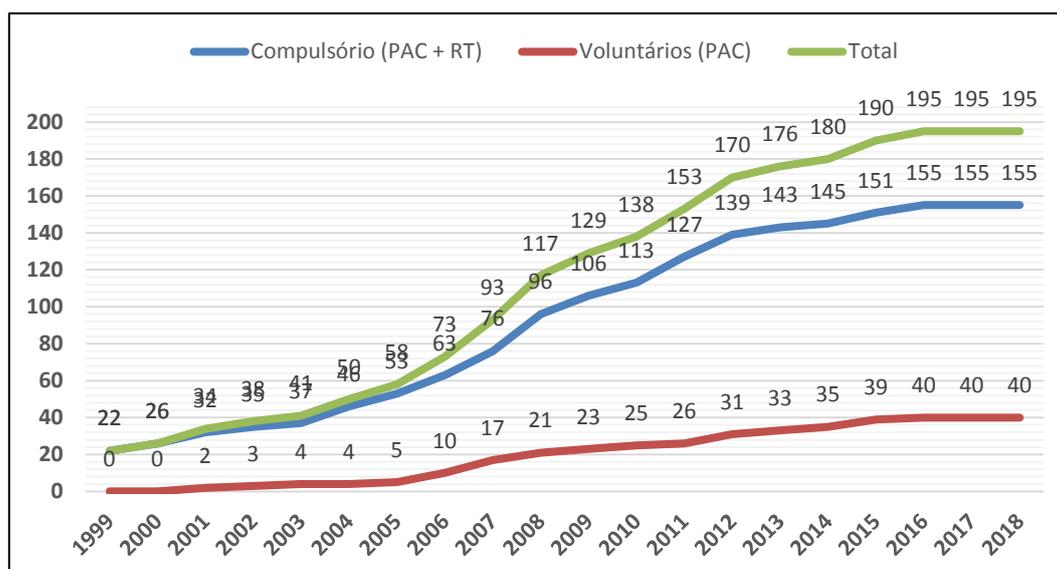
Como exemplo, estimamos nas seções anteriores a alocação de recursos para os processos de Análise, Desenvolvimento e Implementação (processos de tratamento de problemas regulatórios novos) e de Anuência, Registro e Fiscalização (processos de manutenção da resolução de problemas já tratados). Fora isso, há que se considerar ainda a atividade de gestão diária dos Regulamentos Técnicos (RT) e PAC, que incluem uma série de atividades, entre elas, o atendimento a demandas ou denúncias advindas da sociedade.

O que vamos mostrar neste tópico é como a produção normativa do Inmetro/Dconf cresceu nos últimos anos, gerando a necessidade de recursos adicionais para a sua manutenção, ao mesmo tempo em que a disponibilidade de recursos para a sua manutenção foi reduzida. Alguns desses dados já foram mostrados anteriormente neste trabalho, mas serão reproduzidos novamente aqui para fins de comparação.

O Gráfico 6 a seguir descreve a evolução do número de RT e PAC publicados ao longo do período de 1999 até 2018¹⁸. A partir da análise do gráfico, verifica-se uma taxa de crescimento quase que exponencial a partir 2002, o que é justificado pelo histórico apresentado no capítulo 2, de tal forma que o número de medidas regulatórias vigente em 2018 chega a quase nove vezes a quantidade de 1999. A taxa média de crescimento do número de medidas no período foi de 12,6% ao ano, o que ilustra bem a escalada da produção normativa nesse período.

¹⁸ O gráfico não inclui o Decreto nº 9.315/2018, publicado pela Presidência da República em 2018, que trata do limite de chumbo em tintas imobiliárias e de uso infantil e escolar, de vernizes e materiais similares para revestimento de superfícies.

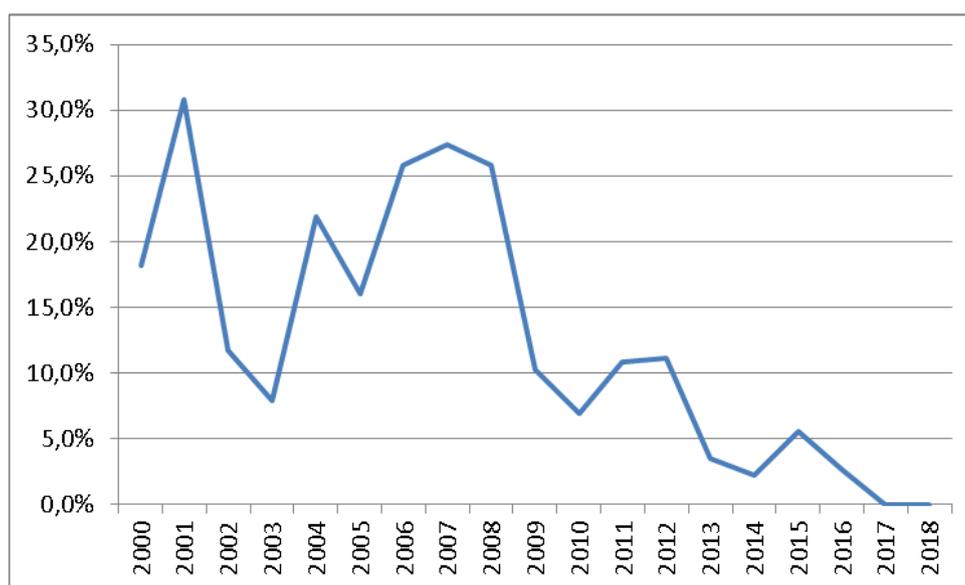
Gráfico 6. Número de RT e PAC publicados entre 1999 e 2018.



Fonte: Elaboração própria.

Por outra via, o Gráfico 7 mostra de forma muito clara um arrefecimento dessa escalada, primeiramente, a partir de 2008, mas, sobretudo, a partir de 2012. Se dividirmos o intervalo de tempo em três períodos – de 2000 a 2007, de 2008 a 2012 e de 2013 a 2018 – temos uma taxa média de crescimento de 20,6%, 9,8% e 2,3%, respectivamente. Sem analisar ainda os recursos, temos aí um primeiro indício de esgotamento do modelo, em termos de capacidade de produção normativa. Basta ver que o incremento nos anos de 2016 a 2018 foram nulos.

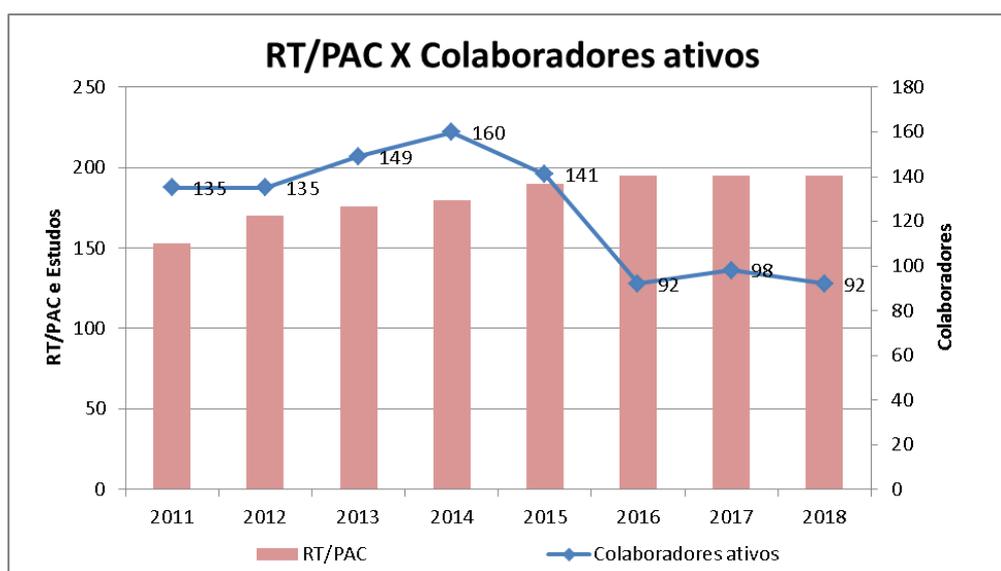
Gráfico 7. Taxa de produção de Regulamentos e PAC no período de 2000 a 2018.



Fonte: Elaboração própria.

No aspecto dos recursos, comparamos aqui a evolução de pessoal e de orçamento com o número de Regulamentos Técnicos (RT) e PAC. O Gráfico 8 apresenta a comparação entre o número de RT/PAC publicados e o número de colaboradores ativos na Dconf no período de 2011 a 2018. Há um evidente descompasso entre a evolução da necessidade de pessoal para a produção normativa do Instituto e a sua disponibilidade, a partir de 2014. Como o modelo atual torna a expansão da regulação fortemente dependente de pessoal, em função especialmente das suas características, esse descompasso já é suficiente para explicar o esgotamento do modelo, notadamente a partir de 2014. Essa análise não entra no mérito da alocação de pessoal segundo as necessidades que a produção normativa gera em cada área interna, o que poderia explicar, pelo menos em parte, o desempenho de cada área. Essa análise foge ao propósito deste estudo.

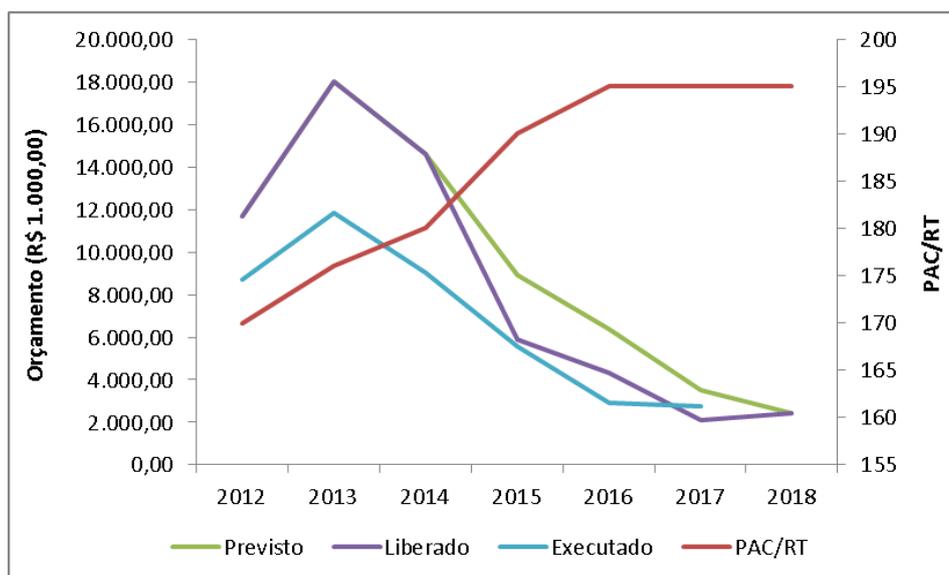
Gráfico 8. Número de RT/PAC versus colaboradores da Dconf de 2011 a 2018.



Fonte: Cexec.

O Gráfico 9 mostra que, da mesma maneira que ocorreu com o pessoal, há um descompasso evidente entre a evolução do orçamento da Dconf e o número de RT/PAC no período de 2012 a 2018. O orçamento executado pela diretoria, que já foi da ordem de R\$ 12 milhões em 2013, caiu para cerca de R\$ 3 milhões em 2017. Entretanto, a correlação entre a queda de recursos orçamentários e o desempenho da diretoria na elevação do número de RT/PAC não é tão direta como na comparação com o pessoal.

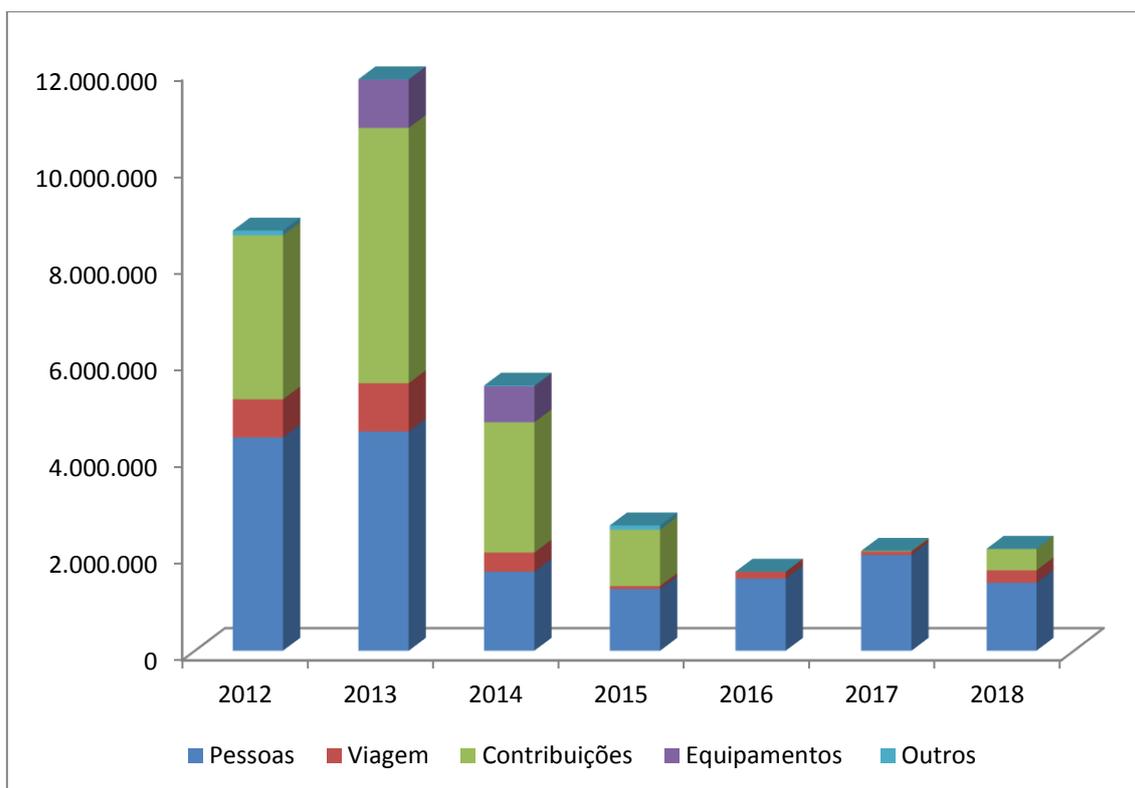
Gráfico 9. Número de RT/PAC versus orçamento da Dconf (em R\$ 1.000,00), no período entre 2012 e 2018.



Fonte: Dconf/Siplan.

Para entender melhor como a redução orçamentária pode ter afetado a nossa capacidade de desenvolver novos regulamentos, o Gráfico 10 discrimina o orçamento executado entre 2012 e 2018 por tipo de despesa. Os gastos com pessoal, que responderam pela maior parcela do orçamento em todo o período, são basicamente despesas com terceirizados, bolsistas e estagiários, uma vez que os salários dos servidores não provêm do orçamento do Inmetro. O segundo tipo de despesa em termos de importância são as contribuições realizadas a organismos internacionais, como a OCDE e o *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC). Em relação aos demais tipos de despesa, se destacam dois gastos relevantes com a aquisição de equipamentos ocorridos em 2013 e 2014 (R\$ 1 milhão e R\$ 745 mil, respectivamente). Os demais gastos são poucos expressivos, com percentual menor do que 10% do total, embora se deva ressaltar que também sofreram redução quando comparados ao início do período, como é o caso de gastos com viagens, por exemplo.

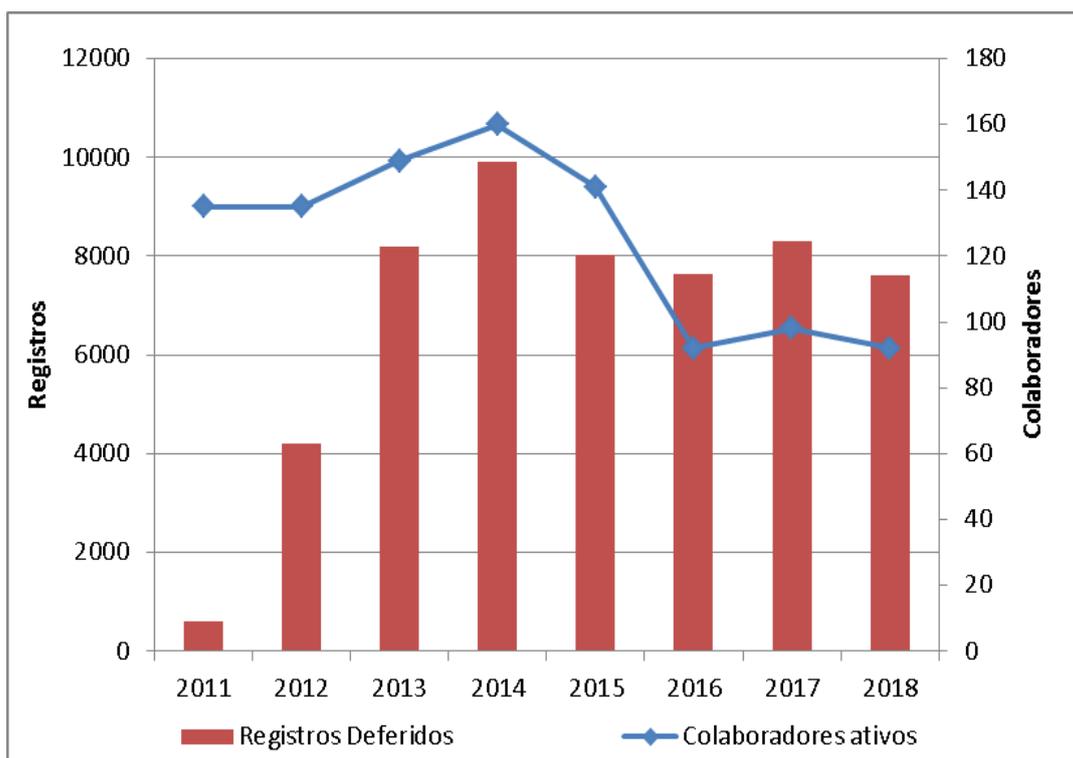
Gráfico 10. Orçamento executado pela Dconf, entre 2012 e 2018, discriminado por tipo de despesa.



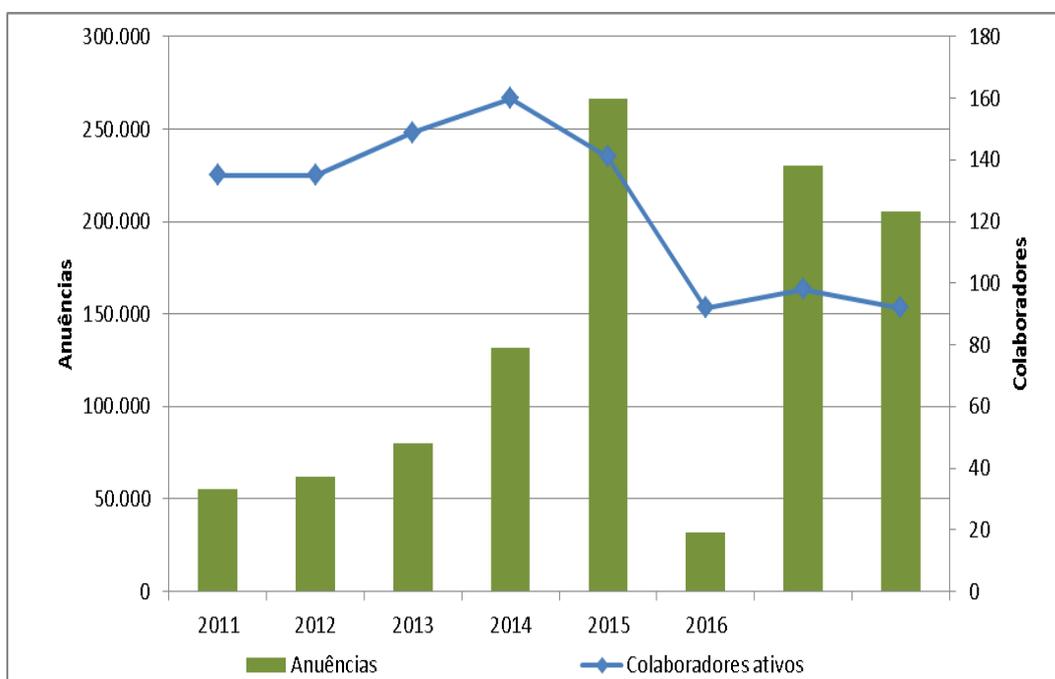
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siplan.

Percebe-se, pela análise do gráfico anterior, que há dois movimentos marcantes de redução de gastos. O primeiro refere-se às despesas com pessoal, de 2013 para 2014, que caíram de R\$ 4.530.507,00 para R\$ 1.631.749,00, mantendo-se mais ou menos nesse patamar nos anos seguintes. O segundo diz respeito às contribuições para a OCDE e o PEFC, que chegaram a alcançar o patamar de R\$ 5.287.120 em 2013, e cessaram no ano de 2016.

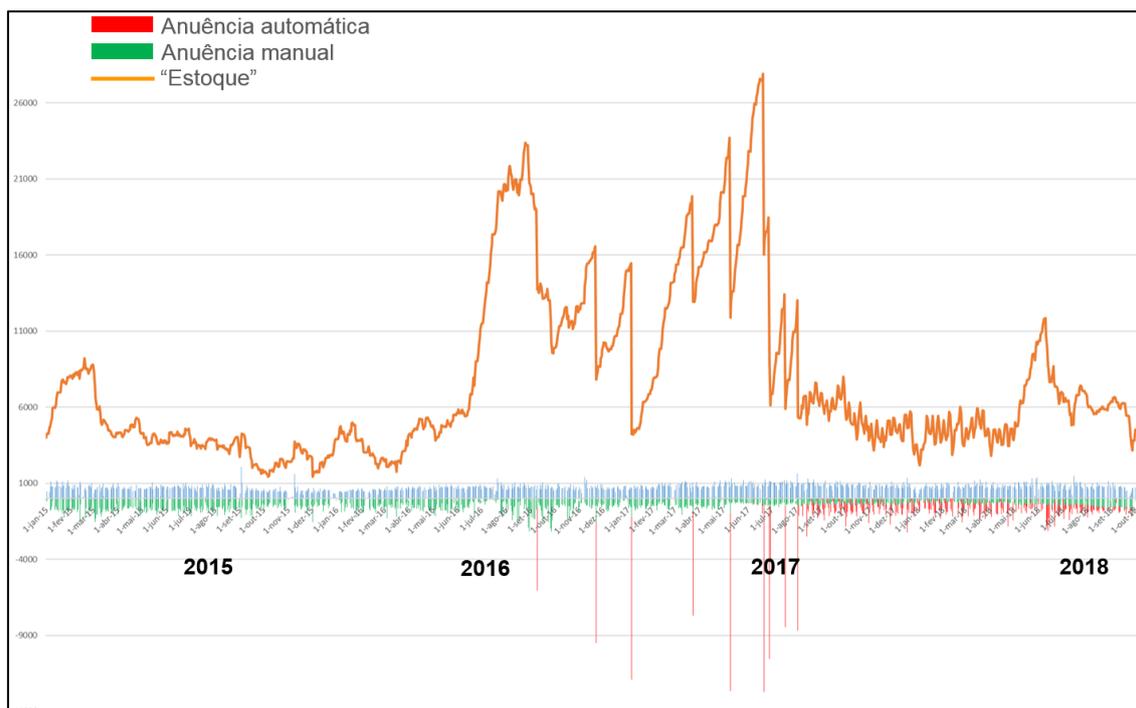
O Gráfico 11 e o Gráfico 12 mostram, respectivamente, as relações entre o número de registros e de anuências por colaborador ativo na Dconf para o período de 2011 a 2018. Novamente, temos uma incompatibilidade entre recursos e necessidade ao longo do tempo.

Gráfico 11. Número de registros *versus* número de colaboradores.

Fonte: Cexec.

Gráfico 12. Número de anuências *versus* número de colaboradores.

Fonte: Cexec.

Gráfico 13. Evolução das anuências automáticas.

Fonte: Cexec.

Outra atividade que consome recursos que competem com a elaboração de regulamentos e PAC são as demandas externas que chegam à Dconf via Ouvidoria do Inmetro, apresentadas na Tabela 6. De 2011 a 2017, a média de demandas recebidas girou em torno de 14 mil demandas, sem uma tendência clara de elevação ou redução, mesmo com um aumento do número de RT/PAC. A maior parte dessas demandas é relativa a pedidos de informações (média de 90% por ano no período).

Tabela 6. Número de demandas externas relativas à Dconf, recebidas via Ouvidoria, no período de 2011 a 2017.

Tipo de Demanda	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Informação	12.677	13.197	14.540	13.149	12.105	12.097	9.650
Reclamação	497	511	568	650	2.092	1.851	1053
Denúncia	75	81	90	35	24	32	56
Sugestão	246	376	305	282	195	141	122
Crítica	57	46	40	190	22	21	31
Elogio	10	4	8	5	3	1	3
Total	13.562	14.215	15.551	14.311	14.441	14.143	10.915

Fonte: Ouvidoria/Inmetro

(http://www.inmetro.gov.br/ouvidoria/balanco_gerencia.asp).

Chama atenção o aumento substantivo das reclamações em 2015. Esse aumento é explicado pelo acidente ocorrido com o berço, de uma determinada marca, que resultou na morte de um bebê de 6 meses por sufocamento, o que resultou num total de 1.621 reclamações registradas na Ouvidoria do Inmetro. Segundo os dados da Ouvidoria (2015, 2016), o número de reclamações relativas às atividades de registro e anuência saltaram de 48 em 2015 para 971 em 2016.

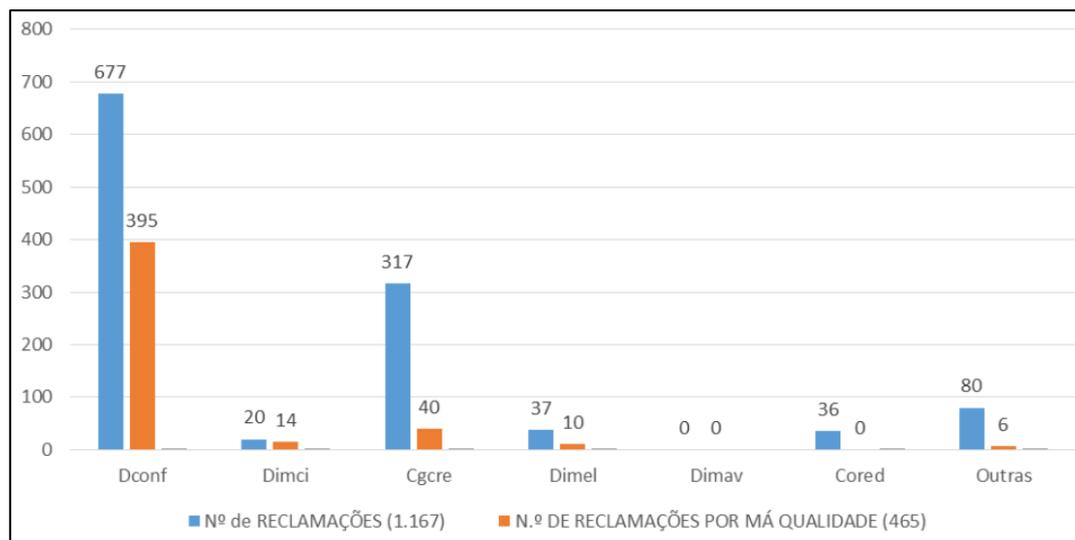
A redução do número total de atendimentos em 2017 é atribuída pela Ouvidoria a dois fenômenos em particular, quais sejam o fim da crise de anuência e registro, com queda expressiva no número de reclamações, e a interrupção por 6 meses no serviço de *Call Center*, principal fonte de recebimento de demandas.

