

Melhoria da governança regulatória: experiências federais

Relatório de pesquisa

Julho de 2025



ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO



MELHORIA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA: EXPERIÊNCIAS FEDERAIS

RELATÓRIO DE PESQUISA

Núcleo Público da Escola de Direito da FGV Direito SP

(Mestrado e Doutorado Profissional)

FGV Direito SP

André Rosilho (coordenador)

Camila Castro Neves

Francisco de Andrade Figueira

Jéssica Loyola

João Domingos Liandro

Roberto Moraes Dias

Apoio da Fiesp

Flavio Unes (Diretor Jurídico Titular)

Isabela Maiolino (Coordenadora do Departamento Jurídico)

Julho de 2025

Apresentação

Em 2023, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) celebraram Acordo de Cooperação Técnica – ACT nº 63/2023, com o objetivo de fomentar a participação qualificada da indústria no ciclo regulatório e promover a melhoria do ambiente de negócios no país.

Tal instrumento prevê a colaboração mútua na realização de pesquisas, estudos, eventos de capacitação e outras ações voltadas à disseminação de boas práticas regulatórias, à proposição de estratégias para aperfeiçoar atos normativos e à redução do Custo Brasil.

Como parte das iniciativas previstas no ACT, a FIESP, em parceria com a Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), conduziu a presente pesquisa no âmbito do Programa de Doutorado e Mestrado Profissional. Este estudo tem como finalidade contribuir para o debate sobre a governança regulatória no país, a partir da análise qualitativa de experiências concretas na administração pública federal.

A pesquisa parte de um diagnóstico amplamente reconhecido: o peso e a complexidade da regulação, somados a altos custos de conformidade e à baixa coordenação institucional, impactam diretamente a competitividade, a inovação e a produtividade da indústria. Ao mesmo tempo, a regulação é instrumento indispensável para a proteção do interesse público, organização dos setores econômicos e o fortalecimento de padrões de segurança, qualidade e sustentabilidade. O desafio está em encontrar um equilíbrio que assegure a efetividade das normas sem impor entraves desnecessários à livre iniciativa e à eficiência econômica.

Este relatório busca oferecer subsídios técnicos para que políticas públicas e processos regulatórios possam ser aprimorados em ambientes normativos mais eficientes, previsíveis e transparentes, capazes de apoiar o desenvolvimento da indústria brasileira, além de fornecer bases para futuros projetos a serem desenvolvidos pelas instituições parceiras.

SOBRE A PESQUISA

O Brasil, uma Federação com autonomia municipal, tem centenas de milhares de núcleos de poder que, por meio de leis e atos administrativos, interferem a cada instante na atuação privada. Em paralelo, inúmeras autoridades judiciais, invocando interesses públicos variados, editam decisões que afetam a efetividade da ordenação pública e oneram agentes econômicos, em detrimento da sua liberdade empresarial.

Há uma percepção generalizada de que o peso da regulação pública — muitas vezes de eficácia duvidosa — é cada vez maior e inibe o empreendedorismo, a inovação, a livre competição e os avanços de produtividade.

As ordenações estatais sobre a economia — isto é, o exercício do poder de polícia sobre a liberdade econômica e sobre a propriedade — são importantes. Exemplos de manifestações do poder de polícia são as exigências de licenças e autorizações prévias para ações da vida privada por razões de organização econômica setorial ou mesmo urbanísticas, de segurança, de ordenação dos transportes, sanitárias, ambientais etc., bem como o consequente exercício do poder de fiscalizar e de aplicar sanções administrativas. Ocorre que também as ordenações estatais sobre a econômica precisam ser disciplinadas. Afinal, a livre iniciativa é um valor constitucional (CF, art. 1º, IV e art. 170, *caput*).

É preciso aumentar a qualidade do processo de ordenação, incrementando a eficácia quanto às finalidades públicas e eliminando interferências e exigências que não deviam existir ou que já tenham perdido utilidade, as que não gerem bons resultados (por serem improdutivas, limitarem de modo indevido a competição entre agentes econômicos ou afetarem a eficiência econômica, p.ex.) ou ainda que, por excessos de burocracia, incentivem a corrupção.

Para isso acontecer é preciso, de um lado, que o poder público, antes de editar medidas de ordenação sobre a economia, procure avaliar seus impactos e mitigá-los tanto quanto possível. De outro lado, é preciso que, periódica e obrigatoriamente, todas as medidas estatais de ordenação sobre a liberdade econômica passem por avaliação efetiva, dando base técnica para sua revisão pelas autoridades, com ampla participação dos afetados e beneficiados. É preciso, em suma, fazer com que a cultura da avaliação de medidas de ordenação sobre a economia seja absorvida pela administração pública ordenadora.

A preocupação com os impactos econômicos da regulação é uma tendência, no Brasil e no mundo¹. Tem sido cada vez mais comum normas exigirem de órgãos e entes que, (1) ao elaborarem

1 Nos Estados Unidos, a obrigação de examinar os custos e benefícios das medidas regulatórias vigora desde a Executive Order 12.291, expedida pelo presidente Ronald Reagan há mais de 40 anos, em 1981. Esta EO exigia a revisão de todas as medidas que tivessem um efeito anual na economia de 100 milhões de dólares ou mais. Nos 12 anos em que esteve em vigor, ela garantiu a revisão de mais de 25 mil medidas regulatórias. A EO 12.291 foi substituída no governo do presidente Bill Clinton e reformada em todos os governos posteriores (Bush, Obama e Trump). Sobre as Executive Orders através da história, cf.: Cary Coglianese, *Moving Forward with Regulatory Lookback*. Yale Journal on Regulation, Vol. 30:57, 2013. Conferir também o portal de transparência americano <https://www.reginfo.gov/>. Já sobre a experiência europeia

propostas de atos normativos, façam estudos de seus impactos e possíveis benefícios (análise de impacto regulatório); (2) façam revisões das obrigações e custos exigidos dos agentes econômicos por normas específicas (avaliação de resultado regulatório) e atualizem, periodicamente, o conjunto total dos atos normativos, confirmando se ainda são pertinentes ou eficientes (atualização do estoque regulatório); e (3) sejam mais transparentes durante os processos normativos, recebendo comentários por escrito (consultas públicas) e em sessões orais (audiências públicas) antes de aprovar novas regras, e divulguem, a cada ano, a agenda com temas que espera aprovar ou revisar (agenda regulatória).

No caso da análise de impacto regulatório, a obrigação de avaliação se traduz em exigência de promoção de estudos que estimem e dimensionem as consequências positivas e negativas da medida em questão e de suas eventuais alternativas, antes de decidir pela sua emissão. Também servem a esse propósito as consultas públicas e audiências públicas, porque dão, aos entes privados, a oportunidade de levantar novas informações e de comentar sobre possíveis estimativas ou premissas incorretas nos estudos elaborados pelo governo.

No caso das avaliações de resultado regulatório e das atualizações de estoque regulatório, a obrigação veicula uma revisão das mais diversas medidas regulatórias, em face também dos efeitos e custos que elas geram na economia. A vantagem deste procedimento (*regulatory lookback*) está precisamente no fato de que as iniciativas regulatórias podem ser examinadas com base em dados reais observados, e não apenas com base em estimativas e premissas de efeitos esperados.

Nesse sentido, uma série de diplomas normativos, legais e infralegais, têm procurado obrigar ou estimular a adoção de medidas de avaliação prospectiva e retrospectiva.

Em 2007 — dez anos após as primeiras agências terem sido criadas — o governo federal iniciou um programa de melhoria incremental da regulação. Instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), encomendou estudos e organizou seminários para servidores de agências reguladoras sobre temas como a análise de impacto regulatório. Algumas agências logo adotaram estes instrumentos — p.ex., a ANVISA, que institui um programa de melhoria do processo de regulamentação com a Portaria n. 422 de 2008. Outras agências foram aos poucos assumindo as novas ferramentas.

Após mais dez anos de investimento em melhorias incrementais, optou-se por consolidar os instrumentos de regulação no plano legal.

Em 2019, foi editada a Lei 13.848 (Lei Geral de Agências Reguladoras), que tornou obrigatório o uso de agenda regulatória, consulta pública e análise de impacto regulatório. Também em 2019, foi aprovada a Lei 13.874 (Lei de Liberdade Econômica), que estabeleceu o dever de certas propostas de atos normativos serem antecedidas de análise de impacto regulatório para todos os órgãos que

a respeito da revisão regulatória, a Comissão Europeia disponibiliza uma página virtual com alguns documentos sobre o que se convencionou chamar de “Better Regulation Initiative”: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.

publicassem atos normativos de interesse geral com impacto econômico. O Decreto 10.139, de 2019 (hoje revogado pelo Decreto 12.002, de 2024), por sua vez, dispôs sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decretos editados por órgãos e entes da administração federal.

Preocupados com o tema, os deputados Alessandro Molon e Eduardo Cury propuseram, em 2019, o projeto de lei 4888, baseado em proposta acadêmica, elaborada pelo Núcleo Público da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, voltada a reformar as bases jurídicas da regulação e de sua governança nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal.² A ideia do projeto é que uma lei, com breves dispositivos, impeça o exercício descontrolado da função estatal de ordenar a vida econômica privada, evitando a ineficácia da regulação e as capturas, além de garantir o ambiente vital para a atuação dos agentes econômicos, que são regidos pelo direito privado.

O Brasil tem experiência acumulada relevante com instrumentos que abrem espaços para que potenciais afetados pela regulação econômica manifestem seus pontos de vista antes da tomada de decisões – seja para a edição de normas novas, seja para a revisão de estoques regulatórios (consulta pública, audiência pública, análise de impacto regulatório, análise de resultado regulatório etc.). Como tem sido essa experiência? As regras aprovadas em lei e em decretos estão sendo observadas e estão gerando melhorias materiais na regulação? Quais desafios têm sido enfrentados por reguladores e regulados em relação ao uso de tais instrumentos? Quais lições podem ser extraídas da prática? Como avançar no debate sobre aprimoramento da atividade regulatória no Brasil?

A presente pesquisa está inserida no espaço aberto por essas questões. Seu objetivo geral é colaborar com a agenda de melhoria da governança regulatória a partir da análise qualitativa de dois casos da administração pública federal – um relacionado a medidas regulatórias de natureza prospectiva (processo de elaboração da Resolução ANM 122, de 2022, que procurou disciplinar a atividade sancionatória no campo da mineração) e outro relacionado a medidas regulatórias de natureza retrospectiva (revisão do estoque regulatório do Inmetro ocorrida após a edição do Decreto 10.139, de 2019, e utilização da ARR pelo Instituto).

PANORAMA SOBRE O ESTUDO DE CASO DA ANM

A análise do processo conduzido pela ANM na elaboração e revisão da Resolução 122 evidenciou déficit de coordenação no âmbito do Poder Executivo (entre administração central e agência reguladora), fato esse que parece estar na origem do principal desafio enfrentado pela ANM quando da elaboração da Resolução 122, de 2022: o curto prazo para regular – decreto federal havia estabelecido prazo de 180 dias para que a ANM aprovasse nova resolução sobre fiscalização e sanção (tema sensível e de alta relevância para o setor produtivo). Premida pelo prazo, a agência optou por dispensar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) com base em urgência e concedeu prazos reduzidos para a participação social em audiência pública.

2 A íntegra do projeto de lei pode ser visualizada aqui: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1802776&filename=PL%204888/2019.

Ao final do processo de aprovação das novas regras, ficou evidente que havia desalinhamento entre as expectativas do mercado e o conteúdo do ato normativo editado. Como resposta, já com a nova norma em vigor, a ANM reabriu processos de participação social e promoveu alterações em aspectos relevantes da resolução. Assim, em vez de um diálogo prévio robusto e da devida maturação das contribuições recebidas antes de sua edição, a ANM precisou recorrer a ajustes posteriores, valendo-se de diferentes métodos de participação social para mapear e corrigir problemas no regramento inicial ou mitigar a ausência de diálogo prévio com o setor regulado.

O estudo do caso da ANM permitiu concluir que (1) é preciso aumentar a colaboração entre agências e governo central no planejamento da atividade normativa.

Há elementos que permitem afirmar que a urgência para disciplinar tema sensível e complexo teve relação com falhas na comunicação entre o governo federal centralizado e a ANM. A valorização da agenda regulatória, com uma abordagem mais integrada e coordenada, poderia ter contribuído para evitar o processo normativo açodado. Ao aumentar a colaboração com outros órgãos do governo federal (principalmente a administração federal central), as agências e o governo federal teriam, em tese, a possibilidade de convergir para objetivos comuns, evitando sobrecarga de trabalho e assegurando uma atividade normativa regulatória mais previsível e eficiente.

O estudo do caso da ANM também permitiu concluir que (2) é preciso zelar para que agências que pedem dispensa de AIR por urgência observem o dever de realizar avaliação de resultado regulatório, conforme determina o Decreto 10.411, de 2020. A ANM dispensou a análise de impacto regulatório, mas optou por não realizar avaliação de resultado regulatório.

O estudo do caso da ANM permitiu concluir, ainda, que (3) os instrumentos de participação social são importantes ferramentas para a agência endereçar preocupações de agentes econômicos e aprimorar minutas de atos normativos. O caso revela, contudo, que os instrumentos de participação social não podem ser usados como substitutos da análise de impacto regulatório.

Ao dispensar a AIR e conceder poucos dias para a manifestação por escrito de agentes econômicos, a ANM acabou, na prática, limitando o potencial desses dois importantes instrumentos de melhoria regulatória. Percebendo o desconforto do setor com o ato normativo oriundo desse processo, a agência decidiu realizar novas rodadas de participação social e colher novas contribuições dos regulados. O processo de elaboração e revisão da norma foi marcado por insegurança jurídica, suscitando questionamentos em vias judiciais.

PANORAMA SOBRE O ESTUDO DE CASO DO INMETRO

A pesquisa revelou que o esforço do Inmetro para rever seu estoque regulatório levou a uma redução de 70% dos atos normativos ligados a programas de conformidade (de 491 para 145 atos), via revogação e consolidação. No entanto, evidenciou-se dificuldade quanto ao uso de instrumentos voltados à melhoria da regulação.

Durante todo o período dos trabalhos de revisão do estoque regulatório, não houve, por exemplo, um único caso precedido de AIR. Em algumas situações, a AIR foi considerada inaplicável. Em outras, em que a AIR era aplicável, ela foi dispensada mediante processo, com a devida motivação. Houve casos, ainda, em que a AIR, apesar de aplicável, foi dispensada pelo Inmetro sem a prévia abertura de processo de dispensa.

A consulta pública, por sua vez, foi usada com frequência pelo Inmetro. No entanto, em muitas situações o instrumento parece ter sido manejado com o intuito de compensar a ausência de AIR.

A percepção geral é de que o déficit de pessoal e de estrutura interna do Inmetro para lidar com os altos custos da regulação — problema este relatado nos processos administrativos — condicionaram o órgão a tomar decisões menos onerosas para lidar com a imposição trazida pelo Decreto 10.139, de 2019 — que determinou a revisão e a consolidação do estoque regulatório (atos normativos inferiores a decreto) de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O déficit de pessoal e de estrutura interna também parece ter comprometido a qualidade dos relatórios de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) elaborados pelo Inmetro — um único servidor foi responsável pela elaboração de todos os relatórios divulgados. A ausência de dados e informações sistematizadas impediu tanto a identificação clara do problema regulatório que a norma avaliada pretendia solucionar quanto a aplicação de métodos adequados para comparar, em termos de custos e benefícios, os cenários com e sem a regulação.

A experiência do Inmetro revela que é essencial fortalecer a capacidade institucional dos órgãos e entidades públicas para que avaliações retrospectivas possam ser eficientes e produzir resultados concretos relevantes.

Os desafios ao aprimoramento da governança regulatória no Inmetro passam, ainda, pela complexidade do seu arcabouço normativo, composto por regulamentos estabelecidos para cada objeto, resultando em um número muito grande de normas a serem atendidas pelo setor produtivo.

A pesquisa revelou receio de gestores do Inmetro de revogar regulamentos sobre produtos considerados obsoletos ou que já não circulam no mercado. O risco de eventual questionamento ou responsabilização parece inibir movimento para desregular.

Visando superar gargalos institucionais, o Inmetro propôs a criação do que chamou de Novo Modelo Regulatório (Portaria Inmetro 30, de 2022). Entre as propostas, destaca-se a redução do estoque regulatório, com a revogação de regulamentos técnicos sobre produtos de menor risco; a focalização da atuação do Inmetro, por meio do monitoramento ativo de problemas regulatórios e o foco na resolução desses problemas; a ampliação da cobertura regulatória por meio de normas mais abrangentes; e a flexibilização da regulação, com maior abertura à experimentação. No entanto, até o momento, não há registro da adoção de medidas concretas para a efetivação do Novo Modelo Regulatório.

SUMÁRIO

PARTE I – ESTUDO DE CASO ANM	10
INTRODUÇÃO	10
1. O QUE ESTAMOS OLHANDO: POR QUE A ANM E A RESOLUÇÃO 122?	12
1.1. Quais os instrumentos de participação popular utilizados pela ANM?	12
1.2. Por que olhar para os instrumentos de participação popular no contexto da Resolução 122?	15
1.3. Medidas Cautelares.	20
1.4. Multas e Dosimetria na Aplicação de Sanções	20
1.5. Processo Sancionador	21
2. COMO ESTAMOS OLHANDO: METODOLOGIA DE PESQUISA	22
2.1. Mapeamento de documentos de acesso público	23
2.2. Análise de documentos e fixação de variáveis de análise dos temas discutidos.	23
2.3. Análise dos materiais de grupo de trabalho	24
2.4. Conversas com atores relevantes.	24
3. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 1: A PRIMEIRA AUDIÊNCIA PÚBLICA	24
3.1. Participação na Audiência.	25
3.2. Tipos de Contribuições e Respostas da ANM	26
3.2.1. Cautelares (Apreensão de Minérios, Bens e Equipamentos)	27
3.2.2. Processo Sancionador	27
3.2.3. Penalidades e Dosimetria	28
3.2.4. Outros	31
3.3 As respostas podem ser consideradas “proforma”?	32
4. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 2: A TOMADA DE SUBSÍDIOS	34

5. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 3: AS REUNIÕES PARTICIPATIVAS	36
6. BALANÇO GERAL: COMO A ANM UTILIZOU AS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO?	39
6.1. A Resolução ANM 136/2023.	40
6.2. A abertura da audiência pública 3/2024.	43
7. CONCLUSÃO PARCIAL	46
Referências do caso ANM	50
PARTE II – ESTUDO DE CASO INMETRO.	52
INTRODUÇÃO	52
1. PANORAMA SOBRE O INMETRO E SEUS INSTRUMENTOS DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO	52
1.1. Competência normativa e relevância institucional do Inmetro	52
1.2. Normas específicas do Inmetro sobre revisão de estoque regulatório	54
1.3. A resposta do Inmetro ao Decreto federal 10.139, de 2019	55
2. METODOLOGIA DE PESQUISA	57
3. MELHORIA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA E A EXPERIÊNCIA DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO DO INMETRO	59
3.1. Notas gerais sobre instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória na consolidação de atos normativos do Inmetro.	59
3.2. Notas gerais sobre os instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação na revogação de atos normativos do Inmetro	61
3.3. Síntese sobre o uso de instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação na revisão do estoque de normas do Inmetro	64
4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE REVOGAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS. ..	65
4.1. Processos sobre revogação de atos normativos	65
4.1.1. Processos sobre revogação para remover atos normativos ineficazes	65
4.1.2. Processos sobre revogação de atos normativos para desregulamentar objetos	65

4.1.3. Processos sobre revogação de atos normativos para desonerar a prática regulatória	68
4.2. Processos sobre consolidação de atos normativos	71
4.3. Conclusão parcial	73
4.3.1. Casos de consolidação	73
4.3.2. Casos de revogação	73
5. ANÁLISE DO HISTÓRICO DAS AVALIAÇÕES DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARRS) CONDUZIDAS PELO INMETRO E O NOVO MODELO REGULATÓRIO DO INMETRO, PREVISTO NA PORTARIA INMETRO 30, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022.	74
5.1. Avaliação de resultado regulatório (ARR)	74
5.2. Novo Modelo Regulatório	80
5.2.1. Crítica ao modelo do Inmetro: por que mudar?	82
5.2.2. O que foi feito até agora?	84
Referências do caso Inmetro	85
REFLEXÕES BASEADAS NOS ESTUDOS DE CASO	87
1) Do rol de instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória, a ANM e o Inmetro utilizaram apenas os menos onerosos e mais difundidos na experiência jurídica brasileira	87
2) A ANM procurou compensar a ausência de AIR e ARR com o uso de outros instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória	89
3) Há indícios de que seja preciso pensar no desenvolvimento de AIR e ARR simplificadas	90
4) A valorização da agenda regulatória (pelo regulador, pelo Executivo central e pelo Legislativo) pode mitigar problemas (principalmente relacionados a urgências)	91
5) Reguladores precisam ter conforto para não regular, regular de modo mais brando ou desregular	92

PARTE I – ESTUDO DE CASO ANM

INTRODUÇÃO

O estudo de caso analisa o uso de instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória – tais como audiência pública, consulta pública, análise de impacto regulatório e análise de resultado regulatório – no processo de elaboração e revisão da Resolução 122, de 2022 (“Resolução 122”), editada pela Agência Nacional de Mineração (“ANM”). A Resolução 122 disciplina os procedimentos de apuração de infrações, sanções e definição de valores de multas aplicáveis em casos de descumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral.

A escolha da Resolução 122 para a elaboração de estudo de caso sobre instrumentos de participação popular na regulação não é aleatória. O diploma é fruto de esforço singular da ANM – agência criada apenas em 2017 – para compatibilizar o dever de manejar instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória com a urgência, derivada de lei e de ato do Executivo central, para disciplinar tema sensível e central para agentes regulados (sanções). O processo de elaboração da Resolução 122 é porta de entrada para reflexão sobre desafio comum a reguladores em geral: como produzir normas a partir de boas práticas de regulação em ambientes de elevado estresse regulatório?

A ANM, instituída pela Lei 13.575, de 2017, tem a função de criar regras e incentivos para o setor da mineração, visando a promover o uso racional dos recursos minerais, gerando riquezas e bem-estar para a sociedade. Para tanto, tem de harmonizar interesses de agentes econômicos relevantes (mineradores), do poder concedente (governo) e de entes afetados pela mineração (cidadãos, municípios, associações, dentre outros).

Decorre da lei 13.575, de 2017, o dever de a agência realizar análise de impacto regulatório previamente à “*adoção das propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos*” e de realizar “*consulta ou (...) audiência pública*” (art. 15, caput e §§ 2º e 3º). Tais deveres são reforçados pela Lei Geral de Agências Reguladoras (Lei 13.848, de 2019) (arts. 6º e 9º).

A Resolução ANM 122 objetivou estabelecer mecanismos eficazes e proporcionais de *enforcement*, com vistas a ampliar o grau de conformidade do setor regulado em relação às normas setoriais. A edição do diploma foi motivada por alterações promovidas no Código de Mineração (Decreto-Lei 227, de 1967) e no seu regulamento (Decreto 9.406, de 2018), por meio da Lei 14.066, de 2020, e dos Decretos 10.965, de 2022, e 11.197, de 2022, que trouxeram novos parâmetros para aplicação de sanções diante da inobservância das obrigações decorrentes da legislação minerária.

A ANM, então, instituiu o projeto de “*Regulamentação do processo administrativo sancionador da ANM*”, constante no Eixo Temático 1 da Agenda Regulatória ANM 2022/2023, com vistas à adequação das normas regulatórias em face das referidas alterações. Diante da urgência de regulamen-

tação do tema, a proposta elaborada pelo grupo de trabalho da agenda regulatória foi objeto de dispensa de Análise de Impacto Regulatório (“AIR”).

A minuta de resolução elaborada foi submetida ao processo de participação e controle social, primeiramente na modalidade audiência pública. Na fase de análise de contribuições, no entanto, a ANM verificou a necessidade de dar continuidade ao diálogo com o setor regulado, com vistas à identificação da necessidade de eventuais ajustes e aprimoramentos da resolução. Por conseguinte, o art. 68 da referida norma estabeleceu o fator redutor de 60% dos valores das multas aplicáveis a infrações consideradas de menor nível de gravidade.

Posteriormente, no processo de revisão da norma³, a ANM recorreu a múltiplos instrumentos de participação popular, incluindo a tomada de subsídios ocorrida entre 20 de dezembro de 2022 e 2 de fevereiro de 2023, entremeada pela condução de 6 reuniões participativas, nos dias 24 a 26 de janeiro 2023. Mais recentemente, foi realizada nova audiência pública, com sessão virtual no dia 2 de outubro de 2024 e recebimento de contribuições até o dia 4 de novembro.

Confira-se a linha do tempo do processo de revisão da norma:

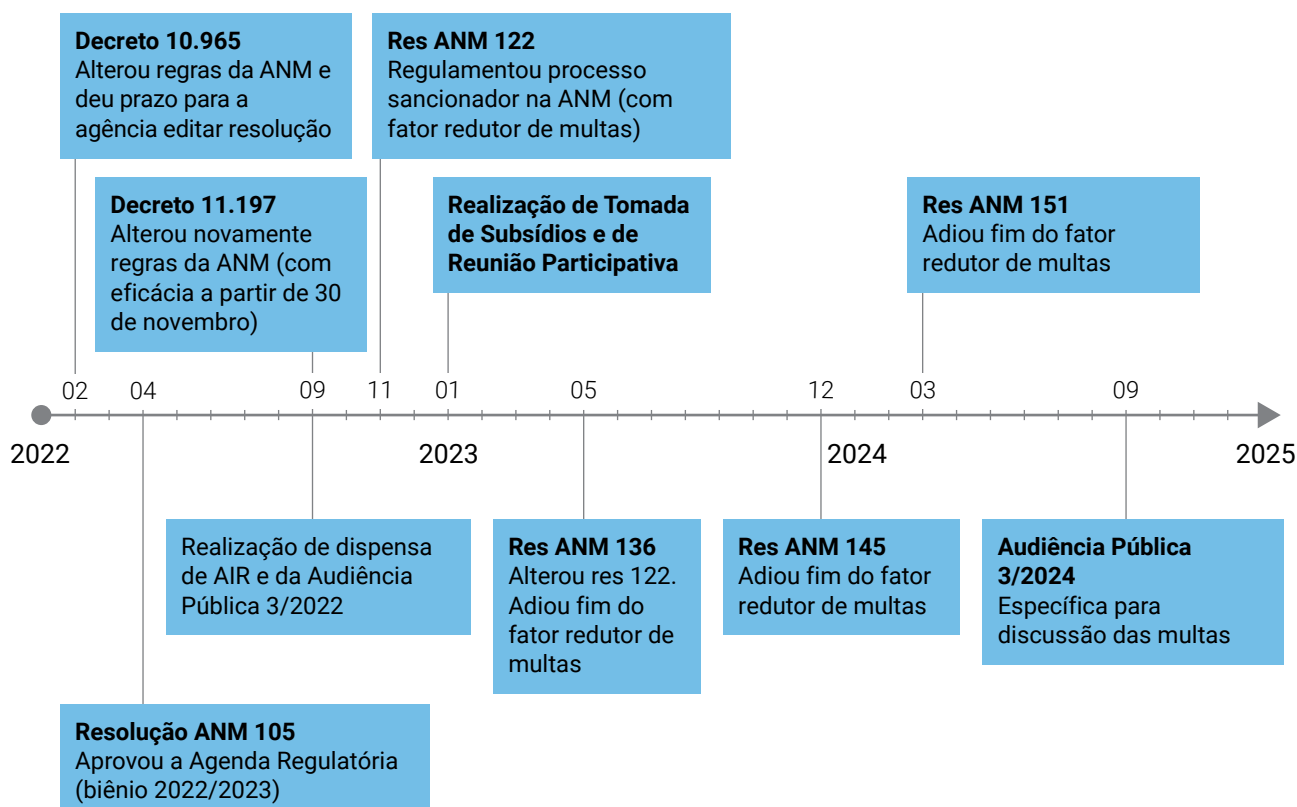


Figura I – Linha do tempo
Fonte: elaboração própria

3 O processo de revisão da norma não foi concluído até o término da elaboração do presente relatório.

1. O QUE ESTAMOS OLHANDO: POR QUE A ANM E A RESOLUÇÃO 122?

1. 1. Quais os instrumentos de participação popular utilizados pela ANM?

A ANM é a agência reguladora federal mais recente e desempenha papel central na regulação do setor de mineração, operando em consonância com a legislação federal, como o Código de Mineração (Decreto-Lei 227, de 1967), e as políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, ao qual está vinculada⁴. Embora o Ministro de Estado de Minas e Energia detenha a competência para decidir sobre requerimentos e outorgar concessões de lavra⁵, a ANM é incumbida de ampla gama de prerrogativas relacionadas aos direitos de exploração mineral⁶. Entre suas atribuições, destaca-se o estabelecimento de normas e padrões para o aproveitamento dos recursos minerais, a definição dos requisitos necessários para a obtenção de títulos minerais⁷, e a expedição desses títulos.

Além disso, compete à ANM a fiscalização das atividades de mineração, englobando desde a vistoria e autuação de infratores até a interdição e paralisação de atividades, a imposição de sanções, a formalização de termos de ajuste de conduta, bem como a constituição e cobrança de créditos decorrentes dessas ações⁸. Tal função fiscalizadora é crucial para o estudo que se segue, focado nas recentes alterações das regras de fiscalização e na aplicação de penalidades pela agência.⁹

No desempenho de suas atribuições, a ANM dispõe de quatro instrumentos de participação e controle social previstos em seu regimento interno¹⁰: (i) audiência pública, (ii) consulta pública, (iii) reunião participativa e (iv) tomada de subsídios¹¹. Segundo o regimento interno da agência, esses instrumentos são vocacionados, de forma mais ampla, a organizar o processo de coleta de contribuições da sociedade, com a reunião participativa e a tomada de subsídios servindo como base

4 Artigo 2º da Lei 13.575, de 2017.

5 Lei 13.575, de 2017, artigo 3º, I, II e III.

6 Idem, artigo 2º, II.

7 Lei 13.575, de 2017, artigo 2º, VI

8 Lei 13.575, de 2017, artigo 2º, XI.

9 Confira-se depoimento de servidor da ANM sobre o contexto no qual a agência foi criada:

“(…) A ANM, como os senhores sabem, a agência, em relação à criação, é a mais nova das agências reguladoras. Foi criada logo após o desastre de Mariana e, com dois meses de agência instituída, teve o acidente de Brumadinho. Foi uma agência criada sem concurso público, então se aproveitou todo o corpo técnico do antigo DNPM, o que gerou uma situação um pouco curiosa. Você tem uma agência reguladora com reguladores que não fizeram concurso com foco em regulação, ou seja, os reguladores não têm conhecimento, pelo menos testado, e capacitação em regulação. É uma situação bem peculiar da ANM. Então, veja o que foi feito à época. Buscou-se para os cargos pontuais da recém-criada Superintendência de Regulação pessoas de fora, que tivessem esse know-how, tivessem expertise em regulação.”

10 Resolução ANM 181, de 3 de outubro de 2024.

11 Regimento Interno ANM, artigo 120.

para a construção de conhecimento e desenvolvimento de propostas, enquanto a audiência e a consulta pública são utilizadas na formulação da proposta final de ação regulatória¹².

A audiência e a consulta públicas devem ser abertas ao público, ao passo que a reunião participativa e a tomada de subsídios podem ser restritas a convidados. Além disso, as primeiras exigem que contribuições sejam divulgadas ao público até 10 dias após o evento (data da audiência ou data do término da consulta pública), enquanto as segundas, embora não necessitem de divulgação imediata, devem estar incluídas no relatório final da agência (artigos 122 e 123 do Regimento Interno).