O fato de o aumento das demandas não ter acompanhado o aumento no número de RT/PAC pode ser explicado por diversos fatores. As iniciativas de elaboração de respostas a perguntas frequentes (FAQ) pela área de regulamentação, por exemplo, pode ter reduzido a demanda por pedido de esclarecimentos. Outra explicação plausível é o menor interesse da população pelos PAC que surgiram posteriormente a 2011. Esses são exemplos de explicações possíveis, mas a identificação das causas reais foge ao escopo de trabalho.

O que é importante salientar é que o atendimento à sociedade é uma atividade relacionada ao estabelecimento de regulamentos e PAC e que a realização dessa atividade compete com a elaboração de regulamentos futuros, uma vez que, via de regra, ambas as atividades são realizadas pelos mesmos técnicos da Dconf que atuam nos processos de desenvolvimento e implementação. Registra-se que, em 2018, ficaram sem resposta 382 das 7.400 demandas recebidas pela Dconf. Ou seja, 5% das manifestações recebidas ficaram sem resposta.

Cabe destacar que a Dconf é, historicamente, a área mais demandada pelos cidadãos. Em 2018, pouco mais de 30% das demandas recebidas pela Ouvidoria do Inmetro referem-se às atividades da Diretoria. O último relatório divulgado pela Ouvidoria chama a atenção para a proporção entre o número de reclamações por insatisfação dos usuários e o número de reclamações recebidas. Como mostra o Gráfico 14 a seguir.

Gráfico 14. Reclamações, junto à Ouvidoria do Inmetro, por “má qualidade no atendimento” (por área finalística)



Fonte: Ouvidoria/Inmetro (2018).

Por fim, lembrando que mais de 90% do estoque regulatório do Inmetro/Dconf é constituído por esquemas de avaliação da conformidade, mostraremos aqui que o não cumprimento adequado da gestão desses PAC, vem a comprometer a integridade dos programas e, por consequência, a perda de confiança no SBAC e a redução da credibilidade no Selo de Identificação da Conformidade (marca de conformidade).

Até hoje, a gestão dos PAC sempre foi muito focada na etapa de desenvolvimento/aperfeiçoamento, de forma que os principais indicadores disponíveis na Diretoria são relativos a esses processos. Assim, a administração dos PAC, salvo poucas exceções, sempre teve papel secundário. Um dado que sustenta essa afirmação é a não priorização das atividades de implementação e manutenção¹⁹ de PAC no plano de trabalho de 2018 da extinta Assessoria de Medidas Regulatórias. Dos 148 programas nessas fases, apenas 33 (22%) foram priorizados para acompanhamento pelos dez técnicos da área. Os 115 PAC restantes foram distribuídos entre os três gestores da área, que administravam esses programas de forma passiva.

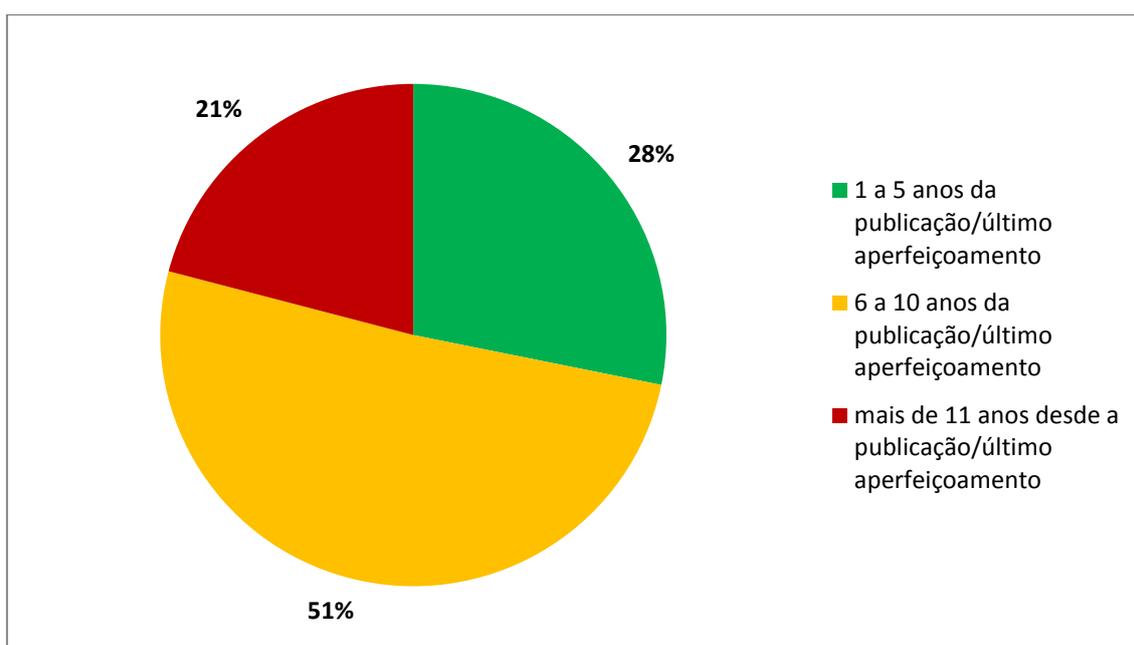
¹⁹ A implementação constitui a fase que compreende o período de tempo compreendido entre a publicação do PAC e o final dos prazos de adequação. No caso de programas voluntários, que não têm prazo de adequação, o período de implementação é de 12 meses. Ao término da implementação, o PAC entra na fase de manutenção até que passe por ajustes (parciais ou totais).

Como resultado, elencamos a seguir algumas consequências da precária administração dos programas:

- a) Prorrogação de prazos para entrada em vigor dos PAC, motivada pela ausência ou insuficiência de organismos de avaliação da conformidade acreditados;
- b) Demora ou ausência de resposta à solicitação de informações pelas partes interessadas;
- c) Problemas relativos à atuação dos OAC na operação dos PAC;
- d) Casos diversos de referência nos PAC de normas técnicas canceladas ou de revisões antigas, em função do não acompanhamento do processo de normalização.

Cabe destacar também a baixa capacidade de execução de análises críticas periódicas e de aperfeiçoamentos dos PAC. No que se refere aos aperfeiçoamentos, o que vimos, nos últimos anos, foi um aumento significativo de portarias complementares e a redução do número de programas aperfeiçoados, como já mostramos no item 4.2.4. No Gráfico 15 a seguir, apresentamos os dados relativos ao tempo decorrido desde a publicação ou último aperfeiçoamento dos 110 PAC relativos a objetos e aspectos da competência regulatória do Inmetro/Dconf.

Gráfico 15. Distribuição percentual dos PAC, por tempo decorrido da publicação inicial ou último aperfeiçoamento.



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico anterior mostra que a maior parte dos PAC de competência regulatória do Inmetro foram publicados ou aperfeiçoados há mais de cinco anos. Desses 79 PAC, apenas 22 (menos de 30%) foram objeto de análise crítica ou avaliação de resultados no período de 2009 a 2018. Ademais, dos 22 PAC que passaram por algum tipo de análise, somente seis foram priorizados para aperfeiçoamento na Agenda Regulatória de 2018. Em resumo, além de termos uma baixa capacidade para analisar periodicamente os programas, temos também uma baixa capacidade para implementar as melhorias sugeridas nessas análises.

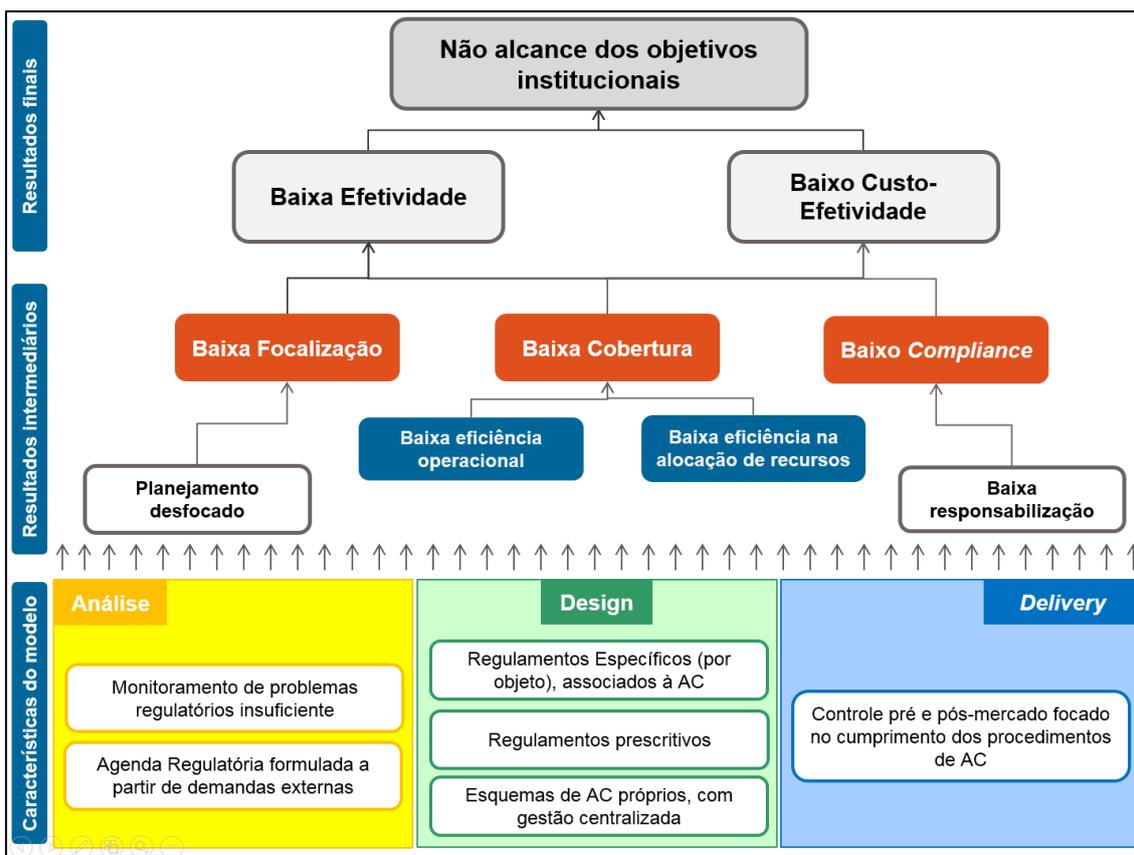
Seguramente, contribui para os resultados apresentados o fato de a gestão dos PAC ser centralizada na figura do Inmetro, ou seja, de o Inmetro ser responsável por executar todas as atividades, desde a elaboração das regras, passando pela administração diária dos programas até a avaliação periódica dos mesmos. Dado o número expressivo de esquemas de avaliação da conformidade e o número cada vez mais reduzido de recursos humanos, a capacidade de realizar todas as atividades necessárias para todos os esquemas fica prejudicada.

4.3 Conclusões do diagnóstico

A partir do diagnóstico, concluímos que o modelo regulatório atual possui baixa *performance*, não sendo capaz de alcançar os objetivos institucionais nas “áreas de avaliação da qualidade”, quais sejam, promover a segurança, a proteção da vida (humana, animal e vegetal) e do meio ambiente, e a prevenção de práticas enganosas de comércio. Isso deve-se, em nossa análise, às características do próprio modelo vigente, que implicam em baixa focalização, baixa cobertura e baixo *compliance*, além da baixa eficiência operacional e na alocação de recursos.

Esquematizamos essas conclusões na Figura 3 a seguir, que reflete como as características do modelo regulatório vigente têm prejudicado a efetividade e a eficiência da ação reguladora do Inmetro, afetando, conseqüentemente, o alcance dos objetivos institucionais, além de produzir outros efeitos adversos sobre os quais falaremos adiante.

Figura 3. Características do modelo regulatório atual e seus efeitos.



Fonte: Elaboração própria.

São características do modelo, na fase de análise, a formulação de uma agenda regulatória focada quase que exclusivamente em atender e tratar demandas externas, o que está associado ao monitoramento de problemas regulatórios ainda insuficiente. Isso repercute na baixa focalização, mas também, na eficiência de alocação de recursos. Como já mencionado, essas demandas nem sempre são motivadas por problemas regulatórios concretos, reduzindo o alcance do tratamento a esses problemas, ao mesmo tempo em que os recursos são desperdiçados em ações não direcionadas para os objetivos regulatórios.

Na fase de *design*, a regulamentação por objeto afeta a cobertura regulatória, estimada em apenas 12% do escopo de competência legal do Inmetro. Além disso, a forma como regulamentamos atualmente, de forma prescritiva e com uso massivo da avaliação da conformidade, têm também consequência direta tanto sobre a eficiência operacional quanto sobre a alocação de recursos. Essa forma de regular é demorada,

podendo chegar a sete anos como mostramos, e altamente dependente de recursos humanos para as etapas de formulação, manutenção e revisão.

Como vimos, ao longo dos anos, percebemos a redução de pessoal para a realização das atividades, como também, o contingenciamento orçamentário. Uma vez que o modelo vigente requer fortemente o emprego de pessoas para a sua operação, fica evidente que a maneira como regulamos atualmente não consegue sustentar a gestão eficaz de um estoque regulatório que só fez crescer ao longo do tempo. Há, claramente, um esgotamento do modelo atual para tratamento de problemas regulatórios novos ou mesmo para manutenção das medidas regulatórias existentes, considerando os recursos atualmente disponíveis.

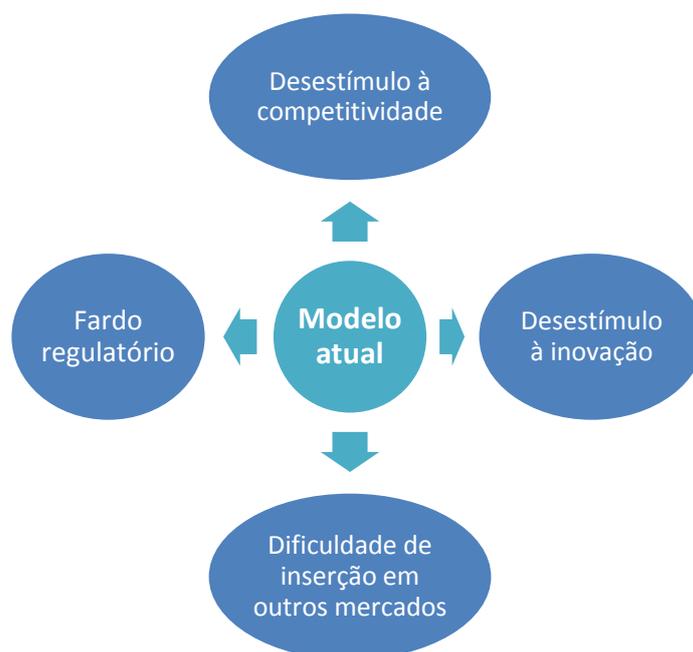
Do lado do controle, temos processos, atividades e alocação de recursos voltados primordialmente para induzir que agentes de mercado cumpram as regras dos programas de avaliação da conformidade. O registro observa a existência do atestado de conformidade, a anuência observa a existência do registro e/ou do atestado de conformidade e a fiscalização formal observa principalmente a existência ou não do Selo de Identificação da Conformidade. Assim, sob o aspecto do *delivery*, percebemos, inicialmente, que o foco das atividades de controle pré e pós mercado não reside na resolução de problemas regulatórios, mas na verificação do mero cumprimento de regras, o que também repercute para a baixa focalização.

Evidenciamos também que a baixa aplicação de medidas de *enforcement* resulta na baixa responsabilização dos agentes regulados, que acabam por descumprir os regulamentos vigentes, o que foi verificado através do percentual médio de conformidade (*compliance*) de 60%. Além disso, constatamos a baixa eficiência na alocação de recursos a partir de um alto investimento nas ações de fiscalização formal, que resultam em um índice médio de irregularidade de pouco mais de 3%, em detrimento da aplicação de investimentos em atividades como o PVC e a fiscalização técnica, que têm maior potencial em revelar os reais índices de *compliance*.

Por fim, concluímos que as características do modelo regulatório atual não têm efeito negativo somente sobre a baixa efetividade e eficiência regulatória, mas também sobre a atividade econômica do país e a inserção dos produtos nacionais em outros mercados. A regulamentação prescritiva atrapalha a inovação e a regulamentação

específica dificulta a convergência regulatória em função da necessidade de harmonização de regulamentos. Além disso, a imposição excessiva de regras e de controles pré-mercado – incluindo, aqui, não somente a exigência de registro e anuência, mas também a imposição da certificação para a colocação de produtos no mercado e para a oferta de serviços, impõem um fardo regulatório excessivo para os agentes regulados, prejudicando a competitividade no mercado. Esses outros efeitos adversos do modelo vigente são apresentados na Figura 4 a seguir.

Figura 4. Outros efeitos negativos do modelo regulatório atual.



Fonte: Elaboração própria.

5 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTROS MODELOS REGULATÓRIOS

5.1 Modelo regulatório na União Europeia

Historicamente, a evolução da legislação da União Europeia (UE) para produtos caracterizou-se por quatro fases principais, a saber: i) Antiga Abordagem; ii) Nova Abordagem; iii) Concepção dos Instrumentos de Avaliação da Conformidade; e iv) Novo Quadro Legislativo (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). A Antiga Abordagem refletia a forma tradicional como as autoridades nacionais elaboravam a regulamentação técnica, de forma pormenorizada, geralmente motivada por uma falta de confiança no rigor dos operadores económicos nas áreas de saúde pública e segurança. A regulamentação, nessa fase, era caracterizada por textos prescritivos que continham todos os requisitos técnicos e procedimentos administrativos que deveriam ser cumpridos pelos operadores económicos (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

A Nova Abordagem (*New Approach*), instituída em 1985, definiu que a legislação deveria se limitar aos requisitos essenciais, que definem os resultados a alcançar ou os riscos a tratar, sem especificar, contudo, as soluções técnicas para tal. Estas podem ser estabelecidas em normas ou outras especificações técnicas, ou ainda, ser desenvolvidas a partir de literatura especializada, ficando a escolha ao critério do fabricante. Essa flexibilidade permite que os fabricantes escolham o modo como vão cumprir os requisitos e permite, igualmente, a adaptação de materiais e produtos à evolução tecnológica (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Cinco anos mais tarde, em 1990, foi publicada a Decisão 90/683/CEE, que estabelecia as orientações gerais e os procedimentos específicos de avaliação da conformidade. A concepção dos instrumentos de avaliação da conformidade surgiu da percepção de que a definição dos requisitos essenciais e a elaboração das normas europeias harmonizadas não eram suficientes para criar o nível de confiança necessário entre os Estados-Membros da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

O Novo Quadro Legislativo (*New Legislative Framework*) foi adotado em 2008 com foco em melhorar o mercado interno de mercadorias e reforçar as condições para a colocação de uma vasta gama de produtos no mercado da UE. Trata-se de um pacote

de medidas destinadas a melhorar a vigilância de mercado e a melhorar a avaliação da conformidade. Também esclarece o uso da marcação CE e cria uma caixa de ferramentas para uso na regulamentação de produtos.²⁰ A mudança reforçou a aplicação da legislação do mercado interno europeu. Segundo informações prestadas pela Comissão Europeia (CE), o Novo Quadro Legislativo apresenta as seguintes vantagens:

- melhora as regras de fiscalização do mercado para proteger melhor tanto os consumidores como os profissionais contra produtos perigosos, incluindo os importados de fora da UE. Em particular, isso se aplica a procedimentos para produtos que possam representar perigo à saúde ou ao meio ambiente;
- estabelece regras claras e transparentes para a acreditação de organismos de avaliação da conformidade;
- aumenta a qualidade e a confiança na avaliação da conformidade dos produtos, através de regras mais rigorosas e claras sobre os requisitos para a notificação dos organismos de avaliação da conformidade;
- esclarece o significado da marcação CE e aumenta a sua credibilidade;
- estabelece um quadro jurídico comum para os produtos industriais, sob a forma de um conjunto de medidas a utilizar na futura legislação. Isso inclui definições de termos comumente usados na legislação de produtos e procedimentos para permitir que futuras legislações setoriais se tornem mais consistentes e fáceis de implementar.

O Novo Quadro Legislativo consiste nos seguintes documentos:

- Regulamento (CE) nº 765/2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização (vigilância do mercado) dos produtos;
- Decisão nº 768/2008/CE, relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos, que inclui disposições de referência a serem incorporadas sempre que a legislação sobre produtos for revista;
- Regulamento (CE) nº 764/2008, que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro país da UE.

Um dos principais objetivos da Comissão Europeia é harmonizar a legislação de produtos segundo as disposições de referência da Decisão nº 768/2008/CE. As diretivas e regulamentos que atualmente integram a legislação harmonizada são apresentados no Quadro 6 a seguir.

²⁰ Fonte: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en

Quadro 6. Legislação harmonizada da União Europeia para produtos.

1. Segurança dos brinquedos - Diretiva 2009/48/UE, de 18/06/2009.
2. Equipamentos sob pressão transportáveis - Diretiva 2010/35/UE, de 16/06/2010.
3. Restrição de substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrônicos - Diretiva 2011/65/UE, de 08/06/2011.
4. Produtos de construção - Regulamento (UE) n.º 305/2011, de 09/03/2011.
5. Artigos pirotécnicos - Diretiva 2013/29/UE, de 12/06/2013.
6. Embarcações de recreio e motos aquáticas - Diretiva 2013/53/UE, de 20/11/2013.
7. Explosivos para uso civil - Diretiva 2014/28/UE, de 18/06/2009.
8. Vasos sob pressão - Diretiva 2014/29/UE, de 26/02/2014.
9. Compatibilidade eletromagnética - Diretiva 2014/30/UE, de 26/02/2014.
10. Instrumentos de pesagem não automáticos - Diretiva 2014/31/UE, de 26/02/2014.
11. Instrumentos de medição - Diretiva 2014/32/UE, de 26/02/2014.
12. Elevadores - Diretiva 2014/33/UE, de 26/02/2014.
13. Equipamentos e sistemas de proteção para uso em atmosferas potencialmente explosivas (ATEX) - Diretiva 2014/34/UE, de 26/02/2014.
14. Equipamentos de rádio - Diretiva 2014/53/UE, de 16/04/2014.
15. Equipamentos elétricos de baixa tensão - Diretiva 2014/35/UE, de 26/02/2014.
16. Equipamentos sob pressão (> 0,5 bar) - Diretiva 2014/68/UE, de 15/05/2014.
17. Equipamentos marítimos - Diretiva 2014/90/UE, de 23/07/2014.
18. Instalações de transporte por cabo - Regulamento (UE) n.º 2016/424, de 09/03/2016.
19. Equipamentos de proteção individual - Regulamento (UE) n.º 2016/425, de 09/03/2016.
20. Aparelhos a gás - Regulamento (UE) n.º 2016/426, de 09/03/2016.
21. Dispositivos médicos - Regulamento (UE) n.º 2017/745, de 05/04/2017.
22. Dispositivos médicos para diagnóstico *in vitro* - Regulamento (UE) n.º 2017/746, de 05/04/2017.

Fonte: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en.

Observamos que há mais de 30 anos a UE estabeleceu um novo modo de regulamentar, que tentava resolver muitos dos mesmos problemas que estamos enfrentando no Brasil neste momento. Com exceção das preocupações de uniformização das práticas em nível regional, todas as outras se aplicam praticamente sem alterações ao nosso caso. Mesmo as preocupações de harmonização, com as devidas ressalvas, podem ser transpostas para as enormes diferenças regionais presentes e nos desafios que o Inmetro enfrenta ao tentar aplicar uma regra de caráter geral, desenhada em nível federal, em todas as unidades da federação.

Enquanto a Europa tinha a preocupação de melhorar o mercado interno de mercadorias e reforçar as condições para a colocação de uma vasta gama de produtos no mercado da UE, pode-se afirmar que hoje o Brasil deve estar preparado para a entrada de novos produtos inovadores em um ritmo cada vez maior devido à

globalização e a integração cada vez maior do nosso parque produtivo às cadeias globais de valor.

A Europa também se preocupou em melhorar as regras de fiscalização do mercado para proteger melhor tanto os consumidores como os profissionais contra produtos perigosos, incluindo os importados de fora da UE. Essa mesma questão aflige o Inmetro, principalmente considerando que os acidentes de consumo são um tema cada vez mais observado pelas autoridades públicas, por sua relevância social e econômica, assim como o controle das fronteiras se torna cada vez mais importante para evitar a concorrência desleal de produtos de baixa qualidade e inseguros, que obtêm vantagens indevidas por serem comercializados a preços mais baixos.

Assim como a marca CE, há um grande desconhecimento da população brasileira sobre o verdadeiro significado do Selo de Identificação da Conformidade, principalmente no que tange à logomarca do Inmetro. Enquanto muitos acreditam que o Selo significa qualidade em seu sentido mais amplo, ou seja, durabilidade, usabilidade, ergonomia, praticidade, etc., na maioria das vezes ele representa tão somente o atendimento a requisitos mínimos de segurança. Isso faz com que várias demandas que seriam originalmente aderentes aos órgãos de defesa do consumidor sejam encaminhadas ao Instituto.

A constatação mais interessante, entretanto, pode ser extraída a partir da observação mais pormenorizada da lista de regulamentos apresentada. Pode-se perceber que, dos 22 itens que a compõe, *a priori*, 13 seriam de responsabilidade regulatória do Inmetro, total ou parcialmente, a saber: segurança de brinquedos; equipamento sob pressão transportável; restrição de substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrônicos; produtos de construção; vasos sob pressão; compatibilidade eletromagnética; instrumentos de pesagem não automáticos; instrumentos de medição; elevadores; equipamentos e sistemas de proteção para atmosferas explosivas; equipamentos elétricos de baixa tensão; equipamentos sob pressão; e aparelhos a gás. A quantidade de regulamentos que seriam de responsabilidade do Inmetro *versus* o universo de regulamentos publicados pela UE demonstra inequivocamente o quão vasto é o escopo regulatório que recai sobre o “regulador residual” nacional.

Outro ponto interessante é também identificar a evolução desses regulamentos. Enquanto o mais antigo, de segurança de brinquedos, foi publicado em 2009, o mais recente, de dispositivos médicos para diagnóstico *in vitro*, foi publicado apenas em 2017. Aqui cabe ressaltar que o regulamento de segurança de brinquedos, de 2009, ainda está vigente. Ou seja, mais de 10 anos de estabilidade regulatória, o que só foi possível através da utilização de requisitos gerais e o reconhecimento de normas europeias e internacionais como complemento da regulamentação.

A normalização, aliás, é um ponto que merece destaque no ambiente regulatório da UE. As normas europeias exercem uma importante função no mercado interno, graças à utilização das normas harmonizadas²¹ na presunção da conformidade dos produtos com os requisitos essenciais estabelecidos na legislação. Isso quer dizer que o cumprimento das normas harmonizadas confere a presunção de conformidade com os requisitos essenciais. Em optando por não utilizar as normas harmonizadas, o fabricante não se beneficia da presunção de conformidade.