A Lei 13.575, de 2017, estabelece que as propostas de atos normativos que impactem de forma substancial e direta os direitos dos agentes econômicos do setor de mineração devem ser submetidas à consulta ou audiência pública (artigo 12). Além da minuta proposta, também devem ser disponibilizados para consulta ou audiência pública o estudo de análise de impacto regulatório e a deliberação da diretoria que atesta a adequação da medida (artigo 15). Redação semelhante está presente no Regimento Interno da ANM (artigo 105, *caput* e parágrafos 2º e 3º).

Todavia, a própria ANM entende que a audiência pública e a consulta pública não são obrigatórias em casos como: (i) revogação, revisão simples, alteração formal ou consolidação de normas vigentes; (ii) edição de normas de organização interna ou de mera aplicação de determinações legais e contratuais; (iii) edição de normas que não criem obrigações ou afetem direitos; e (iv) urgência justificada, caracterizada pela existência de risco iminente, grave dano ou prazo definido em instrumento legal superior (artigo 121 do Regimento Interno).¹³

Abaixo, apresenta-se um quadro comparativo dos instrumentos de participação popular na ANM:

12 Idem.

13 Em conversa com servidor da ANM, foi destacado que houve uma preocupação da agência em alterar o regimento interno para prever procedimentos de participação popular e, mais do que isso, para implementá-los. Confira-se: "(...) fizemos a alteração do regimento interno da ANM para incluir toda a parte, todo o capítulo específico de processo de participação e controle social, regulamentando a audiência pública e a consulta pública. Trouxemos algo bem semelhante ao que a ANTT já fazia, além de incluir a previsão de tomada de subsídios e reuniões participativas. Estabelecemos toda a parte de análise de impacto regulatório. Conseguimos, a duras penas, porque hoje a agência reguladora tem o maior déficit de servidores da ANM, com apenas 30% dos cargos previstos em lei ocupados. Com muita determinação, conseguimos alocar mais cinco servidores de outras áreas, e nossa gerência ficou com sete pessoas no total. Assim, conseguimos estruturar também um modelo de análise de impacto regulatório. Realizamos vários cursos de capacitação, mais de dez, em parceria com a ENAP, para capacitar os servidores da casa em análise de impacto regulatório. Enfim, enfrentando todos os obstáculos e dificuldades, conseguimos estruturar a agência com o mínimo necessário de governança."

Instrumento	Características	Participantes	Exigibilidade	Procedimento
Audiência pública	Agência convoca para formar juízo e tomar decisões sobre minutas de atos normativos e outras decisões relevantes que afetem substancial e diretamente direitos de agentes econômicos do setor. (Regimento Interno da ANM, Artigo 126)	Aberta ao público	Obrigatória para aprovação de ação regulatória ou de ato normativo de interesse geral	<ul style="list-style-type: none"> - 5 dias úteis antes: publicação no DOU - 10 dias úteis após: publicação das contribuições recebidas - 30 dias úteis após deliberação da Diretoria: publicação da análise das contribuições
Reunião participativa	Agência convida interessados a participarem oralmente ou por escrito sobre matéria objeto de discussão. (Regimento Interno da ANM, Artigo 131)	Aberta ao público ou restrita a convidados	Facultativa. Para construir conhecimento e desenvolver propostas, segundo manual de participação popular da ANM	- relatório deve indicar todas as contribuições recebidas, sendo prescindível avaliação formal sobre o acatamento ou não de cada uma delas
Consulta pública	Agência convoca para conceder a interessados oportunidade de envio de contribuições acerca de minutas de atos normativos sobre matéria relevante e que afetem de forma substancial e direta direitos de agentes econômicos do setor (Regimento Interno da ANM, Artigo 129)	Aberta ao público	Obrigatória para aprovação de ação regulatória ou de ato normativo de interesse geral	<ul style="list-style-type: none"> - abertura da consulta pública com publicação no DOU - 45 dias para recebimento das contribuições - até 10 dias úteis após o final: contribuições são disponibilizadas - até 30 dias úteis após reunião deliberativa da Diretoria: disponibilização do posicionamento da ANM sobre contribuições
Tomada de Subsídios	Agência solicita encaminhamento de contribuições por escrito para uma matéria em discussão. (Regimento Interno da ANM, artigo 132). O objetivo é construir conhecimento e desenvolver propostas, segundo manual de participação popular da ANM	Aberta ao público ou restrita a convidados	Facultativa	- relatório deve indicar todas as contribuições recebidas, sendo prescindível avaliação formal sobre o acatamento ou não de cada uma delas

Tabela I – Instrumentos de participação popular na ANM
Fonte: elaboração própria

1.2. Por que olhar para os instrumentos de participação popular no contexto da Resolução 122?

Em 2020, em resposta a acidentes ambientais envolvendo barragens de mineração, a Senadora Leila Barros propôs, e o Congresso aprovou, a Lei 14.066. Entre outras medidas, a lei aumentou o limite máximo das multas previstas na política nacional de segurança de barragens, estabelecida pela Lei 12.334, de 2010. Com a nova norma, foi inserido o artigo 17-E, que fixou os valores das multas entre R\$ 2.000,00 e R\$ 1.000.000.000,00.

A Lei 14.066 também alterou o Código de Mineração, atribuindo à ANM a competência expressa para aplicar penalidades, tais como multas até um bilhão de reais, advertências, apreensão de minérios, bens e equipamentos, além da suspensão temporária das atividades de mineração. Com isso, os artigos 63 e 64, do Código de Mineração, passaram a vigorar com o seguinte teor:

Art. 63. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, o descumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, das permissões de lavra garimpeira, das concessões de lavra e do licenciamento previsto nesta Lei implica, dependendo da infração:

§ 1º A aplicação das penalidades de advertência, multa, multa diária, apreensão de minérios, bens e equipamentos e suspensão temporária das atividades de mineração compete à Agência Nacional de Mineração (ANM), e a aplicação de caducidade do título, ao Ministro de Estado de Minas e Energia.

Art. 64. A multa variará de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), segundo a gravidade da infração.

Essas alterações foram seguidas por dois decretos. Em fevereiro de 2022, foi publicado o Decreto 10.965, que alterou os dispositivos relacionados ao poder de fiscalização da ANM e estabeleceu o prazo de 180 dias (até agosto de 2022) para que a agência editasse uma resolução sobre as sanções e os valores das multas aplicáveis.

As alterações normativas foram bem explicadas por servidor da ANM, que, à época, ocupava cargo chave na agência:

“Historicamente, o DNPM já tinha o poder fiscalizatório e o poder de polícia, só que, por uma restrição legal, as multas eram baixíssimas, muito baixas, e não tinham nenhuma associação com o porte da em-

presa ou a gravidade da infração [segundo o relato, a Vale, pouco antes do desastre de Brumadinho, teria sido multada em R\$ 3.500,00, o valor máximo à época] (...) Aí veio a resposta do legislador, fazendo uma ampliação, até muito maior do que em outra situação de agências reguladoras, que possibilitou à ANM aplicar uma multa de até 1 bilhão de reais, com o marco da segurança de barragens. Então, olha o contraponto: antes era uma multa de até 3.500 reais, e aí veio o legislador e colocou uma multa de até 1 bilhão de reais, como resposta aos acidentes. E aí veio um grande desafio: achar esse regulador recém-criado, com todas as dificuldades de capacidade técnica e de servidores. Mas (...) conseguimos regulamentar essa legislação adequadamente. E aí, eu acho que trago já uma das primeiras lições desse processo todo, que é a questão do diálogo entre regulador e formulador de políticas públicas. Porque a gênese, a origem do problema todo, decorrente da resolução 72, vem da falta de diálogo entre os dois. O ministério, à época, começou a trabalhar em uma regulamentação ainda um pouco genérica, estabelecendo quais seriam os critérios que a ANM deveria utilizar para regulamentar as sanções. E, a partir daí, definiu a questão do porte e da gravidade como dois fatores importantes para definir o valor da sanção, só que deixou a cargo da ANM a responsabilidade de expor quais seriam as infrações e a gradação das sanções em cada caso. Isso foi feito por decreto”.

Em paralelo, a ANM discutia a sua agenda regulatória para os anos de 2022/2023, por meio do Processo 48051.004124/2021-28. A agência abriu a tomada de subsídios 9/2021 para participações entre 06/10/2021 a 05/11/2021. Nela não houve manifestações por novas regras de processo sancionador, mas apenas sobre o procedimento de caducidade, a cargo do Ministro de Estado de Minas e Energia.

Em 24 de março de 2022, a ANM, por meio da [Nota Técnica 69/2021-GPOR/SGR-ANM/DIRC](#), que apresentou a proposta da nova Agenda Regulatória da ANM para o biênio 2022/2023, destacou a necessidade urgente de desenvolver procedimentos e regras para a aplicação de sanções, considerando as alterações que haviam sido introduzidas pelo Decreto 10.965, que havia sido publicado no mês anterior (fevereiro de 2022) e estipulou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para vigência das novas regras relacionadas a infrações e sanções minerárias.

As contribuições apresentadas na Tomada de Subsídios 9/2021, relacionadas à declaração de caducidade, serviram como base para a inclusão do tema “processo administrativo sancionador” na agenda regulatória. Em abril, a ANM aprovou sua agenda regulatória (Resolução ANM 105, de 20 de abril de 2022), incluindo o tema “*regulamentação do processo administrativo sancionador*”, apenas um mês após o início do prazo de 180 dias estabelecido pelo governo federal. A análise das datas relacionadas à tomada de subsídios, à inclusão do tema na agenda regulatória, ao decreto com o prazo estipulado para a agência e à constituição do grupo de trabalho evidencia uma aparente falta de comunicação entre a ANM e o governo central sobre as prioridades e necessidades prospectivas

para a regulação desse tema. No processo de elaboração da agenda regulatória, a ANM [consultou](#) exclusivamente o setor regulado, as unidades organizacionais da ANM e outros interessados, sem qualquer menção à coordenação dos trabalhos com outros órgãos do governo federal.

A própria ANM afirma que a agenda regulatória tem como propósito organizar os trabalhos internos entre as equipes e proporcionar previsibilidade e transparência à sociedade.¹⁴ No Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória da ANM, de 2022, a agência reforça que a agenda é direcionada ao setor regulado,¹⁵ sem mencionar qualquer articulação com outras agências ou órgãos governamentais. Inclusive, o esquema do processo de construção da agenda regulatória, descrito no [Manual da Agenda Regulatória](#) da ANM, não contempla o diálogo com o governo central.

A falta de coordenação entre a ANM e outros órgãos do governo central parece ter corroborado para alguns dos desafios enfrentados no processo de aprovação da Resolução 122. O prazo de 180 dias poderia ter sido mais bem aproveitado — ou até mesmo ampliado — caso tivesse havido um momento dedicado à colaboração no planejamento de regulações futuras com outros órgãos do governo federal.

Em síntese, enquanto a ANM aprovava seu planejamento regulatório para os anos seguintes, parece ter sido surpreendida com a necessidade de criar, em 180 dias, um regramento completo para o processo administrativo sancionador. O procedimento para essa nova regulação foi iniciado em 16 de março de 2022, com um [despacho](#) do Superintendente de Produção Mineral comunicando o prazo estabelecido pelo Decreto 10.965 ao Diretor-Geral, que deu início aos trâmites para a formação do primeiro grupo de trabalho.

A ANM criou o primeiro grupo de trabalho para discussão de normativo disciplinando o processo sancionador por meio da Portaria ANM 970, de 2022.

Em seguida, contudo, a ANM adotou o entendimento de que as alterações do Decreto 10.965 — principalmente a revogação de certos artigos com efeito imediato — haviam impedido a agência de aplicar sanções até que entrasse em vigor as novas regras sancionatórias estipuladas pelo Decreto 10.965 (180 dias após sua publicação). Veja-se a Nota 00420/2020/PFE-ANM/PGF/AGU:

Parece, pois, correto entender que as mudanças [do Decreto n.º 10.965/2022] mencionadas retiram a possibilidade de sancionar, com base nos preceitos dos artigos 55 a 69, as condutas descritas pelos referidos dispositivos, enquanto não entrar em vigor a nova redação do art. 54 do Decreto n.º 9.406/2018 (dispositivo que passou a elencar

14 Nota Técnica SEI 55, de 2021-GPOR/SRG-ANM/DIRC

15 “Por ser uma ferramenta de planejamento regulatório, fornece maior segurança ao setor regulado e aos usuários, buscando efetividade, previsibilidade e transparência no cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos da ANM.” ANM, Manual de Procedimentos de Agenda Regulatória, 2ª edição, Brasília, 2022 p. 10

as infrações antes descritas nos art. 55 a 69) **o que somente ocorrerá após 180 dias da publicação do Decreto n.º 10.965/2022.**

Em resposta ao diagnóstico de que o decreto havia temporariamente impedido a agência de aplicar sanções, a ANM elaborou uma nova proposta de decreto e a encaminhou para a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral no [Ofício nº 26576/2022/ASST-DG/ANM](#), datado de 31 de maio de 2022. A minuta proposta pela ANM, disponível no SEI, estabelecia um prazo de 180 dias para as alterações fazerem efeito, ou seja, para a ANM publicar suas normas de processo sancionador.

Em 15 de setembro de 2022, foi publicado o Decreto 11.197, que revalidou, até 30 de novembro de 2022, os artigos do Decreto 9.406, de 2018, que haviam sido revogados e que listavam as obrigações sujeitas a sanções administrativas. Esse decreto estabeleceu novo prazo para que a ANM editasse a resolução sobre sanções: menos de 45 dias. Esse período era inferior ao prazo mínimo exigido por lei para a realização de consulta pública, sem contar os prazos necessários para a publicação no Diário Oficial e para a análise das contribuições recebidas. É nesse mesmo sentido o relato de servidor da ANM:

“Assim que foi editado o decreto, a ANM percebeu uma falha, porque foram revogados os artigos 50 e 75, que traziam as infrações. Ou seja, por um período breve, a ANM ficou sem previsão de infrações e sem poder aplicar multas. A gente correu, fez o alinhamento para recolocar aqueles dispositivos no decreto. Esse decreto também estabeleceu o prazo para a ANM regularizar tudo isso em seis meses. E aí entra a questão do diálogo: a ANM foi surpreendida por esse decreto, que estabelecia esse prazo e ainda tinha a falha de ter revogado indevidamente alguns dispositivos. Enfim, ali veio aquela correria. Então, o primeiro ponto é que, assim que a ANM tomou conhecimento, começou a corrigir o problema do decreto. Ficaram uns 15, 20 dias corrigindo para tentar restabelecer os dispositivos, o que acabou acontecendo logo em seguida. Depois, foi montado um grupo de trabalho específico.”

No dia 23 de setembro de 2022, pouco mais de 1 semana da publicação do novo Decreto, os diretores da ANM [aprovaram](#) a dispensa da análise de impacto regulatório (AIR) e a realização de audiência pública. Em virtude da urgência na regulamentação do tema, optou-se por dispensar a realização de AIR, sem prejuízo do recurso a outros mecanismos de participação social, conforme justificativa do Grupo de Trabalho transcrita abaixo:

O caso em questão trata de regulamentar o disposto no artigo 52, § 2º e § 6º do Decreto 9.406, de 12 de junho de 2018. A regulamentação de tais dispositivos terá um grande impacto em todo o setor regulado

e na sociedade em geral, uma vez que a ANM estará disciplinando de forma objetiva e transparente seu processo sancionador, com especial atenção aos parâmetros e critérios para a dosimetria das multas.

Ainda assim, embora traga grandes inovações na relação com os entes regulados, o ato normativo em questão trata de regulamentação de texto de Decreto, portanto norma hierarquicamente superior. Desse modo, pode-se dispensar a Análise de Impacto Regulatório. Tal decisão se torna conveniente neste momento também pelo fato de o Regulamento do Código ter dado à ANM um prazo pouco razoável para que todo o rito regulatório seja seguido com qualidade. Assim, considerando a exiguidade do prazo para a elaboração desta proposta, aliado ao fato de que se trata de regulamentação de norma hierarquicamente superior, pois estamos dando cumprimento a um comando que decorre da lei e de decreto, julgamos de bom alvitre solicitar dispensa de AIR. A argumentação para tal sugestão consta em nota técnica específica.

Cabe ressaltar que o tema em questão é sensível, de alta relevância para a ANM e para toda a sociedade, com significativa complexidade, e que afeta os agentes regulados de forma substancial e direta. **Deste modo, ainda que a AIR seja dispensada, consideramos imperioso observar o rito regulatório, sobretudo no que tange à participação social, seja por meio de consulta ou audiência pública, não só para dar conhecimento e receber as contribuições da sociedade e do setor regulado, como também para dar legitimidade à ação.** (Nota Técnica ANM 3702/2022 - GT - SANCOES/SPM - ANM/DIRC, de 16/10/2022).

Nota-se que a própria ANM reconheceu que, embora a AIR fosse dispensada, o tema em questão é sensível, de alta relevância para a ANM e para toda a sociedade, com significativa complexidade, afetando os agentes regulados de forma substancial e direta, de modo que haveria a necessidade de submeter a minuta para discussão com a sociedade.¹⁶

A proposta da ANM abrange alguns temas centrais, incluindo: *medidas cautelares, multas e dosimetria na aplicação de sanções*, além de *aspectos do processo administrativo sancionador*.

16 Essa percepção foi corroborada por relato de servidor da ANM:

"A gente consegue dispensar a AIR justificadamente, como assim o fizemos, mas deve haver, no mínimo, alguma rodada de diálogo social. Daí, estabelecemos a audiência pública. Fizemos uma audiência pública, mas com um prazo extremamente curto, dado o volume de material produzido e a relevância da matéria. Sabemos também que o nível ou grau de participação social nos eventos de participação social deve ser proporcional ao impacto que aquela medida regulatória vai gerar. Só que, nesse caso, o prazo de apenas um mês nos impediu de fazer isso de forma mais ampla, então fizemos o que foi possível".

1.3. Medidas Cautelares

A minuta de resolução proposta pela ANM pretendia ampliar os instrumentos de medidas cautelares à disposição da agência para interromper atividades que estivessem em violação às normas regulatórias ou legais, mesmo sem uma decisão final no processo administrativo sancionador. Além das penalidades previstas em lei, a minuta de resolução reconheceu os poderes de suspender temporariamente as atividades de mineração, embargar obras ou atividades, demolir construções, interditar instalações e adotar outras medidas acautelatórias necessárias, “quando identificadas situações de riscos de danos patrimoniais, ambientais e às pessoas”¹⁷.

1.4. Multas e Dosimetria na Aplicação de Sanções

A minuta de resolução também revisou as multas e a dosimetria na aplicação de sanções, promovendo mudanças significativas em relação à disciplina anteriormente vigente. O texto antigo do Código de Mineração previa que, em caso de descumprimento da legislação minerária, as penalidades poderiam incluir advertência, multa entre 100 e 1.000 UFIRs, ou caducidade. A nova redação, introduzida pela Lei 14.066, de 2020, elevou as multas para valores entre R\$ 2.000,00 a R\$ 1.000.000.000,00, além da possibilidade de imposição de multa diária e medidas cautelares como a apreensão de bens e equipamentos e a suspensão das atividades de mineração.

As regras então vigentes da ANM, dispostas na Resolução 7, de 2019, ainda seguiam a linha da legislação anterior, com multas fixas de R\$ 3.364,32 para um conjunto limitado de infrações, como a poluição do ar ou da água, o não cumprimento de plano de fechamento de minas e o descumprimento das obrigações de segurança em barragens¹⁸.

Modificando radicalmente esse quadro, a minuta de resolução estabeleceu que o descumprimento das obrigações minerárias poderia resultar em uma ou mais das seguintes penalidades: advertência, multa, caducidade do título, nulidade *ex officio* de alvará de pesquisa, cancelamento do título, multa diária, suspensão temporária, total ou parcial, das atividades de mineração, apreensão de minérios, bens e equipamentos, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, interdição e sanção restritiva de direitos (artigo 6º).

As infrações passíveis de sanção pecuniária foram classificadas em oito grupos, de acordo com sua natureza, e divididas em cinco níveis de gravidade. As multas variavam de R\$ 2.000,00 a R\$ 1.000.000.000,00, considerando fatores como a gravidade da conduta, os danos causados pela infração, a capacidade econômica do infrator, os antecedentes e as circunstâncias atenuantes e agravantes.

17 Artigo 32 da minuta de resolução, correspondente ao artigo 31 da Resolução 122, de 2022.

18 Artigo 10. Ao titular que deixar de observar o disposto na Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei 12.334, de 2010: Sanção: multa de R\$ 3.364,32 (três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e trinta e dois centavos).

A base de cálculo da multa foi definida conforme a fase do processo minerário e a capacidade econômica do infrator:

Tipo de infração	Base de cálculo prevista na minuta de Resolução
Para infrações relacionadas à pesquisa	Foi estipulado o uso do Valor do Orçamento Previsto (VOP), calculado com base no somatório dos orçamentos de pesquisa indicados nos Alvarás de Pesquisa ativos do infrator, apurados em 31 de dezembro do ano anterior à autuação, utilizando os dados do Sistema de Cadastro Mineiro (SCM) e do Sistema de Requerimento Eletrônico de Pesquisa Mineral (REPEM).
Para infrações relacionadas à lavra e barragens de mineração	Foi determinado o uso do Valor da Produção Mineral (VPM), baseado nas informações do Relatório Anual de Lavra (RAL) do ano-base anterior à abertura do processo administrativo sancionador. O VPM consiste na soma das receitas provenientes de vendas, transferências e consumo de minerais no último RAL. Se a base de cálculo não pudesse ser determinada devido à falta de declarações do administrado, a ANM poderia arbitrar esse valor. O infrator, durante o prazo de defesa, poderia apresentar documentos para corrigir o enquadramento.
Para infrações relacionadas à Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)	A multa poderia ser de até 30% do valor apurado de CFEM ou R\$ 5.000,00, prevalecendo o maior valor, conforme o tipo de infração. A porcentagem aplicável estava especificada no artigo 22 da Resolução 122.

Tabela III – Bases de cálculo minuta de resolução
Fonte: elaboração própria

A norma também incluiu anexos que consolidaram cerca de 1.200 infrações previstas em normativas do setor minerário.

1.5. Processo Sancionador

A [proposta](#) da ANM também regulamentou o processo administrativo sancionador, definindo-o, na versão inicial da minuta de resolução, como “o processo administrativo instaurado para aplicação de penalidades previstas em lei, regulamento ou norma da ANM” (artigo 2º, inc. XXVII). A competência para instauração de processos fiscalizatórios, de ofício ou mediante representação (artigos 4º e 33), foi atribuída aos servidores da ANM encarregados da fiscalização, aos quais foi garantido livre acesso aos empreendimentos minerários (artigo 5º).

Indicados os requisitos do auto de infração (artigo 34), a minuta seguiu o princípio da instrumentalidade das formas “ampliado”, indicando que vícios formais e de competência são passíveis de

convalidação em qualquer fase processual, desde que não prejudiquem a defesa do autuado (artigo 35). Apenas vícios insanáveis acarretarão a nulidade do auto (artigo 36).

A minuta também detalhou as regras de intimação e prazos processuais (artigos 37 a 39), fixando em 20 dias o prazo para apresentação de defesa e recurso (artigos 40 e 43). Nas situações puníveis com sanção pecuniária, como mecanismo de incentivo, foi concedido um desconto de 60% no valor da multa àqueles que, no prazo de defesa, reconhecessem a infração e renunciassem ao direito de recorrer, realizando o pagamento (ou parcelamento) no prazo de 10 dias a contar da disponibilização do documento de cobrança (artigo 44 c/c artigo 60, inc. I).

Em primeira instância, a autoridade competente deve sanear o feito, determinando diligências complementares à instrução, com subsequente oitiva da parte, caso elementos novos inseridos nos autos tenham o potencial de influenciar a decisão administrativa (artigo 46). Da decisão de primeira instância cabe recurso com efeito suspensivo (art. 49) e devolutivo (artigo 50). O julgamento poderá resultar na majoração da penalidade (artigo 51, parágrafo único), sendo limitado o direito de desistência do recurso à manifestação da autoridade sobre a possibilidade de agravamento da sanção (artigo 52), com intimação do recorrente para alegações complementares no prazo de 10 dias.

Confirmada a sanção pecuniária, esta deverá ser paga em 10 dias, sob pena de incidência de juros moratórios de 1% ao mês e multa de mora de 2% ao mês, além da inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não quitados do setor público federal (CADIN), na Dívida Ativa e na ação de execução fiscal (arts. 53 e 54). Caracterizada a reincidência no prazo de 5 anos, a multa será cobrada em dobro (artigo 55).

A minuta de resolução foi submetida ao processo de participação e controle social na modalidade de audiência pública. Contudo, na fase de análise das contribuições, a ANM verificou a necessidade de dar continuidade ao diálogo com o setor regulado, a fim de identificar eventuais ajustes e aprimoramentos na resolução. Tal circunstância, no entanto, não impediu a agência de aprovar a norma, prosseguindo com os mecanismos de participação social com o texto normativo já em vigência.

2. COMO ESTAMOS OLHANDO: METODOLOGIA DE PESQUISA

O estudo de caso foi conduzido em várias etapas, correspondentes a cada fase do processo administrativo de elaboração da norma da ANM. Foram realizadas a coleta de informações e análises qualitativas de documentos do processo, além da avaliação das contribuições por escrito e das participações presenciais nas audiências públicas, na tomada de subsídios e nas sessões de reuniões participativas. Dois foram os objetivos gerais do estudo de caso: 1) compreender o modo como a agência utilizou, ou deixou de utilizar, instrumentos criados pela legislação para melhorar a atividade regulatória; e 2) avaliar a participação social no processo de elaboração da norma da ANM.

2.1. Mapeamento de documentos de acesso público

Na primeira fase dos trabalhos, realizou-se o mapeamento dos documentos de acesso público constantes no processo administrativo referente à elaboração e revisão da Resolução 122, registrado sob o SEI [48051.001278/2022-49](#). Os documentos foram organizados em quatro grupos principais, de acordo com a etapa do processo: 1) documentos da audiência pública; 2) documentos da tomada de subsídios; 3) documentos das reuniões participativas; e 4) outros materiais produzidos pelos grupos de trabalho instituídos pela ANM.

2.2. Análise de documentos e fixação de variáveis de análise dos temas discutidos

Na segunda fase, avançou-se com a análise dos documentos relativos à primeira audiência pública. Foram examinadas as contribuições orais realizadas durante a sessão, assim como as participações por escrito submetidas à ANM e suas respectivas respostas, conforme tabela consolidada disponibilizada pela agência. Dado o elevado volume de contribuições por escrito, estas foram subdivididas por temas para permitir uma identificação mais precisa dos principais pontos de atenção. As contribuições foram, portanto, organizadas nos seguintes temas: medidas cautelares; penalidades e dosimetria e processo sancionador de acordo com o artigo ao qual elas eram dirigidas.

Os artigos foram classificados como: (1) penalidades e dosimetria quando definiram as condutas passíveis de sanção, os tipos de sanção (advertência, multa, caducidade etc.), e o cálculo da multa; (2) processo sancionador quando estabeleceram as regras procedimentais entre a autuação e a decisão final; (3) medidas cautelares quando apresentaram as competências da ANM para tomar decisões cautelares durante o processo administrativo sancionador; e, por fim, (4) outros quando não puderam ser classificados unicamente em nenhuma das outras classificações, como disposições finais e artigos de termos definidos.

Esta classificação, de autoria dos pesquisadores desse estudo, pretende limitar os temas para facilitar a compreensão da discussão. A ANM utilizou outra classificação, com mais categorias. Concluída essa fase, procedeu-se à comparação entre a minuta da resolução submetida à audiência pública e a versão final publicada pela ANM, visando cotejar as respostas fornecidas com as alterações textuais efetivamente implementadas.

Posteriormente, iniciou-se a análise das contribuições oriundas da tomada de subsídios e das reuniões participativas promovidas pela ANM. No tocante à tomada de subsídios, foram avaliadas as contribuições encaminhadas à agência, disponíveis no processo administrativo. Em relação às reuniões participativas, a avaliação baseou-se nas respectivas atas, também registradas no processo administrativo supramencionado. O foco principal residiu na apuração da quantidade de participantes, com o objetivo de aferir o nível de interesse e de participação efetiva, bem como na identificação dos principais temas que foram objeto de discussão nesses encontros.

2.3. Análise dos materiais de grupo de trabalho

Em seguida, procedeu-se à revisão dos materiais elaborados pelo grupo de trabalho da ANM, responsável pela análise das contribuições oriundas tanto da tomada de subsídios quanto das reuniões participativas. O escopo dessa etapa foi examinar em que medida os insumos fornecidos pelos envolvidos impactaram a revisão final da Resolução 122 pela ANM, considerando as eventuais modificações implementadas a partir das referidas contribuições. Por fim, foram brevemente analisadas as participações na segunda audiência pública.

2.4. Conversas com atores relevantes

Em complemento à análise documental, foram realizadas rodadas de conversas com servidores da ANM envolvidos no processo de edição e revisão da Resolução 122¹⁹. Durante as entrevistas, foi solicitado aos servidores que fizessem um relato livre sobre o caso, com o objetivo de validar ou confirmar hipóteses formuladas com base na análise dos documentos. Os trechos extraídos das entrevistas são utilizados pontualmente ao longo deste relatório.

3. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 1: A PRIMEIRA AUDIÊNCIA PÚBLICA

No âmbito da ANM, a audiência pública possui particularidades em relação ao modelo geral, estabelecido pela Lei 13.848, de 2019, segundo o qual este instrumento de apoio à tomada de decisão consiste em “sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante”, na qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados (art. 10, §1º). De acordo com o Regimento Interno da agência, aprovado pela já citada Resolução ANM 181, de 2024 (bem como na versão anterior da Resolução ANM 102, de 2022), a audiência pública também inclui período de encaminhamento de contribuições por escrito:

19 Nomes e cargos dos servidores da ANM serão omitidos para a preservação de suas identidades.

Art. 120. A ANM utiliza os seguintes Processos de Participação e Controle Social: [...]

II - para apresentar proposta final de ação regulatória:

a) Consulta Pública: meio que possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado; e

b) Audiência Pública: meio que possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito.[...]

Seguindo o formato estabelecido em seu Regimento Interno, em 1º de novembro de 2022, a ANM publicou no Diário Oficial da União o “Aviso de Audiência Pública nº 3/2022”, anunciando a realização da sessão pública no dia 9 do mesmo mês, por meio da plataforma Microsoft Teams, com transmissão ao vivo pelo canal da agência no YouTube, e permitindo que os interessados apresentassem contribuições escritas até o dia 10 de novembro, prazo posteriormente prorrogado até 14 de novembro de 2022.

Dessa forma, a “Audiência Pública nº 3/2022” foi estruturada em duas etapas: a sessão pública, ocorrida em 9 de novembro de 2022, e a recepção de contribuições escritas entre os dias 1º e 14 de novembro de 2022.

3.1. Participação na Audiência

Para a sessão realizada em 9 de novembro, 14 pessoas se inscreveram para manifestações orais, representando 6 instituições distintas, incluindo 1 entidade da indústria, 2 do setor mineral, 1 grande mineradora e 2 escritórios de advocacia²⁰. No entanto, apenas 12 dessas pessoas efetivamente participaram do evento.

Nas contribuições por escrito, a ANM recebeu 230 comentários sobre os artigos propostos. Destas contribuições, 211 foram consideradas válidas, enquanto 20 foram classificadas como inválidas. A maioria das contribuições foi enviada por pessoas jurídicas, representando cerca de 70% do total. Entre as principais entidades participantes, destacaram-se organizações do setor mineral, que desempenharam um papel significativo no processo, algumas enviando dezenas de contribuições.

Ao lado das pessoas jurídicas, houve também a participação de pessoas físicas, que representaram aproximadamente 30% do total de contribuições. Em alguns casos, essas contribuições foram feitas de forma sigilosa. A tabela abaixo resume esses dados:

20 CNI, IBRAM, ABPM, Vale S/A, Cescon Barrieu Advogados e FFA Legal.

Dados de participação – Audiência Pública		
Fase	Participantes	Duração ou contribuições
Sessão pública	14 inscritos para falar	3 horas e 25 minutos
Contribuições escritas	9 pessoas	231 contribuições

Tabela IV
Fonte: elaboração própria.

3.2. Tipos de Contribuições e Respostas da ANM

Na sessão pública, todos os participantes criticaram a condução do procedimento de participação social, expressamente ou ratificando manifestações anteriores. As críticas concentraram-se na dispensa da Análise de Impacto Regulatório (AIR), considerada indevida para um tema de alta complexidade e grande repercussão no setor regulado, bem como no curto prazo para o envio de contribuições escritas e na posterior avaliação das sugestões apresentadas.

Além disso, foram levantadas preocupações sobre: (i) o caráter potencialmente confiscatório das penalidades estabelecidas; (ii) a possível falta de proporcionalidade entre a infração e a sanção; (iii) o risco de desestimular novos investimentos no setor minerário; (iv) a inadequação das bases de cálculo estipuladas para a quantificação das multas; (v) a falta de clareza na configuração das infrações e sanções; (vi) o alto grau de discricionariedade atribuído aos agentes de fiscalização na definição das penalidades pecuniárias; e (vii) a existência de possíveis vícios no rito processual.

A ANM, de modo geral, defendeu suas escolhas regulatórias, destacando sua compatibilidade com normas de hierarquia superior no ordenamento jurídico brasileiro e indicando que alguns pontos polêmicos seriam disciplinados posteriormente. Nas contribuições por escrito, destacaram-se os seguintes pontos e respectivas respostas da ANM, analisados adiante:

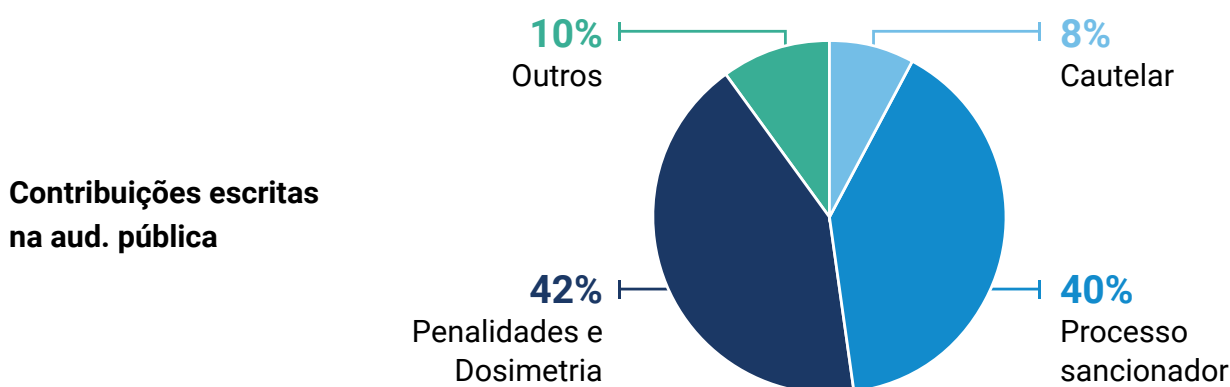


Figura XX – Principais temas da audiência pública
Fonte: elaboração própria

3.2.1. Cautelares (Apreensão de Minérios, Bens e Equipamentos)

Na subseção que trata da apreensão de minérios, bens e equipamentos (artigos 13 a 15 da Resolução), a ANM acolheu contribuições sugerindo a possibilidade de não remover os bens apreendidos caso a remoção fosse excessivamente custosa. Além disso, esclareceu que o fiel depositário seria também responsável pela manutenção dos bens²¹. No artigo que trata do embargo de obras, atividades ou instalações, alguns participantes sugeriram que o embargo, sempre que possível, fosse limitado a atividades e obras específicas, sem impedir atividades não operacionais necessárias²². A ANM acolheu parcialmente essas sugestões, permitindo a realização de manutenções e monitoramentos para garantir a segurança das estruturas²³.

Em sentido contrário, a ANM rejeitou as sugestões que buscavam flexibilizar a regra de suspensão de atividades²⁴. As contribuições propuseram que, caso o descumprimento ou risco justificasse a suspensão, mas fosse substancialmente mitigado, a suspensão fosse levantada. A ANM, no entanto, manteve a regra sem alterações.

3.2.2. Processo Sancionador

No que se refere ao processo administrativo sancionador, as contribuições abordaram uma série

21 A previsão, que constava do art. 15 da minuta de Resolução com o seguinte teor: "Caso não seja possível a remoção dos itens apreendidos, estes deverão ser mantidos sob a custódia de responsável determinado pela ANM como fiel depositário", foi transformada no art. 14 da Resolução ANM 122, assim redigido: "Art. 14. Caso não seja possível a remoção dos itens apreendidos, **ou caso a sua remoção se mostre demasiadamente custosa**, estes deverão ser mantidos sob a custódia de responsável determinado pela ANM como fiel depositário, **que se responsabilizará pela manutenção do bem**". (original sem grifos)

22 AP32022-7, AP2022-17 e AP32022-22. Sugeriram incluir o seguinte parágrafo: §3º. Sempre que tecnicamente possível, o embargo se limitará à obra em que houver sido identificada situação de não conformidade e não será impeditivo à realização de manutenções, monitoramentos, segurança e demais atividades não operacionais que se fizerem necessárias no local.

23 A redação acolhida pela ANM: §3º. Sempre que tecnicamente possível, o embargo não será impeditivo à realização de manutenções e monitoramentos que se fizerem necessárias no local para garantir a segurança das estruturas.

24 Redação original para audiência pública: Artigo 17. A suspensão, total ou parcial, de atividades, por descumprimento das obrigações decorrentes dos diversos regimes de aproveitamento mineral, será aplicada nos seguintes casos: I. execução de atividades que ponham em risco à vida, à integridade física dos funcionários, às instituições ou ao patrimônio alheio; II. fornecimento de dados, documentos, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas que possa comprometer as atividades de mineração; III. recusa infundada de exibição de dados, documentos, informações ou estatísticas que possa comprometer as atividades de mineração; IV. descumprimento de procedimentos aprovados pela ANM que comprometam a segurança das atividades de mineração; V. descumprimento de normas e padrões estabelecidos pela ANM que comprometam a segurança das atividades de mineração; e VI. reincidência na recusa injustificada em apresentar os documentos requisitados pela ANM, conforme o dispositivo artigo 2-C, §3º, da Lei nº 8.001/1990.

Justificativa (AP32022-7, AP32022-17): Alterações do parágrafo único: O adimplemento substancial permitirá a retomada quando, embora não tenha ocorrido o completo adimplemento da obrigação, aquilo que era necessário à retomada das operações já houver sido. A previsão de que a interdição não impede a realização de atividades não operacionais dá segurança jurídica a todos os envolvidos.

de temas, incluindo: (i) a manutenção do auto de infração quando incorreções ou omissões não inviabilizarem a individualização da infração e a defesa do infrator; (ii) a consideração do vício de competência como defeito sanável; (iii) a contagem dos prazos e as regras de intimação; (iv) o comparecimento espontâneo; (v) a definição do prazo de defesa; (vi) a garantia dos direitos processuais do autuado; (vii) a delegação de competência decisória; (viii) o escalonamento das instâncias decisórias; (ix) a necessidade de motivação das decisões abrangendo todas as alegações das partes; (x) a indicação, na decisão administrativa, das condições para o levantamento das medidas cautelares; (xi) o aditamento do recurso em caso de reconsideração parcial; (xii) a proibição de agravamento da penalidade em caso de recurso; (xiii) a previsão de multa de mora diária; e (xiv) a configuração da reincidência.

A ANM acolheu integralmente 16 contribuições, relativas a 4 artigos, para deixar claro que os prazos processuais só se iniciam e encerram em dias úteis (artigo 37 da minuta, artigo 36 da Resolução); para suprimir a possibilidade de delegação da competência decisória (artigo 42 da minuta, artigo 41 da Resolução); para impor à decisão de primeira instância a obrigação de indicar as condições para o levantamento das medidas cautelares impostas (artigo 48 da minuta, artigo 47 da Resolução); e para suprimir a possibilidade de agravamento da sanção no julgamento do recurso (artigo 51 da minuta, artigo 50 da Resolução).

Em outros casos, a ANM rejeitou as contribuições, justificando que os direitos processuais já estavam contemplados em outros atos normativos, como leis federais e o Regimento Interno da ANM. Ou seja, a rejeição se deu com base na premissa de que a medida sugerida já estava prevista no ordenamento jurídico, tornando desnecessário replicá-la na Resolução.

Houve também acolhimentos parciais para ajustes pontuais, como a possibilidade de aditamento do recurso em caso de reconsideração e para ajustes de redação. Contudo, a ANM rejeitou diversas contribuições que tentavam alterar princípios processuais estabelecidos, como a liberdade da agência em dimensionar prazos e a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, respaldando-se na jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores para defender a desnecessidade de responder a todos os argumentos das partes e a validade da intimação recebida no endereço da parte.

3.2.3. Penalidades e Dosimetria

O principal conjunto de contribuições relacionadas ao tema das multas concentrou-se na base de cálculo para o valor das sanções. Foram sugeridas alternativas à metodologia utilizada pela ANM, propondo nova sistemática de cálculo.

A título ilustrativo, uma contribuição sugeriu que a base de cálculo deveria ser estabelecida em função do nível de gravidade da infração, diferenciando valores para empresas de diferentes portes, aos quais seriam acrescentados fatores agravantes ou atenuantes, como antecedentes e o dano

efetivamente causado, respeitando limites máximos para cada grupo de gravidade.

Outra contribuição indicou que a aplicação do Valor da Produção Mineral (VPM) para todas as operações de um sujeito retiraria o caráter individualizado da pena, resultando em distorções significativas, especialmente para grandes mineradoras, cujas multas poderiam atingir valores milionários de forma desproporcional. Como alternativa, foram sugeridos valores que considerassem o porte do empreendedor, visando a uma aplicação mais adequada, razoável e proporcional das sanções.

Uma terceira contribuição argumentou que a ANM deveria esclarecer e fundamentar quais sanções dos Grupos II e VIII seriam classificadas em cada um dos 5 diferentes níveis de gravidade. Sem essa definição, haveria o risco de ineficácia da norma ou de uma aplicação excessivamente discricionária pelos agentes de fiscalização, o que aumentaria a insegurança jurídica e a judicialização.

O que se observa é que a ANM forneceu respostas mais genéricas a essas contribuições. A agência, por exemplo, indicou que a metodologia de cálculo das multas visava garantir o caráter educativo das sanções, aplicando o mesmo critério tanto para pequenos quanto para grandes empreendimentos (exemplos 1 e 2 abaixo). No caso específico da terceira contribuição, a ANM reconheceu a necessidade de um debate mais aprofundado sobre os dispositivos mencionados, mesmo indicando que as contribuições foram parcialmente acolhidas (exemplo 3), como segue:

Exemplo	Contribuição apresentada	Resposta ANM
1	"A aplicação do VPM considerando todas as operações de um sujeito retira o caráter pessoal da pena e provoca distorções em relação aos valores a serem praticados em relação aos grandes mineradores, cujas multas acabariam sendo sempre milionárias. As presentes contribuições apresentam alternativas de valores que consideram o porte do empreendedor, o que se entende mais adequado, razoável e proporcional".	"A metodologia de cálculo visa o caráter educativo da sanção, aplicando o mesmo peso da sanção para os pequenos e grandes empreendimentos".
2	A aplicação do VPM considerando todas as operações de um sujeito retira o caráter pessoal da pena e provoca distorções em relação aos valores a serem praticados em relação aos grandes mineradores, cujas multas acabariam sendo sempre milionárias.	"A metodologia de cálculo visa o caráter educativo da sanção, aplicando o mesmo peso da sanção para os pequenos e grandes empreendimentos".

Exemplo	Contribuição apresentada	Resposta ANM
3	<p>“Sugere-se que a ANM esclareça e fundamente quais das sanções dos Grupos II e VIII serão consideradas de gravidade 1, quais serão consideradas de gravidade 2, quais serão consideradas de gravidade 3, quais serão consideradas de gravidade 4 e quais serão, por fim, consideradas de gravidade 5. Além disso, sugere-se que a ANM esclareça no texto da norma de que forma a gravidade da sanção influenciará na definição do valor base da multa e se intenção da Agência é, de fato, que ele seja definido a partir da multiplicação do fator gravidade (que, pela norma, pode variar de 1 a 5) pelo valor de referência. Sugestão apresentada em nome do Instituto Brasileiro de Direito Minerário, conforme documento anexado à primeira sugestão. Estamos deixando de propor uma sugestão de redação, pois é a ANM que possui competência para definir a gravidade das sanções previstas na legislação mineral. Sem essa definição, há apenas duas hipóteses (ambas prejudiciais à indústria mineral): (i) a norma será ineficaz ou (ii) a aplicação da gravidade se dará de forma absolutamente discricionária pelos agentes da fiscalização, contribuindo sobremaneira para a insegurança jurídica e aumento da judicialização”.</p>	<p>“Entendo que deve ser debatido uma melhor redação do artigo, visando a trazer mais clareza”.</p>
4	<p>“(…) Sugerida nova sistemática de cálculo com base em valores-base conforme nível de gravidade da infração, diferentes para empresas de portes diversos, aos quais são acrescidos adicionais pelos antecedentes e pelo dano efetivamente causado, conforme o caso, respeitados limites máximos para cada grupo de gravidade”.</p>	<p>“A proposição apresentada remove a gravidade do caput. Ocorre que a gravidade é um critério estabelecido no Regulamento do Código de Mineração. A proposição apresentada fere frontalmente o previsto no artigo 64 do Código de Mineração, pois este estabelece que as multas variarão de R\$ 2.000,00 a 1.000.000.000,00. Recomenda-se a retirada da gravidade do Grupo I devido este grupo ter o valor da multa fixado em valor mínimo e percentual. A adoção do proposto feria os critérios fixados no Regulamento: a natureza e a gravidade da infração, os danos resultantes da infração, a capacidade econômica do infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência do infrator”.</p>

Tabela V – Contribuições ANM (Penalidades e dosimetria)
Fonte: elaboração própria

Contudo, ao revisar a minuta da resolução, a ANM inseriu dois dispositivos que evidenciam a percepção de que o tema exigia uma discussão mais aprofundada.

O primeiro dispositivo foi o artigo 68²⁵, estabelecendo que, até 31 de maio de 2023, as bases de cálculo para as sanções de menor gravidade (nível quatro ou inferior) seriam reduzidas em 60%. O segundo foi o artigo 69²⁶, indicando que a Diretoria Colegiada da ANM reavaliaria, até 1º de maio de 2024, os procedimentos para a valoração de multas, com a possibilidade de realizar as adequações necessárias. Essa previsão reflete o compromisso da agência em monitorar e ajustar a aplicação das sanções, assegurando que sejam justas e proporcionais às infrações cometidas.

3.2.4. Outros

Dois temas se destacam na categoria “outros”. O primeiro refere-se à AIR e ao prazo para contribuições. Uma das contribuições questionou a ausência de uma AIR e o prazo de 14 dias para a submissão de contribuições escritas, que seria curto, destacando o prazo de 45 dias previsto para consultas públicas no Regimento Interno da ANM (artigo 140, II). Em resposta, a ANM justificou que a AIR poderia ser dispensada, levando em consideração o cenário imposto pela Lei 14.066, de 2020 e as alterações no Decreto 9.406, de 2018, efetuadas pelos Decretos 10.965, de 2022, e 11.197, de 2022. A ANM também esclareceu que a audiência pública não estava sujeita ao mesmo prazo estabelecido para as consultas públicas.

O segundo tema trata da Análise de Resultado Regulatório (ARR). Uma contribuição, embora reconhecendo o prazo apertado para aprovação da resolução, sugeriu a adoção de um prazo obrigatório para que a ANM, após sua edição, realizasse uma ARR. A ANM, por sua vez, respondeu que a agência estabelecerá uma agenda específica para os itens que seriam objeto de ARR, e que não era necessário incluir na resolução um dever formal de realizar essa avaliação. Veja-se, abaixo, o teor das contribuições mencionadas.

25 **Art. 68:** Até o dia 31 de maio de 2023, as bases de cálculo referidas nos incisos I e II do Artigo 56 serão reduzidas em 60% (sessenta por cento) para as sanções cuja gravidade seja de nível quatro ou menor

26 **Art. 69:** “A Diretoria Colegiada da ANM reavaliará, até 1º de maio de 2024, os procedimentos para valoração de multas e, se for o caso, fará as adequações cabíveis.

Exemplo	Contribuição apresentada	Resposta ANM
1	“O primeiro ponto que nos chama atenção, em que pese a justificativa de urgência por parte da ANM, foi a ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre o referido ato, contendo informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, a fim de verificar a razoabilidade do impacto a ser causado e subsidiar a tomada de decisão. Não menos importante foi a não observância do prazo de 45 dias para duração da consulta, conforme determina a Lei 13.848/2019 no seu Artigo 9º § 2º, sem a devida justificativa ou motivação.”	A AIR pode ser dispensada pela entidade reguladora mediante justificativa, tendo sido essa a escolha da ANM dado o cenário imposto pela Lei 14.066/2020 e as alterações no Decreto 9.406/2018, efetivadas pelos Decretos 10.965/2022 e 11.197/2022; Quanto ao prazo de 45 dias, este é dado para a Consulta Pública. A Audiência Pública é outro instrumento de participação social, que não se trata de consulta pública, portanto não é obrigatório o prazo de 45 dias. Conforme Manual de Participação Social da ANM, disponível em (...), a Audiência precisa ser comunicada com pelo menos 5 dias úteis de antecedência e o prazo para manifestação é definido caso a caso. Para a Audiência em questão, foi dado prazo de 15 dias para contribuições, entre 01/11/2022 e 14/11/2022.
2	“Artigo 71. Esta Resolução será objeto de ARR no prazo de 1 (um) ano de sua entrada em vigor, produzindo efeitos retroativos em relação aos administrados em caso de alteração normativa que lhes for mais benéfica”.	Art. 71. rejeitado - a ANM irá estabelecer agenda específica de itens a serem objeto de ARR, não devendo constar nesta Resolução a avaliação de resultado regulatório proposta

Tabela VI – Contribuições ANM (Penalidades e dosimetria)
Fonte: elaboração própria

3.3 As respostas podem ser consideradas “proforma”?

Para avaliar se as respostas podem ser consideradas “proforma”, consideramos dois aspectos: (a) a audiência pública ofereceu uma oportunidade para que os interessados se manifestassem e recebessem respostas da autoridade; e (b) se as contribuições foram efetivamente consideradas para eventuais alterações na minuta da resolução.

No que tange ao ponto (a), a audiência pública proporcionou uma plataforma significativa para que um número considerável de participantes expressasse suas opiniões sobre a norma. Embora as respostas da ANM, em alguns casos, tenham sido mais genéricas – como na justificativa educativa para a base de cálculo das multas –, observa-se que as contribuições levaram a ANM a reconhecer a necessidade de um debate mais aprofundado. Isso é evidenciado pela inclusão do artigo 69 na minuta, após a audiência pública, que prevê a reavaliação dos procedimentos de valoração de multas até 1º de maio de 2024, com possíveis adequações.

Quanto ao ponto (b), a ANM demonstrou que considerou as contribuições, aprovando 80 sugestões

(para este estudo, consideramos todas as contribuições identificadas pela ANM como aprovadas total ou parcialmente). Dentre essas, 56 foram apresentadas por pessoas jurídicas e 24 por pessoas físicas. Ao analisar o total de contribuições enviadas, observa-se que 40% das contribuições de pessoas jurídicas foram aprovadas, em comparação a 35% das contribuições de pessoas físicas. A ANM aprovou, total ou parcialmente, sugestões relativas a 24 dos 69 artigos da minuta de resolução.

No entanto, a taxa de aprovação variou conforme os temas abordados. Nas categorias previamente separadas (medidas cautelares, tipicidade e dosimetria, e processo administrativo sancionador), as médias de aprovação (total ou parcial) foram: medidas cautelares 52%, processo sancionador 47%, e tipicidade e dosimetria 19%, conforme ilustrado abaixo:

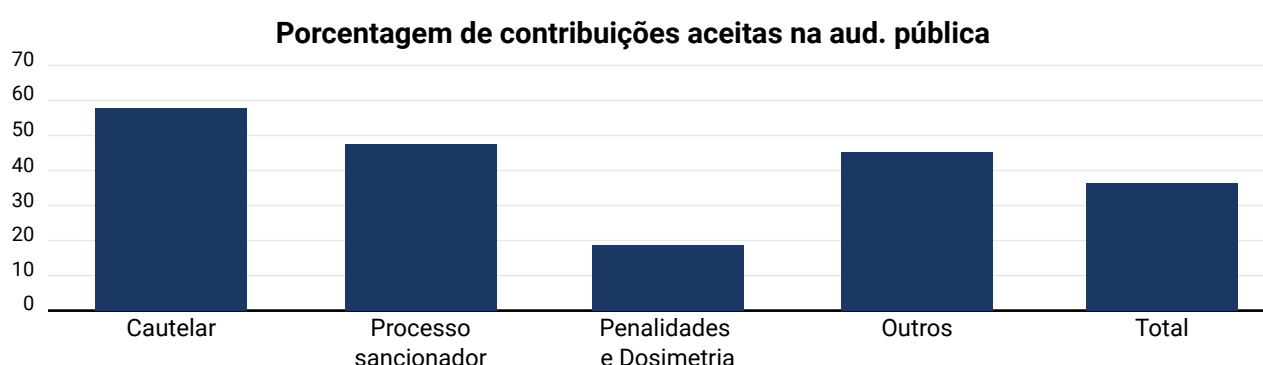


Figura III
Fonte: elaboração própria.

As diferenças nas taxas de aprovação podem ser atribuídas às mudanças significativas que seriam necessárias e às respostas da ANM durante a audiência pública. Apesar de uma postura ocasional de rejeição a comentários mais estruturais, a ANM acolheu sugestões para melhorar o texto da minuta. Por exemplo, a definição de auto de infração no art. 2º foi ajustada para incluir mais requisitos, como a competência da autoridade, a sanção e o detalhamento da defesa. O artigo que permitia medidas acautelatórias, antes redigido em voz passiva (“poderão ser adotadas medidas acautelatórias”), foi modificado para esclarecer que apenas a autoridade competente da ANM poderia aplicar tais medidas. A ANM acolheu a nova redação por considerá-la mais clara.

Além disso, a ANM aceitou a contribuição para retirar totalmente o artigo 13, que tratava de sanções restritivas de direito²⁷. As contribuições justificaram que não havia, na norma, nenhuma infração que pudesse se sujeitar a tais sanções²⁸.

27 Redação pré-audiência pública: Artigo 13. São sanções restritivas de direito, conforme previsto na Lei 12.334/2010: I. suspensão de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização; II. cancelamento de licença, de registro, de concessão, de permissão ou de autorização; III. perda ou restrição de incentivos e de benefícios fiscais; IV. perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

28 AP32022-6, AP32022-17 e AP32022-21.

4. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 2: A TOMADA DE SUBSÍDIOS

Antes mesmo de ser publicada a Resolução ANM 122, 2022, a agência já havia detectado a necessidade de estabelecer um regime temporariamente menos gravoso, inicialmente estimado em seis meses, no qual as multas variáveis teriam redução de 60% para as infrações de níveis de gravidade 1 a 4. Essa medida, concebida para viabilizar período de implementação dos novos procedimentos pela agência e a adaptação do setor às novas regras, foi [anunciada](#) a representantes do setor mineral em reunião presencial realizada em Brasília, no dia 21/11/2022.

A [ideia](#) era realizar novo Processo de Participação e Controle Social (PPCS) durante esse intervalo de redução da multa, no intuito de “obter contribuições acerca de tais necessidades de aprimoramento do normativo, as quais devem ser fundamentadas em dados técnicos e alternativas viáveis, de acordo com a percepção do setor regulado”. Em razão disso, em 19/12/2022 foi aberta a tomada de subsídios 2/2022, no período de 20/12/2022 a 02/02/2023²⁹.

A tomada de subsídios contabilizou 23 participantes³⁰, os quais forneceram contribuições sobre aproximadamente 160 itens da Resolução 122, com destaque para os artigos que tratam da dosimetria das sanções, da base de cálculo das multas, em especial do Valor do Orçamento Previsto (VOP) e do Valor de Produção Mineral (VPM), e do processo sancionatório, conforme ilustrado abaixo:³¹

Contribuições na Tomada de Subsídios por tema

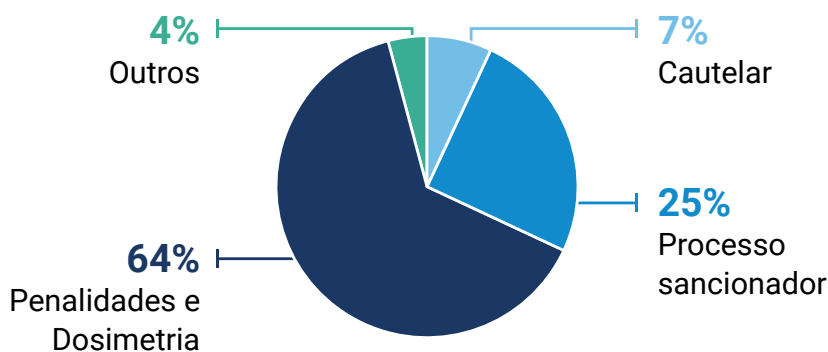


Figura IV
Fonte: elaboração própria

29 Aviso 78/2022-COPRE/SRG-ANM/DIRC, de 19.12.2022.

30 Sendo 1 da ABAL, 2 da ABPM, 1 da CNI, 1 da F.H.B.B, 2 do IBRAM, 1 da RYT, 1 da Sion Advogados e 14 pessoas físicas, sigilosos ou não.

31 Os números de participação da audiência e da tomada de subsídios não podem ser comparados, por dificuldades metodológicas. As unidades de observação das participações na comparação com a audiência pública foram por pessoa e por artigo comentado. Assim, uma mesma pessoa poderia comentar 10 artigos e seriam 10 participações independentes. Na tomada de subsídios, pelo contrário, as participações foram agrupadas pela ANEEL por documento enviado. A mesma pessoa que enviasse 10 comentários um para cada artigo da minuta foi contabilizada como somente 1 participação. Esta mudança da unidade de observação (antes como comentários individuais a artigos e depois como comentários recebidos de cada participante).

Entre os temas mais debatidos, o artigo 56 da Resolução 122, que trata das bases de cálculo e da valoração das multas, destacou-se como o ponto central das críticas. Outros artigos frequentemente mencionados foram os 21, 8, 26 e 24. As contribuições se concentraram principalmente na metodologia das bases de cálculo e nas obrigações passíveis de multa, previstas nos artigos 22 a 29.

No que diz respeito ao VOP aplicado à pesquisa mineral, o setor manifestou discordância, afirmando que tal critério não reflete adequadamente a realidade da atividade minerária. Houve propostas para flexibilizar os critérios de cálculo do artigo 56, defendendo que nem todos fossem aplicados uniformemente em todas as circunstâncias (TS22022-16, TS22022-18).

A desproporcionalidade dos critérios de cálculos das multas, como o supracitado VOP e o VPM, também foram objeto de amplas críticas, por não serem necessariamente reveladores da capacidade econômica das empresas. Propostas alternativas, como o uso da Taxa Anual por Hectare (TAH) ou do lucro líquido das mineradoras, foram sugeridas para tornar o processo mais justo (TS22022-5, TS22022-13, TS22022-16).

As críticas não se restringiram ao cálculo das multas. Algumas contribuições apontaram a inconstitucionalidade da Resolução 122 por violar o princípio da isonomia, ao aplicar sanções desproporcionais às infrações cometidas, ferindo o artigo 5º da Constituição Federal (TS22022-16). Foi sugerido, ainda, maior clareza e transparência no processo sancionatório, com explicações mais acessíveis sobre as penalidades e ajustes na redação para facilitar a compreensão dos regulados (TS22022-16). O impacto econômico das multas sobre pequenas e médias empresas também foi destacado, com sugestões para a criação de um teto para as sanções, de modo a preservar a viabilidade econômica das operações (TS22022-3, TS22022-18).

Sugeriu-se a formação de parcerias institucionais entre a ANM, CREAs e a Polícia Ambiental, a fim de aumentar a efetividade da fiscalização, especialmente em razão da carência de pessoal na ANM (TS22022-1). As contribuições também pediram a revisão da aplicação cumulativa de advertências e multas, propondo que as multas fossem reservadas para casos de reincidência ou infrações mais graves, com as advertências precedendo as penalidades, especialmente em infrações menores (TS22022-2, TS22022-18).

As contribuições do setor regulado pareceram apontar para a necessidade um ambiente regulatório mais transparente e equilibrado, capaz de estimular o investimento no setor mineral, em vez de desincentivá-lo, inclusive com risco de “apagão mineral”³².

32 Uma das contribuições recebidas indica as razões pelas quais a utilização do critério VOP na pesquisa mineral seria inadequada (TS22022-5). Primeiro, os orçamentos para projetos de pesquisa seriam baseados em suposições que dependeriam de investigações futuras, sendo improvável que todas as atividades previstas fossem realizadas com sucesso. Estatísticas do setor mineral indicariam que a chance de uma pesquisa se transformar em uma mina operacional seria ínfima, com uma taxa de sucesso de apenas 0,001%. Além disso, a própria dinâmica do setor envolveria altos riscos iniciais e investimentos relativamente baixos, o que tornaria a atividade de pesquisa viável. Ao impor penalidades financeiras elevadas, a ANM desestabilizaria essa relação, desincentivando investimentos, o que poderia resultar em um apagão mineral no futuro. O método VOP, segundo essa manifestação, não se alinharia à realidade da pesquisa mineral.

5. INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO 3: AS REUNIÕES PARTICIPATIVAS

Em complemento à tomada de subsídios, a ANM realizou seis sessões no contexto da reunião participativa 1, de 2023, ocorrida entre os dias 24 e 26 de fevereiro de 2023. Nestas sessões, os convidados e demais interessados tiveram a oportunidade de ter contato com uma apresentação da Resolução ANM 122, de 2022 feita pela ANM, esclarecer dúvidas e apresentar sugestões diretamente à agência.

Conforme o aviso de convocação publicado em 18 de janeiro de 2023 no Diário Oficial, a iniciativa teve como objetivos específicos: dialogar com a sociedade acerca da implementação e aprimoramento da Resolução; identificar os aspectos relevantes da matéria que requeiram aprimoramento e conferir transparência e legitimidade às ações da ANM³³.

Para atender a esses propósitos, a ANM organizou 5 sessões com grupos específicos de participantes – incluindo representantes de escritórios de advocacia, instituições do setor mineral e associações de diferentes interesses – e uma 6ª sessão aberta ao público em geral.