Cabe ressaltar que atender à norma não é necessário nem suficiente. De qualquer forma o fornecedor ainda fica obrigado a realizar a análise de risco do seu produto para evitar que consumidores ou o meio ambiente sejam prejudicados por questões não previstas no regulamento, sejam elas advindas da inovação trazida aos produtos ou da combinação de características de diversos produtos em um só. Um exemplo disso pode ser um brinquedo que possua bateria interna, porta de carregamento e conexão à internet, como deve ser cada vez mais comum com a popularização da internet das coisas. Esse produto teria que atender simultaneamente aos regulamentos de segurança dos brinquedos, compatibilidade eletromagnética, equipamentos de rádio e dispositivos elétricos de baixa tensão.

Para produtos com regras harmonizadas (Quadro 6 apresentado anteriormente), na maioria dos casos, é exigido que o fornecedor ateste a conformidade dos produtos

²¹ Segundo o Regulamento (UE) nº 1.025/2012, “norma harmonizada é uma norma europeia aprovada com base num pedido apresentado pela Comissão Europeia, tendo em vista a aplicação de legislação da União em matéria de harmonização”. A relação das normas harmonizadas aplicáveis aos produtos sujeitos à legislação harmonizada da União pode ser consultada em <http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/>.

através de uma declaração da conformidade (DF). Neste caso, o interessante é saber que, para as autoridades de vigilância de mercado, não basta apenas um documento dizendo que o produto está conforme. É necessário que o fornecedor tenha documentos que comprovem a conformidade do produto, ainda que isso não seja exigido *ex-ante*. Para muitos fornecedores, a forma mais fácil de subsidiar sua DF é realizar a certificação do produto. Essa certificação que, em muitos casos, é uma certificação de tipo, é feita por organismos acreditados, mas que possuem esquemas próprios de avaliação da conformidade, o que gera mais concorrência no setor.

Cabe, também, destacar a Diretiva Geral de Segurança de Produtos (GPSD, na sigla em inglês) da União Europeia.²² Essa diretiva existe para garantir, de uma forma ainda mais ampla, que apenas produtos seguros sejam vendidos no mercado. A diretiva relativa à segurança geral dos produtos também complementa a legislação específica do setor. Como apresentamos anteriormente, regras específicas de segurança se aplicam a brinquedos, produtos elétricos e eletrônicos, cosméticos, produtos químicos e outros grupos específicos de produtos.

É com base na atuação das autoridades de vigilância de mercado de cada país que a UE, através da GPSD e dos regulamentos específicos de cada setor, estabeleceu e mantém o *Rapex*. Esse Sistema de Alerta Rápido permite que 31 países europeus e a Comissão Europeia troquem rapidamente informações sobre produtos não alimentares perigosos. Produtos que representam riscos para a saúde e a segurança podem ser rastreados e rapidamente retirados do mercado. Se um produto perigoso for encontrado em qualquer um dos países que participam do sistema, a autoridade nacional deve enviar informações sobre o produto ao *Rapex*.

As autoridades de fiscalização do mercado cooperam estreitamente com as alfândegas, que desempenham um papel importante na proteção dos consumidores contra quaisquer produtos perigosos importados de fora da UE. Para operacionalizar a GPSD, além da Decisão da Comissão (CE, 2010), sobre a qual falaremos a seguir, há também a edição de uma comunicação periódica (anual)²³ onde são listadas as normas

²² Fonte: https://ec.europa.eu/info/general-product-safety-directive_en.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C .2017.267.01.0007.01.ENG>

harmonizadas que são utilizadas como referência pelas autoridades de vigilância de mercado.

A GPSD, por ser muito genérica, precisou de legislação complementar para ser efetivamente aplicada, sendo uma das principais a Decisão da Comissão, de 16 de dezembro de 2009, que estabelece orientações relativas à gestão do Rapex e do procedimento de notificação. Nesse documento são apresentadas relevantes definições, como as de risco, perigo e produto. A seguir, apresentamos alguns perigos que a GPSD tenta evitar:

O perigo é a propriedade intrínseca ao produto que é susceptível de provocar uma lesão no consumidor que o utiliza. Pode assumir diversas formas:

- **perigo mecânico**, por exemplo quando existem arestas afiadas susceptíveis de cortar os dedos, ou aberturas pequenas onde os dedos podem ficar entalados;
- **perigo de asfixia**, por exemplo quando um brinquedo tem peças pequenas que podem soltar-se e ser engolidas por uma criança provocando asfixia;
- **perigo de sufocamento**, por exemplo se um capuz de anoraque tiver cordões deslizantes que podem provocar estrangulamento;
- **perigo elétrico**, por exemplo se existirem elementos elétricos sob tensão que podem causar um choque elétrico;
- **perigo de incêndio ou de aquecimento**, por exemplo no caso da ventoinha de um aquecedor, que pode sobreaquecer, incendiar-se e provocar queimaduras;
- **perigo térmico**, por exemplo a superfície exterior de um forno, que pode provocar queimaduras;
- **perigo químico**, por exemplo no caso de uma substância tóxica que pode intoxicar o consumidor imediatamente após a ingestão, ou de uma substância cancerígena que pode provocar cancro a longo prazo. Alguns produtos químicos podem ser prejudiciais para o consumidor apenas na sequência de uma exposição repetida;
- **perigo microbiológico**, como uma contaminação bacteriológica de produtos cosméticos que possa causar uma infecção cutânea;
- **perigo de ruído**, como os toques de chamada demasiado altos nos brinquedos que imitam celulares, que podem afetar a capacidade auditiva das crianças;
- outros perigos, por exemplo de explosão, implosão, pressão sônica e ultrassônica, pressão de fluidos ou radiação proveniente de fontes de raios laser. (CE, 2009, p. 41)

Vários desses perigos são observados por normas e pelos regulamentos expedidos pelo Inmetro. Produtos infantis por exemplo, têm preocupação especial com perigos mecânicos e químicos. No caso de eletrodomésticos, há preocupação com perigos elétricos, mas não há nenhum regulamento hoje publicado pelo Inmetro que contemple de forma tão abrangente uma proteção do nível da GPSD.

O fato de o Brasil não possuir restrições e proteções desse nível traz dois prejuízos imediatos para o país. O primeiro é que muitas inovações podem deixar de vir para o mercado interno por dificuldades no processo de avaliação da conformidade, principalmente quando elas não se encaixarem em uma das categorias estritas definidas previamente. O segundo é a fragilidade dos controles internos do país que, por não ter restrições equivalentes aos melhores e maiores mercados do mundo, acaba recebendo o que não consegue entrar na Europa e nos EUA, ou seja, produtos de baixa qualidade e inseguros, que, como dito anteriormente, competem em desigualdade de condições com produtos importados de melhor qualidade e aqueles produzidos no país.

5.2 Modelo regulatório norte-americano

Os dados apresentados neste estudo a respeito do modelo regulatório americano na área de segurança de produtos se limitam ao modelo atual praticado pela Comissão de Segurança de Produtos de Consumo dos EUA (*US Consumer Product Safety Commission* - CPSC).

Cabe aqui uma primeira explicação sobre a natureza das *Commissions* americanas, como a CPSC, a *Federal Communications Commission*, a *Federal Trade Commission*, dentre outras. Essas Comissões são órgãos criados por lei e considerados independentes do Executivo, vinculadas diretamente ao Legislativo. Portanto, não são sujeitas a várias determinações do Chefe de Estado e seus membros não podem ser exonerados *ad nutum* (NOGUEIRA, 2016). Isso as torna fundamentalmente diferentes de qualquer agência reguladora brasileira, órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional nacional. Talvez o único exemplo que temos mais parecido seria o Tribunal de Contas da União, que é considerado um “órgão de extração constitucional” (TCU, 2019).

A CPSC é encarregada de proteger o público contra riscos irracionais de ferimentos ou morte associados ao uso de milhares de tipos de produtos de consumo sob jurisdição da Comissão. As mortes, os ferimentos e os danos à propriedade relativos aos incidentes de produtos de consumo custam aos EUA mais de \$ 1 trilhão anualmente. A CPSC está empenhada em proteger os consumidores dos produtos que representem perigos mecânicos, elétricos, químicos ou de incêndio. O trabalho da Comissão para

garantir a segurança de produtos como brinquedos, berços, ferramentas elétricas, isqueiros e produtos químicos domésticos, contribuiu para um declínio na taxa de mortes e lesões associadas a produtos de consumo ao longo dos últimos 40 anos (CPSC, 2019).

A CPSC administra e aplica várias leis federais. Essas leis, relacionadas abaixo, supracitadas autorizam a Comissão a proteger o público contra riscos não razoáveis de ferimentos e mortes associados a produtos de consumo (CPSC, 2019).

- *Consumer Product Safety Act (CPSA)*
- *Consumer Product Safety Improvement Act (CPSIA)*
- *Public Law 112-28: Updates to CPSIA*
- *Children's Gasoline Burn Prevention Act (CGCPA)*
- *Federal Hazardous Substances Act (FHSA)*
- *Child Safety Protection Act (CSPA)*
- *Labeling of Hazardous Art Materials Act (LHAMA)*
- *Flammable Fabrics Act (FFA)*
- *Poison Prevention Packaging Act (PPPA)*
- *Refrigerator Safety Act (RSA)*
- *Virginia Graeme Baker Pool and Spa Safety Act (VGB Act)*
- *Child Nicotine Poisoning Prevention Act of 2015 (CNPPA)*
- *Drywall Safety Act of 2012 (DSA)*

A CPSC publica alguns regulamentos para implementar as leis que administra e aplica. Esses regulamentos especificam os requisitos que se aplicam a indivíduos, empresas e outros. Mesmo que não exista um regulamento obrigatório para um determinado produto, pode haver normas voluntárias ou informações de certificação que se apliquem ao tipo de produto. O pessoal da Comissão participa do desenvolvimento de normas voluntárias (CPSC, 2019).

Fato que merece destaque é que, antes de 1972, as normas de segurança para produto de consumo eram definidas em nível estadual e, como as normas estaduais eram muitas vezes diferentes, conseqüentemente havia grande discrepância entre elas. Normas conflitantes eram um problema para os fabricantes que tentavam manter custos baixos de produção, pois implicavam no cumprimento dos diferentes regulamentos de cada estado. Com a criação da CPSC, as normas de segurança passaram a ser uniformes em nível federal (FLAHERTY, 2009) apud (NOGUEIRA, 2016).

A lei de segurança de produtos de consumo - o *Consumer Product Safety Act (CPSA)* – estabeleceu uma espécie de regulamento geral ao determinar, em sua seção 15, que todos os produtos de consumo, independentemente de regulamentação específica, devem ser seguros (EUA, 1972) apud (NOGUEIRA, 2016). A CPSC adota um modelo em que é exigida uma obrigação geral *ex-ante* para que apenas produtos seguros possam ser colocados no mercado pelos fornecedores. Tal obrigação é denominada *General Product Safety Provision (GPS)* ou disposição geral de segurança (OCDE, 2008) apud (NOGUEIRA, 2016).

Essa determinação de cumprimento compulsório por qualquer fornecedor que atue no mercado dos EUA estabeleceu uma forma diferente de relacionamento entre o fornecedor e o regulamentador, na medida em que, primeiramente, estabelece uma grande responsabilidade ao fornecedor, que deve manter a segurança do seu produto independentemente da existência ou não de regulamento específico e, em segundo lugar, oferece maior liberdade ao regulamentador para uma ação de vigilância de mercado mais abrangente, focada em análise de riscos oferecidos por produtos inseguros, e para a atuação mais seletiva na regulamentação técnica propriamente dita (NOGUEIRA, 2016).

A CPSC não competência legal sobre serviços, tampouco jurisdição sobre algumas categorias de produtos, que são regulados por outras agências federais, como por exemplo, bebidas alcoólicas, armas de fogo, veículos, alimentos, medicamentos, saneantes, cosméticos e equipamentos de proteção individual (NOGUEIRA, 2016). Nesse ponto, cabe destacar que a competência residual do Inmetro é maior do que a da CPSC em vários casos. Além dos serviços, o Inmetro regula materiais para construção civil, partes e peças automotivas, equipamentos para a indústria, além de produtos que são do escopo de outros órgãos e nos são delegados formalmente.

A CPSC é uma “agência” orientada por dados, o que quer dizer que todas as suas ações, quer seja de atuação no mercado ou de regulamentação, são baseadas em informações que demonstrem tendências e riscos potenciais emergentes. Dentre as fontes de informações mais relevantes estão os bancos de dados mantidos pela própria CPSC, que atualmente são cinco, quais sejam: a) dados de lesão e potencial lesão (*IPII*), b) atestados de óbitos relacionados a produtos, c) investigações aprofundadas (*INDP*),

c) Sistema Nacional Eletrônico de Vigilância de Lesões (*NEISS*) e d) Informações de varejistas (NOGUEIRA, 2016).

A segunda fonte de entrada possível, específica para o início de um processo regulatório, é a petição, que pode ser apresentada por qualquer empresa ou cidadão com um pedido fundamentado de atuação da CPSC. Segundo Page e colaboradores (1974), a criação da ferramenta de petição por cidadãos em geral representou um avanço na participação dos consumidores nos processos de regulação. A lei define regras e exige cumprimento de requisitos mínimos para a apresentação e aceite da petição (EUA, 1972) apud (NOGUEIRA, 2016).

Outras duas fontes de informação para a atuação da CPSC são os estudos e ensaios conduzidos em seu Centro Nacional para Avaliação e Ensaios de Produtos (*National Product Testing and Evaluation Center*). Esses estudos e ensaios são realizados com base nos dados e tendências observados nos bancos de dados supracitados e nos relatos de riscos feitos pelos fornecedores de forma direta. É importante ressaltar que de acordo com a lei de segurança de produtos (*CPSA*), seção 15b, os fornecedores estão obrigados a informar riscos identificados em relação aos produtos que fabricam, importam ou comercializam em até, no máximo, 24 horas (EUA, 2008) apud (NOGUEIRA, 2016).

A CPSC utiliza três métodos para a vigilância de produtos regulamentados no mercado, atuando no varejo, no comércio eletrônico e em portos e aeroportos. Todas as ações de fiscalização são feitas de forma direta por investigadores de campo, que são servidores da CPSC. As ações de vigilância são orientadas, sobretudo, para a retirada dos produtos inseguros do mercado e das mãos do consumidor (CPSC, 2011) apud (NOGUEIRA, 2016).

Essas ações de vigilância não estão limitadas aos produtos que possuam regulamentação específica, já que a CPSC possui, pelo *CPSA*, uma jurisdição sobre todos os produtos de consumo (excetuados aqueles já citados), independentemente da regulamentação específica dos mesmos. Assim, qualquer produto que suscite suspeita quanto à segurança pode ser fiscalizado, investigado e sofrer ações de *recall* e/ou aplicação de penalidades. Além disso, a responsabilidade sobre o produtos é

compartilhada entre todos os membros da cadeia de comercialização, desde o fabricante até o vendedor de varejo (EUA, 2008) apud (NOGUEIRA, 2016).

No varejo, a atuação inclui a triagem de produtos em lojas para ensaios, além da execução de verificações possíveis de serem realizadas no campo, como checagem de rótulos e requisitos que não exijam ensaios laboratoriais. No comércio eletrônico, há uma equipe de investigação dedicada para a vigilância específica dessa forma de comércio, alguns em tempo integral, e são checados o cumprimento de *recalls* já anunciados e banimentos, além da compra de amostras para ensaios (CPSC, 2011) apud (NOGUEIRA, 2016).

A vigilância de produtos importados é uma das grandes prioridades da Comissão (CPSC, 2015). Para atuação nos portos, a CPSC trabalha com a autoridade de controle de aduana dos EUA, a *Customs and Border Protection*, objetivando verificar as violações às regras gerais de segurança e aos regulamentos vigentes, evitando, assim, que produtos inseguros sejam colocados no mercado de consumo dos EUA (NOGUEIRA, 2016).

Podemos identificar algumas diferenças fundamentais entre os modelos americano e brasileiro. No caso americano, após estabelecer o escopo de abrangência de atuação da CPSC através da definição do termo produto de consumo e dos escopos estabelecidos pelas outras leis que ela administra, não cabe mais separar produtos entre regulados e não regulados. Todos os produtos que estão no escopo devem cumprir os comandos da lei, havendo ou não regulamento específico para eles. Isso inclui, como dito anteriormente, requisitos de segurança química, elétrica, mecânica, inflamabilidade, dentre outros. Há também uma deferência às normas técnicas. O entendimento é similar ao europeu no sentido de utilizar os requisitos específicos e métodos de ensaio constantes em normas nacionais e internacionais para identificar riscos apresentados pelos produtos.

Por fim, é interessante pontuar que a CPSC utiliza mecanismos de avaliação da conformidade para todos os produtos regulados²⁴. O mecanismo pode ser a exigência

²⁴ <https://www.cpsc.gov/Business--Manufacturing/Testing-Certification/Lab-Accreditation/Rules-Requiring-a-General-Certificate-of-Conformity/>

de um Certificado Geral de Conformidade (*General Certificate of Conformity - GCC*)²⁵ ou de um Certificado de Produto Infantil (*Children's Product Certificate - CPC*)²⁶. Esses certificados de conformidade se assemelham muito ao que chamamos de declaração de conformidade do fornecedor, ou seja, um mecanismo de atestação de primeira parte²⁷. A diferença entre um CPC e um GCC é que o primeiro exige que os ensaios sejam realizados em laboratórios notificados, que podem ou não ser de terceira parte e podem ou não ser acreditados.

Nota-se, aqui, uma semelhança ente o modelo americano da CPSC e o da União Europeia no que se refere à atestação da conformidade dos produtos colocados no mercado, que se baseia, em ambos os casos, na declaração da conformidade do fornecedor (DF).

5.3 Modelo regulatório do Reino Unido

O Reino Unido é um caso bem interessante para ser estudado no momento atual da história. Sendo parte da União Europeia e, conseqüentemente, do mercado comum europeu, o Reino Unido esteve vinculado às determinações relevantes de segurança de produtos emanadas pelo Parlamento Europeu em função do trabalho desenvolvido na Comissão Europeia. No entanto, por causa do recente plebiscito quanto à permanência ou não do Reino Unido na União Europeia, onde a maioria decidiu pela saída (*Brexit*), o Reino Unido se viu numa posição de ter que recriar suas regras internamente.

A reformulação das regras teve um objetivo muito claro, qual seja o de manter acesso ao mercado comum mesmo após o denominado *Brexit*. Para isso, a União Europeia estabeleceu que os regulamentos de segurança de produtos, mais especificamente aqueles que tratam da marcação CE, deveriam continuar a ser cumpridos pelo Reino Unido. Independentemente dessa decisão, caberia então ao Reino Unido criar um órgão

²⁵ Mais informações sobre os requisitos de um GCC podem ser encontradas em <https://www.cpsc.gov/Business--Manufacturing/Testing-Certification/General-Certificate-of-Conformity>.

²⁶ Mais informações sobre os requisitos de um CPC podem ser encontradas em <https://www.cpsc.gov/Testing-Certification/Childrens-Product-Certificate-CPC>.

²⁷ Exemplos de certificados para roupas para adultos e colchões podem ser encontrados em <https://www.cpsc.gov/Business--Manufacturing/Testing-Certification/General-Certificate-of-Conformity-GCC>.

regulador de fato, e não mais somente um órgão fiscalizador da segurança de produtos. A questão de qual modelo institucional poderia ser usado foi muito debatida.

Nesse mesmo período, por uma coincidência infeliz do destino, dois grandes eventos negativos envolvendo a segurança de produtos ocorreram. O primeiro foi um incêndio de grandes proporções em um edifício em Londres, que posteriormente ficou conhecido como “*Grenfell Tower fire*”²⁸. O segundo foi uma série de incêndios causados por secadoras de roupa da fabricante Whirlpool, que ocorreram em diversas residências em todo o Reino Unido.

Esses eventos influenciaram o Ministro das Pequenas Empresas, Consumidores e Responsabilidade Corporativa, Margot James, a solicitar um relatório a uma comissão independente que apresentasse recomendações para melhorar a segurança dos produtos de consumo, como bens da linha branca, e para o processo de *recall*²⁹. O relatório, elaborado pelo Grupo de Trabalho em Segurança de Produtos e *Recalls*, faz um apanhado muito interessante do cenário da segurança de produtos no Reino Unido naquele momento. Dentre suas recomendações constavam a necessidade de uma autoridade central com capacidade para dar suporte à tomada de decisão e coordenação das autoridades locais e as empresas que eles regulam, a necessidade de um guia de ações corretivas e *recalls*, e a necessidade de estabelecer uma autoridade primária.

Cale aqui uma citação direta do Relatório Final do Grupo de Trabalho em Segurança de Produtos e *Recalls*³⁰:

*Unlike many areas of regulation (such as food safety, medicines, health safety, etc.) **product safety regulation does not have a Government body or resources dedicated to providing technical and scientific capability and co-ordination to support enforcement.** (...)*

*At Central Government level, responsibility for product safety falls to a small specialist Product Safety policy team, now part of **Regulatory Delivery** within BEIS. (Grifos nossos)*

²⁸ Grenfell Tower fire: https://en.wikipedia.org/wiki/Grenfell_Tower_fire.

²⁹ Relatório ao Ministro Margot James: <https://www.gov.uk/government/publications/report-to-margot-james>.

³⁰ Relatório disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630364/wgprs-report.pdf.

A partir dessas e outras observações e recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho, o Governo Britânico decidiu adotar algumas medidas para aumentar o nível de segurança de produtos de consumo oferecidos no mercado britânico. Uma dessas medidas foi a criação do *Office for Product Safety and Standards (OPSS)*, em janeiro de 2018, pelo *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, com o objetivo de aprimorar a proteção para os consumidores e o meio ambiente e de impulsionar a produtividade, o crescimento e a confiança dos negócios.

O *OPSS* assumiu as responsabilidades do antigo *Regulatory Delivery*³¹, incluindo a de autoridade primária e o código dos reguladores. É também responsável por aumentar a capacidade nacional em segurança de produtos e pelo desenvolvimento de mecanismos que apoiem o crescimento das pequenas empresas e implementem a visão da estratégia industrial de simplificar a regulação. As atribuições do *OPSS* são as seguintes:

- Desenvolvimento da capacidade nacional em segurança de produtos e regulação técnica;
- Desenvolvimento de políticas sobre segurança de produtos, metrologia e *regulatory delivery* (implementação);
- Autoridade primária³²;
- Compromissos para uma melhor regulamentação industrial local;
- Emissão de regulamentos técnicos;
- Aprovação de modelos de medidores de utilidades e definição de regras de metrologia legal;
- Regulação técnica em preparação para o *Brexit*;
- *Regulatory Delivery* internacional;
- Serviços técnicos do NMO (*National Measurements Office*, Metrologia Legal);
- Normas e política de acreditação;
- Insights de negócios através do painel de referência empresarial e outros; e
- Patrocínio do British Hallmarking Council.

O escopo de atuação do *OPSS* é incrivelmente similar ao do Inmetro, com a exceção do *National Physical Laboratory*, que realiza parte das ações que no Inmetro são feitas pela Diretoria de Metrologia Legal. Anteriormente à criação do *OPSS*, o antigo

³¹ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-delivery>.

³² <https://www.gov.uk/government/publications/primary-authority-overview>.

Better Regulatory Delivery Office e o *NMO* já haviam se fundido para criar o *Regulatory Delivery*, o que explica em parte o amplo escopo de atividades desse novo escritório.

Ao contrário de outras autoridades de segurança de produtos do mundo, o *OPSS* também agrega funções de acreditação, metrologia legal e ponto focal de barreiras técnicas. Posteriormente, ficou definido que ele também ficaria responsável pelos regulamentos de eficiência energética no Reino Unido, espelhando o que há na Europa, focando a convergência regulatória num período pós-*Brexit*.

Essa incrível similaridade com o Inmetro torna o *OPSS* um ótimo estudo de caso. Mais interessante ainda é observar seu movimento de recriar os regulamentos europeus na área de segurança de produtos, eficiência energética, metrologia legal, dentre outros, numa tentativa de buscar convergência regulatória para facilitar a abertura dos mercados consumidores para os produtos ali produzidos.

6 PROPOSTA DE NOVO MODELO

A proposta do novo modelo regulatório para a Dconf foi construída a partir do diagnóstico, retratado no capítulo 4. Do diagnóstico, depreendem-se dois objetivos a serem perseguidos pelo novo modelo regulatório. O primeiro refere-se à ampliação da *performance regulatória* (efetividade e eficiência) através do aumento da focalização, da cobertura e do *compliance*. O segundo relaciona-se à redução de efeitos adversos da atividade regulatória para a atividade econômica. Desburocratização, simplificação administrativa e otimização de recursos são nortes que orientaram a concepção do modelo.

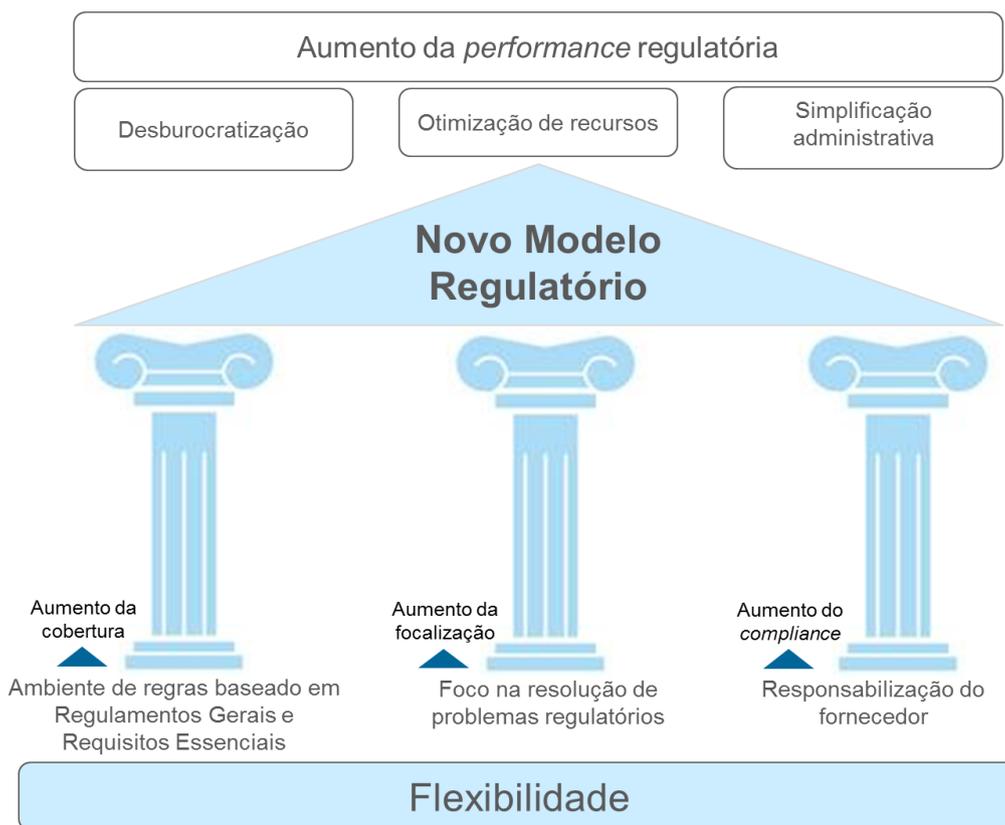
Para construir um modelo regulatório capaz de atingir esses objetivos não é preciso “reinventar a roda”, na medida em que já existe experiência internacional sobre o tema. No capítulo anterior mostramos dois casos bem-sucedidos de modelos regulatórios voltados para a regulação de produtos de consumos, o dos EUA e o da União Europeia, que foram tomados como referência para elaboração da proposta aqui apresentada³³.