Os encontros contaram com a inscrição de 33 representantes de escritórios de advocacia, 68 inscritos do Instituto Brasileiro de Mineração, 19 membros da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral e da Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira, além de 18 participantes de diversas associações. Também marcaram presença 13 inscritos das Associações Brasileiras das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas e da Indústria de Águas Minerais. A reunião aberta ao público contou com mais 33 inscritos, evidenciando que, mesmo sem convite específico da ANM, houve interesse do setor regulado em estabelecer um contato mais próximo com a Agência:

Ainda de acordo com essa contribuição, o uso do critério VPM seria igualmente falho. Em situações de crise econômica, como em 2008/2009, a autuação com base em um valor de receita ou CFEM de um período anterior à crise penalizaria injustamente os mineradores. A ANM, ao aplicar multas com base em dados desatualizados, intensificaria as dificuldades econômicas. Essa abordagem também tenderia a punir mais severamente os maiores produtores, desencorajando investimentos, especialmente de empresas multinacionais, que prefeririam operar em países com políticas mais equilibradas e realistas para a atividade mineral.

33 “O objetivo é colher contribuições para o aprimoramento da Resolução ANM nº 122, de 28 de novembro de 2022, que dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Os objetivos específicos dessa Reunião Participativa são: a) dialogar com a sociedade acerca da implementação e aprimoramento da Resolução ANM nº 122/2022; b) identificar os aspectos relevantes da matéria que requeiram aprimoramento para implementação; e c) conferir transparência e legitimidade às ações da ANM”. Aviso de reunião participativa 1, de 2023, de 18/1/2023. Diário DOU 18/01/2023 Seção 3.

Sessão	Público-alvo	Número de inscritos
1	Escritórios de advocacia	33
2	Instituto Brasileiro de Mineração	68
3	Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral e Mineração Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira	19
4	Associações diversas	18
5	Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcolólicas e Associação Brasileira da Indústria de Águas Minerais	13
6	Aberta ao público	33

Tabela VII – Participantes Reunião Participativa
Fonte: elaboração própria

A estrutura de cada reunião refletiu o compromisso da ANM em se aproximar do setor regulado e ampliar o diálogo com os diversos agentes interessados, além da Tomada de Subsídios escrita.

A ANM iniciou as reuniões abordando os principais tópicos da Resolução 122, de 2022, incluindo o objetivo da norma e aspectos como o processo administrativo sancionador, comunicação, defesa e recurso, cálculo de multas, fluxo de sanções, e as fórmulas de VOP e VPN, conforme exemplificado por meio dos trechos abaixo, extraídos das memórias da reunião participativa disponibilizado posteriormente pela ANM:

Sessão 1: “O chefe do projeto, Hélder Abel Pasti, apresentou o objetivo da reunião (aprimoramento da Resolução ANM nº 122/2022) e citou pontos específicos como: **FINALIDADE, NOVA REALIDADE, PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, COMUNICAÇÃO, DEFESA E RECURSO, MULTA, FLUXO DE SANÇÕES, VOP, VPN**, entre outros. Após a apresentação, abriu espaço para as contribuições orais dos participantes convidados”.

Sessão 3: “O chefe do projeto, Hélder Abel Pasti, apresentou o objetivo da reunião (aprimoramento da Resolução ANM nº 122/2022) e citou pontos específicos como: **FINALIDADE, NOVA REALIDADE, PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, COMUNICAÇÃO, DEFESA E RECURSO, MULTA, FLUXO DE SANÇÕES, VOP, VPN**, entre outros. O diretor Tasso Mendonça Junior parabenizou a equipe envolvida e ressaltou a

importância da realização de reuniões que disponibilizam a oportunidade de manifestação a todos os envolvidos. Após, abriu-se espaço para as contribuições orais dos participantes convidados”.

Em seguida, os participantes foram convidados a contribuir, e as discussões refletiram um interesse acentuado na clareza dos critérios de infrações e na base de cálculo das multas. Os principais temas levantados foram:

Sessão	Público-alvo	Principais temas levantados (conforme divulgados pela ANM)
1	Escritórios de advocacia	Necessidade de clareza sobre a gravidade das infrações, transparência na base de cálculo das multas, e previsibilidade das ações dos agentes fiscais.
2	Instituto Brasileiro de Mineração	Revisão dos valores e das classificações de gravidade das multas, e correção de distorções.
3	Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral e Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira	Valores das multas e a importância de ações preventivas para evitar acidentes.
4	Associações diversas	Tratamento diferenciado para pequenas e médias empresas e proposta de sanções mais brandas para iniciantes, além de um “fator anticorrupção” na fiscalização.
5	Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas Não Alcolólicas e Associação Brasileira da Indústria de Águas Minerais	Ajustes no artigo 56 da Resolução e consenso sobre a base de cálculo da CFEM.
6	Aberta ao público	Equilíbrio nos valores das penalidades e reavaliação das classificações das infrações, com atenção à aderência ao modelo jurídico brasileiro.

Tabela VIII – Principais temas discutidos (Reunião Participativa ANM)
Fonte: elaboração própria

Em todas as sessões, foi incentivado o envio de contribuições adicionais por meio da tomada de subsídios 2, de 2022, conforme registrado nas atas das reuniões (SEI 6697441): “Sugeriu-se aos participantes convidados contribuírem com outras bases de cálculo através da tomada de subsídios 2, de 2022, para que estas possam ser analisadas pelos técnicos da ANM”.

A reunião participativa parece ter sido uma estratégia da ANM para complementar a tomada de

subsídios e ampliar o diálogo direto com o setor regulado. Ao permitir contribuições orais e, simultaneamente, incentivar o envio de sugestões por escrito, a ANM demonstrou uma valorização tanto da interação imediata quanto do registro formal das contribuições. Esse enfoque evidencia um compromisso em incentivar a manifestação de opiniões de segmentos específicos do mercado.

Essa postura pode ter sido motivada pela necessidade de absorver rapidamente as contribuições recebidas durante a audiência pública anterior à publicação da Resolução 122. Relato de servidor da ANM reforça essa percepção:

“Quando a gente percebeu que já tínhamos uma resolução em vigor, a Resolução 122, entendemos que era necessário ajustá-la. Realizamos várias rodadas de diálogo, incluindo seis reuniões participativas voltadas para o levantamento de problemas e uma Tomada de Subsídios formal, recebendo contribuições por escrito. Isso nos levou a formatar um novo grupo de trabalho.”

A abertura da ANM para a contribuição do setor é evidente em sua abordagem proativa ao indicar tópicos de maior interesse para discussão, sinalizando transparência e disposição em alinhar as pautas às preocupações reais do setor. Além disso, ao organizar a participação por grupos específicos, a ANM buscou captar diferentes perspectivas sobre questões centrais. Essa intenção é corroborada por outro trecho da conversa com o servidor da ANM:

“Nunca nos furtamos ao diálogo; sempre agimos de forma transparente, conversando com o setor. Nas reuniões participativas, fizemos uma dedicada apenas aos pequenos produtores para entender o impacto específico sobre eles, outra com os médios produtores e ainda uma reunião exclusiva com advogados, para identificar os pontos jurídicos de maior preocupação em relação à Resolução 122. Tivemos esse cuidado de fazer reuniões segmentadas para captar a percepção de diferentes grupos que, sabemos, seriam impactados de forma distinta.”

6. BALANÇO GERAL: COMO A ANM UTILIZOU AS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO?

Em 29 de março de 2023, foi criado um segundo grupo de trabalho por meio da Portaria ANM 1326, de 2023, com o objetivo de avaliar as contribuições recebidas na tomada de subsídios 2, de 2022 e

na reunião participativa 1, de 2023, e propor melhorias para a Resolução ANM 122, de 2022.

As atividades do grupo de trabalho culminaram em dois momentos principais, quais sejam: (i) **31 de maio de 2023**, quando o grupo apresentou a primeira revisão normativa, culminando na publicação da Resolução ANM 136, de 2023; e (ii) **28 de setembro de 2024**, ocasião na qual o grupo concluiu a análise das contribuições, propôs quatro cenários para aprimoramento da Resolução e sugeriu a submissão de um desses cenários para nova audiência pública.

6.1. A Resolução ANM 136/2023

Na primeira entrega, em 31 de maio de 2023, a Resolução ANM 136, de 2023 foi publicada como parte da revisão normativa. A resolução revisou artigos para tornar o texto mais claro e resolver pontos de interpretação, destacando-se as seguintes mudanças:

#	Principais alterações em relação à Resolução 122
1	Alteração da redação do art. 22, que trata das infrações do Grupo I (relacionadas à Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM), ajustando o padrão de redação para alinhá-lo aos demais artigos, sem mudanças substanciais.
2	Inclusão dos subgrupos nas infrações dos Grupos II (art. 23) e VIII (art. 29), para especificar o nível de gravidade de cada conduta infracional.
3	Ajustes nos incisos I e II do art. 56, para tornar mais claras as bases de cálculo para os agentes regulados: Infrações do Grupo I: aplicação da multa baseada no Valor Apurado de CFEM, conforme § 1º e § 2º do art. 22; Infrações do Grupo II: aplicação da multa com base no VOP, fundamentado no orçamento dos trabalhos de pesquisa descritos nos alvarás vigentes.
4	Alteração do §3º do art. 57, excluindo a possibilidade de danos resultantes da infração para cálculo de multas relativas à CFEM, previstas no inciso I do art. 21.
5	Adição de dois parágrafos ao art. 68, estabelecendo que: infrações que resultarem em acidentes fatais não terão direito à redução de 60%; e a referida redução não será cumulativa com o desconto aplicado por atenuantes do art. 59.

Tabela IX – Resolução ANM 136, de 2023
Fonte: elaboração própria

Além disso, o prazo para o fator de redução de 60% previsto no art. 68 foi prorrogado para 1º de dezembro de 2023 (anteriormente, o prazo era 31 de maio de 2023), com ajuste para incluir o inciso III, aplicável às multas para infrações dos Grupos III a VIII.

O histórico de prorrogações do prazo para o fator de redução de 60% no art. 68 reflete uma estra-

tégia da ANM para garantir uma revisão abrangente e precisa, que, ao que consta, não teria sido possível em uma única alteração normativa. Com a Resolução ANM 136, de 2023, o prazo foi prorrogado para 1º de dezembro de 2023, estabelecendo um intervalo adicional para que a agência pudesse avaliar adequadamente as contribuições da tomada de subsídios e ajustar pontos críticos da Resolução ANM 122, de 2022.

No entanto, à medida que o grupo de trabalho avançava nas análises, a necessidade de reavaliar profundamente a metodologia e os critérios de aplicação do fator de redução ficou evidente. Por isso, a ANM novamente estendeu o prazo, desta vez para 31 de março de 2024 (Resolução ANM 145, de 2023), e, posteriormente, para 31 de maio de 2024 (Resolução ANM 151, de 2024). Essas prorrogações indicam que a ANM reconheceu a complexidade do tema e a importância de alinhar as sanções e incentivos de maneira justa e eficaz, considerando as especificidades dos Grupos III a VIII e buscando uma normatização equilibrada e bem fundamentada.

Ou seja, esse processo gradual de prorrogações parece ter sido utilizado pela ANM para possibilitar uma análise mais aprofundada das contribuições recebidas, permitindo amadurecimento regulatório e criando condições para a elaboração de norma que contemplasse as diversas perspectivas dos agentes regulados.

As mudanças trazidas pela Resolução ANM 136, de 2023 foram explicadas no Despacho 90437/GT-SANCOES/ANM/2023, anexado ao Processo SEI, o qual também propôs um plano de ação para concluir a análise das contribuições, estabelecendo: (i) segmentação dos trabalhos em subgrupos, permitindo uma análise simultânea dos diferentes temas abordados; (ii) realização de encontros remotos de 4 horas semanais para discussão das contribuições e dos encaminhamentos, com a possibilidade de encontros adicionais conforme necessidade dos subgrupos; e (iii) previsão de reunião presencial imersiva em Brasília, ao final de julho de 2023.

A ANM ressaltou, nesse contexto, que algumas alterações resultaram de reflexões internas e de contribuições recebidas em audiências públicas, embora as contribuições da tomada de subsídios ainda estivessem pendentes de consideração. O despacho destacou que “pontos de melhoria foram identificados e entende-se que tais mudanças, pontuais, refletem o amadurecimento das discussões, sem prejuízo aos agentes regulados ou à ANM”. Consignou ainda:

“Ademais, cabe ressaltar que foram identificados alguns pontos de melhoria no texto da Resolução 122 após a sua publicação e entende-se que estas mudanças pontuais já podem ser realizadas em busca de harmonização no entendimento da norma e redução de inconsistências identificadas, sem prejuízo de alterações futuras. Em verdade, tais ajus-

tes pontuais refletem o amadurecimento das discussões e, salvo melhor juízo, não trazem qualquer prejuízo à ANM ou aos agentes regulados”.

O cronograma estimado para a apresentação da versão final da Resolução foi planejado da seguinte forma: (i) agosto de 2023 – conclusão da avaliação das contribuições da tomada de subsídios 2 de 2022; (ii) setembro de 2023 – elaboração e envio das propostas de alteração da Resolução ANM 122, de 2022, para apreciação da Procuradoria Federal Especializada (PFE); (iii) novembro de 2023 – disponibilização do texto final da Resolução para deliberação da diretoria em reunião pública.

Esse planejamento, contudo, sofreu ajustes com a inclusão de uma nova audiência pública para aprofundar discussões antes da deliberação final.

Uma das propostas de alteração discutidas no Despacho 90.437, mas não incluída na versão final, envolvia a alteração dos percentuais das atenuantes do art. 59, que ficariam organizados da seguinte maneira: (i) 25%, em caso de renúncia ao direito de recorrer, conforme o art. 43, com o pagamento do auto de infração em até 20 dias após a ciência; (ii) 60%, no caso de adoção voluntária de medidas eficazes para prevenir ou amenizar as consequências da infração antes da decisão em primeira instância.

Em um segundo momento, a Nota Técnica SEI 3338/2024-GT-SANCOES/SPM-ANM/DIRC registrou que o grupo de trabalho realizou 50 sessões remotas, nas quais foram discutidas as 23 contribuições recebidas e revisados outros pontos para melhorar a redação, reduzir ambiguidades e possibilitar ferramentas eletrônicas para o Procedimento Administrativo Sancionador (PAS).

Após análise detalhada das contribuições, o GT elaborou uma minuta de resolução com melhorias na Resolução ANM 122, de 2022, visando um normativo mais justo e eficaz. Um diagnóstico da tomada de subsídios 2, de 2022, revelou que 80% das 160 sugestões de melhorias concentraram-se em temas como a lista extensa de infrações sancionáveis e as bases de cálculo das multas, com críticas do setor quanto ao grande número de infrações tipificadas e às bases de cálculo, nos seguintes termos:

Durante a Tomada de Subsídios TS-022022, foram recebidas 23 contribuições, versando sobre diferentes assuntos da Resolução ANM nº 122/2022, totalizando mais de 160 menções a trechos do texto. A Figura 1 traz a contagem de menções feitas em cada contribuição registrada. Percebe-se que 7 contribuições foram responsáveis por mais de 80% do total de menções aos itens da resolução.

(...)

Quando se avalia em mais detalhe quais os itens (artigos, incisos, anexos) da Resolução ANM nº 122/2022 receberam mais menções, nota-

-se que o art. 56 e o art. 21 foram os mais citados, conforme mostra a Figura 2.

(...)

Uma outra forma utilizada pelo GT para avaliação inicial das contribuições e mensuração da carga de trabalho necessária para completar o trabalho foi classificar a resolução por assuntos e então verificar quais deles foram mais abordados na TS-022022. A Figura 3 mostra que as contribuições foram focadas principalmente no debate sobre a lista de obrigações para as quais cabe multa, seguida da base de cálculo utilizada para a valoração das multas.

(...)

Os gráficos das figuras anteriores ilustram o que foi constatado pelo GT, ao avaliar as contribuições: a maioria das manifestações criticou a quantidade de obrigações elencadas na resolução (mais de 1300), bem como o estabelecimento de multa como penalidade direta pelo descumprimento para mais de 90% dessas obrigações. Além disto, associado ao grande número de possibilidades (tipificações) de aplicação de multa, as bases de cálculo definidas pela ANM também foram criticadas pelo setor regulado.

Foi possível identificar a repetição de algumas contribuições, protocoladas por diferentes usuários, mas com o mesmo teor, a exemplo da TS-022022-6 e TS-022022-18, mas ainda assim todas foram consideradas nas estatísticas de modo individualizado.

Com base nisso, a ANM concluiu que, após a avaliação das contribuições recebidas na tomada de subsídios, as principais demandas identificadas incluem a revisão das bases de cálculo apresentadas no art. 56 e a necessidade de tornar mais explícito o uso dos percentuais do art. 21 e do Anexo II da Resolução ANM 122, de 2022.

6.2. A abertura da audiência pública 3/2024

Após a conclusão das análises do grupo de trabalho, a ANM deu início a novo processo de controle e participação social, por meio da designação de audiência pública, nos moldes previstos em seu Regimento Interno, ou seja, com sessão pública e período de contribuições por escrito.

A ANM submeteu uma proposta de alteração para a audiência pública. A proposta alteraria diversos pontos da Resolução, como regras de reincidência e possibilidade de aplicar medidas cautelares antes do início do processo administrativo, mas principalmente simplificaria o cálculo da multa nos seguintes pontos: (a) reavaliar as listas de obrigações por natureza e grau de impacto das infrações reatribuindo os graus (p.ex. reconhecer que o atraso de um documento na fase de pesquisa mineral

tem muito menos impacto/gravidade que violações de segurança operacional na lavra), (b) alterar a base de cálculo de infrações na fase de pesquisa, retirando o Valor de Orçamento Previsto e o substituindo por um valor com base em hectare (R\$ 21,82)³⁴ (c) alterar a forma de cálculo das multas, abandonando a base de cálculo com o valor de produção minerária da própria empresa para uma base de cálculo com base em valores pré-definidos por porte da empresa (até R\$ 4,8 milhões, entre R\$ 4,8 e R\$ 7,8 milhões e mais que R\$ 7,8 milhões) e estabelece valores máximos e mínimos para cada faixa, com ajustes para os dados individuais da empresa.

A ANM explicou a racionalidade da proposta de substituir o valor de produção minerária por faixas no seguinte trecho da Nota Técnica:

O comparativo direto evidencia a dificuldade em se estabelecer referenciais monetários para as multas. No entanto, a proposta de se adotar faixas (mínimos e máximos) para as infrações, a depender de seu grau de impacto (gravidade) ou mesmo da natureza da infração, pode trazer bons resultados. Ainda assim, é necessário cuidado nas segmentações por porte de empresas e de valores mínimos e máximos de multas, de modo a evitar distorções como as verificadas na TS-022022-8, por isso a proposta de segmentação por faixas conforme Tabela 4 pode gerar resultados mais consistentes e coerentes com a realidade do setor regulado.

Inicialmente, a sessão pública foi agendada para o dia 27 de setembro de 2024, com o recebimento de contribuições até o dia 2 de outubro subsequente³⁵. Porém, essas datas foram alteradas, com a sessão pública ocorrendo no dia 2 de outubro de 2024 e o prazo de recebimento das contribuições estendido até o dia 9 de outubro de 2024³⁶ e, posteriormente, até o dia 4 de novembro de 2024³⁷.

Na sessão da segunda audiência pública para discussão da Resolução 122, compareceram 11 parti-

34 O valor por hectare foi definido com base no preço médio do hectare dos arremates efetivamente pagos na 5ª rodada de disponibilidade de áreas da ANM.

35 Segundo publicação de Aviso no Diário Oficial da União do dia 18/09/2024. Disponível em https://sei.anm.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Dw5Bgl2DFMbZfaN-2ZQIG-rqoRM5MS6qf0M_TyT-V078uHlrq3FCdT2v3fxoorKfNnHaUUUp4ial6hks0ucM9bTDSbG5OlrM7B433oLwZF3Y9FtbLAK4fdAaSURtCZh4hk. Acesso em 5 nov. 2024.

36 Aviso de Alteração de audiência pública 3, de 2024, publicado no DOU do dia 25/09/2024. Disponível em https://sei.anm.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Dw5Bgl2DFMbZfaN-2ZQIG-rqoRM5MS6qf0M_TyTV0797RsAZnOCGSWMjlii2ZPw0Chin-w5POQ-tyjul7S_Xxlk8G9rLub-gh4awB3xH5jnz6QHyWFxBTRgiDwyAN-Llq. Acesso em 05 nov. 2024.

37 DOU de 09/10/2024. Disponível em https://sei.anm.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?Dw5Bgl2DFMbZfaN-2ZQIG-rqoRM5MS6qf0M_TyTV07-Otlgf7zyom91rHht6V7G6vdgrJX5EcLVF7an5_ESx54u-k7s1rv6znk4pX_yYl8-TVYZrUjIGnH8JknQUI-RP. Acesso em 05 nov. 2024.

cipantes representando diversos setores e instituições³⁸, incluindo associações do setor minerário, advogados e defensores dos direitos de comunidades impactadas pela mineração. A sessão contou com a presença de Hélder Pasti, Saulo Melo e Roger Cabral, membros da ANM, que iniciaram esclarecendo pontos críticos da resolução, as mudanças empreendidas e responderam a questões técnicas e estruturais.

De forma geral, os participantes elogiaram a iniciativa da ANM de realizar uma revisão tão ampla e participativa da Resolução, reconhecendo a evolução da segunda minuta apresentada, que refletiu um texto mais claro, ajustado e atento às necessidades operacionais do setor. Destacaram que essa abordagem inclusiva permitiu uma revisão normativa mais alinhada com as demandas da sociedade e do setor regulado.

Os principais pontos de sugestão ficaram concentrados em três temas centrais: critérios de proporcionalidade nas sanções, introdução de mecanismos de compliance e mediação, e critérios para valoração de multas. Entre as contribuições mais relevantes, destacou-se o pedido por maior clareza no cálculo das multas, especialmente em relação ao uso da interpolação linear, e a solicitação de ajustes no sistema de sanções para adequá-lo ao porte e impacto econômico das empresas.

De fato, houve consenso sobre a importância de aplicar sanções de forma proporcional, especialmente para infrações de menor gravidade. Diversos participantes, como Bruno Costa e Guilherme Simões, solicitaram que as advertências sejam adotadas para infrações leves, como medida educativa. Guilherme e Adriano Figueiredo sugeriram ainda que o cálculo das multas leve em consideração oscilações econômicas, propondo uma metodologia mais adaptada às variações de faturamento do setor.

Marcelo Batista, representante do setor regulado, apresentou proposta inovadora para a implementação de programas de compliance específicos ao setor, voltados para ajudar pequenas e médias empresas a cumprirem as normas regulatórias. Ele também sugeriu o uso de mediação como ferramenta para resolver infrações de forma mais construtiva e prática, focando em reparações reais ao invés de sanções puramente punitivas, o que beneficiaria diretamente as comunidades afetadas.

Vários participantes, incluindo Dr. Adriano e Fernanda Perdigão, questionaram o uso exclusivo do Valor de Produção Mineral (VPM) como base para o cálculo das multas, sugerindo ajustes que permitam uma aplicação mais justa e proporcional à realidade de empresas de diferentes portes. Fernanda, por sua vez, propôs que as multas incluam valores destinados a cobrir danos ambientais e sociais, de modo que parte delas beneficie diretamente as comunidades impactadas.

38 João Henrique de Carvalho – BMA Law; Fernanda Perdigão de Oliveira – defensora dos direitos das comunidades afetadas pelo setor minerário e membro do movimento social Paraopeba Participa; Cíntia Rodrigues – IBRAM; Dr. Tomás Ribeiro – representante da Comissão de Direito Minerário da OAB; Daniel Vieira – gerente executivo da Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa Mineral (ABPM); Luíza Melo – coordenadora do comitê jurídico do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM); Bruno Costa – WFAA; Dr. Adriano Figueiredo Cançado Trindade – Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. E Quiroga Advogados; Thiago Passos de Castro – Cescon Barriou Advogados; Guilherme Simões Ferreira – representante do setor mineral; Marcelo Gandolfi Batista – representante do setor regulado.

Além das sugestões, a ANM destacou o desenvolvimento de sistema que visaria a agilizar e automatizar os processos sancionatórios, com notificações eletrônicas e uso de ciência de dados para detecção de inconsistências. A meta seria garantir um processo sancionatório mais eficiente, transparente e acessível aos regulados.

A segunda audiência pública, marcada pela participação ativa e por elogios à evolução da resolução, evidenciou o compromisso da ANM em aprimorar a normativa de forma equilibrada e transparente, de modo que contemple as complexidades do setor mineral brasileiro e promova um processo sancionatório justo e eficaz.

7. CONCLUSÃO PARCIAL

Durante a aprovação e revisão da Resolução 122, a ANM fez uso de diversos instrumentos de participação social e de governança regulatória, conforme previsto em seu Regimento Interno, que estabelece que a agência adote diferentes processos de participação e controle social, com objetivos complementares, embora nem sempre de forma ordenada ou planejada.

Agenda Regulatória. Em sua concepção ideal, a agenda regulatória deveria ser um instrumento que proporciona previsibilidade tanto ao setor regulado quanto à sociedade, ao mesmo tempo em que estabelece prioridades claras junto ao governo central e outras agências reguladoras. Seu papel seria facilitar a coordenação entre os órgãos governamentais, o que, por sua vez, reduziria os impactos de sobreposição de iniciativas e conflitos. Contudo, a ANM parece ter feito uso desse instrumento de forma mais restrita. Para a agência, a agenda regulatória parece servir, primariamente, para organizar internamente os trabalhos entre suas equipes, com o objetivo de proporcionar previsibilidade e transparência para a sociedade. A agenda é, em essência, voltada para o setor regulado. Não há indícios de coordenação entre a ANM e outras agências reguladoras (ou com o Executivo central).

Essa limitação no uso da agenda regulatória contribui para a falta de articulação com outros órgãos do governo central, o que, no caso, parece ter gerado desafios durante o processo de aprovação da Resolução 122. O prazo de 180 dias estabelecido para a revisão poderia ter sido mais eficaz caso o governo federal tivesse sido envolvido de maneira proativa nas discussões sobre as regulações futuras. Se o governo tivesse participado ativamente, compartilhando sua intenção de publicar o decreto ou até mesmo estabelecendo um cronograma para a regulação, a agência poderia ter ajustado sua própria agenda regulatória de forma mais coordenada e estratégica. Essa falta de integração com outros atores do governo implicou em uma série de obstáculos, como a necessidade de adaptar rapidamente o texto da resolução, sem uma visão integrada das ações governamentais e regulatórias em curso.

Além disso, apesar de a ANM não ter finalizado as revisões sucessivas da Resolução 122, a agência considerou que o item relativo à agenda regulatória foi concluído com a aprovação da resolução,

sem realizar um acompanhamento mais detalhado e constante do progresso das ações regulatórias subsequentes. Esse fechamento prematuro do processo pode ter contribuído para a sensação de que o acompanhamento das metas regulatórias não teria sido tão robusto quanto o necessário para garantir a adaptação contínua às necessidades do setor e da sociedade.

A valorização da agenda regulatória, com uma abordagem mais integrada e coordenada, poderia mitigar esses problemas. Ao incluir uma maior colaboração com outros órgãos do governo federal, a ANM poderia otimizar seus processos, evitar sobrecarga de trabalho e reduzir lacunas de coordenação, assegurando um ambiente regulatório mais previsível e eficiente. Além disso, a implementação de um mecanismo de feedback constante e revisão periódica da agenda garantiria que a ANM estivesse não apenas acompanhando suas ações, mas também ajustando suas estratégias conforme a evolução das necessidades regulatórias, criando um ciclo contínuo de aprimoramento e eficiência.

AIR e ARR. A ausência da AIR foi mencionada nas audiências públicas, com a justificativa de que o prazo apertado para a aprovação da Resolução 122 seria um fator impeditivo para sua realização. Contudo, essa explicação não é totalmente satisfatória. De fato, a AIR pode ser dispensada na hipótese de urgência (cf. art. 4º, I, do Decreto 10.411, de 2020). Mas para casos em que atos normativos cuja AIR tiver sido dispensada em razão de urgência, o próprio Decreto 10.411, de 2020, obriga a realização de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor (cf. art. 12). No caso, embora a urgência tenha sido citada como justificativa para dispensar a AIR, a ANM decidiu não se comprometer a realizar a ARR — medida que poderia ter sido útil para compensar a falta de AIR.

Ao longo do processo, a ANM indicou em várias ocasiões que a Resolução 122 precisaria ser ajustada com base na experiência prática da sua aplicação. Isso sugere que a agência, apesar de ter descartado a realização de ARR formal, reconheceu a necessidade de avaliar os efeitos da regulação após sua implementação e realizar ajustes conforme os resultados observados.

A justificativa apresentada pela ANM para a não utilização dos instrumentos de avaliação, além de se basear em um contexto de urgência, também parece refletir um problema factual e institucional da agência, que, ao que tudo indica, carece de servidores e enfrenta limitações materiais. Esse cenário pode ser visto como um peso adicional na dificuldade de implementar as exigências legais. A escassez de recursos humanos e o prazo apertado são desafios reais, mas que, no caso, poderiam ter sido mitigados com planejamento adequado, alocação de esforços estratégicos e até mesmo com o uso de alternativas simplificadas para a implementação de AIR e ARR.

A dispensa da AIR realizada pela ANM não é um fenômeno isolado. Trata-se de tendência observada em diversos países, refletindo desafios comuns na busca por equilíbrio entre eficiência regulatória e cuidados na elaboração de novas normas, e que tem suscitado debates inclusive em fóruns internacionais, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Muito se discute sobre a necessidade de critérios mais claros para a dispensa da AIR e os impactos dessa flexibilização na qualidade regulatória. Um ponto crítico identificado nesses debates é a frequência com que órgãos reguladores justificam a dispensa da AIR com base na urgência da medida, muitas vezes

recorrendo a esse argumento de forma sistemática. Isso levanta preocupações sobre a possibilidade de a exceção se tornar regra, enfraquecendo os mecanismos de análise e controle regulatório.³⁹

Nesse contexto, o presente estudo, ao analisar o caso da ANM, constatou que a hipótese de urgência, prevista no Decreto, de fato foi central para a dispensa da AIR. Contudo, ao aprofundar a análise, percebe-se que a principal limitação no caso da ANM não decorre necessariamente de insuficiências no Decreto da AIR, mas sim da falta de uma articulação mais eficiente entre a agência reguladora e outros órgãos do governo central. Essa falta de coordenação institucional parece ter imposto desafios significativos ao processo de aprovação da Resolução 122, criando um ambiente no qual a dispensa da AIR se tornou uma opção viável para evitar entraves burocráticos e atender ao prazo estabelecido.

Assim, embora os desafios relacionados à implementação efetiva da AIR, por meio de eventuais mudanças na regulamentação, sejam relevantes e devam ser discutidos, este estudo aponta que um fator anterior e igualmente crítico é a necessidade de mais coordenação entre os órgãos envolvidos no processo de planejamento e edição de normas. Sem um alinhamento institucional adequado, mesmo instrumentos bem desenhados, como a AIR, podem acabar sendo negligenciados em função de pressões de tempo e dificuldades operacionais.

Consulta Pública. A consulta pública não foi utilizada no caso concreto. A ANM pode ter considerado que os prazos mais longos para o envio de contribuições por escrito eram incompatíveis com o cronograma apertado para concluir os seus trabalhos. Em vez disso, a agência optou por usar a audiência pública para receber contribuições por escrito nas duas ocasiões. A escolha pela não utilização da consulta pública fica ainda mais evidente quando comparada ao uso combinado da tomada de subsídios e da reunião participativa, instrumentos que a ANM utilizou de forma mais flexível, permitindo o envio de contribuições por escrito durante as reuniões.

Audiência Pública. A ANM organizou duas audiências públicas: uma em 2022, para aprovar o primeiro texto normativo, e outra em 2024, para aprovar a revisão mais substancial do texto. A combinação de sessões públicas com contribuições por escrito foi utilizada estrategicamente para acelerar o processo de aprovação, embora tenha sido alvo de críticas por parte do setor regulado, o que levou ao aumento dos prazos para contribuições por escrito em ambas as audiências. No entanto, não se pode afirmar que a ANM tenha desconsiderado as contribuições por escrito ao priorizar as audiências públicas. Muitas dessas contribuições resultaram em mudanças pontuais e algumas, inclusive, em alterações conceituais no texto da Resolução.

Tomada de Subsídios e Reuniões Participativas. Esses instrumentos foram utilizados para comple-

39 “Ver, por exemplo, o Regulatory Policy Outlook, publicado pela OCDE em 2021, o qual destaca uma crescente tendência, entre seus países membros, de utilização de dispensas de AIRs em razão de emergências. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en.html. Acesso em 08/03/2025.

Além disso, consultar relatório de pesquisa “Análise dos três anos de Regulamentação da AIR no Brasil”, de 2024, do Regulação em Números. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br/files/relatorios/analise_dos_tres_anos_de_regulamentacao_da_air_no_brasil_1.pdf. Acesso em 08/03/2025”.

mentar a primeira audiência pública. Após perceber que seria necessário rediscutir o texto aprovado da Resolução 122, a ANM convocou os dois instrumentos simultaneamente: a reunião participativa para sessões de discussão e a tomada de subsídios para contribuições por escrito. Esses dois mecanismos foram empregados em conjunto, com a agência solicitando que os participantes das reuniões se manifestassem na tomada de subsídios, sugerindo alterações nos textos da resolução. Por serem mais flexíveis do que a audiência pública ou a consulta pública, as reuniões participativas foram essenciais para reabrir as discussões sobre partes específicas do setor minerário. Essas reuniões permitiram que pequenos e grandes empresários tivessem sessões dedicadas, que escritórios de advocacia fossem ouvidos separadamente, além de incluir associações civis setoriais e produtores de água mineral.

Desse modo, embora a pesquisa tenha constatado que o processo de edição e revisão da Resolução 122 tenha ocorrido de maneira pouco coordenada, especialmente no que tange à organização dos métodos de participação social, é possível identificar que, ainda que de forma não sistematizada, houve esforços para garantir a consulta ao setor produtivo. Ou seja, apesar das fragilidades procedimentais, verificou-se que o setor diretamente impactado foi efetivamente consultado e teve a oportunidade de expor suas demandas e preocupações.

Esse cenário evidencia um possível paradoxo na prática regulatória: por um lado, a ausência de um método formal e bem delineado para a participação social pode comprometer a previsibilidade e a legitimidade do processo de produção normativa de um tema central para o setor (matéria sancionatória); por outro, na dinâmica concreta da formulação da Resolução 122, mesmo com limitações, o objetivo essencial da participação — ou seja, a escuta dos principais interessados — parece ter sido alcançado, ainda que de maneira improvisada.

Apesar disso, parece fundamental reconhecer que, no âmbito das normas sancionatórias, o processo de elaboração regulatória não deveria ser conduzido de maneira desarticulada ou de modo improvisado. Trata-se de um campo normativo de alta relevância, cujas disposições possuem impacto direto sobre as atividades do setor produtivo. A definição de regras sancionatórias envolve não apenas a estipulação de obrigações e penalidades, mas também a construção de um ambiente regulatório estável e transparente, de modo a permitir que os regulados ajustem suas condutas de forma adequada, reduzindo incertezas e mitigando riscos operacionais.

REFERÊNCIAS DO CASO ANM

BRASIL. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.** Código de Mineração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração – ANM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018.** Regulamenta o Código de Mineração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020.** Altera o Código de Mineração para dispor sobre a segurança de barragens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14066.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.965, de 11 de fevereiro de 2022.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10965.htm. Acesso em: 30/01/2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.197, de 15 de setembro de 2022.** Altera o Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, que regulamenta o Código de Mineração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11197.htm. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Processo Administrativo nº 48051.001278/2022-49.** Disponível em: https://sei.anm.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?q60qg9xJ4g1JrXr9a-YCDSKR0rQoLhHpn-Z9nybp3iG13ovfdgm0iEmEkFI8rqkL2dNtTwNiau6Q3QoeqBubsveKreDEVJChvIbMle2e3MB0B-Gkyf_IH16hNWzUoMIE. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 105, de 20 de abril de 2022.** Aprova a Agenda Regulatória da ANM para o biênio 2022/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria/agenda-regulatoria-20-21/documentos-agenda-regulatoria/resolucoes-portarias/resolucao-anm-no-105-de-20-de-abril-de-2022.pdf/view>. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 122, de 28 de novembro de 2022.** Dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cum-

primento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00000122&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=ANM/MME&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=8014&cod_modulo=351&pesquisa=true. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 136, de 31 de maio de 2023**. Altera a Resolução ANM nº 122/2022, que dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00000136&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=ANM/MME&vlr_ano=2023&seq_ato=000&cod_tipo=&des_item=&des_item_fim=&num_linha=&cod_modulo=351&cod_menu=6675. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 145, de 4 de dezembro de 2023**. Altera a Resolução ANM nº 122/2022, que dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/legislacao/arquivos/resolucoes/2023/resolucao145.pdf>. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Portaria ANM nº 1.326, de 29 de março de 2023**. Institui Grupo de Trabalho destinado a avaliar contribuições recebidas na Tomada de Subsídios nº 2/2022 e na Reunião Participativa nº 1/2023 e propor medida para o aprimoramento da Resolução ANM nº 122, de 28 de novembro de 2022. Disponível em: https://anmlegishom.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrir-TextoAto&link=S&tipo=GDT&numeroAto=00001326&seqAto=IN1&valorAno=2023&orgao=DG/ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=7310. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 151, de 22 de março de 2024**. Altera o art. 68 da Resolução ANM nº 122/2022, que dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000151&seqAto=000&valorAno=2024&orgao=DG/ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=8731. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 181, de 3 de outubro de 2024**. Aprova o Regimento Interno da ANM. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&cod_menu=8303&cod_modulo=566&link=S&numeroAto=00000181&orgao=DC%2FANM%2FMME&seqAto=000&tipo=RES&valorAno=2024. Acesso em: 30/01/2025.

ANM. **Resolução ANM nº 185, de 17 de outubro de 2024**. Altera a Resolução ANM nº 181, de 3 de outubro de 2024, que aprova o Regimento Interno da ANM. Disponível em: https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000185&seqAto=000&valorAno=2024&orgao=DC/ANM/MME&cod_modulo=351&cod_menu=6675. Acesso em: 30/01/2025.

PARTE II – ESTUDO DE CASO INMETRO

INTRODUÇÃO

Como tem sido a experiência do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) com a revisão do seu estoque regulatório?

A partir dessa pergunta principal, a pesquisa pretende compreender o *processo* de revisão do estoque regulatório no Inmetro, identificar os *resultados alcançados* pela instituição por meio dessa iniciativa e, a partir deles, mapear *desafios* a serem superados pelo Inmetro, bem como extrair *lições* que possam ser úteis a outros órgãos e entes estatais que se proponham a revisar seus estoques regulatórios.

A escolha do Inmetro para o estudo de caso se justifica pelo alcance de sua autoridade ordenadora sobre toda a indústria brasileira, impactando diretamente dinâmicas, processos e custos da atividade empresarial nas mais diversas áreas. Além disso, desde 2005, o Inmetro tem se engajado em iniciativas voltadas à melhoria da qualidade regulatória, inclusive por meio de avaliação retrospectiva de normas a partir dos resultados alcançados e de seus custos (de ordem econômica, social ou ambiental).

Seja pelo amplo alcance de suas normas, seja pelo histórico de engajamento da autarquia com a agenda da melhoria da governança regulatória, o Inmetro pareceu ser o *locus* ideal para um estudo de caso sobre medidas de avaliação retrospectiva da regulação.

1. PANORAMA SOBRE O INMETRO E SEUS INSTRUMENTOS DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO

1.1. Competência normativa e relevância institucional do Inmetro

O Inmetro foi criado pela Lei 5.966, de 1973, como órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro), do qual também fazem parte o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), órgão normativo do Sinmetro, e as entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais. É uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com poder normativo para elaborar e expedir regulamentos técnicos em duas searas: *avaliação da conformidade* e *metrologia legal* (art. 3º, da Lei 9.933, de 1999).

Na área de *avaliação da conformidade*, o Inmetro atua por meio dos Programas de Avaliação da Conformidade (PACs), com o objetivo de verificar a permanência da conformidade de um produto aos requisitos técnicos – especificados nos Regulamentos de Avaliação da Conformidade (RACs) e ela-

borados também pela instituição para cada produto, serviço ou processo. O processo de avaliação da conformidade é constituído por várias etapas e realizado com base em algum dos mecanismos de avaliação da conformidade disponíveis no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC).

Os mecanismos de avaliação de conformidade incluem a certificação, ensaios laboratoriais e inspeções físicas, a rotulagem e etiquetagem de produtos e a declaração de fornecedores. Além dos requisitos específicos previstos nos regulamentos técnicos próprios a cada objeto, normas gerais disciplinam os requisitos aplicáveis aos mecanismos de avaliação da conformidade⁴⁰. No exercício dessas atividades, o Inmetro pode atuar por meio de organismos de certificação, inspeção e laboratórios acreditados no exercício da atividade de avaliação da conformidade de objetos⁴¹, na forma do art. 4º, §1º, da Lei 9.933, de 1999.

Os PACs podem ser voluntários⁴², quando os requisitos de conformidade poderão ou não ser cumpridos pelo fabricante para obtenção do selo de qualidade do Inmetro, ou compulsórios⁴³, caso em que os requisitos técnicos de conformidade são obrigatórios para a fabricação, importação e comercialização dos produtos ou serviços. A compulsoriedade da avaliação de conformidade é orientada pela classificação de risco estabelecida pela Portaria Inmetro 282, de 2020, e deve estar prevista no ato normativo específico que define o RAC de cada produto ou serviço sujeito à regulamentação do Inmetro.⁴⁴ A edição de regulamentos técnicos relativos à certificação de produtos e a condução dos PACs é realizada no âmbito da Diretoria de Avaliação da Conformidade (Dconf), de acordo com as atribuições dispostas no art. 63 da Portaria Inmetro 2, de 2017 (Regimento Interno do Inmetro).

Quanto à área de *metrologia legal*, o Inmetro é a entidade responsável por emitir regulamentação técnica, implantar e operacionalizar a infraestrutura necessária para viabilizar as atividades de metrologia legal em todo o território nacional.⁴⁵ As ações governamentais no campo da metrologia legal objetivam disseminar e manter medidas e unidades harmonizadas, de modo a assegurar a precisão e confiabilidade das informações disponibilizadas a consumidores e fornecedores de pro-

40 Portaria Inmetro 200, de 2021, que aprova os Requisitos Gerais de Certificação de Produtos (RGCP); Portaria Inmetro 140, de 2021, que aprova os Requisitos Gerais de Declaração do Fornecedor de Produtos (RGDF Produto); e Portaria Inmetro 278, de 2021, que aprova os Requisitos Gerais de Declaração do Fornecedor de Serviços (RGDF Serviço).

41 Os organismos acreditados para as diversas atividades de avaliação da conformidade podem ser acessados na página do Inmetro: <<http://www.inmetro.gov.br/organismos>>; <<http://www.inmetro.gov.br/laboratorios/rbc>>; e <www.inmetro.gov.br/laboratorios/rble>.

42 Para acesso aos Programas de Avaliação da Conformidade voluntários: <<http://inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/voluntarios.asp>>.

43 Para acesso aos Regulamentos Técnicos e Programas de Avaliação da Conformidade compulsórios: <<http://inmetro.gov.br/qualidade/rtepac/compulsorios.asp>>.

44 É o caso, p. ex., do art. 4º, da Portaria Inmetro 459, de 2021, que determina que a adaptação de eixo veicular auxiliar deverá ser submetida, compulsoriamente, à avaliação de conformidade, por meio do mecanismo de certificação.

45 Resolução Conmetro 8, de 2017. Mais informações sobre a atividade metrológica do Inmetro estão disponíveis em: <<http://www.infoconsumo.gov.br/metlegal/legislacao-metrologica-em-vigor.asp>>.

duos medidos. A atividade metrológica é realizada pela Diretoria de Metrologia Legal (Dimel), cujas competências estão previstas no art. 88 do Regimento Interno do Inmetro.

1.2. Normas específicas do Inmetro sobre revisão de estoque regulatório

Desde 2005, o Inmetro tem procurado adotar medidas para a avaliação retrospectiva de suas normas. A trajetória tem início com a publicação do Guia de Boas Práticas Regulatórias (GBPR),⁴⁶ elaborado pelo Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR), órgão de assessoramento do Conmetro, e pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O guia recomenda a *análise crítica* da regulamentação, a fim de garantir que “os seus objetivos estejam sendo atendidos e prevenir a ocorrência de distorções no mercado ou efeitos não previstos ou não pretendidos”. O guia recomenda, ainda, o desenvolvimento de ações para identificação das informações necessárias e pertinentes para que esses impactos sejam avaliados, tais como manifestações de usuários, consumidores ou do setor regulado, os resultados do acompanhamento pelo mercado e informações das atividades de fiscalização.

Anos mais tarde, o Inmetro publicou a Portaria Inmetro 252, de 2015, que estabelece expressamente que os regulamentos sejam submetidos à avaliação de resultados a cada 5 anos após sua publicação (art. 10). Como efeitos da análise retrospectiva, pode haver a *desregulamentação*, quando o problema regulatório tiver sido superado ou os custos da regulação superarem os seus benefícios (art. 10, §1º), ou o *aperfeiçoamento do regulamento*, que deverá ocorrer de forma contínua, permitindo a inovação e a consecução dos seus objetivos finais (art. 10, §2º). Adicionalmente, em 2018, a Dconf elaborou a norma interna NIT-DIQRE-003, para disciplinar a realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) no âmbito da diretoria.

O esforço do Inmetro para regulamentar a gestão do seu estoque regulatório parece ter ganhado impulso a partir de 2019, com a criação, pela Dconf, do Grupo de Trabalho de Novo Modelo Regulatório (GT-MRI/Inmetro), para tratar da implementação da Lei 13.874, de 2019 (Lei da Liberdade Econômica)⁴⁷, e posterior submissão do relatório *Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo Regulatório com base da atuação da Dconf* à consulta pública 8, de 25 de março de 2021.

46 Mais informações em: WERNER, Patricia Gomes. *A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do Inmetro*, 2023, 163 fl. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2023.

47 Nos autos do processo administrativo 0052600.008349/2019-42, observa-se que, antes mesmo da aprovação do Novo Modelo Regulatório, a Dconf já vinha atuando para revogar seus atos normativos de baixo impacto, seguindo as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil. Nesse sentido, a diretoria promoveu a 1ª e 2ª Revogação Conjunta de Medidas Regulatórias – Novo Modelo Regulatório, sendo que a 2ª acabou sendo incorporada às medidas de revisão para atendimento ao Decreto federal 10.139, de 2019.

Os trabalhos do GTMRI/Inmetro, a edição da Lei de Liberdade Econômica e a implementação da revisão do estoque regulatório imposta pelo Decreto federal 10.139, de 2019⁴⁸, resultaram na Portaria Inmetro 30, de 2022, que aprovou os princípios e diretrizes para o Novo Modelo Regulatório do Inmetro, concedendo prazo de 5 anos para a sua implementação. Alcançando todas as atividades regulatórias da instituição (metrologia e avaliação de conformidade), o Novo Modelo Regulatório prevê que a governança do processo regulatório deve “*ter mecanismos de monitoramento dos impactos e dos resultados regulatórios*” e “*de revisão periódica do processo regulatório, incluindo a criação de canais para críticas ou sugestões de revisão regulatória, bem como o estabelecimento de regras para revisão periódica e atualização do estoque regulatório*”.

1.3. A resposta do Inmetro ao Decreto federal 10.139, de 2019

O Decreto federal 10.139, de 2019, conhecido por decreto do “revogação”, determinou a revisão e a consolidação do estoque regulatório (atos normativos inferiores a decreto) de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Eventual descumprimento do decreto faria com que agentes públicos ficassem impedidos, por exemplo, de aplicar multas por conduta ilícita tipificada apenas na norma não consolidada (art. 18, I).

Em 2020, visando dar cumprimento ao disposto no Decreto federal 10.139, de 2019, foram editados dois atos normativos pelo Inmetro: a Portaria Inmetro 244, de 2020, que tratou sobre as competências e o detalhamento dos procedimentos de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto; e a Portaria Inmetro 306, de 2020, que listou os atos normativos do estoque regulatório do Inmetro que seriam objeto de exame, concernentes à Dconf, à Dimel, à Coordenação Geral de Acreditação (Cgcre) e ao Gabinete da Presidência (Gabin)⁴⁹.

O Inmetro – que já discutia proposta de cooperação com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* - GIZ) na área de infraestrutura da qualidade com vistas à melhoria regulatória e ao desenvolvimento comercial e industrial do Brasil⁵⁰ – instaurou os trabalhos de revisão do estoque regulatório, que contou com uma equipe de 18 servidores, 4 colaboradores, além da equipe destinada pela agência alemã.

Os trabalhos de revisão foram divididos em 5 etapas – e estas subdivididas em 6 grupos temáticos –, e perdurou de 20/7/2020 a 30/11/2021. Na primeira e segunda etapas, foram revogados os atos

48 O Decreto federal 10.139, de 2019, foi substituído pelo decreto 12.002, de 2024, que estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

49 Estrutura organizacional do Inmetro disponível em: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>.

50 Mais informações em: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/brasil-e-alemanha-discutem-cooperacao-na-area-de-infraestrutura-da-qualidade>>. Acesso em 19/08/2024. Sobre a GIZ, v. <<https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>>.

normativos 1) ineficazes ou *já tacitamente revogados* (art. 8º, I, do Decreto federal 10.139, de 2019); 2) *cujos efeitos já tivessem se exaurido no tempo* (art. 8º, II, do Decreto federal 10.139, de 2019); 3) *cujas necessidades ou cujo significado não pudesse ser identificado* (art. 8º, III, do Decreto federal 10.139, de 2019); 4) editados por órgãos já extintos, cujas competências tivessem sido assumidas pelo Inmetro; e 5) relativos a atividade econômica de baixo risco (cf. classificação do Decreto federal 10.178, de 2019, art. 3º, I c/c Lei 13.874, de 2019, art. 3º, I). As demais etapas (terceira a quinta) trataram da revisão de atos normativos considerados, respectivamente, de baixa, média e alta complexidade pelas unidades organizacionais com competência sobre a matéria do ato normativo, nos termos do art. 21, da Portaria Inmetro 244, de 2020.⁵¹

Apenas na Dconf, houve uma redução do estoque regulatório de 491 para 145 atos, via revogação e consolidação, algo que representa redução de 70% dos atos normativos do Inmetro que estavam em vigor.⁵²⁻⁵³ Em conversa informal com servidor do Inmetro, foi possível compreender a grande quantidade de atos normativos que compõem o estoque regulatório do Inmetro:

51 Portaria Inmetro 244, de 2020, art. 21, I - **primeira etapa**, a ser concluída até 30 de novembro de 2020, envolvendo: a) Grupo temático 1: exame e revogação de atos normativos editados pelo Inmetro que estejam revogados tacitamente, cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

II - **segunda etapa**, a ser concluída até 26 de fevereiro de 2021, envolvendo: a) Grupo temático 2: exame e revogação de atos normativos editados por órgãos já extintos, cujas competências foram assumidas pelo Inmetro, que estão revogados tacitamente, cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado; e b) Grupo temático 3: revisão e consolidação de atos normativos editados pelo Inmetro que estejam em desacordo com o disposto no inciso I do art. 3º da lei 13.874/2019.

III - **terceira etapa**, a ser concluída até 31 de maio de 2021, envolvendo: a) Grupo temático 4: atos normativos em que a revisão e consolidação sejam consideradas de baixa complexidade pelas unidades organizacionais com competência sobre a matéria do ato normativo.

IV - **quarta etapa**, a ser concluída até 31 de agosto de 2021, envolvendo: a) Grupo temático 5: atos normativos em que a revisão e consolidação sejam consideradas de média complexidade pelas unidades organizacionais com competência sobre a matéria do ato normativo.

V - **quinta etapa**, a ser concluída até 30 de novembro de 2021, envolvendo: a) Grupo temático 6: atos normativos em que a revisão e consolidação sejam consideradas de alta complexidade pelas unidades organizacionais com competência sobre a matéria do ato normativo.

52 A pesquisa não teve acesso aos resultados alcançados junto à Dimel, à Cgcre e ao Gabin. Os números acima apresentados são relativos aos atos normativos concernentes à Dconf e foram apresentados em evento institucional: *Inmetro | Resultados: revisão e consolidação de atos normativos* – Decreto nº 10.139/2019. Canal da GIZ Brasil, no Youtube, realizado e transmitido em 26 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/yRuERc6i04I?si=e0eLqa6JeBdw75-z>. Acesso em: 14/8/2024.

53 Novos atos foram publicados durante o período de consolidação dos atos normativos. O estoque regulatório em vigor (atualizado até abril/2022) é de 205 atos normativos. Isto se deve ao dinamismo do órgão que, mesmo durante o período de revisão dos atos, foram sendo criadas novas portarias complementares. Estes novos atos serão analisados numa 2ª rodada de revisão.

“Nos anos 90, o selo do Inmetro foi amplamente divulgado no Fantástico. Todo mundo via o selo e o governo federal achou isso maravilhoso. Nossa estratégia passou a ser: todos os produtos do Brasil têm que ter selo do Inmetro! Era uma estratégia organizacional de atribuir o selo do Inmetro para tantos produtos quantos fossem possíveis. E, nesse processo, nosso estoque regulatório subiu exponencialmente. Era estratégia, um dos nossos indicadores de sucesso.”

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

Com base nas informações constantes das Portarias Inmetro 244, de 2020, e 306, de 2020, e do registro de evento promovido pelo Inmetro⁵⁴, a equipe de pesquisa selecionou uma amostra de **22 processos administrativos**⁵⁵, sendo 3 relacionados a cada uma das cinco etapas dos trabalhos de revisão do estoque regulatório; 1 de revogação após a quinta etapa; 3 relativos a revogações voltadas a *desregulamentar objetos* – casos em que o problema regulatório foi superado ou os custos da regulação superaram os seus benefícios; e 3 relativos a revogações voltadas a *desonerar a prática regulatória* – casos em que se revoga o ato normativo para racionalizar a regulamentação e evitar sobreposições de competências com outros reguladores.⁵⁶

54 Evento *Inmetro* | Resultados: revisão e consolidação de atos normativos – Decreto nº 10.139/2019, *op. cit.*

55 Foram estes os processos analisados: 0052600.008349/2019-42, de 9.8.2019, da 2ª fase da revogação conjunta de medidas regulatórias; 0052600.001369/2021-15 e 0052600.001372/2021-21, ambos de 30/07/2021, revogação (desregulamentação) das medidas de acessibilidade de ônibus rodoviários e urbanos; 0052600.001374/2021-10, de 03/07/2021, revogação (desregulamentação) da plataforma elevatória veicular; 0052600.007388/2021-47, de 20/07/2021, revogação (desoneração) da medida de acessibilidade em embarcações; 0052600.000960/2022-28, de 09/02/2022, revogação (desoneração) da Portaria Inmetro 51, de 2011, que determinava que fossem registrados os valores limites de Peso Bruto Total – PBT e de Capacidade Máxima de Tração – CMT; 0052600.000744/2022-82, de 07/02/2022, revogação (desoneração) das portarias ligadas à Resolução Conama 273, de 2000; 0052600.002531/2022-95, de 18/03/2022, revogação de 25 portarias após a quinta etapa; 0052600.002586/2021-14, de 22/10/2021, consolidação-objeto registrador de ponto convencional; 0052600.011829/2020-24, de 23/01/2021, consolidação-objeto condicionadores de ar; 0052600.011833/2020-92, de 02/12/2020, consolidação-objeto fornos de micro-ondas; 0052600.011852/2020-19, de 02/03/2021, consolidação-objeto brinquedos; 0052600.011871/2020-45, de 30/09/2021, consolidação-objeto dispositivos elétricos baixa tensão; 0052600.022265/2018-31, de 29/09/2021, consolidação-objeto painéis metálicos; 0052600.008349/2019-42, de 29/05/2019, revogação de 9 medidas de baixo impacto; 0052600.011004/2020-18, de 30/11/2020, consolidação-objeto coletes de segurança de alta visibilidade; 0052600.011861/2020-18, de 24/01/2021, consolidação-objeto componentes de bicicletas de uso adulto; 0052600.011868/2020-21, de 30/11/2020, consolidação-objeto escadas metálicas domésticas; 0052600.002098/2020-26, de 19/02/2020, revogação de 57 atos normativos ineficazes; 0052600.009778/2020-71, de 30/11/2020, revogação de 55 atos normativos ineficazes; 0052600.010479/2020-89, de 30/11/2020, consolidação-objeto quebra-mato; 0052600.000097/2021-28, de 04/02/2021, consolidação-objeto bombas medidoras de combustíveis; e 0052600.002776/2021-31, de 22/03/2021, consolidação-objeto conteúdo nominal de balas em geral, goma de mascar, chocolates, etc.

56 Os processos de cada um desses eixos de pesquisa foram selecionados de forma aleatória, considerando o marco temporal de cada uma das etapas definidas pela Portaria Inmetro 244, de 2020. Buscou-se abranger atos normativos de

Quanto ao conteúdo das normas que resultaram da pesquisa exploratória inicial (e, nos termos dos arts. 7º a 9º, do Decreto federal 10.139, de 2019), os atos normativos foram categorizados conforme o encaminhamento dado às normas revistas: **(1)** revogação de atos normativos ou **(2)** consolidação de atos normativos.

A consolidação é a mera junção de normas, na qual revogam-se os atos anteriores e edita-se um único ato consolidado, abrangendo o conteúdo das normas revogadas.⁵⁷ Já os casos de revogação foram organizados a partir dos objetivos almejados, são eles: **(i)** revogação para *remover atos ineficazes* – que são as hipóteses do art. 8º, do Decreto federal 10.139, de 2019;⁵⁸ **(ii)** revogação para *desregulamentar objetos*; e **(iii)** revogação para *desonerar a prática regulatória*.

O acesso integral aos processos administrativos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – plataforma virtual do governo federal – foi solicitado via Lei 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação), nos dias 22 e 24 de maio de 2024. Com acesso aos processos, a equipe desenvolveu um roteiro básico de perguntas para pautar a análise individual de cada um dos processos administrativos, tais como: houve análise quanto à obrigatoriedade ou dispensa de análise de impacto regulatório? Houve processo formal de consulta pública? O tema envolve conflito de competências com outros órgãos reguladores?

A relação das normas que promoveram a consolidação ou a revogação dos atos normativos, e dos seus respectivos números de processo, foram obtidos por intermédio do site oficial do Inmetro, na seção “Legislação”.

duas diretorias do Inmetro, a Dconf e a Dimel.

Vale mencionar que os processos de revogação para *desregulamentação de objetos* e para *desoneração da prática regulatória* também integram uma das cinco etapas da revisão do estoque regulatório do Inmetro. No entanto, optou-se por tratá-los em apartado porque, na seleção aleatória de processos, identificou-se que esses assuntos haviam ficado de fora e seriam importantes para demonstrar a dinâmica dos trabalhos do Inmetro.

57 Em conversa informal, o servidor do Inmetro indicou que a revisão do estoque regulatório feita para atender ao Decreto federal 10.139, de 2019 foi a maior já realizada pelo Inmetro. Para o servidor, seria fundamental a consolidação periódica de normas para evitar o acúmulo de atos sobre um mesmo objeto: “[e]nxugar regulamento parece que facilita para o produtor [o Inmetro] e para o mercado. Mas é uma facilitação muito pequena diante daquilo que deveria acontecer, que seria a revisão do mérito desses regulamentos. Grande parte desta consolidação, que transformou 600 em 180 atos normativos, foi a reunião de documentos que precisavam ser reunidos. Isso sempre foi feito com uma certa frequência, talvez não com o volume desta revisão [decorrente do Decreto 10.139, de 2019], mas sempre a gente fazia uma revisão. Por exemplo, o regulamento de brinquedos. Havia uma quantidade enorme de portarias complementares sobre o mesmo objeto. Isso acontece porque depois que se publica uma portaria, que traz consigo um regulamento com todas as regras sobre um determinado objeto, alguns meses depois você se depara com uma nova informação, por exemplo, que outro regulador internacional estava fazendo isso ou aquilo ou que, em razão de um determinado ensaio, seria necessário fazer um ajuste nas normas vigentes. Então, estes ajustes eram implementados nas chamadas “portarias complementares”, que normalmente eram editadas para corrigir um pequeno erro. Em razão disso, a portaria do regulamento de brinquedos era uma portaria principal que chegou a ter mais de 15 portarias complementares. Nestas situações, fazia-se uma revisão e transformávamos todas as normas numa única portaria. Essas revisões aconteciam de cinco em cinco anos, e passaram a acontecer de sete em sete, de dez em dez, e por aí vai. Com isso, o estoque ficou maior, com essa grande quantidade de portarias complementares, o que acabou saturando o nosso estoque.”

58 Decreto federal 10.139, de 28 de novembro de 2019, art. 8º: “é obrigatória a revogação expressa de normas: I – já revogadas tacitamente; II – cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e III – vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.”

Constatou-se que os processos apresentaram características similares, um mesmo padrão organizacional, o que justificou a seleção de apenas uma amostra para compreender os trabalhos de gestão de estoque regulatório conduzido pelo Inmetro.

A equipe realizou, também, conversas informais para validação das informações levantadas pela pesquisa.

Em 1/08/2024, dialogamos com a dra. Patrícia Werner Gomez, sobre sua dissertação de mestrado desenvolvida na Escola de Direito da FGV Direito Rio, intitulada *Avaliação de Resultado Regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do Inmetro*; e, em 2/09/2024, com um servidor do Inmetro, cuja identidade será preservada.

3. MELHORIA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA E A EXPERIÊNCIA DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO DO INMETRO

Basicamente, dois instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória foram utilizados, ou cogitados, pelo Inmetro quando da revisão de seu estoque regulatório via revogação ou consolidação de normas: 1) *Análise de Impacto Regulatório* (AIR); e 2) *consulta pública*.

Quanto à AIR, o instrumento foi previsto no art. 5º da Lei de Liberdade Econômica e regulamentado pelo Decreto federal 10.411, de 2020, que, embora tenha entrado em vigor na data de sua publicação, em 30/06/2020, a produção dos seus efeitos especificamente em relação ao Inmetro foi diferida para 15/04/2021 (art. 24, I, “c”). Ou seja, a eficácia do Decreto – e, portanto, a obrigatoriedade quanto à utilização de AIR – estava suspensa para a maioria dos processos de revisão do estoque regulatório do Inmetro.

Mesmo assim, a discussão sobre AIR – quanto à sua utilização, dispensa formal e motivada ou não aplicabilidade – esteve presente no decorrer dos trabalhos, tendo sido, inclusive, tratado na Portaria Inmetro 244, de 2020, que detalha os procedimentos de revisão do estoque regulatório (arts. 5º, §1º; 17, parágrafo único).

3.1. Notas gerais sobre instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória na consolidação de atos normativos do Inmetro

O Decreto federal 10.411, de 2020, expressamente determina que a AIR não é aplicável a atos normativos “que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, **sem alteração de mérito**” (art. 3º, §2º, VI). O Inmetro, em linha com o que dispõe o Decreto, determinou que apenas processos

de consolidação de atos normativos que implicassem em **alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado** ficariam sujeitos a AIR (art. 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria Inmetro 244, de 2020).