O novo modelo regulatório, esquematizado na

Figura 5, é sustentado por três pilares. O primeiro é um ambiente normativo baseado em regulamentos gerais e requisitos essenciais, visando ao aumento da **cobertura** do escopo legal e à diminuição de regras prescritivas. O segundo pilar enfatiza que o processo regulatório terá como foco a resolução de problemas regulatórios, com o fortalecimento das atividades de monitoramento e o emprego de ações regulatórias planejadas e priorizadas a partir dos problemas identificados, ampliando assim a **focalização**. O terceiro pilar compreende o aumento da responsabilização dos fornecedores a fim de ampliar o nível de **compliance** dos agentes regulados.

³³ Por ser uma entidade regulatória recente, não mencionamos o OPSS como referência para a construção da proposta. No entanto, como exposto no capítulo anterior, por ser uma instituição com atividades correlatas às do Inmetro e por ter um modelo regulatório baseado no da União Europeia, julgamos relevante acompanhar o seu desenvolvimento como entidade reguladora.

Figura 5. Esquema do novo modelo regulatório do Inmetro/Dconf.



Fonte: Elaboração própria.

Na base dos três pilares, temos um princípio geral: o de **flexibilidade**. Esse princípio se relaciona à ideia de **eficiência** e **proporcionalidade** das ações regulatórias. As ações empregadas devem ser aquelas estritamente necessárias para a resolução dos problemas regulatórios e os recursos devem estar disponíveis, na medida do possível, para serem alocados de forma a maximizar o resultado da regulação. Na sequência, apresentaremos os pilares do modelo de forma mais detalhada.

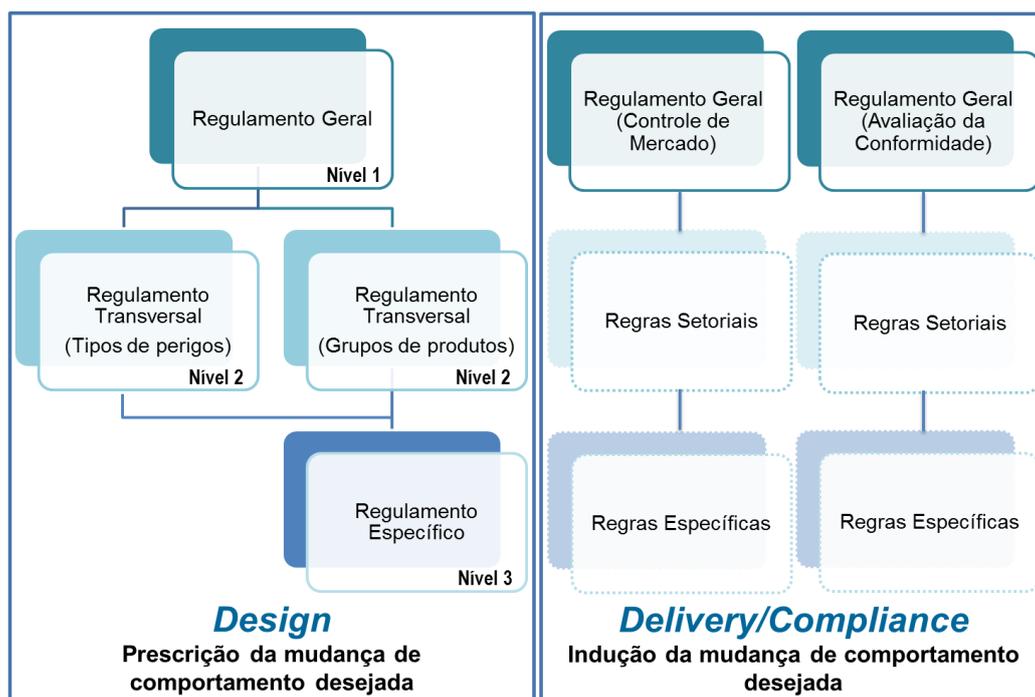
6.1 Ambiente normativo baseado em regulamentos gerais e em requisitos essenciais

O ambiente normativo contempla as “regras do jogo”, definindo como ele pode e deve ser “jogado” pelos diversos atores que compõem o sistema regulatório. A ideia base para o ambiente normativo é de que as regras que prescrevem a mudança de comportamento desejada para os agentes econômicos devem se limitar, no que for possível, ao estabelecimento de requisitos gerais e essenciais, definindo os resultados a alcançar ou os riscos a serem evitados, ao invés de especificar as soluções técnicas

específicas para tal. Essas especificações técnicas ficam a cargo das normas técnicas, elaboradas pelo(s) organismo(s) de normalização, com algum nível de acompanhamento pelo regulador.

A proposta separa o ambiente normativo em três níveis, conforme ilustrado na Figura 6. No primeiro nível estão os regulamentos(s) geral(is), que prescrevem regras abrangentes aplicadas a todos os atores que compõem o sistema regulatório, tais como a Diretiva Geral de Segurança de Produtos Europeia (Diretiva 2001/95/CE) e o Regulamento (CE) nº 765/2008. No segundo nível estão os que chamamos regulamentos transversais, que versam sobre um conjunto de objetos (por exemplo, produtos infantis, produtos elétricos) ou sobre riscos específicos (químicos, mecânicos, etc.). O terceiro nível contempla os regulamentos específicos, aplicados a objetos específicos (ex.: fogão, geladeira, brinquedos, etc.).

Figura 6. Ilustração do ambiente normativo do novo modelo regulatório.



Fonte: Elaboração própria.

Além da distribuição em níveis, os regulamentos são separados em dois grandes grupos. O primeiro grupo é formado por regras aplicadas a todos os agentes regulados, definindo o comportamento desejado para esses atores. O segundo grupo é composto por regras que regem as atividades de controle de mercado e de avaliação da conformidade, ou seja, são as ferramentas para a indução da mudança de

comportamento. O intuito dessa separação é a desvinculação e a flexibilidade de aplicação dessas ferramentas como forma de ampliar a eficiência do seu uso para a resolução de problemas regulatórios, como abordaremos mais adiante.

Os três níveis de regulamento se aplicam de forma cumulativa, o que significa dizer que regulamentos transversais e específicos só precisam acrescentar algum requisito quando as provisões mais genéricas, contidas nos regulamentos mais gerais, não forem suficientes para evitar ou reduzir o risco. Há ainda, um efeito cumulativo dentro de um mesmo nível de regulamento, ou seja, um produto que possua simultaneamente características de produto infantil e elétrico, por exemplo, deverá atender a todos os regulamentos específicos e transversais aplicáveis, além do geral. Nos subitens 6.1.1 a 6.1.3 detalharemos um pouco mais os tipos de regras do novo ambiente normativo.

6.1.1 Regras de prescrição do comportamento desejado dos agentes regulados

6.1.1.1 Nível 1 – Regulamentos Gerais

Tomando como inspiração a Diretiva Geral de Segurança de Produtos - Diretiva 2001/95/CE da União Europeia, no primeiro nível temos um Regulamento Geral, guarda-chuva, que estabelece requisitos gerais aplicados a todos os entes regulados. Embora julguemos que a definição desses requisitos gerais devam ser objeto de estudo e proposição futura, sugerimos que o Regulamento Geral contemple, pelo menos, os seguintes tópicos:

- a) Proibição da comercialização em território nacional de objetos (insumos, produtos e serviços) que não observem os aspectos previstos no inciso IV do Art.3º da Lei nº 9.933/1999;
- b) Definição da responsabilidade pela resolução de problemas regulatórios como sendo do fornecedor e não do regulador;
- c) Definição das responsabilidades dos demais entes da cadeia de fornecimento dos insumos, produtos e serviços;
- d) Definição de que qualquer problema regulatório que for identificado pelo fornecedor deve ser informado para o consumidor e para o regulador;

- e) Definição de que quando for identificado um problema regulatório pelo fornecedor, este deve adotar as medidas necessárias para que o problema seja sanado;

Assim, ainda que a elaboração de uma minuta de Regulamento Geral não esteja no escopo deste trabalho, apresentamos no Quadro 7 um exemplo de redação de artigos que poderiam compor esse regulamento, apenas com o propósito de ilustrar a ideia apresentada.

Quadro 7. Exemplos ilustrativos de artigos do Regulamento Geral que prescreverá a mudança de comportamento desejada.

<p>Art. 1º. Os insumos, produtos e serviços ofertados no mercado nacional, que estejam sob a competência legal do Inmetro, devem ser fornecidos de forma a não oferecer riscos à segurança e a saúde humana, animal e vegetal, ao meio ambiente, e a não promover práticas desleais de comércio.</p> <p>Parágrafo único. A competência legal do Inmetro, no que tange aos aspectos referidos no <i>caput</i>, é residual, abrangendo os insumos, produtos e serviços que não constituam objeto da competência de outros órgãos e de outras entidades da Administração Pública Federal.</p> <p>Art. 2º. Os fornecedores devem cumprir os Regulamentos expedidos pelo Inmetro, responsabilizando-se integralmente pelos insumos, produtos e serviços disponibilizados no mercado brasileiro.</p> <p>Parágrafo único. A comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos pela autoridade regulamentadora não afasta a obrigação do fornecedor de fazer a avaliação de risco de seus produtos.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 3º. As infrações aos Regulamentos expedidos pelo Inmetro ensejarão as penalidades previstas na Lei nº 9.933/1999.</p>
--

Fonte: Elaboração própria.

O Regulamento Geral é a base para construção do novo ambiente normativo, cujos benefícios podem ser resumidos nos seguintes:

- 1) *Aumento da cobertura.* No diagnóstico, foi identificado como um dos fatores que influenciam a baixa efetividade do modelo regulatório atual a baixa cobertura da regulação, estimada em 12% atualmente. A partir do Regulamento Geral, todo o escopo de regulação do Inmetro estará coberto e passível de algum tipo de ação regulatória.
- 2) *Aumento da responsabilização.* A existência do Regulamento Geral possibilitará a aplicação de sanções quando forem identificados insumos, produtos ou serviços que ofereçam riscos à sociedade, independentemente da existência de um regulamento transversal ou específico para o objeto em questão.

- 3) *Aumento da eficiência* no tratamento de novos problemas regulatórios, uma vez que a resposta do regulador ao problema será quase que imediata, diferentemente do modelo atual que requer a elaboração de uma regra específica para um objeto ainda não regulamentado, o que pode levar cerca de 7 anos (ver diagnóstico) para surtir o efeito desejado.
- 4) *Aumento da previsibilidade*. O Regulamento Geral gera um ambiente de previsibilidade para todo o setor uma vez que dá clareza quanto às regras e responsabilidades dos agentes no sistema regulatório. Além disso, protege o consumidor sem onerar desnecessariamente a indústria, uma vez que regula sem imposição de obrigações burocráticas.

6.1.1.2 Nível 2 – Regulamentos transversais

O segundo nível do ambiente normativo será composto por regulamentos transversais e setoriais, cujo conteúdo versa sobre especificações técnicas para um conjunto de aspectos/riscos ou de objetos. Como dissemos, esses regulamentos poderão abarcar setores com características comuns (produtos infantis, produtos da construção civil, produtos elétricos, etc.), ou ainda, tratar determinados tipos de riscos (químicos, elétricos, etc.).

Esses regulamentos, quando tratarem de setores ou famílias de produtos, devem abordar riscos específicos que os itens que compõem esse escopo podem oferecer. Deverão ser mais específicos do que o regulamento geral, porém, só serão elaborados quando houver riscos em um setor ou família de produtos que justifiquem sua elaboração. De forma semelhante, quando necessário, poderão ser elaborados regulamentos para tratar tipos específicos de riscos, tais como químicos ou elétricos, que podem estar presentes em mais de uma família de produtos.

Uma das vantagens desses regulamentos é estabelecer, em um único documento, requisitos aplicáveis a uma série de objetos. Há com isso um potencial de promover a simplificação administrativa a partir da redução do número de Portarias tramitadas e publicadas no Diário Oficial da União, bem como dos recursos empregados para a elaboração de regulamentos específicos que versem sobre questões em comum.

Citemos, como exemplo, um Regulamento Setorial para Produtos Infantis. Ele contemplaria requisitos essenciais para produtos atualmente regulamentados pelo Inmetro (como berços, brinquedos, cadeiras de alimentação e carrinhos para crianças) e abrangeria também inúmeros produtos destinados ao público infantil que ainda não

são regulamentados pelo Inmetro, mas que, muito provavelmente, oferecem riscos semelhantes aos produtos atualmente regulamentados.

6.1.1.3 Nível 3 – Regulamentos específicos

O terceiro nível contempla os regulamentos específicos, aplicados, como o nome sugere, para um objeto. Observa-se que no novo modelo proposto para o Inmetro a edição desse tipo de regulamento não é proibida, assim como no caso do modelo europeu. Porém, os regulamentos específicos funcionam de forma subsidiária. A regra geral é a criação de regulamentos com requisitos essenciais, ficando a cargo das normas técnicas as especificações técnicas pormenorizadas.

A edição de regulamentos específicos (por objeto) é a prática corrente do modelo regulatório atual. A diferença fundamental aqui é que a publicação de um novo regulamento não constitui condição necessária para a ação regulatória, na medida em que o escopo de competência legal do Inmetro já estaria regulamentado pelos regulamentos dos dois primeiros níveis. Os regulamentos específicos seriam, portanto, dispensáveis, e sua edição só ocorreria em casos excepcionais, quando as ações regulatórias de resposta (ver item 6.2), fundamentadas pelos regulamentos já existentes de níveis 1 e 2, não forem suficientes para a resolução do novo problema que se apresentar.

Além do critério geral, mais abstrato, para edição de regulamentos específicos (ou seja, se a situação-problema assim o exigir), podemos citar algumas situações mais concretas que poderiam ensejar a criação de regulamentos nível 3, como as seguintes:

- Quando não existir norma técnica específica para o objeto que possa ser usada como referência para avaliar o atendimento aos requisitos do regulamento geral e/ou dos regulamentos transversais;
- Nos programas de etiquetagem, quando houver necessidade de harmonizar os critérios e procedimentos para avaliar a eficiência energética; e
- Na internalização de regulamentos técnicos do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Ressaltamos que esse tipo de regulamento constituiu a exceção no ambiente normativo. Isso porque, como se demonstrou no diagnóstico, essa forma de regulamentação é ineficiente e tem sido uma das causas da baixa cobertura, efetividade e eficiência do atual modelo regulatório.

6.1.2 Normas Técnicas e a presunção de conformidade

Um conceito importante a ser introduzido no ambiente normativo é o de “presunção de conformidade”. Por esse dispositivo, os fornecedores de objetos que atendem às normas técnicas específicas gozam de presunção de conformidade aos requisitos técnicos dos regulamentos aos quais essas normas estão referenciadas. Entretanto, o atendimento às normas técnicas não afasta a possibilidade de aplicação de sanções ou de medidas de restrição da comercialização de objetos, quando esses apresentarem problemas regulatórios.

Deste modo, mantem-se o caráter voluntário das normas técnicas (não constituindo regulamentos técnicos), que cumprem papel de guia para os fornecedores cumprirem os requisitos essenciais, ao mesmo tempo em que resguarda os reguladores de adotarem medidas de controle quando esses produtos, mesmo assim, se mostrarem, por exemplo, inseguros. Ademais, essas normas técnicas podem ser utilizadas como base para o controle de mercado, especialmente quando envolver a realização de ensaios laboratoriais.

Fica claro que nesse modelo o normalizador exerce um papel mais relevante do que no atual sistema regulatório, na medida em que a normalização constituirá o palco principal de discussões sobre requisitos técnicos específicos dos objetos regulados. Isso demanda, entre outras coisas, uma relação mais próxima do regulador com o normalizador. No âmbito da União Europeia, inclusive, a normalização é regulamentada pelo Regulamento (UE) nº 1.025/2012, com regras de transparência e participação de interessados, acesso a micro e pequenas empresas, entre outras.

Neste trabalho, não elaboramos uma proposta de regulamentação para atividade de normalização (tal como existe na UE), mas salientamos que essa atividade assume um papel importante no novo modelo e, em função disso, deve ser objeto de discussão mais aprofundada posteriormente com a ABNT e, possivelmente, no âmbito do Conmetro, que é o fórum que estabelece as diretrizes para a atividade de normalização no país.

6.1.3 Regras de indução da mudança de comportamento dos agentes regulados

No grupo de regras relativas às atividades de indução da mudança de comportamento desejado dos agentes regulados, temos a regulamentação das atividades de avaliação da conformidade e de controle de mercado. Esse ambiente normativo também é formado por três níveis, porém não os detalharemos nessa proposta, ficando esse detalhamento a cargo das discussões posteriores. Como exemplo de regulamentos gerais aplicados a essas atividades tem-se o já citado Regulamento (CE) 765/2008. O Quadro 8 a seguir apresenta uma lista exemplificativas de assuntos que podem ser abordados nesses regulamentos.

Quadro 8. Exemplos de conteúdo abordado nos Regulamentos Gerais de Avaliação da Conformidade e de Controle de Mercado

Regulamento Geral de Avaliação da Conformidade
<ol style="list-style-type: none"> 1. Define as formas de atestação e atividades de avaliação da conformidade. 2. Define os critérios a serem utilizados na escolha das atividades de avaliação da conformidade aplicadas a cada objeto, tais como: <ol style="list-style-type: none"> (a) Adequação da atividade ao tipo de produto; (b) Natureza dos riscos inerentes ao produto e à adequação da avaliação da conformidade ao tipo e ao nível de risco; (c) Necessidade de evitar a imposição de atividades que possam representar um encargo excessivo aos regulados em relação aos riscos abrangidos pelos regulamentos. 4. Estabelece orientações para tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas e para produtos fabricados por encomenda e produção de pequenas séries. 6. Define os tipos de arranjos institucionais possíveis para a propriedade ou administração dos esquemas de avaliação da conformidade (ex.: próprios do regulamentador com gestão centralizada, próprio do regulamentador com gestão descentralizada, próprios dos OAC). 7. Define orientações para a escolha do tipo de arranjo institucional adequado em cada caso. 8. Define regras para seleção de organismos que realizam as atividades de avaliação da conformidade. 9. Define regras para designação de OAC.
Regulamento Geral de Controle de Mercado
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelece os princípios e objetivos gerais que regem as atividades de controle de mercado (baseada em riscos, fiscalização responsiva, etc.). 2. Define a estratégia de monitoramento de problemas regulatórios. 3. Define, observando a lei, as respostas regulatórias possíveis de serem aplicadas. 4. Define, em linhas gerais, os critérios a serem utilizados para escolha da resposta regulatória adequada. 5. Estabelece o regime de cooperação com a RBMLQ-I. 6. Estabelece o regime de cooperação entre OAC e as atividades de controle de mercado. 7. Define as obrigações de prestação de informações pelos agentes regulados para as atividades de controle de mercado. 8. Estabelece as regras gerais para o Registro e para a Anuência.

Fonte: Elaboração própria.

6.2 Foco na resolução de problemas regulatórios

O segundo pilar postula que o foco da atuação regulatória deve ser a resolução de problemas regulatórios. No diagnóstico mostramos que um dos motivos dos resultados negativos da efetividade regulatória era a baixa focalização, explicada pela forma como a agenda regulatória foi historicamente montada a partir das demandas externas por PAC, além da ausência de um monitoramento efetivo de problemas regulatórios. O aumento da focalização inclui a construção de uma estratégia para o monitoramento de problemas, mas passa também pela mudança da constituição e funcionamento de todos o processo regulatório, como veremos nos tópicos 6.2.1 e 6.2.2 a seguir.

6.2.1 Estratégia de Monitoramento de Problemas Regulatórios

A base para mudança do foco para os problemas regulatórios é uma estratégia de monitoramento capaz de identificar de forma efetiva os problemas regulatórios relativos ao escopo de competência legal do Inmetro “nas áreas de avaliação da conformidade”. Além de detectar os problemas, é preciso também identificar outras informações relativas aos problemas que possibilitem inferência sobre a sua importância em termos de gravidade, urgência, abrangência, persistência, etc.

Há diversos tipos de sistemas de monitoramento de problemas regulatórios que podem ser utilizados. Alguns desses são custosos, como o realizado pela CPSC em hospitais selecionados a partir de um desenho amostral que torne os resultados representativos de todo o mercado regulado. Outros sistemas são mais baratos, como os de recebimento de demandas da sociedade via Ouvidoria do órgão.

Como já abordamos neste estudo, os sistemas de monitoramento podem ser reativos (passivos) ou proativos (ativos). Os sistemas passivos compreende aqueles alimentados por informações fornecidas de forma voluntária e espontânea por agentes externos, enquanto os sistemas proativos compreendem a coleta de informações de forma ativa pelo regulador. Em geral, os sistemas passivos são mais baratos, a depender, é claro, da sua concepção. No Quadro 9 a seguir apresentamos uma proposta de reestruturação do recebimento de denúncias e reclamações pelo Inmetro para a finalidade de monitoramento reativo de problemas.

Quadro 9. Sistema de Monitoramento de Problemas Regulatórios dos Consumidores

Uma maneira de construir um sistema de monitoramento (reativo) de problemas regulatórios de maneira eficiente é reestruturar o sistema de recebimento de coleta e tratamento de denúncias e reclamações do consumidor. Hoje, quando um consumidor faz uma denúncia ou reclamação sobre um produto ou serviço na Ouvidoria do Inmetro, ou mesmo no SINMAC, a análise e o tratamento da demanda são realizadas por um técnico do Inmetro.

A mudança aqui proposta é de que, ao invés de o tratamento da denúncia ou reclamação ser feita pelo Inmetro, a demanda seja tratada pelo próprio fornecedor do produto, a exemplo de como funciona em empresas de telefonia móvel e banda larga reguladas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em concessionárias de energia elétrica reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e em operadoras de planos de saúde reguladas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Outro exemplo é o site Reclame Aqui.

No novo sistema proposto, o consumidor informaria o problema regulatório (acidente de consumo, dano ao meio ambiente, etc.), informações sobre o objeto (fornecedor, marca, modelo, etc.) e informações que permitam inferir a relevância do problema (gravidade, frequência, etc.). O fornecedor seria então notificado sobre a denúncia/reclamação e, a partir da notificação, iniciaria a contagem de tempo para tratamento da demanda (alguns sistemas fixam prazo para o tratamento pelo fornecedor). No sistema, assim que o tratamento for concluído (se for concluído), o consumidor seria informado, podendo contestar a informação de conclusão do processo.

A ideia é que a partir do momento que os problemas regulatórios são “resolvidos” pelos próprios fornecedores, a intervenção pelo regulador torna-se desnecessária. O sistema, de fato, funcionaria como uma forma de coletar informações que possibilitariam a identificação, pelo regulador, objetos, fornecedores e problemas mais relatados (segundo a sua ordem de importância) e que mereceriam atenção do regulador e aplicação de alguma ação regulatória.

O Inmetro já conta com o SINMAC, sistema que permite o recebimento dessas reclamações/denúncias, com a diferença de que o fornecedor não é acionado no processo. Comparando o volume de informações recebidas no sistema com, por exemplo, o Reclame Aqui (ver 4.2), percebe-se que o volume é muito baixo para a representatividade que se quer para o monitoramento no Novo Modelo Regulatório.

A nossa crença é de que tal sistema, se implantado, ampliará substancialmente o volume de reclamações/denúncias recebidas pelo Inmetro porque o não tratamento dos problemas regulatórios poderá suscitar algum tipo de ação do regulador, inclusive de penalidades caso se caracterize o descumprimento de algum regulamento. O acionamento do fornecedor como primeira instância de tratamento do problema ainda desonera os técnicos do Inmetro de analisar e tratar caso a caso, fato evidentemente inviável pela dimensão do mercado sob responsabilidade do órgão (mesmo se considerarmos somente os objetos já regulados).

Fonte: Elaboração própria.

O ideal é conjugar sistemas passivos com sistemas ativos de monitoramento, pois determinados tipos de problemas regulatórios não são facilmente identificados pelos usuários finais. Exemplos disso são os riscos de intoxicação com substâncias químicas presentes nos produtos de consumo, mas também riscos de quedas, quebras, tombamentos, entre tantos outros.

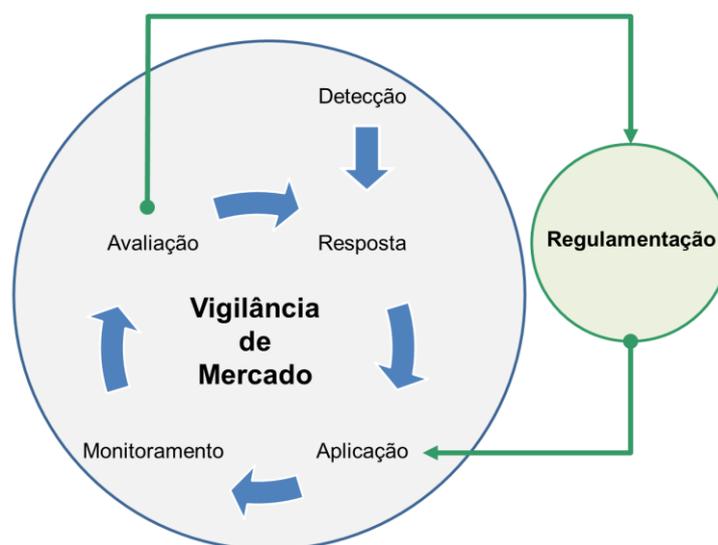
Muitos desses riscos são identificados apenas a partir da realização de ensaios laboratoriais, que podem ser feitos em laboratórios próprios, de parceiros ou contratados. A escolha da melhor forma de viabilizar a realização desses ensaios é condicionada, evidentemente, pela disponibilidade de recursos. Comparando laboratórios próprios com a contratação de terceiros, temos a princípio que o primeiro tem custo inicial (investimento) mais elevado, mas um custo variável menor, o que favorece a realização de um grande volume de ensaios. No entanto, tanto o custeio de laboratórios próprios como a contratação de ensaios em laboratórios de terceiros podem ser afetados por eventuais contingenciamentos orçamentários.

A alternativa de trabalhar com parcerias mitiga os riscos envolvidos na utilização de laboratórios próprios e na contratação de terceiros, mas depende de arranjos interinstitucionais, visto que a efetivação da parceria depende de recompensas/benefícios percebidos pela instituição parceira. Neste trabalho não definimos o arranjo ideal para viabilizar a realização dos ensaios laboratoriais, mas indicamos que um misto dos três tipos seja o mais indicado para dirimir os riscos de cada um.

6.2.2 Processo regulatório do novo modelo

Neste item descrevemos a proposta de como o processo regulatório do novo modelo funcionaria. O ponto principal da mudança é o deslocamento do foco atual nos processos e atividades de elaboração de regras e gestão de programas de avaliação da conformidade para o processo de vigilância de mercado. A Figura 7 ilustra o novo processo regulatório proposto, que é formado por dois ciclos, sendo o principal o da vigilância de mercado, em azul na figura. O segundo ciclo, em verde, é o da regulamentação (elaboração de regulamentos), que é também integrado ao primeiro ciclo.

Figura 7. Processo regulatório do novo modelo.



Fonte: Elaboração própria.

Para entender a diferença do processo regulatório proposto para o novo modelo em relação ao que é realizado no modelo atual, o ponto de partida é observar o que acontece a partir da identificação de um problema regulatório (detecção). Quando isso ocorrer, o primeiro ciclo acionado é o da vigilância de mercado, que vai analisar e definir respostas regulatórias para o problema detectado. Definida a resposta, ela será, então, aplicada. Os passos seguintes são o monitoramento (para ver se a resposta regulatória provocou o efeito esperado) e a avaliação da necessidade de se manter, alterar ou ampliar a resposta regulatória aplicada. Partindo do pressuposto de que os regulamentos geral e transversal já estarão estabelecidos, o fluxo de regulamentação (que também consiste em uma resposta regulatória) só será ativado para resolver um problema regulatório quando o fluxo da vigilância de mercado for insuficiente para isso.

Como exemplo, imaginem que a equipe de vigilância de mercado detecte um grande volume de relatos de acidentes com um produto infantil que está provocando lesões moderadas em crianças. A equipe identifica que todos os casos são relativos a um modelo específico de brinquedo. A equipe então define como resposta o envio de uma notificação à empresa, informando sobre o descumprimento ao Regulamento Transversal para Produtos Infantis³⁴ e sobre as possíveis punições aplicáveis decorrentes

³⁴ Este é um caso hipotético e não significa que será estabelecido, necessariamente, um regulamento transversal para produtos infantis.

do descumprimento. Após o envio da notificação, a equipe monitora para ver, após algum tempo, se o número de relatos de acidentes com o modelo em questão foi reduzido. Em caso positivo, entende-se que o problema foi solucionado e que não requer qualquer nova ação regulatória. Em caso negativo, a equipe deve reavaliar o caso em questão e definir uma nova resposta, como, por exemplo, aplicação de multa, interdição, apreensão, cancelamento do registro (se existente), alerta aos consumidores, entre tantas outras.

O exemplo ilustra bem o funcionamento do processo regulatório no novo modelo. O ciclo da vigilância de mercado é o ciclo principal para resolução dos problemas regulatórios e o ciclo de regulamentação só é acionado quando aquele for insuficiente para resolução do problema. Isso pode acontecer quando as ferramentas típicas de vigilância de mercado não forem suficientes ou quando houver a necessidade de elaboração ou revisão de regulamentos no ambiente normativo.

Fica claro que o processo tende a ser muito mais ágil para resolver problemas regulatórios do que o modelo atual, cujo tempo de resolução de problemas pode demorar entre 5 e 7 anos, como mostramos no diagnóstico. Retomando o exemplo citado anteriormente, suponha que a equipe de vigilância de mercado entenda que a resposta adequada seja a realização de um *recall* compulsório em colaboração com o DPDC/Senacon/MJ. O tempo para fechar o ciclo corresponde ao tempo que leva o *recall* e um período fixado para o monitoramento.

6.3 Responsabilização do fornecedor

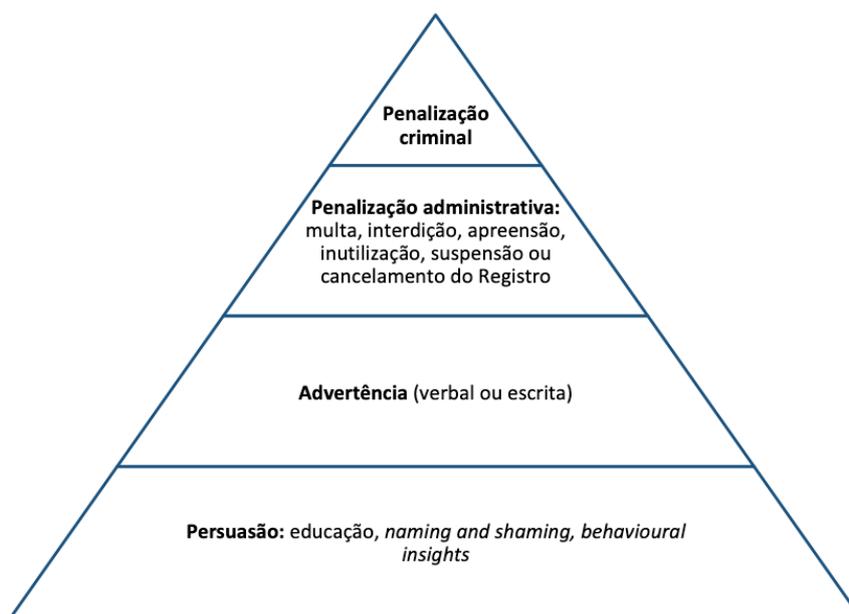
O terceiro pilar guarda vínculo com o terceiro resultado que afeta negativamente a efetividade regulatória, qual seja, o nível baixo de *compliance*. Pontuamos no diagnóstico que esse resultado está associado ao fato de as atividades de controle estarem fundamentalmente focadas com a verificação do cumprimento dos procedimentos de avaliação da conformidade e não necessariamente com o atendimento a requisitos relacionados a questões de segurança, saúde, meio ambiente e práticas enganosas de comércio.

O aumento da responsabilização dos agentes regulados passa por uma maior disposição do órgão em aplicar as ações necessárias para induzir a mudança de

comportamento, mas não só isso. Passa também por explicitar nos regulamentos que a responsabilidade pela resolução dos problemas regulatórios é do fornecedor, de uma ampliação dos instrumentos de *enforcement* utilizados atualmente pelo Inmetro, assim como pela implantação de um novo modelo fiscalização.

Nesse sentido, propomos uma diversificação das ações utilizadas no modelo regulatório atual, que vão além das ações previstas no Art. 8º da Lei nº 9.933/1999, as quais, de forma geral, têm caráter essencialmente punitivo. A proposta do novo modelo, inspirada no trabalho desenvolvido por Ayres & Braithwaite (1992), é de adotar diferentes estratégias, que variam entre persuasão e punição, na tentativa de obter o comportamento desejado dos entes regulados, ou seja, o aumento do nível de *compliance*, que atualmente é estimado em 60%. A Figura 8 apresenta a hierarquia das diferentes estratégias de *enforcement* do novo modelo regulatório.

Figura 8. Pirâmide de Enforcement.



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Braithwaite (2002).

Na base da pirâmide de *enforcement* estão as abordagens persuasivas e, à medida que subimos os níveis, as ações do regulador passam a ser cada vez mais punitivas. A ideia é variar as ações de *enforcement* de acordo com o comportamento do ente regulado (regulação responsiva), privilegiando inicialmente as estratégias de persuasão e adotando ações cada vez mais punitivas a depender da recalcitrância ou reincidência do regulado. Cabe destacar que algumas das ações mencionadas na

pirâmide podem ser utilizadas pelo Inmetro com total liberdade, enquanto outras dependem de ações de parceiros, como é o caso do *recall*, de competência da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), e da penalização criminal, que depende da ação do Ministério Público.

A estratégia de *naming and shaming* pode também ser utilizada como uma ação de *enforcement* que, para algumas empresas pode ser vista como uma ação não punitiva enquanto que para outras pode ter um efeito mais punitivo do que a aplicação de multas (BALDWIN, CAVE & LODGE, 2012). Essa ideia já foi inclusive ventilada para divulgar os nomes de empresas com produtos não conformes no Programa de Verificação da Conformidade (PVC), mas nunca chegou a ser implementada pelo Inmetro.

Aliada à mudança de foco, o Inmetro necessita de infraestrutura de apoio para as ações de fiscalização da segurança intrínseca dos produtos. Como exemplo, um laboratório central de ensaios permitirá ao Inmetro determinar a conformidade e a segurança dos produtos, de maneira direta, sem depender somente das informações produzidas pelo fornecedor e pelos OAC. Os ensaios poderiam também ser viabilizados por meio de parcerias com entidades públicas e privadas, como mencionamos no tópico 6.2.1.

O detalhamento sobre a estratégia de fiscalização foge ao escopo de desse trabalho, mas podemos apontar algumas estratégias para organização dessas ações, quais sejam:

- Considerando a escassez de recursos, entendemos os fiscais da RBMLQ-I só iriam a campo quando acionados a partir de uma estratégia fiscalizatória, construída a partir do recebimento de denúncias, entre outros fatores. A ideia é utilizar (parte) dos recursos que atualmente são destinados à fiscalização (que, como vimos no diagnóstico, é ineficiente) para financiar, por exemplo, um laboratório próprio de ensaios.
- Deslocamento das equipes de fiscalização existentes para escritórios criados nos portos em parceria com a Receita Federal e para roteiros de fiscalização que busquem fabricantes irregulares, assim como grandes centros de distribuição de produtos contrabandeados e pirateados.
- A fiscalização dos portos e aeroportos poderia ser exercida com base no modelo adotado pelos EUA, onde a *Customs and Border Protection* (CBP) e a CPSC trocam informações sobre os carregamentos que chegam, a última processa os dados num sistema de análise de riscos e atribui uma

nota para cada contêiner. Baseada nessa nota de risco, o inspetor da CPSC escolhe aqueles que quer fiscalizar, solicita à CBP a disponibilização da mercadoria em área apropriada, realiza testes rápidos através de equipamentos portáteis e retira amostras para serem ensaiadas no *National Product Testing and Evaluation Center*.

- A fiscalização de fabricantes e comerciantes poderia ser feita com base no modelo europeu, onde os fiscais recebem um roteiro criado com base em informações provenientes dos outros estados membros e vão às ruas em busca de fabricantes que possuem indícios de irregularidades e de comerciantes que são suspeitos de comercializarem produtos irregulares e objetos de *recall*.
- A fiscalização de pequenos comerciantes poderia ser realizada (quase) exclusivamente com base em denúncias de consumidores e, preferencialmente, em parceria com outros órgãos que possuem maior capilaridade, como Vigilâncias Sanitárias e PROCON municipais e estaduais.
- Como apoio a fiscalização, poderia ser desenvolvida uma ferramenta tecnológica que permitisse ao consumidor avaliar a conformidade do produto no momento da compra e denunciar qualquer suspeita de irregularidade diretamente para o Inmetro.
- Por fim, o modelo de penalização mudaria para prever multas mais adequadas ao nível da irregularidade encontrada, assim como a capacidade econômica de cada empresa, a suspensão e o cancelamento de registro por prazos mais longos do que os previstos hoje, efetivamente impedindo a atuação daquela empresa e de seus sócios no mercado por um longo prazo e a adoção de mecanismos de *naming and shaming* que permitam que os cidadãos tomem conhecimento das ações do Inmetro e realizem suas decisões de compra de forma mais consciente.

6.4 Flexibilidade

Na base dos pilares do novo modelo está o princípio fundamental, que perpassa todos os pilares, que é a flexibilidade. Esse princípio se relaciona à ideia de eficiência e proporcionalidade das ações regulatórias. As ações empregadas devem ser aquelas estritamente necessárias para a resolução dos problemas regulatórios e os recursos devem estar disponíveis, na medida do possível, para serem alocados de forma a maximizar o resultado da regulação. Com isso podemos falar em “regulação base zero” como norte a ser perseguido no modelo regulatório, similarmente ao conceito de “orçamento base zero”, que preconiza que o orçamento deve ser revisto a cada novo planejamento sem o comprometimento prévio de recursos. Em termos concretos,

podemos citar duas linhas de flexibilização, detalhadas nos tópicos 6.4.1 e 6.4.2 a seguir – a ampliação do leque de ferramentas regulatórias e a desvinculação administrativa.

6.4.1 Ampliação do leque de ferramentas regulatórias

A discussão sobre a ampliação do leque de ferramentas regulatórias não é nova na Dconf. A publicação do DOQ-Dconf-012, no fim de 2017, pode ser considerada uma ação de diversificação do leque de ações regulatórias a serem utilizadas pelo Inmetro, que se restringiam basicamente ao uso de PAC, com gestão centralizada. O referido documento orientativo apresenta as medidas regulatórias que podem ser adotadas pelo Inmetro, na área de atuação da Dconf, para modificar o comportamento dos agentes econômicos e/ou dos cidadãos e, conseqüentemente, evitar ou mitigar os problemas regulatórios identificados. Tais medidas abrangem desde a tradicional regulamentação técnica, com ou sem uso da avaliação da conformidade, até as medidas alternativas ao *comando e controle*, como campanhas educativas e de orientação, recomendações técnicas, termos de ajustamento de conduta e estímulo à normalização técnica (INMETRO, 2017).

Embora consideremos que o documento de medidas regulatórias represente um avanço em matéria de regulação na Dconf, reforçamos que a atuação da Diretoria não deve estar limitada às medidas nele previstas. Faz-se mister que o Inmetro acompanhe a atuação de seus pares e de entidades internacionais de referência em matéria de regulação a fim de estar atento à possibilidade de implementar novas abordagens regulatórias. Aliás, como veremos em seguida, um mesmo tipo de abordagem pode vir a ser utilizada tanto na fase de *design* (prescrição da mudança de comportamento desejada) como na fase de *controle* (indução do comportamento desejado). Daí a nossa opção por adotar o termo genérico “ação regulatória”.

A título de exemplo de nova ação regulatória, citamos o *behavioural insights* (ou insights comportamentais). Trata-se de uma abordagem indutiva de comportamento que, segundo a OCDE (2017), tem sido amplamente utilizada para a implementação e *compliance* de políticas públicas já vigentes, mas com grande potencial para ser aplicada na fase de formulação (*design*) das intervenções no mercado. Outro exemplo é a estratégia de *naming and shaming* (nomear e envergonhar), que consiste na divulgação

pública de uma lista de objetos ou fornecedores que apresentam características indesejadas para engendrar a mudança de comportamento que se almeja.

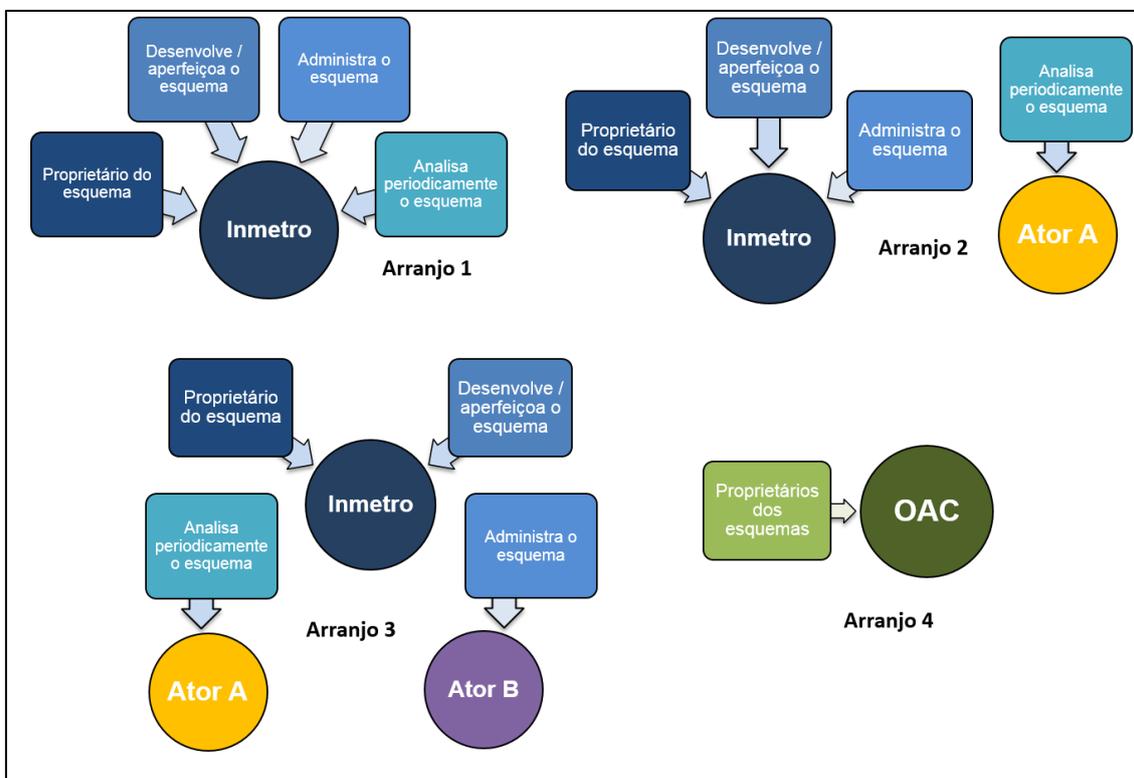
A divulgação pública de informação pode ser considerada um tipo de regulação não fortemente intervencionista (BALDWIN, CAVE & LODGE, 2012). Sob esse aspecto, o Programa de Análise de Produtos (PAP), que ensaia produtos e divulga um relatório com as marcas conformes e não conformes aos requisitos técnicos normativos, pode ser encarado como uma ação regulatória não intervencionista. Seu efeito de induzir a mudança de comportamento nos agentes de mercado sem a necessidade de regulamentação pode ser amplificado mediante parcerias com a mídia, como a que existiu durante muitos anos com o programa Fantástico da Rede Globo de Televisão.

Ainda no contexto da diversificação de ações regulatórias, temos ainda algumas ideias em relação às ferramentas de controle pré-mercado. Uma delas diz respeito a novas soluções para uso da avaliação da conformidade nos esquemas regulatórios do Inmetro. Conforme abordamos no capítulo de diagnóstico, o modelo regulatório atual é fortemente calcado em esquemas de avaliação da conformidade e a gestão desses esquemas é bastante centralizada na figura do proprietário (Inmetro), que é responsável pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento das regras de avaliação da conformidade e pela análise crítica periódica dos esquemas, além de assumir todas as atividades envolvidas na sua administração.

Essa centralização de responsabilidades, associada ao aumento crescente de programas e considerável redução de recursos humanos, implica em problemas na gestão dos esquemas e, conseqüentemente, na possibilidade de perda de confiança nessa ferramenta, perda de credibilidade na marca institucional (que está vinculada ao Selo de Identificação da Conformidade), além da redução de *compliance*. Para contornar esses problemas e evitar suas conseqüências, propomos a aplicação de diferentes arranjos de governança dos esquemas de avaliação da conformidade, que variam desde o arranjo atual, pautado na centralização das responsabilidades no Inmetro, até um arranjo similar ao adotado no modelo europeu, em que as responsabilidades estão mais centradas nos OAC e no organismo de acreditação. Entre esses dois arranjos, haveria ainda uma estrutura mista, em que as atividades de desenvolvimento/aperfeiçoamento, administração e/ou análise periódica poderiam ficar a cargo de outra entidade, com

algum nível de supervisão e controle do Inmetro a depender de fatores como os riscos associados ao objeto de avaliação da conformidade. Exemplos de diferentes tipos de arranjos são apresentados na Figura 9 a seguir.

Figura 9. Arranjos institucionais para os esquemas de avaliação de conformidade



Fonte: Elaboração própria.

6.4.2 Desvinculação administrativa

A desvinculação administrativa compreende a liberação de determinadas obrigações estabelecidas para o Inmetro/Dconf em atos administrativos ou em normas do Sistema de Gestão da Qualidade do Inmetro (SGQI). Isto é, o que buscamos é maior discricionariedade para definir como executar determinadas atividades e ações regulatórias conforme a situação e conveniência, e nesse sentido uma alocação de recursos mais eficiente. Como vimos no diagnóstico, as atividades de registro, anuência e gestão dos PAC, da forma como estão concebidas atualmente, estão fortemente calcadas no emprego de recursos humanos do Inmetro, e ainda comprometem grande parte dos recursos da diretoria.

O registro de objeto é, sem dúvida alguma, o caso mais grave de vinculação administrativa para a Dconf. Como abordamos no capítulo do diagnóstico, o registro é

requerido sempre que a avaliação da conformidade é exigida para o fornecimento de um produto ou serviço, e os procedimentos relativos ao registro são estabelecidos no regulamento aprovado pela Portaria Inmetro nº 512/2016. Esta estabelece que a concessão, a manutenção e a renovação do registro é atrelada à atestação (declaração ou certificação) inicial, à manutenção e à renovação da atestação, sendo a validade do registro vinculada à validade da atestação. A Portaria especifica também que o registro deve ser concedido, concomitantemente, por modelo/família de produto, por CNPJ e por unidade fabril/local de instalação, mediante a análise de documentação anexada ao Sistema Orquestra pelo fornecedor. Isso implica a necessidade de aumento do efetivo de colaboradores à medida que se amplia o número de objetos passíveis de registro, de forma que o prazo legal (15 dias) para análise seja obedecido.

Especialmente nos casos de registro de objetos sujeitos à declaração do fornecedor, o processo de análise tende a ser menos eficiente ainda, pois cabe ao analista avaliar relatórios de ensaios, planilhas de especificações técnicas (para objetos regulamentados no âmbito do Programa Brasileiro de Etiquetagem), memoriais descritivos e outros documentos que venham a ser exigidos nos Requisitos de Avaliação da Conformidade específicos. Mais crítico ainda é o caso do registro de serviços que envolve a verificação da conformidade por agentes da RBMLQ-I, tal como determina os Requisitos Gerais para Declaração da Conformidade do Fornecedor de Serviços (Portaria Inmetro nº 485/2011).

Se compararmos a forma como usamos a declaração da conformidade do fornecedor com o modo que a União Europeia e os EUA adotam essa ferramenta de controle pré-mercado, fica evidente a elevada carga administrativa que se impõe aos entes regulados e ao Inmetro quando se vincula a atestação da conformidade ao registro de objeto tal como é realizado atualmente. Outra prática que, apesar de não obrigatória, compromete recursos expressivos é a fiscalização formal realizada pelos fiscais da RBMLQ-I. Como vimos no diagnóstico, essa atividade consiste basicamente em verificar a presença do Selo de Identificação da Conformidade e outras marcações e que o nível de efetividade como indutora da mudança de comportamento é muito baixa. Entendemos que essa deve funcionar apenas de forma reativa e integrada com uma

estratégia de fiscalização. Com isso é possível a disponibilização de um volume de recursos considerável, aplicados de forma pouco eficiente na RBMLQ-I.

7 CONCLUSÃO

Este estudo objetivou apresentar uma proposta de novo modelo regulatório para a Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf) do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), limitando-se a elaborar a concepção geral de um novo modelo, e deixando a cargo de etapas posteriores o aprofundamento das análises que embasaram a sua concepção assim como o debate em torno da sua implementação.

Entre os motivos para a proposição de um novo modelo regulatório, temos a baixa *performance* regulatória, os efeitos adversos para a economia (desestímulo à inovação e à competitividade, dificuldade para inserção em outros mercados, etc.), o desalinhamento com as melhores práticas internacionais de regulação de produtos e as iniciativas do governo federal de promover um ambiente regulatório no país de maior liberdade econômica como estratégia de desenvolvimento econômico. De fato, esses fatores tornam premente a revisão do modelo atual. Podemos dizer que a própria razão de ser das atividades exercidas pelo Inmetro nesse campo passam por essa mudança.

A construção da proposta partiu de uma análise histórico de como chegamos até a situação vigente, passando por um diagnóstico que demonstrou a baixa efetividade e eficiência do modelo atual, bem como o seu esgotamento, finalizando pela análise de outros modelos regulatórios bem sucedidos nesse sentido, notadamente os modelos europeu e norte-americano.

A proposta é composta por três pilares e um princípio geral. Os pilares são: i) um *ambiente normativo baseado em regulamentos gerais e requisitos essenciais*, visando ao aumento da *cobertura* do escopo legal e à diminuição de regras prescritivas; ii) o *foco na resolução dos problemas regulatórios* para a ampliação da *focalização* da atividade regulatória; e iii) o aumento da *responsabilização dos fornecedores* com o propósito de ampliar o nível de *compliance* dos agentes regulados. O princípio da *flexibilidade*, que é a base do modelo e permeia os três pilares, se relaciona à ideia de eficiência e proporcionalidade das ações regulatórias.

A proposta apresentada fornece o arcabouço geral e conceitual de um novo modelo regulatório, mas ela não esgota a discussão necessária para a sua efetiva

implantação. Abaixo listamos alguns dos pontos necessários ainda para serem debatidos nas próximas etapas deste trabalho:

- Avaliação de riscos e estratégias de mitigação;
- Planos de transição e de implementação;
- Novos processos e estrutura organizacional; e
- Recursos.

A discussão sobre cada item supracitado foge ao alcance deste trabalho, mas são fundamentais para que o novo modelo seja bem sucedido. Para a avaliação de risco, por exemplo, temos que o novo modelo preconiza a mudança de comportamento de diversos agentes públicos e privados. Além do próprio regulador, entre esses agentes destacam-se o credenciador, o normalizador, os fiscalizadores (RBMLQ-I) e principalmente os agentes regulados. Podemos ainda destacar as parcerias com entidades diversas para apoio às ações de controle pós-mercado necessárias para compensar o menor controle prévio. Há o risco de que alguns desses agentes não se comportem da maneira esperada e o quanto isso pode afetar o funcionamento do novo modelo deve ser avaliado e formuladas medidas de mitigação. Podemos ainda citar outros riscos (operacionais, institucionais, jurídicos e financeiros).

No plano de implementação ainda deve ser prevista uma etapa de intenso debate com as partes interessadas, haja vista que as discussões ainda têm se restringido ao público interno. A percepção das partes interessadas sobre o novo modelo é inclusive um bom insumo para a análise de riscos. Para a transição é importante definir uma estratégia que minimize o impacto negativo das migrações dos objetos dos regulamentos específicos para o regulamento geral.

Com relação aos processos e estrutura organizacionais, esses devem ser obviamente modificados e adaptados ao novo modelo. Alguns dos existentes devem permanecer e/ou serem reformulados, como aqueles relacionados ao monitoramento de problemas regulatórios. As atividades de boas práticas regulatórias permanecem, e podem integrar uma divisão que incorpore outras atividades de avaliação. A área que deve passar por maior reformulação é a atividade de regulamentação, uma vez que no novo modelo os regulamentos específicos, que requerem um esforço substancial de gestão, serão a exceção.

Um caso particular que deve ser objeto de estudo mais aprofundado é o Programa Brasileira de Etiquetagem (PBE). Embora seja possível criar regras gerais para a etiquetagem (nos moldes da Diretiva 2010/30/UE, por exemplo), possivelmente haverá necessidade de regulamentos específicos uma vez que os métodos e critérios de avaliação da eficiência energética, assim como aspectos como o grafismo da etiqueta, são específicos para cada objeto. Ademais, é próprio desses programas a existência de bases de dados de produtos através das quais o consumidor pode comparar os diversos produtos existentes no mercado com relação à eficiência energética assim como em relação a outros aspectos.

Por fim, devem ser estimados os recursos necessários para o funcionamento do novo modelo e prever mecanismos de financiamento e parcerias para que ele seja sustentável. É certo que se contar exclusivamente com recursos orçamentários a efetividade do novo modelo será reduzida. A realização de parcerias e redes de cooperação é essencial nas diversas etapas que compreendem o processo regulatório, a saber: monitoramento de problemas regulatórios, definição/prescrição das regras de mudança de comportamento e atividades de indução da mudança do comportamento.

Por fim, destacamos que o debate em torno dessa proposta deva ser ampliado para toda a sociedade, até porque essa é a beneficiária final do sucesso dessa mudança. Deve-se pensar em diversos meios pelos quais a participação efetiva das partes interessadas deva ser promovida.

8 REFERÊNCIAS

ABNT. NBR ISO/IEC 17067: Avaliação da conformidade – Fundamentos para certificação de produtos e diretrizes de esquemas para certificação de produtos. Rio de Janeiro: 2015.

ANUATTI-NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. Poverty alleviation policies: the problem of targeting when income is not observed. Ribeirão Preto: Fearn, 2001 (Texto para Discussão, n. 17).

AYRES, Ian & BRAITHWAITE, John. Responsive regulation: transcending the deregulation debate. Oxford University Press: New York, 1992.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding regulation: Theory, strategy and practice. Oxford University Press: New York, 2012, 2ª edição.