Em função disso, o primeiro passo dos processos administrativos de consolidação no Inmetro consistiu na avaliação de *alteração de mérito*. Se a consolidação de atos normativos importasse em modificação de mérito, a conclusão seria pela necessidade de realização de AIR; por outro lado, se não importasse em modificação de mérito, a conclusão seria pela desnecessidade de AIR. Como se verá, a pesquisa revela que o Inmetro, mesmo nos casos em que constatou alteração de mérito na consolidação de atos normativos, decidiu não realizar AIR. Isso porque, segundo a instituição, tais atos de consolidação teriam se limitado a realizar mero *aperfeiçoamento parcial prévio da regulamentação* (nomenclatura utilizada pelo próprio Inmetro), sem causar “impacto esperado sobre o setor regulado” (art. 5º, §1º, da Portaria Inmetro 244, de 2020).⁵⁹

Não houve, na amostra selecionada, um único caso de consolidação de atos normativos em que o Inmetro tenha concluído pela necessidade da realização de AIR — em nenhum deles a conclusão foi pela existência de *alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado*. Houve, apenas, casos de *aperfeiçoamento parcial da regulamentação* (ou seja, consolidações com alteração de mérito apenas pontual, o que, segundo o Inmetro, tornaria a AIR desnecessária). Não houve, nestas situações, dispensa formal e motivada de AIR (nos termos do art. 4º, do Decreto federal 10.411, de 2020), sendo o assunto sequer cogitado nos processos administrativos.

É o caso do aperfeiçoamento da medida regulatória para painéis metálicas (processo Inmetro 0052600.022265/2018-31), no qual o Inmetro esclareceu que a consolidação “visa[ria] propiciar melhorias incrementais e sanar problemas do regulamento vigente”.⁶⁰ Os problemas a que se refere haviam sido constatados já em 2012, após a edição das Portarias Inmetro 419, de 2012, e 398, de 2012, ocasião na qual o Inmetro “recebeu inúmeras consultas para esclarecimento de dúvidas e solicitações de alguns ajustes, oriundos do setor produtivo, de laboratórios e de organismos de certificação acreditados para o produto”. Neste caso, dada a relevância das alterações, o Inmetro, apesar de não ter feito AIR, optou por realizar processo formal de consulta pública para ratificar as melhorias propostas.

A pesquisa identificou apenas um caso com potencial alteração substancial de mérito, no qual haveria a necessidade de revisão mais profunda dos atos vigentes, nos termos do inciso II-A, do art. 7º do Decreto federal 10.139, de 2019 — caso das *cantoneiras de aço laminadas a quente para montagem de torres de transmissão de energia elétrica*.⁶¹ No entanto, o processo administrativo ainda não foi concluído em razão de um conflito de competências entre Inmetro e outras entidades reguladoras.⁶²

59 Art. 5º, § 1º, da Portaria 244, de 2020: “A consolidação de ato normativo que implique em alteração de mérito, **com impacto esperado sobre o setor regulado**, deverá ser precedida de análise de impacto regulatório, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, e no Decreto nº 10.411, de 2020.”

60 Inmetro. Nota Técnica 49/2021/Divet/Dconf-Inmetro. Processo 0052600.022265/2018-31, de 24/03/2021.

61 Evento *Inmetro* | Resultados: revisão e consolidação de atos normativos – Decreto nº 10.139/2019, cit.

62 Trata-se do processo 0052600.005007/2021-95. Em síntese, foi constatada uma falha regulatória na regulamentação.

Em relação à *consulta pública*, o Inmetro firmou entendimento de que ela seria obrigatória somente para os casos de consolidação com alteração de mérito, e seria aplicável também naqueles em que houvesse mero *aperfeiçoamento parcial prévio da regulamentação*.⁶³ Vale mencionar que o Decreto federal 10.411, de 2020, previu que a realização de consulta pública seria facultativa nas hipóteses de consolidação de normas sem alteração de mérito (art. 9º-A).

3.2. Notas gerais sobre os instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação na revogação de atos normativos do Inmetro

De acordo com o Decreto federal 10.411, de 2020, a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, por órgãos e entidades da administração pública federal, deve,

ção das *cantoneiras de aço laminadas a quente para montagem de torres de transmissão de energia elétrica* que estaria restringindo a importação por meio de barreiras de natureza técnica não exigidas por normas internacionais aplicáveis ao objeto.

Nos termos da nota técnica 1/2022/Diqre/Dconf-Inmetro, de 2022 (disponível no site do Inmetro: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/analise-de-impacto-regulatorio/dispensas-de-air/2022/cantoneiras-de-aco-laminadas-a-quente-para-montagem-de-torres-de-transmissao-de-energia-eletrica/relatorio>>), as medidas ainda não teriam sido implementadas em razão da indefinição de um conflito de competências existente entre Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Operador Nacional do Sistema - ONS e Inmetro. Veja-se, p. 8: “Nosso entendimento é de que caberia ao ONS, conjuntamente com ANEEL, respectivamente, o estabelecimento dos requisitos mínimos necessários à operação das transmissoras, e o monitoramento e fiscalização do serviço de transmissão. Finalmente, em consonância com o parecer da Procuradoria Federal, entendemos que caberia à ANEEL definir a necessidade da existência de procedimento de avaliação da conformidade e, em caso positivo, seu caráter – se voluntário ou compulsório, ficando sob a competência do Inmetro, sob delegação formal, o estabelecimento desse procedimento, de acordo com os requisitos mínimos definidos nas regras, já existentes, definidas pelo ONS.”

Caso seja confirmada a competência do Inmetro, sob delegação formal da ANEEL, a alternativa seria pela revisão, via consolidação, da Portaria Inmetro 261, de 2007, com dispensa de AIR com fundamento no inciso VI, do art. 4º, do Decreto federal 10.411, de 2020, que trata da manutenção da “convergência a padrões internacionais”; e pela revogação da Portaria Inmetro 178, de 2006, que também seria implementada com dispensa de AIR, com fundamento no inciso VII, do artigo 4º, do Decreto federal 10.411, de 2020, que trata da diminuição de custos regulatórios com a “redução de exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações”.

A equipe desta pesquisa solicitou acesso aos autos integrais do processo administrativo com base na Lei de Acesso à Informação, que foi negado porque ainda estaria em elaboração a minuta de portaria, de nota técnica e de parecer da Procuradoria Federal no Inmetro.

63 Resposta Inmetro ao pedido de acesso via Lei de Acesso à Informação, de 30.7.2024: “Em resposta à manifestação da Lei de Acesso à Informação, esclarecemos que o processo de consolidação de atos normativos inferiores a decreto foi realizado à luz das disposições do Decreto 10.139/2019, conforme explicitado nas Notas Técnicas disponibilizadas. O processo de consolidação definiu a reunião dos atos sobre determinada matéria em um único ato normativo, **sem alteração de mérito**, ou revogação expressa de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou, ainda, cuja necessidade ou significado não pôde ser identificado. **Por este motivo, os processos de consolidação à luz do Decreto nº 10.139/2019 não ensejaram a realização de processo de consulta pública, não existindo, portanto, os documentos solicitados**”.

(...) “Especificamente no caso do processo 0052600.022265/2018-31: Painéis metálicos, **a consolidação incluiu alterações de requisitos que foram resultado de um aperfeiçoamento parcial prévio da regulamentação (com mudança de mérito)**, divulgado pela Consulta Pública 14/2021, para o qual enviamos a documentação anexa. Dessa forma, a Portaria Inmetro 499/2021 – Regulamento Consolidado, incorporou as alterações aprovadas no processo da Consulta Pública 14/2021.”

como regra, ser precedida de AIR (art. 3º, *caput*). Em casos específicos de revogação, a AIR é inaplicável (§ 2º do art. 3º). Também em casos específicos, o diploma admite que a AIR, apesar de aplicável, possa ser dispensada (art. 4º). Para tanto, contudo, é preciso decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente (art. 4º, *caput*) e a elaboração de nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de alteração do ato normativo (§ 1º do art. 4º).

Os casos de revogação para *remover atos ineficazes* (art. 8º, do Decreto federal 10.139, de 2019)⁶⁴ poderiam, em tese, ter sido enquadrados na hipótese do art. 4º, IV, do Decreto federal 10.411, de 2020, que dispensa AIR para “*ato normativo que vise [...] à revogação de normas consideradas obsoletas*”. Contudo, a AIR foi tida como impertinente nestas situações (revogação para a *remoção de atos ineficazes*) e não foi utilizada – nem mesmo dispensada no âmbito de processo formal e motivado – em nenhum dos casos analisados nesta pesquisa.

Quanto aos demais casos de revogação (para *desregulamentar objetos* e para *desonerar a prática regulatória*), a justificativa mais invocada pelo Inmetro para dispensar a AIR – mediante processo formal e motivado – foi o suposto baixo impacto do ato normativo objeto de revogação, na forma do art. 4º, III, c/c art. 2º, II, do Decreto federal 10.411, de 2020.

É o que ocorreu, p. ex., na revogação para desregulamentar a medida regulatória que obrigava a *inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de características rodoviárias e urbanas para o transporte coletivo de passageiros* (processos 0052600.001369/2021-15 e 0052600.001372/2021-21), que será objeto de análise adiante neste relatório.

Quanto ao fundamento para o enquadramento do tipo de revogação, houve divergência de posicionamento entre a Divisão de Estudos Técnicos e Científicos (Divet) e a Divisão de Qualidade Regulatória (Diqure).⁶⁵ A Divet entendia que as portarias poderiam ter sido objeto de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (com base no art. 8º, do Decreto federal 10.139, de 2019). Já a Diqure, além de ter afirmado que não havia argumentos suficientes para justificar este tipo de revogação, sustentou que ela deveria ser precedida de AIR, pois haveria “*impactos que precisa[riam] ser dimensionados e verificados antes da tomada de uma decisão pela revogação das normativas*”.⁶⁶ No entanto, a Diqure, ao final, concluiu pela possibilidade de dispensa da AIR (sua manifestação veio a ser acolhida por decisão formal e fundamentada da presidência do Inmetro), porque a revogação teria por objeto atos normativos de baixo impacto (art. 2º, II, c/c 4º, III, do Decreto federal 10.411, de 2020):

64 Como visto acima, a *remoção de atos ineficazes* são as hipóteses previstas no art. 8º, do decreto federal 10.139, de 28 de novembro de 2019: “é obrigatória a revogação expressa de normas: I – já tacitamente revogados; II – cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e III – vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.”

65 Divet e Diqure são órgãos auxiliares ligados à Dconf, cf. art. 2º, III, do Regimento Interno do Inmetro.

66 Divergência similar a essa ocorreu em outros processos, também de revogação para *desregulamentar objetos* e para *desonerar a prática regulatória*: processo Inmetro 0052600.1374/2021-10, que tratou do cancelamento da medida regulatória relativa à plataforma elevatória veicular para veículos de características rodoviárias (PEV–Rodoviária); e processo Inmetro 0052600.007388/2021-47, relativo à revogação de portarias sobre a inspeção da adaptação de acessibilidade em embarcações utilizadas no transporte coletivo de passageiros.

“Somada à falha regulatória identificada, a contribuição das Portarias referentes à inspeção de adaptação de acessibilidade em veículos urbanos (Portaria Inmetro 260 de 2007) ou rodoviários (Portaria Inmetro 168 de 2008), para o transporte de passageiros, e respectivas Portarias complementares, mostra-se pouco significativa para a solução do problema hoje em dia.”⁶⁷

Em relação à *consulta pública*, o Inmetro firmou entendimento no sentido de que os casos de revogação para remover atos ineficazes (previstos no art. 8º, do Decreto federal 10.139, de 2019) não ensejariam tal obrigação.⁶⁸ Os demais casos de revogação (para *desregulamentação* de objetos ou para *desonerar a prática regulatória*) foram acompanhados de processo de consulta pública.⁶⁹

67 Nota técnica 13/2021/Diqre/Dconf-Inmetro. Processo Inmetro 0052600.001369/2021-15, de 15/9/2021.

68 Em resposta ao pedido de acesso (mediante Lei de Acesso à Informação) aos documentos relativos à consulta pública do processo 0052600.002531/2022-95, que tratou da revogação de 25 atos normativos ineficazes após a 5ª etapa dos trabalhos de revisão, o Inmetro esclareceu que a consulta pública não seria aplicável ao caso por se tratar de “revogação expressa de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou, ainda, cuja necessidade ou significado não pôde ser identificado ... 0052600.002531/2022-95: Diversos (consulta pública não aplicável).”

Mesmo assim, na 1ª etapa dos trabalhos, foi realizada consulta pública para os 3 processos de *revogação de atos ineficazes* analisados nesta pesquisa. Vale mencionar que, em apenas um dos casos (Processo 0052600.002098/2020-6), não foram apresentadas contribuições à consulta. Com relação ao Processo 0052600.008349/2019-42, o Inmetro solicitou o apoio da Procuradoria Jurídica para responder à manifestação apresentada em consulta pública e implementou os ajustes necessários no texto da Portaria Inmetro 329, de 2019, sem alterações de mérito na medida de revisão. Por fim, as consultas públicas referente à revogação de atos normativos da Dimel (Processo 0052600.009778/2020-71) receberam contribuições e, embora não conste dos autos nenhuma análise formal do Inmetro sobre as manifestações, a autarquia implementou algumas alterações na lista de normas revogadas.

69 Lei de Acesso à Informação (Resposta Inmetro de 30/07/2024): “Nos casos dos processos 0052600.001374/2021-10 - Plataforma Elevatória Veiculares para Veículos de Características Rodoviárias, 0052600.001372/2021-21 - Inspeção da Adaptação de Acessibilidade em veículos de características Urbanas e 0052600.001369/2021-15 - Inspeção da Adaptação de Acessibilidade em veículos de características Rodoviárias, como houve a revogação do regulamento em si, foram acompanhados de processo de consulta pública, por meio das portarias de Consulta Pública nº 22/2021, Consulta Pública nº 2/2022 e Consulta Pública nº 1/2022, respectivamente”.

3.3. Síntese sobre o uso de instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação na revisão do estoque de normas do Inmetro

AIR	
Em processos de consolidação de atos normativos	
Para o Inmetro, AIR não é aplicável para casos de consolidação de atos normativos que não impliquem em <i>alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado</i> (art. 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria Inmetro 244, de 2020; e Decreto federal 10.411, de 2020, art. 3º, §2º, VI).	Não houve casos de consolidação de atos normativos com <i>alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado</i> . Como os casos de consolidação envolveram apenas <i>aperfeiçoamento parcial prévio</i> da regulamentação (com alteração de mérito não substancial), não houve realização de AIR.
Em processos de revogação de atos normativos	
Houve dispensa de AIR – formal e motivada – na maioria dos casos de revogação para desregulamentação do objeto e para desonerar a prática regulatória. ⁷⁰ O fundamento invocado para a dispensa de AIR foi o de baixo impacto do ato normativo, com decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, conforme estabelecido no art. 4º, III, c/c art. 2º, II, do Decreto 10.411, 2020.	Nos casos de revogação para <i>remoção de atos ineficazes</i> previstos no art. 8º, do Decreto 10.139, de 2019, não houve processo de dispensa, formal e motivado (conforme exigido pelo art. 4º, IV, do Decreto 10.411, de 2020); a AIR simplesmente não foi mencionada.
Consulta pública	
Em processos de consolidação de atos normativos	
Não enseja processo de consulta pública a consolidação de atos normativos sem alteração de mérito (Decreto federal 10.411, de 2020, art. 9º-A, tornou facultativa a realização de consulta pública nessa hipótese).	Obrigatoriedade de consulta pública nos casos de consolidação com alteração de mérito, mesmo em havendo apenas <i>aperfeiçoamento parcial prévio</i> da regulamentação.
Em processos de revogação de atos normativos	
Não enseja processo de consulta pública para revogação de atos normativos ineficazes (cf. art. 8º, do Decreto 10.139, de 2019). Mesmo não sendo obrigatória, a consulta pública foi utilizada nalguns casos da 1ª etapa.	Obrigatoriedade de consulta pública nos casos de revogação de atos normativos para desregulamentar objetos ou para <i>desonerar a prática regulatória</i> .

Tabela X – Instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação na revisão do estoque regulatório do INMETRO.
Fonte: elaboração própria

70 Foram 6 os processos deste tipo analisados nesta pesquisa. Houve procedimento formal e motivado de dispensa nos processos 0052600.001369/2021-15 e 0052600.001372/2021-21, para revogação (desregulamentação) de medidas para acessibilidade ônibus rodoviários e urbanos; 0052600.001374/2021-10, revogação (desregulamentação) da plataforma elevatória veicular; e 0052600.007388/2021-47, revogação (desoneração) de medidas para acessibilidade em embarcações. Por outro lado, não houve tal procedimento nos processos 0052600.000960/2022-28, revogação (desoneração) da medida que determinava que fossem registrados os valores limites de Peso Bruto Total – PBT e de Capacidade Máxima de Tração – CMT; e 0052600.000744/2022-82, revogação (desoneração) das portarias ligadas à resolução Conama 273, de 2000.

4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE REVOGAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

4.1. Processos sobre revogação de atos normativos

Conforme dito anteriormente, são três os tipos de revogação analisados nos processos Inmetro: (i) revogação para *remover atos normativos ineficazes* (art. 8º do Decreto 10.139, de 2019; e art. 2º, §2º, da Portaria Inmetro 244, de 2020); (ii) revogação de atos normativos para *desregulamentar objetos*; e (iii) revogação de atos normativos para *desonerar a prática regulatória*, com a devolução de PACs para outros órgãos públicos.

4.1.1. Processos sobre revogação para remover atos normativos ineficazes

Tais processos dizem respeito às hipóteses de revogação delineadas pelo art. 8º do Decreto federal 10.139, de 2019, e estão concentrados na 1ª etapa e no período subsequente à 5ª etapa do trabalho de revisão do estoque regulatório do Inmetro.

Na 1ª etapa, prevista no art. 21, I, “a”, da Portaria Inmetro 244, de 2020, a pesquisa envolveu a análise de 3 portarias de revisão, e dos respectivos processos administrativos que lhes deram origem, contemplando, ao todo, **122 atos normativos revogados**.⁷¹

No período subsequente à 5ª etapa, o processo Inmetro 0052600.002531/2022-95 tratou da edição da Portaria Inmetro 178, de 11 de abril de 2022, que revogou outros **25 atos normativos**. As justificativas específicas para cada ato revogado constam na tabela descritiva da nota técnica 29/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022.

4.1.2. Processos sobre revogação de atos normativos para desregulamentar objetos

Segundo a Portaria Inmetro 252, de 2015, a desregulamentação de objeto é aplicável “*nos casos em que o problema identificado foi superado ou que os custos em manter a regulamentação são maiores que os benefícios da continuidade do instrumento regulatório*” (art. 10, § 1º). Em nenhum dos

71 Foram estas as 3 portarias analisadas na pesquisa: a Portaria Inmetro 329, de 2019, que resultou em 25 atos normativos revogados da Dconf voltados à descontinuidade de PACs que, segundo o Inmetro, tiveram baixa adesão do setor produtivo ou estavam em desuso. Dentre as portarias revogadas, estão (i) 7 relacionadas a processos de certificação voluntária, que não receberam a adesão das empresas e nem o interesse dos Organismos de Avaliação da Conformidade (OACs) na acreditação; (ii) 2 relativas a certificações compulsórias, sendo uma para o atendimento às exigências técnicas para a realização das Olimpíadas e Copa do Mundo no Brasil; e outra que nunca foi aplicada, pois o produto-alvo da medida não é mais utilizado no mercado. A Portaria Inmetro 257, de 2020, que revogou 57 atos normativos da Dconf, editadas entre os anos de 1963 e 2018, tendo em vista: (i) a expiração dos prazos de autorização das medidas disciplinadas pelos atos normativos, (ii) a substituição dos atos normativos por normas posteriores com o mesmo objeto, (iii) a existência de outros atos normativos disciplinando o mesmo objeto, (iv) atos que nunca foram aplicados pelo Inmetro e (v) normas com objeto obsoleto. Por último, a Portaria Inmetro 362, de 2020, que revogou outros 40 atos normativos da Dimel, enquadrados genericamente como “*atos normativos revogados tacitamente, cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado*”.

casos analisados, a revogação de ato normativo promoveu a desregulamentação total de objetos. As revogações em questão – ou seja, o encerramento dos esquemas de avaliações – se deram em razão do esgotamento dos efeitos dos atos normativos, seja por inovação tecnológica (caso da PEV-rodoviárias), substituição dos atos normativos que regulam o objeto (caso das inspeções de acessibilidade em embarcações) ou mudança na forma de aferição dos requisitos técnicos (caso das inspeções de acessibilidade em ônibus), conforme mencionados a seguir.

O processo 0052600.1374/2021-10 é ilustrativo, pois trata de medida regulatória, mais especificamente, de um PAC, que se tornou inócuo devido à obsolescência do objeto. A Portaria Inmetro 79, de 2022, foi responsável pelo cancelamento do PAC – classificado de baixo impacto – relativo à plataforma elevatória veicular para veículos de características rodoviárias (PEV-Rodoviárias).

Conforme relato constante da Nota técnica 102/2021/Diqre/Dconf-Inmetro, de 2021, as Portarias Inmetro 164 e 165, ambas de 2015, tratavam sobre os *programas de avaliação da conformidade* das PEV-Rodoviárias que, devido a uma inovação tecnológica, acabaram sendo substituídas por Dispositivos para Transposição de Fronteira – DTF. As encarregadoras (fabricantes de ônibus) preferiram a nova tecnologia porque ela ocuparia menos espaço interno em veículos rodoviários. Concluiu-se, assim, que os novos dispositivos (DTF) – que já estavam amplamente regulamentados pelo Inmetro – produziram os mesmos resultados esperados pelas políticas públicas de acessibilidade em transportes coletivos.

Com isso, o mercado perdeu o interesse por certificar novos modelos de PEV-Rodoviárias ou por manter as certificações das existentes. Pesquisa de campo feita pelo Inmetro constatou que, à época da análise, havia apenas 1 fornecedor de 1 modelo de PEV-Rodoviária, cuja certificação venceria em 2021, e que o próprio fornecedor não teria interesse em renová-la.

Houve a realização de consulta pública para o cancelamento da medida regulatória (por meio da Portaria Inmetro 22, de 2021), que obteve baixa adesão do setor regulado.⁷²

Outro caso de *desregulamentação* de objetos foi tratado nos processos 0052600.001369/2021-15 e 0052600.001372/2021-21, com vistas ao cancelamento da inspeção da adaptação de acessibilidade em veículos de características rodoviárias e urbanas para o transporte coletivo de passageiros. Classificadas como atos normativos de baixo impacto, a edição das Portarias Inmetro 97, de 2022; e 138, de 2022, resultaram na revogação de 10 atos normativos. Os processos são similares (um tratou de veículos rodoviários, o outro de urbanos). As análises, inclusive, foram feitas em conjunto.

Conforme relatos constantes das Notas técnicas 97/2021/Divet/Dconf-Inmetro (processo 0052600.001369/2021-15), e 100/2021/Divet/Dconf-Inmetro (processo 0052600.001372/2021-21), ambas de 30 de julho de 2021, os prazos para as inspeções compulsórias das adaptações

72 É o que consta da Nota técnica 10/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022: “deve ser informado que foi recebido e analisado 1 (um) comentário (disponibilizado no Sistema Orquestra sob no 2077509) onde neste não foram apresentadas justificativas, de qualquer natureza, que motivassem a alteração no texto da portaria de consulta pública disponibilizada”.

de acessibilidade nos veículos previstos nas Portarias Inmetro 260, 2007, e 168, de 2008, haviam expirado. Com o início das certificações compulsórias das fabricações destes tipos de veículos (regulamentadas pelas Portarias Inmetro 152 e 153, ambas de 2009), os atos normativos a serem revogados teriam perdido seus objetos.

Ou seja, os requisitos de acessibilidade que antes eram exigidos nas *inspeções compulsórias*, passaram a constar da lista de itens obrigatórios das *certificações compulsórias* (estas últimas exigidas antes da disponibilização do produto no mercado) e, com isso, os veículos passaram a ser equipados, desde sua fabricação, de acordo com tais requisitos técnicos.

Inicialmente, a Dique discordou do argumento que propiciaria a revogação, por entender que os atos normativos seriam os únicos que sustentariam eventual responsabilização de infratores que não tivessem adaptado seus veículos nos prazos estipulados, bem como para os veículos que tivessem sido fabricados antes do início das certificações compulsórias. No entanto, no decorrer do processo, a divisão interna entendeu que a *“contribuição das portarias referentes à inspeção de adaptação de acessibilidade em veículos urbanos (Portaria Inmetro 260, de 2007) ou rodoviários (Portaria Inmetro 168, de 2008), para o transporte de passageiros, e respectivas portarias complementares, mostra-se pouco significativa para a solução do problema hoje em dia”*. Ao final, concluiu que a revogação das portarias seria medida apropriada.

O processo de consulta pública – disponibilizado por intermédio da Lei de Acesso à Informação – recebeu contribuições do setor regulado, que foram analisadas e motivaram alterações pontuais no texto da portaria de revogação.⁷³

Infere-se de conversa informal com servidor do Inmetro que o instituto teria certa dificuldade de proceder à *desregulamentação de objetos*. Segundo o relato, o Inmetro tenderia a manter normas vigentes mesmo em casos de produtos obsoletos e não mais comercializados no mercado:

“[O caso dos] fusíveis de cartucho e fusível de vela. Não sei se vocês sabem o que é isso, mas sabe aqueles disjuntores que você puxa com uma alavanca? Normalmente usado em prédios antigos, fazenda... então, é uma tecnologia bem antiga. O Inmetro tinha um regulamento para ele. E, como se sabe, ninguém usa mais isso. A Light, assim como todas as outras concessionárias, exigem que os prédios troquem para uma tecnologia melhor, por causa do risco de incêndio. Fizemos o estudo. Só dois produtos estão sendo produzidos no Brasil. Nossa posição – como técnicos – foi desregulamentar. Esse produto ficou com a diretoria para ser tomada a decisão. Nós, técnicos, começamos a

73 A consolidação das contribuições consta na Nota técnica 16/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022: “Após a expiração do prazo de consulta pública da Portaria Inmetro 1, de 2022, foram analisadas e consolidadas as contribuições de 47 (quarenta e sete) participantes da sociedade onde nestas foram apresentadas justificativas, de pequena natureza, que motivaram a alteração no texto da portaria de consulta pública disponibilizada”.

pressionar e a diretoria disse “não, não vamos desregularizar isso não, porque depois acontece um incêndio e vão dizer que o produto não estava certificado, e aí, se o Inmetro diz que não precisa mais ser certificado, vai começar a abrir margem para ter produto que não precisa estar certificado no mercado”. Mas o fato é: ninguém usa mais isso. No entanto, avaliando o risco de um produto, mesmo obsoleto, poder oferecer risco à população, por conta dos seus riscos inerentes, essa decisão não foi tomada.”

4.1.3. Processos sobre revogação de atos normativos para desonerar a prática regulatória

No contexto dos trabalhos de revisão e consolidação do Inmetro, a *desoneração da prática regulatória* seria a devolução de PACs para outros órgãos públicos ou regulamentadores e encontra fundamento na Lei 9.933, de 1999, que dispõe sobre as competências do Inmetro, dentre elas: “*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*” (art. 3º, IV) ou cuja competência não tenha lhe sido formalmente delegada (art. 3º, V).⁷⁴

Este tema foi citado em evento do Inmetro (mai/22)⁷⁵ como um dos “*desdobramentos positivos com o processo de implementação do Decreto federal 10.139, de 2019*”. Por meio da revogação de atos normativos para *desoneração de prática regulatória*, o Inmetro conseguiu devolver quantidade considerável de PACs para outros órgãos e entes com competências específicas (Ministério do Trabalho e Previdência, Marinha, Conama e Denatran), de modo a desonerá-lo e a evitar duplicidade de regulamentos sobre um mesmo assunto. Atualmente, a divisão interna responsável pela manutenção das medidas regulatórias na área da qualidade conta com apenas 17 servidores para a manutenção de 175 medidas regulatórias, o que tem levado o Inmetro “*a rever sua capacidade e sua disponibilidade para continuar atuando como provedor de esquemas de avaliação da conformidade para outros regulamentadores*.”⁷⁶

74 Lei 9.933, de 1999, art. 3º: O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei no 5.966, de 1973, é competente para: (Redação dada pela Lei 12.545, de 2011)

(...) IV - exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, **desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal**, abrangendo os seguintes aspectos: (Redação dada pela Lei 12.545, de 2011).

(...) V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas **ou exercidas por competência que lhe seja delegada**; (Redação dada pela Lei 12.545, de 2011).

75 Evento Inmetro | Resultados: revisão e consolidação de atos normativos – Decreto nº 10.139/2019, *cit.*

76 Dados constantes no processo 0052600.000744/2022-82. Nota técnica 7/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, p. 4: “Um aspecto que também deve ser destacado é a contínua e significativa redução da força de trabalho do Inmetro. Isso tem gerado uma sobrecarga de atividades cada vez mais elevada aos servidores e colaboradores lotados na Dconf, em especial Divet, área responsável pela manutenção das medidas regulatórias na área da Qualidade (atualmente a Divisão conta com 17 servidores para a manutenção de 175 medidas regulatórias), o que tem levado essa Diretoria a rever sua capacidade e sua disponibilidade para continuar atuando como provedor de esquemas de avaliação da conformidade

Confira-se relato de servidor do Inmetro sobre o raciocínio que teria sido adotado pelo Inmetro para *desoneração da prática regulatória*:

“O programa de avaliação da conformidade [PAC] é um conjunto de regras de como ensaiar o produto, e de normas técnicas que serão utilizadas, mas não consta qualquer regra de competência na Lei do Inmetro informando que só nós poderíamos emitir esse tipo de comando. [...] Parte desses regulamentos poderiam ser estabelecidos pelos próprios reguladores dos respectivos produtos, que acionariam um esquema de avaliação da conformidade próprio, deles mesmos, como qualquer outro regulador faz no mundo inteiro. Não precisa que uma outra instância de governo [no caso, o Inmetro] faça esse programa de avaliação da conformidade para eles.”

Um exemplo de *desoneração da prática regulatória* consta no processo 0052600.000744/2022-82, relativo à consulta pública Inmetro/ME 3/2022, que tratou da revogação de Portarias do Inmetro ligadas à resolução Conama 273, de 29 de novembro de 2000, que dispunham sobre o licenciamento ambiental de postos de combustíveis, prevenção e controle da poluição.

Para o Inmetro, conforme a Nota técnica 7/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 7 de fevereiro de 2022, a obrigatoriedade da realização de avaliações de conformidade no âmbito do SBAC não tornaria o Inmetro o único responsável para realizá-las. O Inmetro não seria o único órgão com atribuições para ser o provedor de esquemas de avaliação da conformidade.

A resolução Conama 273, de 2000, teria atribuído responsabilidades e obrigações ao Inmetro que *“parecem não ter embasamento legal nem administrativo, pois não se encontrou delegação de competência ou acordo de cooperação entre Inmetro e Conama ou Ministério do Meio Ambiente, nem entendimentos legais entre Conmetro e Conama sobre tais responsabilidades e obrigações”*. Veja-se:

“Todavia, é importante observar que mesmo estabelecendo que tais equipamentos, sistemas e serviços devam ter sua conformidade avaliada no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, isso não implica necessariamente que o Inmetro deva regulá-los ou deva prover a eles esquemas de avaliação da conformidade. *Essas atividades podem ser executadas, sem nenhum impedimento administrativo ou legal, pelo Conama ou pelos Órgãos Ambientais relacionados a ele.*”⁷⁷

para outros regulamentadores”.