BARROS, Marcia. Estudo comparativo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade com o sistema da Comunidade Europeia. 2004. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

BOTELHO, Luiz de M. Ministro Interino da Indústria e Comércio. EM/GM/Nº/79: Exposição de motivos que encaminhou o projeto de Lei para a criação do Inmetro. Brasília, 31 de outubro de 1973. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro/index.asp?iacao=imprimir>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRAITHWAITE, John. Restorative justice and responsive regulation. Oxford University Press: New York, 1992.

BRASIL. Lei nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o fundo de financiamento à exportação (FFEX), altera o art. 1º da lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, e as leis nºs 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.

_____. Lei nº 9.933, 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.

_____. Decreto nº 10, de 16 de janeiro de 1991. Aprova a estrutura regimental do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 79.206, de 4 de fevereiro de 1977. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e dá outras providências.

_____. Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências.

BROWN, Ashley C. et al. Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems. The World Bank, 2006.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 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.

CHAMUSCA, ROBERTA F. Proposição de uma sistemática para seleção de tipos de esquemas de certificação de produtos. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado Profissional em Metrologia e Qualidade) - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). Comunicação da Comissão: Guia Azul de 2016 sobre a Aplicação das Regras da UE em matéria de Produtos. Jornal Oficial da União Europeia: 26 de julho de 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0726%2802%29>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

_____. Decisão da Comissão, de 16 de dezembro de 2009, que estabelece orientações relativas à gestão do sistema comunitário de troca rápida de informação (RAPEX), estabelecido nos termos do artigo 12º, e ao procedimento de notificação, estabelecido ao abrigo do artigo 11º da Diretiva 2001/95/CE relativa à segurança geral de produtos. Jornal Oficial da União Europeia: 26 de janeiro de 2010. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:022:0001:0064:PT:PDF>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

_____. Diretiva 2001/95/CE, de 3 de dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos. Jornal Oficial da União Europeia: 15 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0095&from=PT>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL (CONMETRO). Resolução nº 1, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a aprovação do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade – PBAC e do seu Plano de Ação Quadrienal 2004/2007.

_____. Resolução nº 2, de 5 de dezembro de 2002a. Dispõe sobre a aprovação do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade – PBAC.

_____. Resolução nº 4, de 2 de dezembro de 2002b. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC e do Regimento Interno do Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade – CBAC.

_____. Resolução Conmetro nº 2, de 11 de dezembro de 1997. Reformula o Sistema Brasileiro de Certificação – SBC.

_____. Resolução Conmetro nº 8, de 24 de agosto de 1992. Aprova o documento “Sistema Brasileiro de Certificação – Novo Modelo” como Termo de Referência para a atividade de certificação no Brasil, e cria o Comitê Brasileiro de Certificação – CBC, com o objetivo de planejar e avaliar a atividade de certificação de conformidade no Brasil.

_____. Resolução nº 5, de 26 de julho de 1988. Reconhecimento dos oito modelos de certificação de conformidade identificados pelo Comitê de Certificação da ISO.

_____. Resolução nº 5, de 13 de setembro de 1978a. Definições básicas relativas à Certificação de Conformidade.

_____. Resolução nº 6, de 16 de outubro de 1978b. Regulamento sobre a organização do subsistema de certificação da qualidade de produtos industriais, emissão de certificado de conformidade e concessão de licença para uso da marca de conformidade pelo Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade.

_____. Resolução nº 1, de 8 de setembro de 1977. Credenciar a Secretaria Executiva do Conmetro para assumir todas as funções do órgão executivo do Sistema, na área governamental, até a efetiva implantação do Inmetro, nos subsetores de normalização e qualidade industrial.

Consumer Product Safety Commission (CPSC). Regulations, Laws & Standards. *CPSC.gov*. [Online] CPSC, 04 de 02 de 2019. <https://www.cpsc.gov/Regulations-Laws--Standards>.

_____. About CPSC. *CPSC.gov*. [Online] 14 de 02 de 2019. <https://www.cpsc.gov/About-CPSC>.

_____. *Fiscal Year 2015 Agency Financial Report*. 2015.

_____. *Field Manual for investigation Procedures and Reporting Techniques*. 2011.

_____. *Strategic Plan 2011-2016*. 2011.

EUA, Estados Unidos da América. *Consumer Product Safety Improvement Act*. 2008.

_____. *Consumer Product Safety Act*. 1972.

FERNANDES, Waldir A. O Movimento da Qualidade no Brasil. Inmetro, 2011.

FLAHERTY, Eileen. *Safety First: The Consumer Product Safety Improvement Act of 2008*. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). Análise de Impacto Regulatório para Esquadrias – Relatório Final. Nota Técnica nº 3/2019/Diqre-Dconf-Inmetro. Rio de Janeiro: 2019.

_____. Documento Orientativo da Qualidade: DOQ-Dconf-013. Orientação para delimitação do escopo legal do Inmetro, no âmbito da Dconf, no que dispõe o artigo 3º da Lei nº 9.933/1999 e atualizado pela Lei nº 12.545/2011. Rio de Janeiro: 2018a.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diqre-001. Análise inicial de demandas por medidas regulatórias. Rio de Janeiro: 2018b.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diqre-002. Análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: 2018c.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diqre-003. Avaliação de resultados regulatórios. Rio de Janeiro: 2018d.

_____. Documento Orientativo da Qualidade: DOQ-Dconf-012. Medidas regulatórias adotadas pelo Inmetro no âmbito da competência da Dconf. Rio de Janeiro: 2017.

_____. Portaria nº 512, de 7 de novembro de 2016. Aprova o aperfeiçoamento do Regulamento para o Registro de Objeto.

_____. Portaria nº 248, de 25 de maio de 2015a. Aprova a revisão do Vocabulário Inmetro de Avaliação da Conformidade com termos e definições utilizados pela Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro.

_____. Portaria nº 252, de 27 de maio de 2015b. Estabelece as diretrizes de regulamentação do Inmetro.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Divec-004. Processo de verificação da conformidade de produtos. Revisão 06. Rio de Janeiro: 2015c.

_____. Manual da Qualidade da Dconf. Rio de Janeiro: 2014a.

_____. Norma Interna de Trabalho: NIT-Diape-005. Análise crítica de Programas de Avaliação da Conformidade. Rio de Janeiro: 2014b. Revisão 03.

_____. Portaria nº 76, de 28 de janeiro de 2011. Aprova a primeira revisão do Regimento Interno das Comissões Técnicas.

_____. Portaria nº 9, de 19 de janeiro de 1994. Certificação de extintores de incêndio e capacitação técnica para os serviços de manutenção de extintores de incêndio.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). Using ISO/CASCO standards in regulations. Disponível em <https://www.iso.org/sites/cascoregulators/documents/casco-regulators-fulltext.pdf>.

Acesso em: 15 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Industrial Anual – Produto. Série Relatórios Metodológicos, 2015.

LEVI-FAUR, David. Regulation and regulatory governance. Handbook on the Politics of Regulation, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2011.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). Portaria nº 2, de 4 de janeiro de 2017. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.

NOGUEIRA, Camila B. Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para segurança de produtos de consumo: estudo comparativo entre Inmetro e CPSC. 2016. 176f. Dissertação (Mestrado Profissional em Metrologia e Qualidade) - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Regulatory Policy Outlook 2018. OECD Publishing, Paris. 2018.

_____. Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris. 2018.

_____. Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world. OECD Publishing: Paris, 2017.

_____. Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. 2014.

_____. Measuring Regulatory Performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Expert paper nº 1, Cary Coglianese. 2012.

REIS, Alexsandro N.; Monteiro, Luiz C. Nota Técnica Dconf/Diape/022/2015. Estudo tático sobre o estabelecimento de ato administrativo no âmbito do Conmetro para disciplinar a remessa de demandas de outros regulamentadores ao Inmetro. Rio de Janeiro: Inmetro, 2015.

Tribunal de Contas da União (TCU). 2019. Autonomia e Vinculação. Portal TCU. [Online] 14 de 02 de 2019. <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>.

ANEXO 1. ESTOQUE REGULATÓRIO DO INMETRO/DCONF

Quadro 10. Regulamentos Técnicos e Programas de Avaliação da Conformidade Compulsórios

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
1	Adaptadores de plugues e tomadas	PAC	Certificação	Inmetro
2	Agente redutor de líquido automotivo - Arla 32	PAC	Certificação	Inmetro
3	Agulhas hipodérmicas estéreis para uso único e agulhas gengivais estéreis para uso único	PAC	Certificação	Anvisa
4	Andadores Infantis	PAC	Certificação	Inmetro
5	Aquecedores de água a gás, dos tipos instantâneo e de acumulação	PAC	Certificação	Inmetro
6	Aplicação, Reparo e Reforma de Revestimento Interno de Tanque de Carga Rodoviário destinado ao Transporte de Produtos Perigosos	PAC	DF	Inmetro
7	Artigos escolares	PAC	Certificação	Inmetro
8	Artigos para festas	PAC	Certificação	Inmetro
9	Assentos para espectadores de eventos esportivos	PAC	Certificação	Inmetro
10	Barras e fios de aço destinados a armadura para estrutura de concreto armado	PAC	Certificação	Inmetro
11	Berços infantis	PAC	Certificação	Inmetro
12	Bijuterias e Joias	RT	Não aplicável	Inmetro
13	Bloco de concreto para alvenaria	RT	Não aplicável	Inmetro
14	Bombas e motobombas centrífugas	PAC	DF	Inmetro
15	Brinquedos	PAC	Certificação	Inmetro
16	Cabos de aço de uso geral	PAC	Certificação	Inmetro
17	Cadeiras de alimentação para crianças	PAC	Certificação	Inmetro
18	Cadeiras plásticas monobloco	PAC	Certificação	Inmetro
19	Caldeiras e vasos de pressão de produção seriada	PAC	Certificação	Inmetro
20	Cantoneiras de aço laminadas a quente para montagem de torres de transmissão de energia elétrica	PAC	DF	Inmetro
21	Capacete de segurança para uso na indústria	PAC	Certificação	MTE
22	Capacetes para condutores e passageiros de motocicletas e similares	PAC	Certificação	Inmetro
23	Carrinhos para Crianças	PAC	Certificação	Inmetro
24	Centrífugas de Roupas	PAC	Certificação	Inmetro

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
25	Chupetas	PAC	Certificação	Anvisa
26	Cilindros de alta pressão para armazenamento de gás natural veicular como combustível, a bordo de veículos automotores	PAC	Certificação	Contran
27	Colchões e colchonetes de espuma fluxível de poliuretano	PAC	Certificação	Inmetro
28	Colchões de Mola	PAC	Certificação	Inmetro
29	Colete de segurança de alta visibilidade	PAC	DF	Denatran
30	Componentes automotivos para motocicletas, motonetas, ciclomotores, triciclos e quadriciclos	PAC	Certificação	Inmetro
31	Componentes Automotivos - Anexos I a VII	PAC	Certificação	Inmetro
32	Componentes de bicicleta de uso adulto	PAC	Certificação	Inmetro
33	Componentes cerâmicos para alvenaria	RT	Não aplicável	Inmetro
34	Componentes do sistema para gás natural veicular	PAC	Certificação	Inmetro
35	Componentes dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para proteção contra quedas com diferença de nível	PAC	Certificação	MTE
36	Componentes dos sistemas de compressão de gás natural veicular e de gás natural comprimido	PAC	Certificação	Inmetro
37	Componentes dos sistemas de descarga e de abastecimento de combustíveis	PAC	Certificação	Conama
38	Concessão em florestas públicas	PAC	Outro	MMA
39	Condicionadores de ar	PAC	DF	Inmetro
40	Conexões de ferro fundido maleável para a condução de fluidos	PAC	Certificação	Inmetro
41	Construção, montagem e funcionamento de sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização de trânsito	PAC	DF	Contran
42	Contentores intermediários para granéis (IBC) utilizado no transporte de produtos perigosos	PAC	Certificação	ANTT
43	Conversores catalíticos destinados à reposição	PAC	DF	MMA-Ibama
44	Copos plásticos descartáveis	PAC	Certificação	Inmetro
45	Disjuntores	PAC	Certificação	Inmetro
46	Dispositivos elétricos de baixa tensão	RT	Não aplicável	Inmetro
47	Dispositivos de retenção para crianças	PAC	Certificação	Inmetro
48	Eixos veiculares	PAC	Certificação	Contran

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
49	Embalagens individualizadas de alimentos do tipo blister, para segurança de utilização e precaução de acidentes na manipulação	RT	Não aplicável	Inmetro
50	Embalagens destinada ao envasilhamento de álcool	PAC	Certificação	Anvisa
51	Embalagens grandes utilizadas no transporte de produtos perigosos	PAC	Certificação	ANTT
52	Embalagens recondicionadas utilizadas no transporte terrestre de produtos perigosos	PAC	Certificação	ANTT
53	Embalagens refabricadas utilizadas no transporte terrestre de produtos perigosos	PAC	Certificação	ANTT
54	Embalagens utilizadas no transporte terrestre de produtos perigosos	PAC	Certificação	MT
55	Equipamentos de certificação digital padrão ICP-Brasil	PAC	Certificação	ITI
56	Equipamentos para consumo de água	PAC	Certificação	Inmetro
57	Equipamentos de proteção Individual (EPI) - Luvas Isolantes de Borracha	PAC	Certificação	MTE
58	Equipamentos de proteção individual (EPI): Peças semifaciais filtrantes para partículas	PAC	Certificação	MTE
59	Equipamentos elétricos para atmosferas explosivas, nas condições de gases e vapores inflamáveis e poeiras combustíveis	PAC	Certificação	Inmetro
60	Equipamentos elétricos sob regime de vigilância sanitária	PAC	Certificação	Anvisa
61	Equipamentos para aquecimento solar de água	PAC	Certificação	Inmetro
62	Equipos de Uso Único de Transfusão, de Infusão Gravitacional e de Infusão para Uso com Bomba de Infusão	PAC	Certificação	Anvisa
63	Escadas metálicas domésticas	PAC	Certificação	Inmetro
64	Estabilizadores de tensão monofásicos, com saída de tensão alternada, com tensão nominal de até 250 V em potências de até 3kVA/3KW	PAC	Certificação	Inmetro
65	Extintores de incêndio	PAC	Certificação	Inmetro
66	Fabricação de veículos acessíveis de características rodoviárias para transporte coletivo de Passageiros	PAC	Certificação	SNPD
67	Fabricação de veículos acessíveis de características urbanas para transporte coletivo de passageiros	PAC	Certificação	SNPD

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
68	Fabricantes, Encarroçadores e/ou Transformadores de Veículos Rodoviários e Fabricantes de Equipamentos Veiculares	PAC	Inspeção	Contran
69	Fios, cabos e cordões flexíveis elétricos	PAC	Certificação	Inmetro
70	Fogões e fornos a gás de uso doméstico	PAC	Certificação	Inmetro
71	Fornos de micro-ondas	PAC	Certificação	Inmetro
72	Fornos elétricos comerciais	PAC	Certificação	Inmetro
73	Fósforos de segurança	PAC	Certificação	Inmetro
74	Fusíveis tipo rolha e tipo cartucho	RT	Não aplicável	Inmetro
75	Implantes mamários	PAC	Certificação	Anvisa
76	Indicadores de pressão para extintores de incêndio	PAC	Certificação	Inmetro
77	Inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de Características Rodoviárias para o Transporte Coletivo de Passageiros	PAC	Inspeção	SNPD
78	Inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros	PAC	Inspeção	SNPD
79	Inspeção de segurança veicular - veículos rodoviários	PAC	Inspeção	Contran
80	Inspeção de segurança veicular de veículos rodoviários automotores com sistema de gás natural veicular - RTQ n° 37	PAC	Inspeção	Contran
81	Inspeção de veículos e equipamentos rodoviários para o transporte de produtos perigosos	PAC	Inspeção	MT
82	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)	PAC	Inspeção	MT
83	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)	PAC	Inspeção	MT
84	Inspeção técnica e manutenção de extintores de incêndio	PAC	DF	Inmetro
85	Interruptores para instalações elétricas fixas domésticas e análogas.	PAC	Certificação	Inmetro
86	Isqueiros a Gás	PAC	DF	Inmetro
87	Lâmpadas LED com dispositivo integrado à base	PAC	Certificação	Inmetro

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
88	Lâmpadas de uso doméstico - Linha incandescente	PAC	DF	Inmetro
89	Lâmpadas fluorescentes compactas com reator integrado à base	PAC	DF	Inmetro
90	Lâmpadas vapor de sódio a alta pressão	PAC	DF	Inmetro
91	Líquidos para freios hidráulico para veículos automotores	PAC	Certificação	Inmetro
92	Limite de chumbo em tintas imobiliárias e de uso infantil e escolar, de vernizes e materiais similares para revestimento de superfícies	R	Não aplicável	Casa Civil
93	Luminárias para Iluminação Pública Viária	PAC	Certificação	Inmetro
94	Luvas cirúrgicas e de procedimento não cirúrgico de borracha natural, borracha sintética e de misturas de borrachas sintéticas	PAC	Certificação	Anvisa e MTE
95	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 policloreto de vinila	PAC	Certificação	MTE
96	Mamadeiras e bicos de mamadeira	PAC	Certificação	Anvisa
97	Mangueiras de PVC Plastificado para Instalações Domésticas de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	PAC	Certificação	Inmetro
98	Máquinas de lavar roupa de uso doméstico	PAC	DF	Inmetro
99	Motores elétricos trifásicos de indução rotor gaiola de esquilo	PAC	DF	CGIEE-MME, MDIC/Inmetro e MCT
100	Móveis escolares - cadeiras e mesas para conjunto aluno individual	PAC	Certificação	Inmetro
101	Paneles metálicas	PAC	Certificação	Inmetro
102	Pneus de bicicletas de uso adulto	PAC	Certificação	Inmetro
103	Pino-rei para veículo rodoviário destinado ao transporte de cargas e produtos perigosos	PAC	Certificação	Inmetro
104	Plataformas elevatórias veiculares	PAC	Certificação	Inmetro
105	Plataformas Elevatórias Veiculares para Veículos com Características Rodoviárias	PAC	Certificação	Inmetro
106	Plugues e tomadas para uso doméstico e análogo	PAC	Certificação	Inmetro
107	Pneus novos	PAC	Certificação	Inmetro
108	Pó para extinção de incêndio	PAC	Certificação	Inmetro

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
109	Potência sonora de aparelhos de som e seus similares	RT	Não aplicável	Inmetro
110	Potência sonora de produtos eletrodomésticos	PAC	Certificação	Conama
111	Preservativos masculinos	PAC	Certificação	Anvisa
112	Produtos Têxteis	RT	Não aplicável	Inmetro
113	Quinta-Roda utilizada em veículo rodoviário destinado ao transporte de cargas e de produtos perigosos	PAC	Certificação	Inmetro
114	Reatores eletromagnéticos para lâmpadas à vapor de sódio e lâmpadas à vapor metálico (Halogenetos)	PAC	DF	Inmetro
115	Reatores eletrônicos alimentados em corrente alternada para lâmpadas fluorescentes tubulares retilíneas, circulares e compactas	PAC	Certificação	Inmetro
116	Reatores para lâmpadas fluorescentes tubulares	RT	Não aplicável	Inmetro
117	Recipientes transportáveis para gás liquefeito de petróleo - GLP	PAC	Certificação	Inmetro
118	Reforma de Pneus	PAC	DF	Inmetro
119	Refrigeradores e seus assemelhados, de uso doméstico	PAC	DF	Inmetro
120	Registrador Eletrônico de Ponto	PAC	Certificação	MTE
121	Registro do peso bruto total (PBT) e da capacidade máxima de tração (CMT)	RT	Não aplicável	Contran
122	Registro de descontaminador de equipamentos para transporte de produtos perigosos	PAC	DF	ANTT
123	Registro de empresa inspetora de contentores intermediário para granéis (IBC) destinados ao transporte terrestre de produtos perigosos	PAC	DF	ANTT
124	Registro de fabricante de dispositivo de acoplamento mecânico (Engate)	PAC	DF	Contran
125	Registro do fabricante de dispositivo quebra-mato	PAC	DF	Contran
126	Registro do instalador de sistemas de gás natural veicular (GNV) em veículos rodoviários automotores	PAC	DF	Inmetro
127	Reguladores de baixa pressão para gases liquefeitos de petróleo (GLP) com capacidade de vazão de até 4 kg/h	PAC	Certificação	ANP
128	Requalificação de Cilindros Destinados ao Armazenamento de Gás Natural Veicular (GNV)	PAC	DF	Inmetro
129	Reservatório de água potável	RT	Não aplicável	Inmetro
130	Rodas automotivas	PAC	Certificação	Inmetro

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
131	Segurança de aparelhos eletrodomésticos e similares	PAC	Certificação	Inmetro
132	Segurança de bicicletas de uso infantil	PAC	Certificação	Inmetro
133	Seringas hipodérmicas estéreis de uso único	PAC	Certificação	Anvisa
134	Serviço de adaptação de dispositivo de fixação de contêiner	PAC	Certificação	Inmetro
135	Serviço de adaptação de eixo veicular auxiliar	PAC	Certificação	Contran
136	Serviço de comissionamento em postos de abastecimento de gás natural veicular (GNV)	PAC	Certificação	Conama
137	Serviço de ensaio de estanqueidade em instalações subterrâneas	PAC	Certificação	Conama
138	Serviço de Inspeção de Contêiner-Tanque Destinado ao Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos	PAC	Inspeção	ANTT
139	Serviço de instalação e retirada de sistema de abastecimento subterrâneo de combustíveis - SASC	PAC	Certificação	Conama
140	Serviço de instalação em postos de abastecimento de gás natural veicular (GNV)	PAC	Certificação	Conama
141	Serviço de inspeção de recipientes Transportáveis para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) realizado por empresas distribuidoras de GLP	PAC	Certificação	ANP
142	Serviço de requalificadoras de recipientes transportáveis de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	PAC	Certificação	ANP
143	Sistemas e equipamentos para energia fotovoltaica (Módulo, controlador de carga, Inversor e bateria)	PAC	DF	Inmetro
144	Tanque de armazenamento subterrâneo de combustível	PAC	Certificação	Conama
145	Tanques aéreos de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis	PAC	Certificação	Conama
146	Tanques de Carga Rodoviários Destinados ao Transporte de Produtos Perigosos	PAC	Certificação	ANTT
147	Tanques portáteis utilizados no transporte terrestre de produtos perigosos	PAC	Certificação	ANTT
148	Televisores	PAC	DF	Inmetro
149	Telha cerâmica e telha de concreto	RT	Não aplicável	Inmetro

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
150	Tubos de aço-carbono ou tubos de aço micro ligados, com ou sem costura para montagem de torres de transmissão de energia elétrica	PAC	DF	Inmetro
151	Tubos de Aço-Carbono para Usos Comuns e para Tubos de Aço-Carbono para Usos em Altas Temperaturas	PAC	Certificação	Inmetro
152	Tubulação não metálica subterrânea para combustível automotivo	PAC	Certificação	Conama
153	Veículos Porta-Contêiner e Dispositivos de Fixação de Contêiner	PAC	Certificação	Contran
154	Ventiladores de Mesa, Parede, Pedestal e Circuladores de Ar ou aparelhos comercializados para este fim	PAC	Certificação	Inmetro
155	Ventiladores de teto de uso residencial	PAC	DF	Inmetro
156	Vidros de Segurança Automotivos	PAC	Certificação	Contran

Fonte: <http://inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>

Quadro 11. Programas de Avaliação da Conformidade Voluntários

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
1	Audidores de fabricação de extintores de incêndio	PAC	Certificação	Inmetro
2	Água mineral natural e água natural envasadas	PAC	Certificação	Inmetro
3	Aerogeradores	PAC	Certificação	Inmetro
4	Bens de informática	PAC	Certificação	Inmetro
5	Cachaça	PAC	Certificação	MAPA
6	Cadeia de custódia para produtos de base florestal	PAC	Certificação	Inmetro
7	Centro de treinamento de cão-guia para cegos	PAC	DF	Corde
8	Classificação dos meios de hospedagem	PAC	DF	Inmetro
9	Competência de pessoas na área de turismo	PAC	Certificação	MTur
10	Condutores na área de turismo de aventura	PAC	Certificação	MTur
11	Contagem de passageiros de veículo de transporte	PAC	Certificação	Inmetro
12	Cursos de auditores de sistema de gestão ambiental	PAC	Certificação	Inmetro
13	Cursos de auditores de sistema de gestão da qualidade	PAC	Certificação	Inmetro
14	Cursos de qualificação social e profissional financiados com recursos do fundo de amparo ao trabalhador	PAC	Certificação	MTE

Nº	Objeto	Tipo	Mecanismo de AC	Órgão regulamentador
15	Fibras beneficiadas de sisal	PAC	Certificação	MAPA
16	Instalações elétricas de baixa tensão	PAC	Certificação	Inmetro
17	Interruptores e/ou disjuntores e corrente diferenciais e residenciais	PAC	Certificação	Inmetro
18	Instalações e equipamentos na produção de cestas de alimentos	PAC	Certificação	Inmetro
19	Lâmpadas decorativas – Linha incandescentes	PAC	DF	Inmetro
20	Manejo florestal sustentável	PAC	Certificação	Inmetro
21	Mangueiras de incêndio	PAC	Certificação	Inmetro
22	Materiais e equipamentos da construção civil	PAC	Certificação	Inmetro
23	Eficiência energética de edificações	PAC	Inspeção	Inmetro
24	Painel de madeira compensada de uso estrutural e não estrutural	PAC	Certificação	Inmetro
25	Pirarucu (<i>Arapaima gigas</i>) salgado seco	PAC	Certificação	Inmetro
26	Produção integrada agropecuária	PAC	Certificação	MAPA
27	Profissionais da área da construção civil e urbanitários	PAC	Certificação	Inmetro
28	Profissionais de controle tecnológico de concreto	PAC	Certificação	Inmetro
29	Profissionais na área de turismo	PAC	Certificação	MTur
30	Serviços próprios de inspeção de equipamentos (SPIE)	PAC	Certificação	MTE
31	Sistema de gestão da responsabilidade social	PAC	Certificação	Inmetro
32	Sistema de gestão da segurança em turismo de aventura	PAC	Certificação	MTur
33	Sistema de gestão da sustentabilidade para meios de hospedagem	PAC	Certificação	MTur
34	Sustentabilidade do processo produtivo de couro	PAC	Certificação	Inmetro
35	Tintas utilizadas em dispositivos antifurto para tratativas de numerário	PAC	Certificação	Inmetro
36	Transformadores de distribuição em líquido isolante	PAC	DF	Inmetro
37	Treinadores e instrutores de cão-guia para cego	PAC	Certificação	Corde
38	Válvulas industriais para instalações de exploração, produção, refino e transporte de produtos de petróleo	PAC	Certificação	Inmetro
39	Veículos leves de passageiros e comerciais leves	PAC	DF	Inmetro
40	Vidro temperado plano	PAC	Certificação	Inmetro

Fonte: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/voluntarios.asp>

ANEXO 2. LISTA DE PRODUTOS DO ESCOPO REGULATÓRIO DO INMETRO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
"Airbags" (bolsas infláveis de segurança com sistema de insuflação)	NÃO
Abridores de garrafas ou de latas, cortadores de legumes, cortadores e raladores de queijos, batedores de ovos e outras ferramentas para uso doméstico	NÃO
Absorventes e tampões higiênicos de qualquer matéria	NÃO
Acessórios e equipamentos, não especificados, para segurança e proteção	SIM
Acoplamentos, embreagens, placas, mandris, dispositivos eletromagnéticos, suas partes e peças	NÃO
Agendas	NÃO
Agulhas de costura e alfinetes (exceto agulhas para máquinas); agulhas de tricô ou de crochê, furadores para bordar e semelhantes de ferro ou aço	NÃO
Álbuns para amostras ou para coleções	NÃO
Alicates (mesmo cortantes), tenazes, pinças e ferramentas semelhantes	NÃO
Almofadas, pufes, travesseiros e semelhantes	SIM
Alviões, picaretas, enxadas, sachos, ancinhos e raspadeiras	NÃO
Amplificadores de radiofrequência	NÃO
Âncoras, fateixas e suas partes e peças, de ferro e aço	NÃO
Anúncios, cartazes e placas indicadoras, painéis e letreiros luminosos, etc.	NÃO
Apagador para quadros, lousas e semelhantes	NÃO
Aparas e outros desperdícios de couro; serragem, pó e farinha de couro	NÃO
Aparelhos de ar condicionado de paredes, de janelas ou transportáveis, inclusive os do tipo <i>split system</i>	SIM
Aparelhos de ar condicionado para veículos	SIM
Aparelhos de sinalização acústica para veículos automotores	NÃO
Aparelhos e dispositivos para liquefação do ar ou outros gases	NÃO
Aparelhos elétricos de alarme, para proteção contra roubo ou incêndio e aparelhos semelhantes	NÃO
Aparelhos elétricos de outros tipos para iluminação	SIM
Aparelhos elétricos de outros tipos para sinalização acústica ou visual (campainhas, sirenes e semelhantes)	NÃO
Aparelhos elétricos de sinalização, de segurança, para controle de tráfego de vias férreas, terrestres, fluviais, etc.	NÃO
Aparelhos não elétricos de iluminação	SIM
Aparelhos ou equipamentos de ar condicionado para uso central	SIM
Aparelhos para filtrar ou depurar líquidos; aparelhos para filtrar óleos minerais nos motores de combustão interna	NÃO
Aparelhos para galvanoplastia, eletrólise ou eletroforese	NÃO
Aparelhos para tratamento térmico de materiais	NÃO
Apitos, chamarizes, caixa de música ou outros instrumentos musicais, não especificados	NÃO
Aquecedores solares de água	SIM
Armações de madeira para concreto	NÃO
Armários de madeira para uso residencial, exceto embutidos ou modulados	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Armários de plástico de uso residencial	NÃO
Armários embutidos ou modulados de madeira de uso residencial, exceto para cozinhas	NÃO
Armários metálicos de uso residencial	NÃO
Aros e raios para bicicletas	SIM
Arruelas, rebites, cavilhas, contra pinos e outros artefatos não roscados de ferro e aço	NÃO
Arruelas, rebites, cavilhas, contra pinos e outros artefatos não roscados, de cobre	NÃO
Artefatos de alumínio para uso doméstico (panelas, baixelas, secadores de roupas, etc.), exceto para higiene e toucador	NÃO
Artefatos de ferro e aço para higiene e toucador (bacias, saboneteiras, chuveiros não elétricos, etc.)	NÃO
Artefatos de ferro e aço para serviço de mesa (bandejas, pratos, saleiros, baldes para gelo, xícaras, cinzeiros, etc.)	NÃO
Artefatos de ferro e aço para uso doméstico (panelas, assadeiras, escorredores de louças, secadores de roupas, etc.)	NÃO
Artefatos de joalheria e suas partes, de metais folheados ou chapeados de metais preciosos	SIM
Artefatos de joalheria e suas partes, de metais preciosos	SIM
Artefatos de metais não ferrosos (exceto alumínio), para uso doméstico (baixelas, travessas, canecas, etc.)	NÃO
Artefatos de metais não ferrosos para higiene e toucador	NÃO
Artefatos de ourivesaria e suas partes, de metais comuns folheados ou chapeados de metais preciosos	NÃO
Artefatos de ourivesaria e suas partes, de metais preciosos	NÃO
Artefatos de papel ou papel-cartão gomado ou adesivo em tiras ou em rolos	NÃO
Artefatos de papel para aparelhos registradores, inclusive em bobinas	NÃO
Artefatos de papel, de pasta ("ouate") ou de mantas de fibra de celulose para usos doméstico e higiênico-sanitário	NÃO
Artefatos de pérolas naturais ou cultivadas, de pedras preciosas ou semipreciosas e de pedras sintéticas ou reconstituídas	NÃO
Artefatos diversos de alumínio	NÃO
Artefatos diversos de alumínio trefilado	NÃO
Artefatos diversos de cobre trefilado	NÃO
Artefatos diversos de ferro e aço	NÃO
Artefatos diversos de ferro e aço trefilados	NÃO
Artefatos diversos de metais não ferrosos (exceto alumínio), não especificados anteriormente	NÃO
Artefatos diversos de níquel trefilado	NÃO
Artefatos diversos de papel, papel-cartão ou pasta ("ouate") de celulose, exceto para uso doméstico e higiênico-sanitário	NÃO
Artefatos diversos de serralheria, exceto esquadrias	NÃO
Artefatos impressos de papelaria, não especificados	NÃO
Artefatos não especificados	NÃO
Artigos de borracha para higiene ou farmácia	NÃO
Artigos de borracha vulcanizada para usos não especificados	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Artigos de couro natural ou reconstituído para usos técnicos (correias transportadoras, correias de transmissão, juntas, tubos, mangueiras etc.)	NÃO
Artigos de seleiro ou de correeiro para quaisquer animais, de qualquer material (arreios, selas, focinheiras, coleiras, etc.)	NÃO
Artigos diversos de borracha endurecida	NÃO
Artigos diversos de cortiça natural; cortiça aglomerada e artigos diversos de cortiça aglomerada	NÃO
Artigos diversos de couro natural ou reconstituído	NÃO
Artigos diversos de matérias vegetais, para entrançar (esteiras, divisórias, cestos, artigos domésticos, enfeites, etc.)	NÃO
Artigos diversos de papel impressos para festas	NÃO
Artigos diversos de papel-filtro e de outros papéis, papel-cartão ou pastas	NÃO
Artigos diversos para correspondência (aerogramas, bilhetes-postais ou outros artigos para correspondência)	NÃO
Artigos e equipamentos de proteção para esporte (joelheiras, cotoveleiras, luvas, etc.)	NÃO
Artigos e equipamentos para cultura física, ginástica ou atletismo, não especificados	NÃO
Artigos e equipamentos para esportes aquáticos (pranchas, esquis, tobogãs, pés de pato, máscaras para mergulho, etc.)	NÃO
Artigos e equipamentos para esportes, não especificados	NÃO
Artigos e equipamentos para golfe (tacos, bolas, etc.)	NÃO
Artigos e equipamentos para pesca (anzóis, iscas, puçás, molinetes, varas ou caniços, etc.)	NÃO
Artigos e equipamentos para tênis de mesa (raquetes, bolas, mesas, etc.)	NÃO
Artigos para festas, carnaval e outros divertimentos; artigos de magia e semelhantes	NÃO
Assentos e cadeiras de madeira para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de madeira, exceto para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de materiais não especificados, exceto para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de materiais não especificados, para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de metal para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de metal, exceto para escritório, inclusive cadeiras de praia	NÃO
Assentos e cadeiras de plástico para escritório	NÃO
Assentos e cadeiras de plástico, exceto para escritório	NÃO
Balcões e vitrines de madeira	NÃO
Balcões e vitrines de metal	NÃO
Bancos de madeira	NÃO
Bancos de metal	NÃO
Bancos de metal para veículos automotores	NÃO
Bancos de plástico	NÃO
Bancos ou cadeiras de vime, bambu e materiais semelhantes, para qualquer uso	NÃO
Bancos, exceto de metal, para veículos automotores	NÃO
Bandejas, travessas, pratos, copos e artigos semelhantes de papel ou papel-cartão, impressos ou não	NÃO
Barras de aço ao carbono	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Barras, vergalhões, fio-máquina e outros produtos longos de aço, relaminados	NÃO
Barris, cubas, dornas e outras obras de tanoeiro	NÃO
Barris, tambores e recipientes semelhantes (exceto latas) de ferro e aço para acondicionamento de produtos, com capacidade inferior a 50L	NÃO
Barrotes, caibros, vigas e semelhantes de madeira para estrutura de construções em geral	NÃO
Bengalas, bengalas-assento, chicotes e artefatos semelhantes	NÃO
Berços de madeira	NÃO
Berços de metal	NÃO
Bicicletas e esteiras ergométricas	NÃO
Bicicletas e outros ciclos (incluídos os triciclos), sem motor	NÃO
Bijuterias de metais comuns (brincos, braceletes, pulseiras, colares, etc.)	SIM
Bijuterias, exceto de metais comuns (abotoaduras, brincos, braceletes, pulseiras, colares, etc.)	SIM
Blocos e chapas filtrantes, de pasta de papel	NÃO
Bobinas ou chapas de aços inoxidáveis, inclusive tiras	NÃO
Bobinas, carretéis e outras obras de madeira torneada	NÃO
Bolas de futebol, inclusive as câmaras-de-ar	NÃO
Bolas para esportes (exceto golfe, tênis de mesa e futebol)	NÃO
Bolsas e mochilas de qualquer material, inclusive bolsas térmicas	NÃO
Bombas centrífugas, não especificados, inclusive eletrobombas	NÃO
Bombas de ar ou de vácuo	NÃO
Bombas injetoras, de qualquer tipo, para veículos automotores, inclusive partes	NÃO
Bombas para líquidos, combustíveis e lubrificantes, não especificados, inclusive bombas para concreto	NÃO
Bombas volumétricas alternativas	NÃO
Bombas volumétricas rotativas	NÃO
Bonecos e bonecas de qualquer material, mesmo com mecanismos, representando seres humanos	SIM
Borracha endurecida (por exemplo ebonite) em barras, perfis, tubos, chapas, massas, blocos ou formas semelhantes	NÃO
Borrachas de apagar	NÃO
Botões de qualquer material	NÃO
Box para banheiro com estrutura de alumínio	NÃO
Brinquedos não especificados, de qualquer material, motorizados, inclusive acessórios	SIM
Brinquedos não especificados, de qualquer material, não motorizados	SIM
Brinquedos ou conjuntos de modelos reduzidos para montagem ou construção	SIM
Brinquedos representando animais ou seres não humanos	SIM
Briquetes, lenhas ou carvões ecológicos	NÃO
Cabides de madeira para roupas	NÃO
Cabos coaxiais e outros condutores elétricos coaxiais	SIM
Cabos de fibras ópticas constituídos por fibras embainhadas individualmente, para transmissão de informações	SIM
Cabos de madeira para ferramentas, vassouras, escovas, etc.	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Cachimbos, piteiras e suas partes	NÃO
Cadeados	NÃO
Cadeiras de rodas e outros veículos para inválidos, mesmo com motor ou outro mecanismo de propulsão	NÃO
Cadeiras para salões de cabeleireiro	NÃO
Cadernos	NÃO
Caixas de fundição	NÃO
Caixas de marcha (velocidade) e suas partes, para veículos automotores	NÃO
Caixas e estojos para ferramentas, cosméticos (estojos para pintura do rosto), cigarreiras, etc.	NÃO
Caixilhos, alizares, soleiras e semelhantes de madeira	NÃO
Caixões ou urnas mortuários	NÃO
Caixotes, caixas, engradados, barricas e embalagens semelhantes de madeira	NÃO
Calhas, cumeeiras, claraboias e outros artefatos de zinco para construção	NÃO
Câmaras-de-ar para máquinas e outros usos, exceto para veículos e para bolas esportivas	NÃO
Câmaras-de-ar usadas em automóveis, camionetas ou utilitários	NÃO
Câmaras-de-ar usadas em aviões	NÃO
Câmaras-de-ar usadas em bicicletas e motocicletas	NÃO
Câmaras-de-ar usadas em motocicletas	NÃO
Câmaras-de-ar usadas em ônibus e caminhões	NÃO
Camas, beliches e outros tipos de camas de madeira	NÃO
Camas, beliches e outros tipos de camas de metal	NÃO
Câmeras de vídeo	NÃO
Canetas esferográficas, canetas e marcadores, lapiseiras e artefatos semelhantes, inclusive partes	NÃO
Capachos e tapetes de borracha, inclusive para veículos	NÃO
Capacitores (condensadores) fixos para linhas elétricas qualquer dielétrico	NÃO
Capacitores variáveis ou ajustáveis	NÃO
Carimbos e sinetes; datadores e numeradores manuais	NÃO
Carneiros hidráulicos	NÃO
Carretéis, bobinas e suportes semelhantes de papel, papel-cartão e pasta de papel	NÃO
Carrinhos de madeira para chá ou bebidas	NÃO
Carrinhos de metal para chá ou bebidas	NÃO
Carrinhos e veículos semelhantes para bebê	SIM
Carrinhos para bonecos	SIM
Cartas de jogar (baralhos)	SIM
Carteiras para dinheiro ou documentos, porta-níqueis, cigarreiras, etc., de couro natural ou artificial ou de outras matérias têxteis	NÃO
Cartões e etiquetas de acionamento por aproximação	NÃO
Cartões inteligentes - "smart cards" (cartões incorporando um circuito integrado eletrônico)	NÃO
Cartonagens (caixas) para escritórios (caixas classificadoras de cartas, arquivadores, guias e semelhantes)	NÃO
Cartuchos para impressoras	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Catalisador de gases de escapamento para veículos automotores	NÃO
Chapas e tiras, distendidas, de ferro e aço	NÃO
Chapas, bobinas e outros laminados metálicos cortados em qualquer forma	NÃO
Chapas, bobinas, fitas e tiras de aço, relaminadas, inclusive revestidas, pintadas ou envernizadas	NÃO
Chaveiros de materiais diversos, exceto plástico	SIM
Chaves de fenda (comuns, automáticas, etc.)	NÃO
Chaves de porcas, manuais, e chaves de caixa intercambiáveis	NÃO
Chaves para cadeados e fechaduras, apresentadas isoladamente	NÃO
Chicotes elétricos para transmissão de energia, exceto para veículos	NÃO
Chupetas, bicos para mamadeira e similares, de borracha	NÃO
Cintos de segurança para veículos automotores	NÃO
Cintos, boias, coletes e equipamentos semelhantes de borracha para salvamento	NÃO
Circuito impresso	NÃO
Circuitos integrados eletrônicos (processadores e controladores; memórias; circuitos lógicos, híbridos; do tipo "chipset", etc.)	NÃO
Cisalhas para metais, corta-tubos, corta-pinos, saca-bocados e ferramentas semelhantes	NÃO
Classificadores, fichários, porta-canetas e semelhantes de metal, para escritório	NÃO
Cofres e caixas de segurança (cofres fortes) e artefatos semelhantes, de metal	NÃO
Colchões de algodão, crina, penas ou outras matérias semelhantes	SIM
Colchões de borracha, de plásticos alveolares ou de espumas de plástico, inclusive colchões ortopédicos	SIM
Colchões de molas metálicas, não especificados	SIM
Comandos elétricos para travamento de portas, movimentação de vidros ou de antenas, para veículos automotores	NÃO
Cômodas de madeira	NÃO
Componentes elétricos de ignição para motores a explosão ou diesel e suas partes (chaves, velas, bobinas, alternadores, etc.)	NÃO
Componentes, partes e peças de madeira para móveis (portas, laterais, prateleiras e semelhantes)	NÃO
Compressores de ar montados sobre chassi com rodas e rebocáveis.	SIM
Compressores usados em aparelhos de refrigeração comerciais ou domésticos	SIM
Computadores pessoais de mesa (PC desktops)	NÃO
Conectores para circuito impresso	NÃO
Confecção de roupas íntimas	SIM
Congeladores (freezers) para usos industrial e comercial	NÃO
Construção de embarcações e estruturas flutuantes	NÃO
Controladores eletrônicos automáticos para veículos automotores (ignição, suspensão, freios, transmissão)	NÃO
Controle remoto para aparelhos eletroeletrônicos	NÃO
Cordas, cabos, tranças e artefatos semelhantes de alumínio, com alma de aço, não isolados	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Cordas, cabos, tranças e artefatos semelhantes de alumínio, sem alma de aço, não isolados	NÃO
Cordas, cabos, tranças e artefatos semelhantes de cobre, não isolados	NÃO
Cordas, cabos, tranças e artefatos semelhantes de ferro e aço, não isolados	NÃO
Correias de transmissão de borracha vulcanizada	NÃO
Correias transportadoras de borracha vulcanizada, reforçadas com metal, plástico ou outro material	NÃO
Correntes antiderrapantes e suas partes e peças, de ferro e aço	NÃO
Correntes cortantes de serras	NÃO
Correntes e cadeias de cobre e suas partes e peças	NÃO
Correntes, cadeias e suas partes e peças, de ferro e aço, não especificados	NÃO
Cortiça natural em cubos, chapas, folhas ou tiras; desperdícios de cortiça; cortiça triturada, granulada ou pulverizada	NÃO
Couro reconstituído à base de couro ou de fibras de couro, em chapas, folhas ou tiras	NÃO
Couros e peles acamurçados (incluída a camurça combinada)	NÃO
Couros e peles de bovinos curtidos ao cromo (<i>wet blue / box call</i>) ou secos ("crust")	NÃO
Couros e peles de bovinos e equídeos apergaminhados ou preparados após curtimento ou secagem	NÃO
Couros e peles de bovinos e equídeos simplesmente curtidos, exceto ou cromo, ou recurtidos	NÃO
Couros e peles metalizados, envernizados ou revestidos	NÃO
Couros ou peles de répteis ou de outros animais, curtidas ou "crust", apergaminhadas ou preparadas após curtimento	NÃO
Couros ou peles depiladas de caprinos ou de ovinos, curtidas ou "crust", apergaminhadas ou preparadas após curtimento	NÃO
Couros ou peles depiladas de suínos, curtidas ou "crust", apergaminhadas ou preparadas após curtimento	NÃO
Curtimento e outras preparações de couro	NÃO
Desperdícios e resíduos de pilhas, baterias e acumuladores elétricos	NÃO
Desperdícios ou aparas de papel ou de papel-cartão	NÃO
Desperdícios, resíduos ou sucatas da produção de laminados longos de aços	NÃO
Desperdícios, resíduos ou sucatas da produção de laminados planos de aços	NÃO
Desperdícios, resíduos ou sucatas da produção de semiacabados de aços	NÃO
Despojos em bruto, não comestíveis, de animais (pelos, cerdas, glândulas, ossos, etc.) - exceto suínos	NÃO
Despojos em bruto, não comestíveis, de suínos (pelos e cerdas, glândulas, ossos, etc.)	NÃO
Diamantes industriais trabalhados, mas não montados nem engastados	NÃO
Diamantes não industriais trabalhados, mas não montados nem engastados	NÃO
Diodos, transistores; dispositivos fotossensíveis semicondutores; diodos emissores de luz; cristais piezoelétricos e outros dispositivos semelhantes	NÃO
Dispositivos para comando de acelerador, marcha, etc., do tipo dos utilizados por pessoas incapacitadas	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Dobradiças de qualquer tipo	NÃO
Eixos de transmissão com diferencial, mesmo com outros órgãos de transmissão, para veículos automotores	NÃO
Eixos, exceto de transmissão ou suas partes (terceiro eixo, <i>truck</i>) para veículos automotores	NÃO
Eixos, semieixos, engrenagens, mancais, juntas de articulação ou outras peças para transmissão para veículos automotores	NÃO
Eletrodos, escovas e outros artigos de carvão ou grafita para usos elétricos	NÃO
Eletroímãs	NÃO
Embalagens descartáveis de folhas de alumínio, utilizadas para acondicionar alimentos, tipo "quentinhas"	NÃO
Embalagens diversas de papel (exceto sacos, sacolas e bolsas), impressas	SIM
Embalagens diversas de pasta de celulose	SIM
Embreagens ou suas partes para veículos automotores	NÃO
Envelopes de papel, impressos	NÃO
Equipamentos de outros tipos para estúdio	NÃO
Equipamentos para refrigeração ou para ar condicionado, com capacidade não superior a 120.000 BTU	NÃO
Escadas de alumínio	SIM
Escadas de ferro e aço	SIM
Escadas e degraus de madeira	NÃO
Escovas de dentes	NÃO
Escovas para cabelos e outras escovas de toucador	NÃO
Escovas para usos diversos; pincéis de barba	NÃO
Escovas que constituam partes de máquinas, aparelhos ou veículos	NÃO
Esponjas, luvas e semelhantes, para limpeza e polimento, de fios de alumínio	NÃO
Esponjas, luvas e semelhantes, para limpeza e polimento, de fios de cobre	NÃO
Estantes de madeira de uso residencial	NÃO
Estantes metálicas de uso residencial	NÃO
Estatuetas e outros objetos de ornamentação, em madeira	NÃO
Estatuetas e outros objetos metálicos para ornamentação	NÃO
Estojos de madeira para serviços de mesa, para objetos científicos, para joias, uso escolar, etc.	NÃO
Estojos para usos diversos (óculos, binóculos, máquinas fotográficas, instrumentos musicais), de couro natural ou artificial ou de matérias têxteis	NÃO
Estufas industriais não elétricas	NÃO
Etiquetas adesivas de papel, impressas	NÃO
Etiquetas não adesivas (TAG) impressas ou não	NÃO
Fabricação de artefatos de couro não especificados anteriormente	NÃO
Fabricação de artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado não especificados anteriormente, exceto móveis	NÃO
Fabricação de artefatos para pesca e esporte	NÃO
Fabricação de cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores	NÃO
Fabricação de cartolina e papel-cartão	NÃO
Fabricação de embalagens de material plástico	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Fabricação de equipamentos de transmissão para fins industriais	SIM
Fabricação de estruturas metálicas	NÃO
Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados	SIM
Fabricação de impermeabilizantes, solventes e produtos afins	NÃO
Fabricação de medicamentos para uso humano	SIM
Fabricação de outras máquinas e equipamentos para uso na extração mineral, exceto na extração de petróleo	NÃO
Fabricação de periféricos para equipamentos de informática	NÃO
Fabricação de produtos de papel para usos doméstico e higiênico-sanitário	NÃO
Fabricação de produtos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado para uso comercial e de escritório	NÃO
Fabricação de produtos de trefilados de metal	NÃO
Facas de uso profissional	NÃO
Facas e lâminas cortantes para máquinas ou para aparelhos mecânicos	NÃO
Faróis (lâmpadas) ou projetores, em unidades seladas	SIM
Faróis ou outros aparelhos para iluminação e sinalização visual para veículos automotores	NÃO
Fechaduras ou ferrolhos para usos diversos, exceto para veículos automotores e móveis	NÃO
Fechaduras para móveis	NÃO
Fechaduras para veículos automotores	NÃO
Fechos eclair (fecho de correr) e suas partes	NÃO
Ferragens para encadernação, cliques, grampos em barretas e artefatos semelhantes de metal, para escritório	NÃO
Ferragens para linhas elétricas (braçadeiras, suportes, olhais ou anéis, etc.)	NÃO
Ferramentas e armações de ferramentas de madeira; formas, alargadeiras e esticadores de madeira para calçados	NÃO
Ferramentas intercambiáveis de chanfrar, moldurar, ranhurar, etc., para ferramentas manuais ou para máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas intercambiáveis de embutir, estampar ou puncionar para ferramentas manuais ou para máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas intercambiáveis de fresar (fresas de dentes, facas-fresas, etc.), para ferramentas manuais ou para máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas intercambiáveis de perfuração e sondagem (trépanos, coroas ou brocas) para ferramentas manuais ou máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas intercambiáveis para ferramentas manuais, mesmo mecânicas ou para máquinas-ferramenta, não especificados	NÃO
Ferramentas intercambiáveis para furar, mandrilar, roscar ou filetar, para ferramentas manuais ou para máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas intercambiáveis para tornear, para ferramentas manuais ou para máquinas-ferramenta	NÃO
Ferramentas manuais, não especificados (diamantes de vidraceiro, punções, saca-rebites, ferros de soldar, almotolias, bigornas, forjas portáteis, etc.)	NÃO
Ferramentas para pedreiros, moldadores, estucadores, pintores, etc. (colheres, raspadores, espátulas, corta-vidros, etc.)	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Ferrocério e outras ligas pirofóricas sob qualquer forma; combustíveis líquidos ou gasosos para carregar isqueiros ou acendedores	NÃO
Fibras ópticas; feixes e cabos de fibras ópticas, não embainhadas individualmente, usados principalmente em aparelhos de óptica	SIM
Filtros de ar para motores à explosão ou diesel	NÃO
Filtros de ar, de óleo ou de combustível para motores de veículos automotores	NÃO
Filtros eletrostáticos e outros aparelhos para filtrar ou depurar gases	NÃO
Fios, cabos e condutores elétricos com capa isolante, para tensão menor ou igual a 1.000 V	SIM
Fios, cabos e condutores elétricos com capa isolante, para tensão superior a 1.000 V	SIM
Fios, cabos ou condutores de alumínio ou de outros metais (exceto cobre), isolados, para bobinar	SIM
Fios, cabos ou condutores de cobre, isolados, para bobinar	SIM
Fios, cabos ou condutores elétrico de outros tipos, munidos de peças de conexão, tensão menor ou igual a 1.000 V	SIM
Fios, varetas, tubos, eletrodos e artefatos semelhantes para soldagem	NÃO
Fitas para máquinas de escrever e fitas impressoras semelhantes; almofadas para carimbos	NÃO
Fivelas, colchetes, ilhoses e artefatos semelhantes de metal comum	NÃO
Foices, ferramentas para cortar grama ou outras ferramentas manuais para agricultura, horticultura ou silvicultura, não especificados	NÃO
Folhas de serras, de todos os tipos, para serras manuais ou mecânicas, inclusive folhas circulares ou discos	NÃO
Folhas para folheados, laminas e folhas para compensados (contraplacados) ou para madeiras estratificadas semelhantes	SIM
Folhas pautadas	NÃO
Forcados e forquilhas	NÃO
Formulários contínuos impressos	NÃO
Fornos de indução industriais	NÃO
Fornos de micro-ondas	SIM
Fornos industriais elétricos e aparelhos semelhantes	NÃO
Fornos industriais não elétricos, exceto para padarias	NÃO
Fornos para defumação	NÃO
Fraldas descartáveis de qualquer matéria	NÃO
Freios (travões), servo-freios para veículos automotores	NÃO
Freios, cubos de freios e suas partes, para bicicletas	SIM
Gabinetes ou móveis para receber equipamento para produção de frio	NÃO
Garrafas térmicas e outros recipientes isotérmicos e suas partes, exceto as ampolas de vidro	NÃO
Gemas (pedras preciosas (exceto diamantes) ou semipreciosas) trabalhadas, mas não enfiadas, montadas ou engastadas	NÃO
Geradores de sinais elétricos	NÃO
Grades ou redes de fios de ferro e aço, inclusive revestidas	NÃO
Grampos, armelas, percevejos, tachas, pregos e semelhantes, de ferro e aço	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Grupos de compressão, cujo condensador seja constituído por um trocador de calor, não especificados	NÃO
Guarda-chuvas, sombrinhas e guarda-sóis	NÃO
Guarnições, ferragens e artefatos semelhantes para construção civil	NÃO
Guarnições, ferragens e artefatos semelhantes para móveis	NÃO
Guarnições, ferragens e artefatos semelhantes para usos não especificados	NÃO
Guarnições, ferragens e artefatos semelhantes para veículos automotores	NÃO
Hélices para embarcações e suas pás	NÃO
Ímãs permanentes, mantas e outros artefatos semelhantes com propriedades magnéticas	NÃO
Impressoras ou outros equipamentos de informática multifuncionais	NÃO
Impressoras, exceto multifuncionais	NÃO
Impressos fiscais padronizados ou personalizados (guias e formulários fiscais, recibos, DARF, etc.), com controle de adulteração	NÃO
Impressos padronizados para uso comercial (formulários em bloco, blocos de encomendas, de recibos, de apontamentos, etc., não fiscais)	NÃO
Injeção eletrônica	NÃO
Instrumentos e aparelhos musicais de brinquedo	SIM
Instrumentos musicais de cordas (violinos, violão, guitarras, etc.), exceto eletrônicos	NÃO
Instrumentos musicais de percussão (tambores, pratos, triângulos, maracás, etc.)	NÃO
Instrumentos musicais de sopro (vento): clarinetes, saxofones, trompetes, flautas, fagotes, oboés, etc.	NÃO
Instrumentos musicais elétricos ou eletrônicos (guitarras elétricas, teclados, sintetizadores)	NÃO
Instrumentos, modelos e aparelhos concebidos para demonstração	NÃO
Isoladores para uso elétrico	NÃO
Isqueiros e outros acendedores, mesmo mecânicos ou elétricos e suas partes, exceto pedras e pavios	SIM
Isqueiros elétrico para veículos automotores	NÃO
Jogos acionados por fichas ou moedas	SIM
Jogos de fios para velas de ignição e outros chicotes elétricos para veículos automotores	NÃO
Jogos de salão, jogos de competição e outros artigos para jogos n.e. (mesas especiais para jogos e seus acessórios, boliches, autoramas, etc.)	SIM
Juntas metaloplásticas, juntas de vedação mecânicas e outras, inclusive selos mecânicos	NÃO
Juntas, gaxetas e semelhantes de borracha vulcanizada não endurecida (para veículos, máquinas, etc.)	NÃO
Lâmpadas de vapor de mercúrio ou de sódio ou lâmpadas de halogeneto metálico	SIM
Lâmpadas e tubos incandescentes de halógenos, de tungstênio e de outros tipos - exceto ultravioleta e infravermelho	SIM
Lâmpadas fluorescentes	SIM
Lâmpadas ou tubos de descarga, não especificados, exceto de raios ultravioleta	SIM