77 Inmetro. Processo 0052600.000744/2022-82. Nota técnica 7/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, p. 1.

Foram relatados problemas práticos considerados cruciais para a tomada de decisão pela desoneração da prática regulatória junto ao Inmetro. Além da *redução da equipe técnica* para atuar como provedor de esquemas de avaliação da conformidade de outros regulamentadores⁷⁸, haveria significativa defasagem da base normativa das atuais portarias a serem revogadas (embasadas em normas ABNT já substituídas, canceladas ou que já contavam com versões mais atuais), algo que obrigaria a realização de AIR pelo Conama, ou pelos órgãos ambientais relacionados a ele, para atualização das normas técnicas.⁷⁹

O Inmetro tentou contato com o Conama, mas não logrou êxito. Assim, optou por iniciar consulta pública a fim de dar publicidade ao processo de revogação de 13 portarias ligadas à resolução do Conama.⁸⁰

Outro caso de revogação para *desonerar a prática regulatória* foi o processo 0052600.007388/2021-47, que revogou as Portarias Inmetro 139, de 2012, e 274, de 2012, que tratavam sobre a inspeção da adaptação de acessibilidade em embarcações utilizadas no transporte coletivo de passageiros.

Nos termos da Nota técnica 98/2021/Divet/Dconf-Inmetro, de 2021, o PAC que impunha Requisitos Técnicos da Qualidade (RTQ) para embarcações destinadas ao transporte aquaviário coletivo de passageiros havia sido desconstituído. A regulação do setor ficou a cargo da norma ABNT NBR 15450:2006 e aos requisitos estabelecidos nas Normas da Autoridade Marítima para Embarcações Empregadas na Navegação em Mar Aberto – NORMAM-01/DPC. Além disso, as fiscalizações e inspeções das embarcações passaram a ser realizadas pela Marinha do Brasil, tendo sido mantido apenas o seu registro junto ao Inmetro. Haveria, desta forma, sobreposição de obrigações entre Marinha e Inmetro, ou seja, uma instituição criando obrigações para a outra e ambas criando as mesmas obrigações para o regulado.

Após comunicações entre Inmetro e Marinha, ficou decidido que o conteúdo das exigências do RTQ Inspeção Acessibilidade Embarcações, do Inmetro, seria publicado na forma de anexo à NORMAM-01/DPC, da Marinha. O Inmetro realizou consulta pública e não obteve comentário que motivasse a alteração no texto e ambas as portarias foram efetivamente revogadas.⁸¹

78 Inmetro. Processo 0052600.000744/2022-82. Nota técnica 7/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, *cit.* p. 4.

79 Inmetro. Processo 0052600.000744/2022-82. Nota técnica 7/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, *cit.* p. 4-7: “Esse cenário descrito ganha complexidade ao se verificar que a base normativa relacionada as principais portarias desse conjunto se encontram claramente defasada, já que a parte considerável das normas utilizadas conta com versão mais atual ou foi substituída ou cancelada” ... “Contudo, para que houvesse a revisão dessas portarias com a devida atualização normativa, deveria ser realizada uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) para cada uma delas, conforme estipula o decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Entretanto, o AIR deve ser realizado pelo órgão competente sobre a matéria regulada e, nesse caso, os AIR referentes a esses produtos e serviços deveria ou deve ser realizado pelo Conama ou pelos órgãos ambientais relacionados a ele.”

80 Inmetro. Processo 0052600.000744/2022-82. Nota técnica 31/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, *cit.* p. 27: “Consulta Pública nº 3, de 21 de fevereiro de 2022, e foi publicada no Diário Oficial da União de 24 de fevereiro de 2022, seção 1, páginas 37 a 38. Findo o prazo de 30 (trinta dias) previsto para duração da Consulta Pública, foram consolidadas as contribuições recebidas, por meio de planilha anexada ao processo Orquestra nº 2174600, as quais não ensejaram modificações de mérito no texto final.”

81 Outro caso, também de *desoneração de prática regulatória*, é o processo 0052600.000960/2022-28, relativo à revogação da Portaria Inmetro 51, de 2011, que determinava que fossem registrados no Inmetro os valores limites de Peso

4.2. Processos sobre consolidação de atos normativos

A consolidação dos atos normativos é definida pela Portaria Inmetro 244, de 2020, consistindo na *“reunião dos atos normativos sobre determinada matéria em diploma legal único, com a revogação expressa dos atos normativos incorporados à consolidação”* e, *“preservando o mérito do ato normativo original, a consolidação incluirá a melhora da técnica legislativa do ato consolidado”* com o *“uso de linguagem simples e de fácil entendimento, fornecerá orientações claras e precisas e obedecerá à ordem lógica para permitir a adequada compreensão de seu conteúdo e conhecimento de direitos e obrigações por toda a sociedade.”* (art. 2º, III, b, §§ 3º a 5º). A consolidação estava prevista no art. 7º, II, do Decreto federal 10.139, de 2019 – o diploma, como visto, foi revogado pelo decreto 12.002, de 2024.

O material analisado na pesquisa indica que os processos administrativos para consolidação dos atos normativos são bem objetivos, similares entre si, com textos e documentos padronizados.

A estrutura segue o seguinte padrão: 1) nota técnica padronizada, elaborada pelo órgão do Inmetro responsável pela revisão, contendo tabela com as justificativas para a revogação dos atos normativos; 2) parecer da Procuradoria interna padronizado que invariavelmente ratifica o procedimento – que se limita a analisar “aspectos estritamente jurídico-formais”; 3) despacho do chefe da Procuradoria, que aprova o parecer; e 4) minuta final da portaria de consolidação dos atos normativos, para publicação no diário oficial.

A título de exemplo, cita-se o processo Inmetro 0052600.011829/2020-24, relativo à edição da Portaria 269, de 2021, que aprovou os RACs para condicionadores de ar. Nos termos da Nota técnica 11/2021/Divet/Dconf-Inmetro, de 2021, o processo basicamente consistiu na consolidação da Portaria Inmetro 7, de 2011, que havia estabelecido inicialmente o RAC para condicionadores de ar, com outros 3 atos normativos complementares (resultando na revogação destes 4 atos).

Foi juntada uma tabela com a apresentação pormenorizada das principais melhorias propostas em relação à regulamentação vigente, seguida das justificativas de cada alteração, tais como: ne-

Bruto Total – PBT e de Capacidade Máxima de Tração – CMT, declarados pelo fabricante ou importador, para os veículos rodoviários de transporte de cargas, de produtos perigosos, de tração e de transporte coletivo de passageiros com PBT maior que 35.000 N (3.500 kgf).

Para o Inmetro, conforme a Nota técnica 9/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, o Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503, de 1997) determinaria que estaria na esfera de competência do Conselho Nacional de Trânsito – Contran, e não do Inmetro, a expedição de atos normativos relacionados à padronização de critérios técnicos para os veículos abrangidos na norma a ser revogada.

Sustenta, também, a irrelevância prática da Portaria Inmetro 51, de 2011, haja vista que (i) tais registros teriam sido realizados de forma exclusivamente declaratória ou cartorial, sem a necessidade de análise documental; e (ii) a atuação das autoridades de trânsito estabelecidas no CTB impediria a atuação concomitante de outro regulamentador (p. ex., o Inmetro) no exercício do poder de polícia administrativa relativas ao objeto (Inmetro. Nota técnica 9/2022/Divet/Dconf-Inmetro, de 2022, cit. p. 3).

Foi juntado o Ofício 55/2022/Dconf-Inmetro encaminhado à Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN dando ciência em relação ao cancelamento da portaria. Também foi realizada consulta pública (Portaria Inmetro 4, de 22 de fevereiro de 2022), que obteve apenas três contribuições, que foram analisadas e não resultaram em mudança do texto da minuta de portaria.

cessidade de alinhar o RAC ao RGDP Produtos (Requisitos Gerais de Declaração do Fornecedor) seguindo o padrão documental; necessidade de dar maior clareza, adequar requisitos ambíguos ou cuja necessidade e significado não pôde ser identificado; e adoção do padrão de estrutura e texto estabelecido pela Divisão interna.

Os pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inmetro são padronizados para todos os processos. Se limitam a analisar “aspectos estritamente jurídico-formais” e tendem a concordar com a proposta encaminhada. Sobre o processo de consolidação, vale mencionar o trecho do parecer 00113/2021/PFE-INMETRO/PGF/AGU, de 16 de abril de 2021, emitido no processo em análise, que enaltece o processo de consolidação:

“14. Se por um lado, a consolidação de normas não tem o condão de sanar questões relativas às contradições e vazios normativos desses atos, por outro, acaba por deixar essas inconsistências mais perceptíveis e identificáveis. Este fato deve ser considerado benéfico, uma vez que consiste em uma etapa necessária para solução desses problemas já existentes. Nesse sentido, com o decorrer da avaliação das portarias de consolidação por parte das Diretorias do Inmetro, houve a sinalização das próprias áreas finalísticas acerca do intuito de aprimorar diversos atos normativos objetos de consolidação.”

Quanto aos instrumentos previstos pelas normas para o aprimoramento da regulação, conforme visto anteriormente, a obrigatoriedade da AIR seria reservada aos casos em que houvesse alteração de mérito (nos termos da Portaria 244, de 2020, art. 5º, §§ 1º e 2º; e art. 3º, §2º, VI, do Decreto federal 10.411, de 2020), algo que não ocorreu em nenhum dos casos. Quanto à *consulta pública*, ficou reservada aos casos de *aperfeiçoamento parcial prévio* da regulamentação.

Em nenhum dos casos houve conflito de competências com outros órgãos ou entidades públicas. Houve, no entanto, caso em que o Inmetro utilizou a medida de consolidação para adequar ato normativo às disposições de outras normas, não editadas pelo Inmetro. Foi o que aconteceu no processo 0052600.011004/2020-18, no qual a Dconf propôs a consolidação de 1 ato normativo referente à regulamentação para colete de segurança de alta visibilidade (Portaria Inmetro 46, de 2014), além da revogação de alguns dispositivos da Portaria Inmetro 282, de 2020, a fim de atender às determinações do Decreto federal 9.191, de 2017, e adequar as exigências de conformidade à reclassificação do produto para o nível I de risco.

4.3. Conclusão parcial

4.3.1. Casos de consolidação

Não houve, durante todo o período dos trabalhos de revisão do estoque regulatório, um único caso de consolidação de atos normativos precedido de AIR. Isso porque em nenhum caso o Inmetro considerou que a consolidação teria importado em *alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado*. Segundo a autarquia, algumas das consolidações teriam envolvido mero *aperfeiçoamento parcial da regulamentação* (melhoria da regulamentação sem alteração substancial de mérito).

Em relação à *consulta pública*, o Inmetro firmou entendimento de que tal obrigação seria exigida somente nos casos em que houvesse alteração de mérito, mas seria aplicável também nos casos de mero *aperfeiçoamento parcial prévio da regulamentação* (o Decreto federal 10.411, de 2020, art. 9^a-A, também previu que a realização de consulta pública seria facultativa nas hipóteses de consolidação de normas sem alteração de mérito).

4.3.2. Casos de revogação

Nos processos de revogação de atos normativos para a *desregulamentação de objeto* ou para a *desoneração de práticas regulatórias*, o argumento mais comum para a dispensa da AIR foi classificá-los como de baixo impacto (hipótese de dispensa prevista no art. 4^o, III, c/c art. 2^o, II, do Decreto federal 10.411, de 2020). Na maioria dos casos, houve processo formal e motivado de dispensa de AIR.⁸²

Em nenhum dos casos de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (a que se refere o art. 8^o, do Decreto federal 10.139, de 2019) houve a realização de processo formal e motivado para a dispensa de AIR — a rigor, seria necessário realizá-lo haja vista que tais revogações não se enquadram em nenhuma das hipóteses previstas pelo art. 3^o, §2^o, do Decreto federal 10.411, de 2020 (o dispositivo prevê situações em que a AIR não é aplicável). Embora o art. 4^o, do mesmo decreto, admita a dispensa de AIR, ela deve ser realizada por decisão fundamentada e, em nenhum dos casos analisados, foi sequer cogitada a obrigatoriedade, não obrigatoriedade ou justificativa para a dispensa de AIR.

Em relação à *consulta pública*, nos processos de revogação, o Inmetro firmou entendimento de que não ensejaria tal obrigação para os casos de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (previstos no art. 8^o, do Decreto federal 10.139, de 2019). Os demais casos de revogação (para *desregula-*

82 Conforme já informado, foram 6 os processos deste tipo. Houve procedimento formal de dispensa nos processos 0052600.001369/2021-15 e 0052600.001372/2021-21, para revogação (desregulamentação) de medidas para acessibilidade ônibus rodoviários e urbanos; 0052600.001374/2021-10, revogação (desregulamentação) da plataforma elevatória veicular; e 0052600.007388/2021-47, revogação (desoneração) de medidas para acessibilidade em embarcações. Por outro lado, não houve tal procedimento nos processos 0052600.000960/2022-28, revogação (desoneração) da medida que determinava que fossem registrados os valores limites de Peso Bruto Total – PBT e de Capacidade Máxima de Tração – CMT; e 0052600.000744/2022-82, revogação (desoneração) das portarias ligadas à resolução Conama 273, de 29 de novembro de 2000.

mentação de objeto ou *desoneração de práticas regulatórias*) foram acompanhados de processo de consulta pública.

Os critérios adotados em cada uma destas situações podem ser resumidos da seguinte forma:

- Quanto à *AIR*: (i) não aplicável para casos de consolidação de atos normativos que não impliquem em *alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado* (art. 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria Inmetro 244, de 2020; e decreto federal 10.411, de 2020, art. 3º, §2º, VI); (ii) não houve casos de consolidação de atos normativos com *alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado*. Já os casos de *aperfeiçoamento parcial prévio* da regulamentação (com alteração de mérito não substancial), seguiram sem AIR – e também sem processo formal e motivado de dispensa (que é exigido pelo art. 4º do Decreto 10.411, de 2020); e (iii) em casos de revogação em razão de *desregulamentação* do objeto ou *desoneração* da prática regulatória, o argumento mais comum foi a hipótese de dispensa de AIR para ato normativo de baixo impacto, com decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, conforme estabelecido no art. 4º, III, c/c art. 2º, II, do decreto 10.411, de 30 de junho de 2020. Em casos de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (art. 8º do Decreto federal 10.139, de 2019), não houve processo de dispensa, formal e motivado – o tema simplesmente não foi mencionado, seja quanto à sua obrigatoriedade, não obrigatoriedade ou possibilidade de dispensa.
- Quanto à *consulta pública*: (i) não ensejou processo de consulta pública em casos de consolidação de atos normativos sem alteração de mérito (o Decreto federal 10.411, de 2020, no art. 9º-A, tornou facultativa a realização de consulta pública nesta hipótese); nem nos casos de revogação a que se refere o art. 8º, do Decreto federal 10.139, de 2019; e (ii) obrigatoriedade de consulta pública nos casos de consolidação com alteração de mérito, mesmo nos casos de *aperfeiçoamento parcial prévio* da regulamentação, bem como nos casos de revogação do regulamento para *desregulamentação* de objeto ou para *desoneração* de prática regulatória.

5. ANÁLISE DO HISTÓRICO DAS AVALIAÇÕES DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARRS) CONDUZIDAS PELO INMETRO E O NOVO MODELO REGULATÓRIO DO INMETRO, PREVISTO NA PORTARIA INMETRO 30, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2022.

5.1. Avaliação de resultado regulatório (ARR)

O Novo Modelo Regulatório reforçou a ARR como importante ferramenta de apoio à tomada de decisão regulatória, devendo ser realizada pelo Inmetro de forma periódica e sistemática, a fim de monitorar a eficácia dos regulamentos e a necessidade de revisão, aprimoramento ou eliminação da norma.

Apesar desse histórico normativo, o Inmetro realizou apenas 7 ARR entre 2015 e 2021⁸³, sendo que apenas 1 desses relatórios está disponível em sua página oficial. Após esse período, apenas 2 novos relatórios foram elaborados pelo Inmetro e disponibilizados ao público⁸⁴. O primeiro, elaborado em abril de 2023, se refere ao procedimento para o registro de produtos, insumos e serviços (controle pré-mercado). O segundo foi publicado em julho de 2024 e trata da regulamentação de painéis metálicos.

O relato da experiência do Inmetro com a ARR apresentado nesse tópico do relatório de pesquisa foi construído a partir do trabalho *A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do Inmetro*, publicado por Patrícia Werner Gomez em 2023. A autora analisou os 7 relatórios de ARR elaborados pelo Inmetro entre 2015 e 2021^{85,86}. Os relatórios de ARR produzidos pelo Inmetro em 2023 e 2024 são posteriores ao referido trabalho e, portanto, não foram objeto de análise pela autora.

Para análise dos relatórios de ARR, Gomez aplicou uma abordagem metodológica chamada *score-card* ou *análise de conformidade comportamental*, que consiste na elaboração de tabelas “nas quais cada coluna ou linha identifica uma característica que deve estar contida nos documentos que serão analisados⁸⁷”. A autora desenvolveu uma lista de verificação composta por 30 indicadores, divididos em 6 categorias: (i) histórico da intervenção, (ii) propósito e limites da avaliação, (iii) desenho de pesquisa e coleta de dados, (iv) avaliação e achados, (v) conclusão e uso e (vi) transparência e participação social. A escolha dos indicadores baseou-se em 3 fontes principais: literatura nacional e internacional especializada sobre o tema, a norma interna do Inmetro que trata do procedimento de avaliação de resultado regulatório (NIT-DIQRE-003) e o Guia Orientativo para Elaboração de ARR do Ministério da Economia.

83 São eles: ARR Recipiente de transporte de GLP, ARR plugue de tomadas, ARR Estabilizadores de tensão elétrica, ARR Extintores de incêndio, ARR Artigos escolares, ARR Capacetes para motocicletas, ARR rodas automotivas.

84 Os 2 relatórios de ARR disponibilizados pelo Inmetro podem ser encontrados em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-de-resultado-regulatorio#:~:text=A%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Resultado%20Regulat%C3%B3rio,pode%20ser%20revisado%20ou%20revogado>.

85 GOMEZ, Patricia Werner *A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do INMETRO* / Patricia Werner Gomez – 2023. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Orientador: Eduardo Ferreira Jordão.

86 Como somente o relatório da ARR de rodas automotivas estava disponível no site do Inmetro, a autora explicou que obteve os demais relatórios em contato direto com a Divisão de Qualidade Regulatória da Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro, por correio eletrônico, mediante solicitação. *Ibidem*, p. 100.

87 *Ibidem*, p. 98.

Essa triangulação de fontes foi utilizada para garantir que a análise fosse abrangente e estivesse alinhada com boas práticas de avaliação, permitindo a identificação tanto de aspectos positivos quanto das insuficiências na experiência do Inmetro com a ARR. Na análise, cada um dos relatórios de ARR foi avaliado quanto à presença ou ausência dos indicadores. A pesquisa revelou uma variação significativa na comparação entre os referenciais adotados (o parâmetro de uma ARR “ideal”) e a experiência concreta do Inmetro com a ARR — tanto em relação aos procedimentos adotados, quanto ao que seria esperado em relação ao conteúdo dos relatórios finais. Os piores índices de avaliação (aqueles presentes em menos da metade dos relatórios) foram observados em questões importantes como **transparência** (consulta às partes interessadas e publicação dos relatórios), **rigor metodológico** (métodos adequados para responder às perguntas) e **replicabilidade** (descrição dos métodos e publicidade dos dados utilizados).

Em relação à categoria de indicador **(i)** (histórico da intervenção), os relatórios foram analisados em termos da *descrição da regulação e do contexto da intervenção*, apresentação do *problema regulatório e identificação das partes interessadas* e quanto à aplicação da *lógica ou teoria da regulação*. Quanto ao primeiro aspecto, foram considerados critérios como a descrição da regulação, sua base normativa e a apresentação do contexto em que a regulação foi implementada. O segundo aspecto foi avaliado com base na descrição, no relatório, do problema regulatório que a norma pretendeu atacar e das partes interessadas na regulação. No último ponto, a análise considerou se os relatórios de ARR do Inmetro apresentaram, de forma lógica e encadeada, como a regulação deveria acontecer, ligando os insumos (recursos e dados disponíveis) e atividades (ações e processos de implementação) aos objetivos regulatórios alcançados.

Segundo a pesquisa, todos os relatórios cumpriram os indicadores de *descrição da regulação e do contexto da intervenção*, sugerindo que o Inmetro teria fornecido uma base adequada para entender as normas avaliadas. Contudo, apenas 1 relatório abordou a *teoria da regulação*, detalhando como a regulação deveria funcionar e quais resultados concretos deveriam ser alcançados. Tal fato teria comprometido a capacidade do Inmetro de avaliar a eficácia da regulação.

Por sua vez, a *identificação do problema regulatório* estaria presente, de forma clara, em apenas 2 relatórios. De acordo com a pesquisa, a falha em delinear o problema regulatório desde o início teria impedido uma avaliação completa, pois seria impossível medir a eficácia da intervenção sem compreender o problema que ela pretende resolver. A dificuldade em apresentar o problema regulatório e descrever os objetivos da regulação com clareza estaria relacionada ao fato de que a regulação, em muitos dos casos, não teria sido construída com base em um problema pré-existente, mas em razão da sensibilidade e do potencial risco que o produto poderia oferecer em caso de mal funcionamento. Em relação à *identificação das partes interessadas*, o indicador, segundo o estudo, foi apresentado em apenas 2 relatórios, limitando a compreensão dos impactos da regulação nos diferentes grupos afetados.

Sobre a categoria de indicador **(ii)** (propósito e limites/escopo da avaliação), a análise focou na *presença de objetivos claros, critérios de avaliação e na abrangência dos resultados esperados*. Apenas

1 relatório teria apresentado o *critério de julgamento* adotado na análise do processo de implementação da regulação.

A ausência de critérios bem definidos, segundo se depreende da pesquisa, teria sido um dos maiores obstáculos para a realização de uma avaliação robusta dos resultados regulatórios. Sem critérios estabelecidos, a avaliação ficaria sujeita a interpretações subjetivas, o que diminui a confiabilidade dos resultados obtidos. Além disso, apenas 2 relatórios teriam fornecido *critérios de avaliação* para a análise dos resultados, o que, de acordo com o estudo, seria insuficiente para uma avaliação adequada (a avaliação de resultados pressupõe comparações e julgamentos com base em critérios). A ausência de uma *análise econômica* que considerasse os custos e benefícios da regulação também teria sido um problema recorrente, contrariando uma das principais finalidades das ARR, que é justamente avaliar se os benefícios de uma regulação superam seus custos, tanto para os regulados quanto para a sociedade.

Quanto à categoria de indicador **(iii)** (desenho de pesquisa/método e coleta e tratamento dos dados), a análise revelou que 57% das avaliações utilizaram *métodos inadequados* para medir o impacto da regulação. Isso seria fruto da falta de métodos que permitissem inferir a causalidade entre a intervenção regulatória e os resultados observados. A maioria das ARR acabou se concentrando em avaliações de processo, não substituindo, segundo a pesquisa, a necessidade de uma avaliação de resultados que examinasse o impacto real da regulação. Outro problema identificado foi a falta de *descrição detalhada das fontes de dados e dos métodos de coleta utilizados*. Apenas 14,29% dos relatórios teriam indicado onde os dados poderiam ser encontrados, o que comprometeria a transparência e a replicabilidade das avaliações. Por fim, nenhum relatório teria descrito *adequadamente o tratamento conferido aos dados e as limitações ou dificuldades enfrentadas na obtenção de informações*, aspectos fundamentais para garantir a validade das análises.

Sob a perspectiva da categoria de indicador **(iv)** (avaliação e achados do relatório), foi constatada a *falta de dados* que confirmassem as conclusões alcançadas nas ARR. Em muitos casos, a ausência de dados suficientes e a falta de critérios de avaliação claros teriam resultado em conclusões frágeis e pouco fundamentadas. Por exemplo, a avaliação de risco, que deveria ser um componente central das ARR, teria sido realizada de forma inconsistente e sem indicadores precisos. Os próprios relatórios indicaram que a falta de dados teria comprometido a avaliação. Adicionalmente, os relatórios teriam *falhado em responder às perguntas-chave* sobre a mitigação de riscos e o alcance dos objetivos regulatórios, devido à ausência de uma metodologia que permitisse a análise de causalidade entre a regulação e os objetivos pretendidos.

Outro problema apontado foi a *ausência de critérios e indicadores dos custos da regulação*, seja para o regulado, para o consumidor ou para o próprio Inmetro, nos relatórios de ARR. A *falta de clareza na definição dos objetivos regulatórios* desde o início também teria comprometido a eficácia das avaliações, pois, sem objetivos claros, seria impossível estabelecer indicadores adequados para medir o sucesso ou fracasso da regulação.

No ponto da categoria de indicador **(v)** (conclusão e uso), foi apurado que nenhum dos relatórios de ARR do Inmetro trouxe uma *conclusão objetiva e embasada*, que permitisse um entendimento geral sobre os achados da avaliação. Além disso, menos da metade dos relatórios teriam apresentado em suas conclusões as *limitações das análises realizadas* e nenhum deles teria destacado as *lições aprendidas*, embora, em alguns casos, tenha sido indicado no corpo dos relatórios a falta de objetivo regulatório, de indicadores e de dados como empecilhos à execução da avaliação. Todos os relatórios teriam *apresentado recomendações* aos tomadores de decisão, sendo a menor parte no sentido da extinção da regulação e a maioria pela modificação das normas, seja para ampliá-las ou reduzi-las. Para a autora, isso indicaria uma tendência de manutenção do modelo comando-controle como estratégia regulatória preferencial do Inmetro.

Por outro lado, foi observado que a *linguagem adotada nos relatórios*, embora simples, ainda seria acompanhada de uma estrutura complexa, dificultando o entendimento pela população em geral. Isso sugeriria que, além de aprimorar o conteúdo das ARR, o Inmetro também deveria considerar formas de tornar os relatórios mais acessíveis ao público.

Finalmente, com relação à categoria de indicador **(vi)** (transparência/participação social), a análise revelou que apenas 1 ARR se valeu de *consulta pública* e que o Inmetro disponibilizou apenas 1 relatório final no seu site. Além disso, a *coleta de informações com as partes afetadas* teria sido realizada em apenas 3 dos 7 casos analisados, indicando que teria havido limitações à participação social no processo de avaliação. Por fim, a autora destaca que a falta de *divulgação dos resultados das ARRs* teria comprometido a transparência do processo regulatório e reduzido a confiança do público nas atividades do Inmetro.

A rigor, segundo se depreende do trabalho de Gomez, os procedimentos adotados pelo Inmetro sequer se encaixariam no conceito de ARR, pois os relatórios não conteriam julgamento de mérito ou análises sobre o valor da regulação sob análise, os quais são componentes essenciais de uma ARR. Na prática, as ARRs teriam se limitado a descrever os processos e atividades realizadas pelo Inmetro, sem adentrar na análise quanto ao atingimento dos objetivos da regulação (como mencionado, apenas metade dos relatórios teria indicado quais seriam seus objetivos de partida).

As falhas na definição clara dos problemas regulatórios, a ausência de critérios e indicadores robustos, a incapacidade institucional de geração, coleta e armazenamento de dados e a falta de equipe técnica adequada ao volume de trabalho exigido (todas as 7 ARRs foram feitas por um único servidor), teriam comprometido a eficácia das avaliações e a credibilidade dos resultados alcançados. Para que o Inmetro pudesse cumprir seu papel regulador de forma mais eficaz, seria necessário,

segundo a pesquisa, adotar uma abordagem mais estruturada e baseada em evidências^{88,89}.

Quanto às principais causas e desafios para utilização adequada da ARR, a autora reforça a *complexidade intrínseca* ao exercício de avaliação retrospectiva de medidas regulatórias, seja em razão do hiato entre a implementação e avaliação das medidas, do impacto causado por eventos de origem não regulatória ou da ausência ou dificuldades na coleta de dados. Somar-se-iam a isso *problemas de capacidade institucional*, além de *questões políticas*, ligadas ao interesse do regulador na norma ou ao receio de explicitar eventual erro em formulação da norma ou de culpabilização pela não obtenção dos objetivos esperados. O prazo previsto para a realização da avaliação retrospectiva, a interferência de grupos de interesse na execução da ARR e a própria estrutura organizacional do regulador (avaliação feita diretamente por quem elabora as normas) também poderiam impactar na efetividade da avaliação retrospectiva das medidas regulatórias.

Por fim, a tendência de acúmulo regulatório também imporia, segundo o estudo, obstáculo às análises retrospectivas, reduzindo os efeitos marginais das intervenções regulatórias e a capacidade estatal de monitorar e avaliar a regulação existente. Este último motivo foi explicitamente indicado pelo Inmetro no relatório *Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo Regulatório com base da atuação da Dconf*.

A pesquisa revela que a simples exigência de que sejam realizados exercícios de avaliação retrospectiva da regulação não seria suficiente para que a ARR produza informações úteis ao processo regulatório, que viabilizem escolhas mais racionais e eficientes pelo regulador. A partir das dificuldades e desafios observados na experiência do Inmetro com a ARR, o trabalho propõe algumas medidas que poderiam contribuir para aprimorar a qualidade da avaliação retrospectiva de normas regulatórias, dividindo-as em práticas *anteriores*, *concomitantes* e *posteriores* à avaliação.

As *práticas anteriores* à ARR diriam respeito à edição de diretrizes claras sobre a condução das avaliações e normas gerais sobre questões como o conteúdo mínimo das avaliações, critérios de análise mínimos e periodicidade das análises. Nesse ponto, guias e manuais específicos para a atividade regulatória do Inmetro poderiam ser úteis. Além disso, a autora sugere a introdução de

88 Parte das dificuldades apontadas pela pesquisa para a gestão do estoque regulatório do Inmetro foram mencionadas por servidor do Inmetro com o qual os pesquisadores tiveram a oportunidade de manter diálogo informal: “Com essa quantidade de regulamentos publicados, precisando de revisão, precisando de atenção, acompanhamento, monitoramento, a gente precisa de dados e de informações sobre eles, mas a gente não tem. A gente capta essas informações, um a um, com colegas internos, com partes interessadas, lê uma quantidade enorme de documentos que poderiam estar resumidos em um painel, um dashboard... [...] A qualidade regulatória que a gente faz hoje está, infelizmente, ainda muito voltada para cada produto. Ela tinha que ser uma qualidade que estaria avaliando o estoque todo. O esforço dessas colegas que estão na nossa equipe é para fazer essa gestão de estoque, vendo esse todo. Mas, por enquanto, a gestão do estoque é praticamente uma gestão dos documentos.”

89 Especificamente sobre os instrumentos de gestão de estoque regulatório, como a ARR, o servidor do Inmetro com o qual os pesquisadores conversaram apontou que: “Os instrumentos que a gente tem hoje, AIR, ARR, são muito importantes, a gente viu isso ao longo da nossa história. Que o uso deles sempre foi importante. Quando você tem um estoque pequeno, eles são fundamentais e são excelentes. Mas quando você tem um estoque grande, você começa a ter necessidade de mecanismos de monitoramento, de processamento de dados mais complexos.”

estudos de avaliabilidade como ferramenta de planejamento sistemático da ARR, que permitam a identificação dos dados necessários para a análise de resultados e a possibilidade de obtê-los, de modo a garantir que a intervenção regulatória está apta a ser avaliada.

Durante as avaliações, a pesquisa apontou para a possibilidade de instituição de comitês consultivos e a indicação de um revisor do relatório de ARR, para verificação do atendimento aos padrões e critérios de qualidade.

Finalmente, a adoção de ferramentas de verificação da qualidade da ARR, por meio de autoavaliação, avaliação por um comitê central ou mesmo por consultas públicas sobre o relatório, seriam, de acordo com a pesquisa, *práticas pós-avaliação* possíveis para o aprimoramento do processo de avaliação retrospectiva de normas.