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Lâmpadas ou tubos de raios ultravioleta ou infravermelhos, inclusive lâmpadas de arco	SIM
Lâmpadas, tubos ou válvulas, eletrônicos, não especificados	NÃO
Lanternas manuais	SIM
Lapidação de gemas e fabricação de artefatos de ourivesaria e joalheria	SIM
Lápis para escrever ou desenhar; minas para lápis ou lapiseira; giz	SIM
Latas de alumínio para embalagem de produtos diversos	NÃO
Latas de ferro e aço para embalagem de produtos diversos com capacidade inferior a 50L, inclusive aerossol	NÃO
Leitores	NÃO
Lenços ou toalhas de papel para mãos	NÃO
Limas, grosas e ferramentas semelhantes	NÃO
Limpadores ou desembaçadores de para-brisas para veículos automotores, inclusive partes	NÃO
Lustres, luminárias, abajures e outros aparelhos de iluminação elétrica	SIM
Luvas de borracha para segurança e proteção, inclusive para uso doméstico	NÃO
Luvas de couro para segurança e proteção	SIM
Machados, podões e ferramentas semelhantes com gume	NÃO
Madeira compensada (contraplacada), madeira folheada e madeiras estratificadas semelhantes	SIM
Madeira densificada (MDF), em blocos, pranchas, lâminas ou perfis	SIM
Madeira perfilada ou perfis de molduras de madeira	NÃO
Malas, maletas, valises e semelhantes para viagem, de qualquer material	NÃO
Manequins e artigos semelhantes	NÃO
Máquinas de lavar louça para uso doméstico	SIM
Máquinas de lavar ou secar roupa para uso doméstico	SIM
Máquinas e aparelhos auxiliares para vídeo (geradores de efeitos especiais e de caracteres digitais, controlador de edição, misturador digital, etc.)	NÃO
Máquinas motrizes, não especificados	NÃO
Máquinas ou aparelhos elétricos, com função própria, não especificados	NÃO
Máquinas para conservação de sorvetes, não domésticas	NÃO
Máquinas para produção de frio e bombas de calor, não especificados	NÃO
Máquinas tomadoras de votos ou de apostas	NÃO
Marfim, ossos, chifres e outras matérias animais para entalhar, e suas obras	NÃO
Martelos e marretas	NÃO
Matérias vegetais ou minerais de entalhar trabalhadas e obras dessas matérias; cápsulas de gelatina digeríveis para medicamentos	NÃO
Mesas de madeira para escritório	NÃO
Mesas de metal para escritório	NÃO
Mesas de plástico de uso residencial	NÃO
Mesinhas de cabeceira de madeira	NÃO
Mesinhas de vime, bambu e semelhantes (para centro, canto, etc.)	NÃO
Metais preciosos, não especificados (paládio, platina, etc.) e suas ligas em formas brutas ou semimanufaturadas	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Mobiliários para medicina, odontologia ou veterinária (cadeiras de dentistas, mesas cirúrgicas, etc.), inclusive partes	NÃO
Modelos para moldes	NÃO
Moedas	NÃO
Moedores de carne ou café, cortadores de legumes e outros aparelhos mecânicos de acionamento manual para uso doméstico	NÃO
Molas de cobre	NÃO
Molas e folhas de molas de ferro e aço, de qualquer espécie, exceto para veículos	NÃO
Molas e folhas de molas de ferro e aço, de qualquer espécie, para veículos automotores	NÃO
Moldes para fabricação de peças de borracha ou plástico	NÃO
Moldes para fabricação de peças de metal ou para carbonetos metálicos; coquilhas	NÃO
Moldes para materiais minerais	NÃO
Moldes para vidros	NÃO
Molduras de madeira para quadros, fotografias, espelhos ou objetos semelhantes	NÃO
Molduras para fotografias, gravuras e semelhantes, de metal	NÃO
Monitores de vídeo e projetores para computadores	NÃO
Motores a explosão para propulsão de embarcações	NÃO
Motores de partida (arranque) para motores de explosão de veículos automotores	NÃO
Motores diesel e semi-diesel para tratores	NÃO
Motores diesel e semi-diesel para veículos rodoviários - exceto ônibus, caminhões, tratores e máquinas	NÃO
Motores hidráulicos, inclusive de movimento retilíneo	NÃO
Motores pneumáticos, inclusive de movimento retilíneo (cilindros)	NÃO
Móveis de bambu, vime e de materiais não especificados, para qualquer uso	NÃO
Móveis de madeira para cozinhas, exceto modulados	NÃO
Móveis de plástico, não especificados, para qualquer uso	NÃO
Móveis diversos de madeira para escritório, exceto modulados	NÃO
Móveis diversos de madeira para instalações comerciais, para escolas, igrejas, oficinas e outras instalações semelhantes	NÃO
Móveis diversos de metal para escritório	NÃO
Móveis modulados de madeira para cozinhas	NÃO
Móveis modulados de madeira para escritório, não especificados	NÃO
Móveis modulados de metal para escritório, não especificados	NÃO
Núcleos de pó ferromagnéticos	NÃO
Obras de tripa, de bexiga ou de tendões	NÃO
Painéis de fibras de madeira, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes (MDF e outros)	SIM
Painéis de madeira para assoalhos	NÃO
Painéis de partículas de madeira, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes	SIM
Painéis indicadores a cristais líquidos ou diodos emissores de luz	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Painéis ou quadros (incompletos) para instrumentos dos veículos automotores	NÃO
Painéis ou quadros de instrumentos (completos) para veículos automotores	NÃO
Paletes, estrados e semelhantes de ferro e aço, para movimentação de carga	NÃO
Palha (lã) de aço; esponjas, luvas ou artefatos semelhantes de fios de aço	NÃO
Papel carbono, papel autocopiativo e outros papéis para cópia ou duplicação, em rolos ou folhas	NÃO
Papel de parede e revestimentos de parede semelhantes (papel para vitrais)	NÃO
Papel em rolos contínuos utilizados na fabricação de papéis higiênicos, lenços, toalhas ou semelhantes para usos doméstico ou sanitário	NÃO
Papel gomado ou adesivo (autoadesivos)	NÃO
Papel higiênico	NÃO
Papel imprensa ou papel jornal em rolos ou em folhas	NÃO
Papel <i>kraft</i> para embalagem, não revestido, exceto encrespado ou estampado	NÃO
Papel <i>kraft</i> , para sacos de grande capacidade, não revestido, encrespado, estampado ou perfurado	NÃO
Papel <i>kraft</i> , revestido de matéria inorgânica, exceto para uso gráfico	NÃO
Papel para cigarros não cortado, papel-filtro ou papéis de outros tipos, não revestidos	NÃO
Papel para cigarros, cortado em dimensões próprias, em folhas, tubos ou rolos	NÃO
Papel-cartão ou cartolina <i>kraftliner</i> para cobertura, não revestido	NÃO
Papel-cartão ou cartolina revestido ou impregnado de substâncias betuminosas, plástico, cera, etc., mesmo coloridos ou decorados	NÃO
Papel-cartão ou cartolina revestidos com substâncias inorgânicas (papel-cartão <i>kraft</i> , <i>couché</i> leve)	NÃO
Papel-filtro	NÃO
Para-choques de qualquer material, inclusive partes, para veículos automotores	NÃO
Parafusos, ganchos, pinos ou pernos, porcas e outros artefatos roscados de ferro e aço	NÃO
Parafusos, ganchos, pinos, porcas, tachas, pregos e artefatos semelhantes de cobre	NÃO
Parafusos, pregos, tachas, escáfulas, pinos e artefatos semelhantes de alumínio	NÃO
Para-lamas para veículos automotores	NÃO
Partes de outros materiais elétricos, não especificados, para motores e para veículos automotores	NÃO
Partes de plástico para móveis	NÃO
Partes e acessórios de patins	NÃO
Partes e peças de cadeiras para salões de cabeleireiro	NÃO
Partes e peças de máquinas para impressão, inclusive auxiliares	NÃO
Partes e peças de metal para assentos e cadeiras de metal, exceto para veículos	NÃO
Partes e peças de metal para ferramentas manuais	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Partes e peças de metal para móveis	NÃO
Partes e peças de metal para serras manuais (armações, arcos, cabos, etc.)	NÃO
Partes e peças de vime, bambu e semelhantes para móveis	NÃO
Partes e peças para aparelhos de ar condicionado	SIM
Partes e peças para aparelhos de iluminação - exceto de plástico e vidro	SIM
Partes e peças para aparelhos elétricos para sinalização e alarme	NÃO
Partes e peças para aparelhos para tratamento térmico de materiais	NÃO
Partes e peças para aquecedores de água, à gás ou energia solar	NÃO
Partes e peças para assentos e cadeiras de madeira, exceto para veículos	NÃO
Partes e peças para assentos e cadeiras de materiais não especificados, exceto para veículos	NÃO
Partes e peças para bombas de ar ou de vácuo	NÃO
Partes e peças para bombas para líquidos, combustíveis e lubrificantes	NÃO
Partes e peças para cadeados, fechaduras e ferrolhos	NÃO
Partes e peças para fornos industriais elétricos e aparelhos semelhantes	NÃO
Partes e peças para fornos industriais não elétricos	NÃO
Partes e peças para lâmpada e tubos elétricos incandescentes, etc.	SIM
Partes e peças para máquinas de lavar louça para uso doméstico	SIM
Partes e peças para máquinas de lavar roupa para uso doméstico	SIM
Partes e peças para máquinas e aparelhos elétricos, não especificados	NÃO
Partes e peças para motores, pneumáticos ou à vapor	NÃO
Partes e peças para queimadores, fornalhas, grelhas e dispositivos semelhantes	NÃO
Partes e peças para reatores para lâmpadas e tubos de descarga	SIM
Partes e peças para refrigeradores ou congeladores (freezers) para uso doméstico	NÃO
Partes e peças para refrigeradores, congeladores e semelhantes para uso industrial e comercial	NÃO
Partes e peças para resistores elétricos	NÃO
Partes e peças para turbinas à gás; partes e peças para máquinas motrizes n.e.	NÃO
Partes e peças para turbinas a vapor	NÃO
Partes e peças para turbinas e rodas hidráulicas	NÃO
Partes e peças para válvulas, torneiras e registros	NÃO
Partes e peças para ventiladores e coifas para uso industrial	NÃO
Partes ou peças de motores a explosão ou de motores estacionários diesel ou semidiesel para máquinas ou equipamentos industriais	NÃO
Partes ou peças de outros tipos para montagem de semicondutores	NÃO
Partes ou peças para capacitores elétricos fixos, variáveis, ajustáveis	NÃO
Partes ou peças para circuitos integrados eletrônicos	NÃO
Partes ou peças para tubos de imagem, lâmpadas, tubos ou válvulas, eletrônicos, não especificados	NÃO
Partes ou peças, inclusive modulares, de qualquer material para bancos de veículos automotores	NÃO
Partes, guarnições e acessórios para bengalas, bengalas-assento, chicotes e artefatos semelhantes	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Partes, peças e acessórios para carrinhos e veículos semelhantes para bebê	SIM
Partes, peças e acessórios para instrumentos musicais	NÃO
Partes, peças e acessórios para veículos automotores, não especificados	NÃO
Partes, peças ou acessórios para bonecos, inclusive vestuário ou seus acessórios	SIM
Pás, inclusive as de uso doméstico	NÃO
Pastas de couro para documentos ou para estudantes	NÃO
Pastas de matérias fibrosas celulósicas, exceto de madeira	NÃO
Pastas mecânicas (quimitermomecânicas, termomecânicas) de madeira	NÃO
Pastas químicas de madeira para dissolução (cruas, semibranqueadas ou branqueadas)	NÃO
Pastas químicas de madeira, processo à soda ou sulfato, exceto pastas para dissolução	NÃO
Pastas químicas de madeira, processo sulfito, branqueadas ou não	NÃO
Pastas semiquímicas de madeira; pastas mecanoquímicas de madeira	NÃO
Patins para gelo e patins de rodas, inclusive os fixados em calçados	NÃO
Peças e acessórios para cadeiras de rodas e outros veículos para inválidos	NÃO
Peças e acessórios para máquinas para processamento de dados e suas unidades periféricas	NÃO
Peças e acessórios para o sistema de freios (pratos, tambores, cilindros, etc.), para veículos automotores	NÃO
Peças e acessórios para tratores agrícolas	NÃO
Peças e acessórios para tratores, exceto agrícolas	NÃO
Peças moldadas em pó metálico (sinterizadas) ou revestidas	NÃO
Peças ou acessórios para o sistema de direção ou suspensão, não especificados, para veículos automotores	NÃO
Peças ou acessórios para os sistemas de marcha ou transmissão, não especificados, para veículos automotores	NÃO
Peças ou acessórios, não especificados, para o sistema de motor de veículos automotores (blocos de cilindro, virabrequins, carburadores, válvulas, polias, juntas, etc.)	NÃO
Pedras preciosas ou semipreciosas sintéticas, mesmo trabalhadas, mas não enfiadas, montadas ou engastadas	NÃO
Peneiras e crivos manuais	NÃO
Pentes, travessas, grampos, rolos e artigos semelhantes para cabelos	NÃO
Pérolas cultivadas trabalhadas, exceto enfiadas, montadas ou engastadas	NÃO
Pias, cubas e lavatórios, banheiras e semelhantes de ferro e aço	NÃO
Pigmentos à água para acabamento de couros	NÃO
Pincéis e escovas para artistas, para aplicação de cosméticos e para usos semelhantes	NÃO
Pincéis e escovas para pintar, envernizar e para usos semelhantes; bonecas e rolos para pintar	NÃO
Piscinas de plástico	NÃO
Placas de circuito impresso montadas, para informática	NÃO
Placas de fundo para moldes	NÃO
Placas indicadoras, placas sinalizadoras e semelhantes; números, letras e sinais diversos de metal	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Plainas, formões, goivas e ferramentas manuais semelhantes, para trabalhar madeira	NÃO
Plaquetas ou pastilhas, varetas, pontas e objetos semelhantes, para ferramentas, não montados, de carbonetos metálicos sinterizados ou de ceramais ("cermets")	NÃO
Plotters, mesa digitalizadora, mouse e outras unidades de entrada ou de saída, não especificados	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em automóveis, camionetas ou utilitários	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em aviões	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em bicicletas e motocicletas	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em máquinas ou outros usos	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em motocicletas	NÃO
Pneumáticos novos de borracha, usados em ônibus e caminhões	NÃO
Pneumáticos recauchutados, reconicionados, remoldados ou recapados	NÃO
Pó de diamantes, de gemas (pedras preciosas ou semipreciosas) ou de pedras sintéticas	NÃO
Poltronas e sofás de vime, bambu e semelhantes, exceto para escritório	NÃO
Portas blindadas e compartimentos para casas-fortes	NÃO
Portas para veículos automotores	NÃO
Prateleiras de madeira	NÃO
Produção de artefatos estampados de metal; metalurgia do pó	NÃO
Protetores, bandas de rodagem amovíveis para pneumáticos (<i>camelbacks</i>) e "flaps" de borracha	NÃO
Quadros ou lousas para escrever ou desenhar	NÃO
Quebra-cabeças	SIM
Queimadores para alimentar fornalhas, de combustíveis líquidos	NÃO
Queimadores, fornalhas automáticas, grelhas mecânicas e dispositivos semelhantes	NÃO
Radiadores ou suas partes para veículos automotores	NÃO
Raquetes de tênis e raquetes semelhantes, mesmo não encordadas, exceto para tênis de mesa	NÃO
Reatores para lâmpadas ou tubos de descarga	SIM
Recipiente refrigerador, com circulação de fluido refrigerador	NÃO
Recipientes de ferro, aço ou alumínio com capacidade inferior a 300L, isotérmicos, refrigerados a nitrogênio líquido, utilizados para sêmen, sangue, tecidos biológicos ou similares	NÃO
Recipientes tubulares de alumínio para aerossóis, com capacidade igual ou inferior a 700 cm ³	NÃO
Recipientes tubulares flexíveis de alumínio	NÃO
Refrigeradores ou congeladores (freezers), inclusive combinados, para uso doméstico	SIM
Refrigeradores, vitrinas, câmaras frigoríficas e semelhantes para produção de frio para usos industrial e comercial	NÃO
Reservatórios, barris, tambores, caixas e recipientes semelhantes de alumínio, com capacidade não superior a 300 L	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Reservatórios, barris, tambores, latas (exceto para gases), de ferro e aço com capacidade igual ou superior a 50 L e inferior a 300 L, para embalagem ou transporte de produtos diversos	NÃO
Resfriadores de leite	NÃO
Resistores (resistências) elétricos, incluídos os reostatos ou potenciômetros, exceto resistências de aquecimento	NÃO
Rodízios, com rodas de qualquer material	NÃO
Rodos de borracha ou de outras matérias flexíveis	NÃO
Roupas de cama (colchas, cobertores, lençóis, etc.), de tecidos, quando não integradas à tecelagem	SIM
Sacos, sacolas e bolsas de papel, impressos	SIM
Secantes preparados	NÃO
Serras manuais	NÃO
Sinos, gonzos e artefatos semelhantes, não elétricos	NÃO
Sistemas de suspensão e suas partes, inclusive os amortecedores de suspensão para veículos automotores	NÃO
Soquetes para microestruturas eletrônicas	NÃO
Sucatas metálicas, não especificados	NÃO
Suportes (ganchos) para vestuário, para artefatos de tecido, para escovas, para chaves, etc.	NÃO
Tacos e frisos de madeira para assoalhos, forros de madeira, exceto de madeira folheada ou compensada	NÃO
Tanques elétricos para lavar roupas (tanquinho), para uso doméstico	SIM
Tecidos de algodão crus ou alvejados, exceto combinados	SIM
Tecidos de algodão crus ou alvejados, inclusive combinados	SIM
Tecidos de algodão tintos ou estampados, exceto combinados	SIM
Tecidos de algodão tintos, estampados ou tintos em fio, inclusive combinados	SIM
Tecidos de algodão, denominados "denim" com fios tintos em "índigo blue"	SIM
Tecidos revestidos ou impregnados, inclusive as entretelas	NÃO
Teclados para equipamento de informática	NÃO
Telas metálicas tecidas, de fios de ferro e aço, inclusive revestidas	NÃO
Telas preparadas para pintura	NÃO
Telas, grades e redes de fios de alumínio	NÃO
Telas, grades e redes de fios de cobre; chapas e tiras, distendidas, de cobre	NÃO
Telas, grades e redes de fios de níquel; chapas e tiras, distendidas, de níquel	NÃO
Terminais de autoatendimento bancário	NÃO
Terminais para automação comercial ou serviços	NÃO
Tesouras de podar, tesouras de tosquiar, tesouras-serrote ou ferramentas semelhantes	NÃO
Tesouras do tipo comum (costura, cozinha, unhas, etc.)	NÃO
Tesouras para usos profissionais (cabeleireiros, coreeiros, chapeleiros, etc.)	NÃO
Toalhas ou guardanapos de papel para mesas	NÃO
Tornos de apertar, sargentos e semelhantes	NÃO
Transcodificador ou conversor de padrões de televisão	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Triciclos, patinetes, carros de pedais ou outros brinquedos infantis de locomoção, motorizados	SIM
Triciclos, patinetes, carros de pedais ou outros brinquedos infantis de locomoção, não motorizados	SIM
Troféus, copos, taças e objetos comemorativos semelhantes, de metais comuns	NÃO
Tubos de imagem para receptores de televisão e monitores de vídeo; tubos de captação para câmeras de televisão; válvulas, lâmpadas e outros tubos	NÃO
Tubos isolantes e suas peças, para máquinas, aparelhos e instalações elétricas, exceto de cerâmica ou de plástico	NÃO
Turbinas à gás, não especificados	NÃO
Turbinas a vapor	NÃO
Turbinas e rodas hidráulicas	NÃO
Turbinas, motores e outros dispositivos eólicos	NÃO
Unidades de máquinas automáticas para processamento de dados, não especificados	NÃO
Unidades de memória (unidades de discos, unidades de fitas ou outras unidades semelhantes)	NÃO
Unidades fornecedoras de água ou sucos, inclusive bebedouros	NÃO
Unidades fornecedoras de bebidas carbonatadas	NÃO
Utensílios de madeira para mesa e cozinha, inclusive caixas para condimentos	NÃO
Válvulas de expansão termostáticas ou pressostáticas	NÃO
Válvulas de retenção	NÃO
Válvulas de segurança ou de alívio	NÃO
Válvulas e dispositivos semelhantes para transmissão óleo-hidráulicas ou pneumáticas	NÃO
Válvulas redutoras de pressão	NÃO
Válvulas solenoides	NÃO
Válvulas tipo borboleta	NÃO
Válvulas tipo esfera	NÃO
Válvulas tipo gaveta	NÃO
Válvulas tipo globo	NÃO
Válvulas tipo macho	NÃO
Válvulas, torneiras, registros e dispositivos semelhantes, não especificados - inclusive hidráulicos e pneumáticas	NÃO
Vaporizadores de toucador, suas armações e cabeças de armações; esponjas para aplicação de produtos de toucador	NÃO
Vassouras de qualquer material	NÃO
Vassouras mecânicas de uso manual, exceto as motorizadas	NÃO
Velas, pavios, círios e artigos semelhantes	NÃO
Ventiladores e coifas (exaustores) para uso industrial	NÃO
Vergalhões de aço ao carbono	NÃO
Vestuário e acessórios de borracha para segurança e proteção, exceto capacetes e luvas	NÃO
Vestuário, de couro natural ou reconstituído	NÃO
Virabrequins, eixos e mancais para máquinas industriais	NÃO

Prodlist (descrição)	Regulamentado?
Volantes ou polias para equipamentos industriais	NÃO
Volantes, barras ou caixas de direção para veículos automotores	NÃO

ANEXO 3. PLANEJAMENTO DAS ETAPAS DE ANÁLISE, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

Quadro 12. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Análise

Processo/Atividades	Nº de Colaboradores - Mês											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Análise de demanda	1	1										
Levantamento de dados		1	1	1	1							
1ª reunião com partes interessadas					1							
ANÁLISE Redação da AIR preliminar						1						
2ª reunião com partes interessadas						1						
Tomada de subsídios							1	1				
3ª reunião com partes interessadas									1			
Redação do relatório final da AIR										1		
Processo decisório												1
Tempo total/Recursos humanos	11 meses / 1 colaborador para cada análise											

Quadro 13. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Desenvolvimento

Processo/Atividades	Nº de Colaboradores - Mês											
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Análise dos insumos	2											
Formação da Comissão Técnica		2	2									
Análise da base normativa		2										
Reunião com especialistas			2									
DESENVOLVIMENTO Visita técnica aos fabricantes			2									
Visita técnica aos laboratórios			2									
Reuniões com Comissão Técnica				2		2					2	
Elaboração da Portaria de CP				2	2	2	2					
Consulta Pública								2	2			
Divulgação da Consulta Pública								2	2			
Consolidação da CP										2		
Elaboração da Portaria definitiva											2	
Publicação da Portaria definitiva												2
Tempo total/Recursos humanos	12 meses / 2 colaboradores para cada medida											

Quadro 14. Tempo e recursos humanos envolvidos no processo de Implementação

Mês	Atividades do processo de Implementação		
	Monitoramento de OAC acreditados ou em processo de acreditação	Monitoramento da adesão do setor produtivo	Outras ações (divulgação e suporte à Ouvidoria e ao controle de mercado)
24			Quando demandado
25			Quando demandado
26			Quando demandado
27	2	2	Quando demandado
28			Quando demandado
29			Quando demandado
30			Quando demandado
31	2	2	Quando demandado
32			Quando demandado
33			Quando demandado
34			Quando demandado
35	2	2	Quando demandado
36			Quando demandado
37			Quando demandado
38			Quando demandado
39	2	2	Quando demandado
40			Quando demandado
41			Quando demandado
42			Quando demandado
43	2	2	Quando demandado
44			Quando demandado
45			Quando demandado
46			Quando demandado
47	2	2	Quando demandado
48			Quando demandado
49			Quando demandado
50			Quando demandado
51	2	2	Quando demandado
52			Quando demandado
53			Quando demandado
54			Quando demandado
55	2	2	Quando demandado
56			Quando demandado
57			Quando demandado
58			Quando demandado
59	2	2	Quando demandado
Tempo total/Recursos humanos		36 meses / 2 colaboradores para cada medida	

Mês	Implementação do PAC (Nº de Colaboradores)			
	Monitoramento e acompanhamento junto à Cgcre dos processos de acreditação de OAC e laboratórios	Monitoramento e acompanhamento da adesão do setor ao Setor	Treinamento da RBMLQ-I	Demais ações de divulgação do Programa
24				
25				
26				
27				
28				
29	2	2		2
30				
31				
32				
33				
34				
35	2	2	2	2
36			2	
37				
38				
39				
40				
41	2	2		2
42				
43				
44				
45				
46				
47	2	2		2
48				
49				
50				
51				
52				
53	2	2		2
54				
55				
56				
57				
58				
59	2	2		2