5.2. Novo Modelo Regulatório

Em 2019, foram iniciados os estudos para a modernização do modelo regulatório do Inmetro, cujos resultados foram submetidos a uma tomada de subsídios.⁹⁰ Em 2 meses (julho a setembro/2019), foram recebidas 915 contribuições, cujos dados foram catalogados no site do Inmetro.⁹¹ No ano seguinte, em 2020, foi criado o GTMRI/Inmetro (instituído pela Portaria Inmetro 212, de 2020), responsável pela elaboração da Proposta do Modelo Regulatório do Inmetro, que posteriormente foi submetida à consulta pública.⁹²

90 A análise e a proposta foram sintetizadas no relatório *Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: diagnóstico e proposta de um novo modelo regulatório com base na atuação da Dconf* (COSTA, Raimisson R et al. (coord.). Inmetro, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>. Acesso em: 19/09/2024).

Mais informações sobre as contribuições recebidas em: INMETRO. *Modelo Regulatório do Inmetro*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/avaliacao-da-conformidade/processo-regulatorio/participacao-social/toma-da-de-subsidios/modelo-regulatorio-do-inmetro>. Acesso em: 19/09/2024.

91 Basicamente, **76% (697)** foram contribuições de fabricantes/fornecedores (509) e consumidores (188). Dos dados coletados, concluiu-se que os contribuintes concordam (total ou parcialmente): que o Inmetro aumente sua efetividade regulatória, criando normas gerais de segurança e desempenho para 100% dos produtos, insumos e serviços sob sua responsabilidade – **91% (830)**; com o aumento da responsabilização dos agentes por meio de mecanismos de gerenciamento de riscos, independentemente de haver avaliação da conformidade associada ao produto, insumo ou serviço – **82% (750)**; que os regulamentos sejam mais concisos, sem a necessidade de prescrever as soluções técnicas necessárias, aumentando com isso a flexibilidade para soluções inovadoras – **86% (790)**; que o foco deva ser na vigilância de mercado por meio de normas gerais de fiscalização e aplicação de sanções (análise de gerenciamento de riscos) – **85% (780)**; na criação de uma política de obrigação geral de prevenção de riscos e de um sistema geral que seja capaz de dar respostas rápidas para a correção de produtos, insumos e serviços de alto risco que não estejam em conformidade – **83% (759)**; que o novo modelo impactará bastante ou muito nas suas vidas – **72% (655)**.

92 INMETRO. *Consulta Pública 8, de 25 de março de 2021*. Proposta do Modelo Regulatório do Inmetro. [Rio de Janeiro], 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/modelo-regulatorio-do-inmetro/01-consulta-publica-n8-de-25-marco-2021-dou.pdf>. Acesso em: 20/10/2022.

A Portaria Inmetro 30, de 2022,⁹³ que instituiu o *Novo Modelo Regulatório do Inmetro*, foi então publicada para aprovar os princípios e diretrizes para a atuação regulatória da autarquia (incluindo metrologia e avaliação da conformidade). O período de implementação do Novo Modelo é de 5 anos, contados da publicação da Portaria Inmetro 30, de 25 de fevereiro de 2022. Ao prever o Novo Modelo, a Portaria se limitou a definir *objetivos* amplos e a listar uma série de *princípios* e *diretrizes* a serem observados na edição de novos regulamentos.

A Portaria Inmetro 30, de 2022, procurou alterar o modo como o órgão deve exercer suas atividades de fiscalização, regulamentação e estimula a adoção de uma postura de menor intervenção no mercado, com redução da burocracia e incentivo à inovação na indústria. Incorpora os princípios da Lei da Liberdade Econômica, a qual estabelece que a atuação do Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, deve priorizar o livre mercado e a simplificação de regras.

O foco do diploma é desregular produtos de menor risco – estima-se que cerca de 200 normas desta categoria devam ser revogadas – abrindo-se caminho para a autorregulação do mercado, algo que permitiria a ampliação da cobertura da regulamentação de produtos, insumos e serviços sob sua responsabilidade (atualmente apenas 12% do potencial escopo regulatório do Inmetro é alcançado pelas normas vigentes), tendo como base uma postura mais educativa e menos punitiva.⁹⁴ Dentre os princípios fixados pela Portaria Inmetro 30, de 2022 (Anexo, item 6)⁹⁵, destacam-se:

“6.7 Baseado em riscos e na responsabilização do fornecedor – O modelo regulatório deve ser baseado numa visão de gestão de riscos e na responsabilização dos fornecedores no cumprimento das suas responsabilidades perante a estrutura legal brasileira.

(...)

6.8 Vigilância do mercado – O modelo regulatório deve ter como um dos seus elementos centrais as atividades de vigilância de mercado, incluindo fiscalização, utilizando-se das ferramentas adequadas de acompanhamento e de monitoramento, de maneira a assegurar o cum-

93 INMETRO. *Portaria nº 30, de 25 de fevereiro de 2022*. Aprova o Modelo Regulatório do Inmetro - Visão, Objetivos, Princípios e Diretrizes. [Rio de Janeiro], 25 fev. 2022.

94 Patrícia Werner Gomez resume suas características principais: “O modelo indica a passagem de uma regulação pontual para o estabelecimento de regulamentos mais abrangentes, englobando categorias de produtos mais flexíveis e responsivos à inovação, com realização sistemática da AIR, possibilidade de inclusão de cláusulas de experimentação, cláusulas de extinção e revisão, e realização periódica e sistemática da ARR, de maneira a assegurar o foco nos resultados da regulação” (*A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do INMETRO*, 2023. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Orientador: Eduardo Ferreira Jordão, p. 95).

95 Os demais princípios são: abrangência, foco em objetivos e resultados, flexibilidade, compatibilidade, isonomia, harmonização e convergência regulatória, agilidade, viabilidade, transparência e previsibilidade.

primário dos objetivos regulatórios. Deve ter também uma abordagem de educação e prevenção.”

Os instrumentos de aprimoramento da atividade regulatória são elencados nas diretrizes para o Novo Modelo. Dentre eles, destaca-se: a **AIR**, que inclui a possibilidade de previsão de mecanismos voltados à experimentação da medida a ser adotada (*“avaliar a necessidade e os impactos de se incluir cláusulas de experimentação”* e *“analisar os riscos e verificar se há outros métodos como a autorregulação e co-regulação que possam ser testados, antes de regulamentar”*); e a **ARR**, *“de maneira a assegurar o foco nos resultados da regulação e monitorar a eficácia dos regulamentos e sua revisão, podendo ser considerada inclusive sua eliminação, em caso de não atingimento dos objetivos inicialmente estabelecidos”* (Portaria Inmetro 30, de 2022, Anexo, item 7).

A portaria que estabeleceu as linhas gerais para o Novo Modelo procurou: (i) não ser prescritiva, no sentido de não conter o passo-a-passo de tudo aquilo de deveria ser feito pelo setor produtivo; (ii) não trazer informações pormenorizadas sobre as mudanças que serão geradas nos processos; (iii) não indicar o que mudaria para os segmentos atualmente regulados pelo Inmetro; e (iv) não criar impedimento para a implantação de novas formas de produção ou de prestação de algum serviço – o foco é na segurança a ser garantida pelo fornecedor do produto, insumo ou serviço.

5.2.1. Crítica ao modelo do Inmetro: por que mudar?

A Portaria Inmetro 30, de 2022, trouxe o diagnóstico:

“[...] o modelo regulatório atual necessita ser aprimorado dado que as características que o compõe, fruto da sua evolução nos últimos 30 anos, acabaram por aumentar a complexidade e diminuir a performance do processo regulatório.”

O servidor do Inmetro com o qual os pesquisadores dialogaram reforçou a necessidade de alguma mudança:

“Não estávamos dando conta daquela quantidade de produtos e serviços que estávamos certificando, ou melhor, daquele mercado que estávamos regulando e, obviamente, as reclamações começaram a surgir. No processo regulatório comum há todo um ciclo a ser observado: o regulamento é publicado, entra em vigência e o mercado começa a assumir aquelas regras. Nalgum momento, aquelas regras ficam obsoletas, caducas e precisam ser atualizadas. Nós, técnicos do Inmetro, não tínhamos condições

de atualizar todas aquelas regras e, com isso, passamos a lidar com regulamentos que precisavam ter sido atualizados há mais de cinco anos. Havia algumas situações embaraçosas, por exemplo, de um colega terminar de publicar um regulamento e, na sequência, assumir outro sem ter o tempo necessário para o trabalho investigativo, ou seja, contatar laboratórios, certificadoras, fabricantes, partes interessadas, enfim, descobrir os possíveis problemas envolvidos para determinar qual seria o programa de avaliação da conformidade [PAC] que seria aplicado para aquele produto. Em algum momento, isso mudou nosso *mindset* a ponto de simplesmente não mais importar qual seria o produto (e, conseqüentemente, suas especificidades e complexidades), pois basicamente a demanda chegava e a gente implementava naquele produto uma certificação. Ou seja, impunha para aquele determinado mercado a certificação do produto e, com isso, impunha que todos os fabricantes pagassem por um processo de certificação que era feito, digamos, meio sem se raciocinar muito sobre qual seria o problema regulatório envolvido naquilo.”⁹⁶

O GTMRI/Inmetro, que elaborou a proposta da Portaria Inmetro 30, de 2022, reconheceu que o baixo desempenho do modelo do Inmetro estaria relacionado com a forma pela qual a regulamentação é estabelecida e implementada. O grupo identificou diversos problemas que afetariam a eficiência da atividade de regulamentação, como a (i) *regulamentação estabelecida objeto a objeto*, que resultaria num estoque regulatório denso, com grande número de regulamentos a serem atendidos pelas empresas e geridos pelo Inmetro; o (ii) uso de *regulamentos muito prescritivos e minuciosos*, que dificultaria o seu atendimento por parte das empresas, bem como a sua manutenção e atualização; a (iii) *utilização de mecanismos pré-mercado excessivamente burocráticos* para uma quantidade importante de produtos e serviços (p. ex, a exigência de anuência prévia para importações e seu conseqüente registro junto ao órgão), e (iv) a existência de *processos burocráticos, demorados e com etapas que não geram valor para o resultado pretendido*, que geraria atraso na análise, implementação, revisão e atualização dos regulamentos, sem contar com o alto custo envolvido (processo que demanda vários anos, desde a iniciativa de se estabelecer um regulamento até a sua plena implementação).⁹⁷

96 Noutro trecho da conversa, foi dito que, desde 2010, o Inmetro estaria se esforçando para implementar um novo modelo (que chamavam à época de “redesenho”), mas que, com a substituição da diretoria, a proposta não teria seguido adiante. A ideia central seria a implementação de uma nova visão de regulação, na qual não fosse necessária a imposição de um PAC para cada um dos objetos regulados: “Estamos lidando com um ‘Frankenstein’ atrás do outro ao longo desses anos por conta de mudanças dessa forma de pensar: o que seria uma nova forma de regulamentação? Há muita resistência dos tomadoras de decisão em rever um sistema que utiliza a certificação de produtos e serviços. Ou seja, resistência em entender que o Inmetro pode fazer regulação sem uma certificação, ou seja, sem a imposição de um mecanismo de avaliação da conformidade. Nós, técnicos e profissionais que estávamos na linha de frente dos trabalhos, nos demos conta que fazíamos *regulação* e não apenas *regulamentação técnica com a imposição de um programa de avaliação da conformidade*. Isso era basicamente a diferença entre o que a gente via e o que nossos superiores enxergavam. Regulação é algo mais geral, você não está apenas aplicando regulamentos técnicos com a imposição de programas de avaliação de conformidade. Mas os nossos superiores insistiam em ver a coisa dessa forma. É esse embate, eu diria, que continua até hoje”.

97 Este diagnóstico é citado na parte introdutória da Portaria Inmetro 30, de 2022.

5.2.2. O que foi feito até agora?

Seguindo a fase de implementação do Novo Modelo, foi editada a Portaria Inmetro 286, de 2022, que aprovou o Regimento Interno do Comitê de Governança de Transição do Modelo Regulatório do Inmetro – CGTMRI, responsável por coordenar, monitorar e apoiar as fases de implementação do Novo Modelo. A primeira reunião do Comitê ocorreu em outubro de 2022, na qual foi eleita sua presidência.

A referida Portaria Inmetro 286, de 2022, trata do processo de comunicação para a divulgação das etapas de implementação do Novo Modelo (item 3.4.1, do Anexo, quadro abaixo). A norma determina que as (i) principais etapas e prazos gerais de implementação; (ii) o cronograma do processo de implementação; e (iii) o avanço e os resultados da implementação seriam divulgados por intermédio do site do Inmetro ou de *hotsite* específico para o modelo regulatório. Já os procedimentos para o processo de implementação seriam submetidos a consulta pública.

O que comunicar?	Quando comunicar?	A quem comunicar?	Como comunicar?
Os princípios do MRI	Continuamente	Partes interessadas impactadas e sociedade em geral	Site (ou hotsite específico para o modelo regulatório)
			Reuniões com Entidades de Classe
			Incorporar os princípios nas apresentações institucionais e técnicas do Inmetro
			Vídeos e posts em redes sociais
As principais etapas e prazos gerais de implementação MRI	Continuamente	Partes interessadas impactadas	Site (ou hotsite específico para o modelo regulatório)
Cronograma do processo de implementação do modelo regulatório	Trimestralmente	Partes interessadas impactadas e sociedade em geral	Site (ou hotsite específico para o modelo regulatório)
O avanço e os resultados da implementação do MRI	Semestralmente	Partes interessadas impactadas	Site (ou hotsite específico para o modelo regulatório)
	Anualmente		Evento anual com apresentação e discussão de resultados

O que comunicar?	Quando comunicar?	A quem comunicar?	Como comunicar?
Procedimentos para o processo de implementação do modelo regulatório	Na elaboração ou revisão dos procedimentos	Partes interessadas impactadas	Consulta Pública

Tabela XI – Comunicação no Novo Modelo Regulatório do INMETRO
Fonte: Portaria Inmetro 286/2022, quadro do item 3.4.1, do Anexo

Até o momento atual, do que pôde ser extraído das informações divulgadas oficialmente pelo Inmetro, não foram adotadas medidas concretas para implementação do Novo Modelo Regulatório.

Referências do caso Inmetro

BRASIL. **Lei 5.966, de 11 de dezembro de 1973**. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5966.htm. Acesso em: 20/10/2024.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9933.htm. Acesso em: 22/08/2024.

BRASIL. **Decreto Federal 10.139, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139impressao.htm. Acesso em: 22/08/2024.

BRASIL. **Decreto Federal 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 22/08/2024.

INMETRO. **Novo Modelo Regulatório para o Inmetro. Diagnóstico e Proposta de um Novo Modelo Regulatório com base na atuação da Dconf**. Maio/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>. Acesso em 22/08/2024.

INMETRO. **Portaria Inmetro 244, de 20 de julho de 2020**. Dispõe sobre as competências e o detalhamento dos procedimentos para os trabalhos de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/legislacao/detalhe.asp?seq_classe=5&seq_ato=286. Acesso em 22/08/2024.

INMETRO. **Portaria Inmetro 306, de 28 de setembro de 2020.** Dispõe sobre a lista dos atos normativos inferiores a decreto vigentes no Estoque Regulatório do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/legislacao/detalhe.asp?seq_classe=5&seq_ato=288. Acesso em: 22/08/2024.

INMETRO. **Novo Modelo Regulatório para o Inmetro: diagnóstico e proposta de um novo modelo regulatório com base na atuação da Dconf.** (COSTA, Raimisson R et al. (coord.). Inmetro, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/novo-modelo-regulatorio-v02.pdf>. Acesso em: 19/09/2024.

INMETRO. **Consulta Pública nº 8, de 25 de março de 2021.** Proposta do Modelo Regulatório do Inmetro. [Rio de Janeiro], 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/modelo-regulatorio-do-inmetro/01-consulta-publica-n8-de-25-marco-2021-dou.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

INMETRO. **Portaria nº 30, de 25 de fevereiro de 2022.** Aprova o Modelo Regulatório do Inmetro - Visão, Objetivos, Princípios e Diretrizes. [Rio de Janeiro], 25 fev. 2022.

WERNER, Patricia Gomes. **A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do Inmetro**, 2023, 163 fl. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

REFLEXÕES BASEADAS NOS ESTUDOS DE CASO

Os achados de pesquisa relacionados a cada estudo de caso foram consolidados em conclusões parciais. O presente tópico reúne reflexões realizadas a partir de tais achados. Elas foram organizadas ao redor de cinco afirmações.

1) Do rol de instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória, a ANM e o Inmetro utilizaram apenas os menos onerosos e mais difundidos na experiência jurídica brasileira

Os instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória mais complexos e onerosos (AIR e ARR) não foram usados, nem pela ANM, nem pelo Inmetro.

No âmbito do Inmetro, a maior parte das medidas de revisão do seu estoque regulatório realmente não demandavam a realização de AIR — seja porque não envolviam mudança substancial na regulação, seja porque as mudanças eram relativas a atos normativos de baixo impacto.

O interessante é que a entidade, em certos casos, parece ter equiparado situações em que a AIR seria inaplicável, pura e simplesmente, a situações em que a AIR seria aplicável, porém dispensável. A afirmação está calcada no fato de que certas medidas de revisão do estoque regulatório passíveis de serem enquadradas em hipóteses de dispensa de AIR — tais como a consolidação de atos normativos sem alteração substancial de mérito e a revogação de atos normativos ineficazes — não foram precedidas de processo de dispensa de AIR (necessário à luz do art. 4º do Decreto 10.411, de 2020).

Levando em consideração que a preocupação do Inmetro com a gestão do seu estoque regulatório já é antiga e o fato de que suas normas impactam de modo significativo o setor produtivo como um todo, era de se esperar uso mais rigoroso de ARRs. Levantamentos sugerem a ausência de critérios claros para balizar o uso desse tipo de procedimento.

No âmbito da ANM, optou-se pela dispensa de AIR em função de urgência, na forma do art. 4º, I, do Decreto 10.411, de 2020. Ocorre que para situações em que atos normativos cuja AIR tiver sido dispensada em razão de urgência, o próprio Decreto 10.411, de 2020, obriga realizar ARR no prazo de três anos, contado da data da sua entrada em vigor (art. 12). No caso, contudo, embora a urgência tenha sido citada como justificativa para dispensar a AIR, a ANM decidiu não se comprometer com a realização de ARR.

Apesar de os instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória mais complexos e onerosos não terem sido utilizados por ANM e Inmetro, houve ampla utilização de consultas e audiências públicas — e, no caso da ANM, de outros instrumentos (tomada de subsídios e reuniões participativas).

O achado de pesquisa dialoga com levantamentos previamente realizados pelo projeto Regulação em Números, da FGV Direito Rio.

Segundo Natasha Salinas, coordenadora científica do projeto, “[o] mecanismo de participação mais adotado por agências reguladoras é a consulta pública de minutas e atos normativos, obrigatória para todas as agências reguladoras por força do artigo 9º da Lei nº 13.848/24, a Lei Geral das Agências (LGA)”.⁹⁸

O projeto de lei 4.888, de 2019, de autoria dos deputados federais Alessandro Molon e Eduardo Cury (atualmente na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados), oferece caminhos para ajudar as administrações públicas a lidarem com alguns dos desafios mapeados no presente item das reflexões baseadas nos estudos de caso – sobretudo com a necessidade de aprimorar o planejamento da atividade regulatória.⁹⁹

A proposição é baseada em proposta acadêmica para a reforma das bases jurídicas da regulação e de sua governança nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, divulgada em 4 de abril de 2019 e elaborada pelo Núcleo Público da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp e, sob a responsabilidade dos professores Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP, coordenador), Eduardo Jordão (FGV-RJ), Egon Bockmann Moreira (UFPR), Floriano Azevedo Marques Neto (USP), Gustavo Binenbojm (UERJ), Jacintho Arruda Câmara (PUC-SP), José Vicente Santos de Mendonça (UERJ) e Marçal Justen Filho (ex-UFPR).

Referido projeto de lei estipula, em seu art. 2º, que “[r]espeitados o pacto federativo, a independência entre os poderes e os princípios que regem a autonomia da administração, os órgãos, entidades e autoridades administrativas, inclusive as autônomas ou independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com competência de ordenação sobre as atividades econômicas, deverão (...) manter o estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal organizado por temas, com a indicação expressa dos vigentes para cada tema”; “fazer a revisão constante das normas de ordenação pública para reduzir sua quantidade e os custos para os administrados e para a sociedade, sem prejuízo às finalidades públicas”; e “fazer avaliações periódicas da eficácia, do impacto e da atualidade de todas as medidas de ordenação pública e, quando for o caso, sua revisão” (incisos V a VII).

Para tanto, o projeto de lei determina a edição de decreto em cada ente da Federação para, entre outros, “definir metas para a redução da quantidade e dos custos da ordenação pública”; “uniformizar critérios para a organização por temas do estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal” (art. 2º, § 1º, I e II).

98 “Por uma efetiva participação social na formação da agenda das políticas regulatórias”. *Conjur*, 30/7/24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-30/por-uma-efetiva-participacao-social-na-formacao-da-agenda-das-politicas-regulatorias/>.

99 A íntegra do projeto de lei pode ser visualizada aqui: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1802776&filename=PL%204888/2019.

Ademais, para aumentar os estímulos ao uso de AIRs por reguladores, talvez seja o caso de revogar o art. 21 do Decreto 10.411, de 2020, segundo o qual “[a] inobservância ao disposto neste Decreto [isto é, do dever de realizar AIR] não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada”.

Ao prever que a edição de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços públicos sem prévia AIR não geraria sua invalidade, a norma criou forte desincentivo ao uso de AIRs — se o descumprimento do dever de realizar AIR não gera consequência jurídica alguma, porque gastar recursos (financeiros e humanos) para realizá-la?

Considerando que fazer AIR embute custos e que não havia, até 2020, um dever geral de realizar esse tipo de procedimento, é compreensível a opção do Decreto de determinar que a ausência de AIR necessária não geraria invalidade de normas. No entanto, passados cinco anos da edição do decreto, não mais parece possível dizer que AIR seja uma novidade. Se o ordenamento pretende exigir a realização de AIR em certas situações, é importante que o descumprimento de tal dever produza consequências jurídicas (invalidade da norma editada mediante processo normativo falho).

2) A ANM procurou compensar a ausência de AIR e ARR com o uso de outros instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória

Alegando urgência, a ANM dispensou a realização de AIR. E alegando que estabelecer uma “agenda específica de itens a serem objeto de ARR”, decidiu que não seria necessário incluir na resolução sobre a atividade sancionatória da agência um dever formal de realizar esse tipo de procedimento. A pesquisa revelou, contudo, que a agência se preocupou em compensar a não utilização desses instrumentos com outros, menos onerosos e complexos e mais difundidos no ambiente regulatório brasileiro.

A Resolução 122, de 2022, foi abertamente editada em caráter provisório. É o que se infere do fato de a própria norma, no art. 68, ter previsto que durante certo tempo as bases de cálculo para a aplicação de sanções seriam reduzidas em 60% e de a ANM, logo após sua edição, ter aberto processo para revisá-la — no âmbito do qual foram realizados tomada de subsídios, reuniões participativas e nova audiência pública.

Os múltiplos instrumentos de participação popular parecem ter sido utilizados pela agência durante o processo de revisão da norma como parte de uma estratégia para construção incremental e experimental do arcabouço normativo sancionatório do setor minerário. É possível que a agência tenha buscado apoio em audiências públicas, tomada de subsídios e reuniões participativas para coletar subsídios acerca da aplicação da norma provisória (a Resolução 122, de 2022, e, posteriormente, a resolução 136, de 2023) que lhe fossem úteis para a construção de regulamento “definitivo” sobre o assunto. Uma espécie de “análise de resultado regulatório informal” — ou, então, olhando o fenômeno por outro ângulo, uma “análise de impacto regulatório concomitante”.

A estratégia parece ter sido o caminho encontrado pela agência para conciliar o pouco tempo de que dispunha para regulamentar o assunto com a percepção de que a AIR era mesmo imprescindível para a construção do regulamento.

3) Há indícios de que seja preciso pensar no desenvolvimento de AIR e ARR simplificadas

Os estudos de caso sugerem dificuldades no uso cotidiano de AIR e ARR por reguladores. O fenômeno talvez não seja localizado — e nem mesmo apenas nacional. É o que se infere do fato, apontado por Natasha Salinas, de que estaria havendo um “aumento do uso de dispensas de AIR (...) não apenas no Brasil, mas também em diversos outros países, tendo suscitado debates em fóruns internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)”.¹⁰⁰

O que explicaria a dificuldade no uso cotidiano de AIR e ARR pela administração pública?

Uma hipótese é a de que reguladores brasileiros não disponham de recursos (humanos, técnicos, financeiros etc.) necessários para o manejo frequente de instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação dotados de maior complexidade. Por essa ótica, a ampliação do uso de boas práticas regulatórias passaria pela capacitação de agentes públicos e por investimento em instituições públicas.

Outra hipótese, não excludente da anterior, é a de que o receituário para a realização de AIR e ARR tornem tais instrumentos excessivamente onerosos e complexos — dificultando seu uso frequente por administrações públicas em geral (não só no Brasil, mas também em países mais avançados). Por essa ótica, talvez fosse o caso de se cogitar de métodos alternativos que permitam a administração pública cumprir com os propósitos de uma AIR e de uma ARR (no primeiro caso, avaliar os efeitos potenciais de norma nova e, no segundo, avaliar os efeitos produzidos por norma vigente) a partir de medidas menos onerosas.

Entre a realização de AIR e ARR e sua dispensa (ou não uso) talvez exista espaço para procedimentos simplificados mais ajustados a desafios cotidianos das administrações públicas.

A hipótese não é absurda. Ao que consta, a própria “OCDE atualmente reconhece que os países precisam de flexibilidade no uso da AIR, defendendo procedimentos acelerados ou simplificados em casos de emergências genuínas”. Tal abordagem “exigiria que os países, no mínimo, seguissem etapas básicas da AIR e fornecessem explicitamente razões fundamentadas — mesmo que

100 “Dispensas de AIR no Brasil e no mundo: reflexões a partir da prática da ANVISA”. *Conjur*, 8/10/24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-08/dispensas-de-air-no-brasil-e-no-mundo-reflexoes-a-partir-da-pratica-da-anvisa/>.

Sobre o tema, ver Schmitt Caccia Salinas, N., & Thevenard Gomes, L. (2021). The use and exemption of Regulatory Impact Assessment by the National Health Surveillance Agency. *Revista Do Serviço Público*, 72(b), 8 - 33. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5954>.

baseadas em dados qualitativos quando as informações quantitativas não estiverem prontamente disponíveis para a adoção de uma norma sem AIR”.¹⁰¹

Além de procedimentos simplificados, talvez fosse o caso de a legislação fixar um limite mínimo a partir do qual AIR seria obrigatória. A legislação (ou algum órgão do governo) poderia estabelecer as características das normas que exigirão processo normativo mais sofisticado (por exemplo, definindo um valor mínimo de custo estimado ou de impacto em setores mais sensíveis, como saúde pública).¹⁰² Essa variação metodológica na medição de impactos das normas tenderia a facilitar a edição de atos normativos mais simples (até mesmo isentando-os de AIR em função dos custos estimados com a regulação).¹⁰³ Se a exigência legal de AIR embutir metodologia única, demandando, sempre, por exemplo, análise de custo-benefício completa, haverá o risco de as hipóteses de dispensa seguirem crescendo artificialmente.¹⁰⁴

4) A valorização da agenda regulatória (pelo regulador, pelo Executivo central e pelo Legislativo) pode mitigar problemas (principalmente relacionados a urgências)

A agenda regulatória é um instrumento que proporciona previsibilidade tanto ao setor regulado quanto à sociedade em geral, e que também deve facilitar a colaboração e a priorização de trabalhos entre o governo central e outros reguladores. Seu papel seria facilitar a coordenação entre os órgãos e entes governamentais.

No entanto, os estudos de caso indicam que ainda há espaço para se aprimorar o uso desse instrumento — no caso da ANM, por exemplo, a agenda regulatória parece ter servido, primariamente, apenas para organizar internamente os trabalhos entre as equipes da agência, com o objetivo de proporcionar previsibilidade e transparência para a sociedade. Não há indícios de que a agenda regulatória tenha servido para aumentar o grau de coordenação entre a ANM e outras agências reguladoras, ou com o Executivo central.

O estudo de caso da ANM sugere que o principal problema enfrentado pela agência na edição da Resolução 122, de 2022 (urgência para regular o processo sancionatório na agência) parece ter relação com o uso subótimo da agenda regulatória. Eventual incremento da coordenação entre a ANM e o Executivo central poderia ter sido suficiente para evitar a situação de urgência que acabou se configurando quando da edição da Resolução 122, de 2022.

101 Cf. Natasha Salinas. “Dispensas de AIR no Brasil e no mundo: reflexões a partir da prática da ANVISA”. *Conjur*, 8/10/24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-08/dispensas-de-air-no-brasil-e-no-mundo-reflexoes-a-partir-da-pratica-da-anvisa/>.

102 Ver Francisco de Andrade Figueira. “O processo normativo em agências reguladoras – existe um conteúdo mínimo juridicamente exigível?”, no prelo.

103 Sobre o tema, ver OECD. *Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD, 2020.

104 OECD. *Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD, 2020, 22.

O uso da agenda regulatória para fomentar a colaboração entre órgãos e entes do governo federal pode levá-los a convergir para objetivos comuns, a evitar sobrecarga de trabalho e a assegurar ambiente regulatório mais previsível e eficiente.

O já citado projeto de lei 4.888, de 2019, oferece caminhos para as administrações públicas Brasil afora alcançarem esse objetivo.

Em seu art. 2º, § 1º, III, o projeto de lei determina que determina a edição de decreto em cada ente da Federação para “orientar os processos de consulta pública, de definição da agenda de revisão e de avaliação da eficácia e do impacto” (art. 2º, § 1º, III). A ideia, aqui, é que o Chefe do Executivo, na condição de autoridade máxima da administração de cada ente da Federação, estabeleça diretrizes gerais, no plano da regulação, a serem seguidas por toda a máquina pública, de modo a gerar mais coerência e coordenação na ação estatal.

5) Reguladores precisam ter conforto para não regular, regular de modo mais brando ou desregular

Inferir-se a partir do estudo de caso do Inmetro que o instituto teria certa dificuldade de proceder à desregulamentação de objetos (a tendência seria a manutenção de normas vigentes mesmo em casos de produtos obsoletos e não mais comercializados no mercado). É possível que o fenômeno seja geral, não dizendo respeito apenas ao Inmetro, e que ele contribua para o cenário de caos na atividade ordenadora do estado que motivou a realização da presente pesquisa.

Como dar conforto para o regulador não regular, regular de modo mais brando ou desregular?

A resposta à indagação talvez tenha de considerar medidas em dois planos distintos.

Em primeiro lugar, parece fundamental que gestores públicos tenham a segurança de que eventual decisão de não regular, regular de modo mais brando ou desregular não embutirá o risco de eventual responsabilização pessoal. Em linha com o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, só se pode cogitar de responsabilização pessoal de gestores públicos em caso de dolo ou erro grosseiro.

Eventual aprovação do projeto de lei 4.888, de 2019, pode colaborar com esse objetivo. Isso porque a assunção, pelo Chefe do Executivo, da responsabilidade pela definição de metas regulatórias e diretrizes gerais para a regulação tende a mitigar o ônus que recai sobre reguladores na ponta.

Em segundo lugar, parece fundamental que se invista no desfazimento da associação automática que existe entre regulação e interesse público. Nem sempre regular (ou manter normas em vigor) será positivo pela ótica da coletividade. Regulação embute custos (de naturezas variadas, para regulados e para a sociedade em geral) que têm de ser considerados pelo regulador para guiar a decisão de editar norma nova e para orientar a revisão de estoques regulatórios.

Melhoria da governança regulatória: experiências federais

Relatório de pesquisa

Julho de 2025

 **FGV DIREITO SP**
ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO

 **FIESP**