



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MBA EM GOVERNANÇA E CONTROLE DA REGULAÇÃO

ESTUDO DE CASO:

ANÁLISE DA QUALIDADE E MATURIDADE REGULATÓRIA DO SISTEMA DE
FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Governança e Controle da
Regulação.

Aluno: Diego Cavalcante Souza de Athayde

Orientadora: Prof^ª. M.Sc. Mylena Moreira de
Alencastro Costa

BRASÍLIA, DF

2024

ANÁLISE DA QUALIDADE E MATURIDADE REGULATÓRIA DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS BRASILEIRO

Author: Diego Cavalcante Souza de Athayde

Comando do Exército Brasileiro

RESUMO

Este Estudo de Caso analisou a qualidade regulatória do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) brasileiro a partir da aplicação do Índice de Maturidade e Qualidade Regulatória (IMQN), que surgiu no âmbito do Projeto Qualidade Normativa do Ministério da Infraestrutura. O IMQN mostrou-se adequado quando aplicado fora de um ambiente de Agência, avaliando satisfatoriamente o SisFPC em seis quesitos, a saber: Análise de Impacto Regulatório, Participação Social, Gestão do Processo Normativo, Gestão do Estoque Regulatório, Agenda Regulatória, Gestão do Processo Normativo e Avaliação de Resultado Regulatório. O SisFPC revelou maturidade regulatória em estado de melhoria contínua em quatro de seis quesitos avaliados. Em contrapartida, apresentou estágio de maturidade inicial e inexistente em outros dois. Por fim, considerando que o SisFPC consiste em um ambiente regulatório sem a autonomia administrativa que as Agências Reguladoras possuem, sua maturidade normativa foi considerada em nível gerenciado, com algumas oportunidades de melhorias que, no médio prazo, o conduzirão ao patamar de excelência alcançado por Agências dotadas de autonomia.

Palavras-chave: Maturidade regulatória; Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados; Indicadores de qualidade.

ANALYSIS OF THE QUALITY AND REGULATORY MATURITY OF THE BRAZILIAN CONTROLLED PRODUCTS INSPECTION SYSTEM

Author: Diego Cavalcante Souza de Athayde
Brazilian Army Command

ABSTRACT

This study analyzed the regulatory quality of the Brazilian Controlled Products Inspection System (SisFPC) through the application of the Regulatory Maturity and Quality Index (IMQN), which emerged within the Normative Quality Project of the Ministry of Infrastructure. The IMQN proved to be suitable when applied outside of an Agency environment, satisfactorily evaluating SisFPC in six areas, namely: Regulatory Impact Analysis, Social Participation, Regulatory Process Management, Regulatory Stock Management, Regulatory Agenda, Regulatory Process Management, and Regulatory Outcome Assessment. SisFPC demonstrated regulatory maturity in a state of continuous improvement in four out of six evaluated areas. However, it showed an initial and non-existent maturity stage in the other two. Finally, considering that SisFPC operates within a regulatory environment without the administrative autonomy that Regulatory Agencies possess, its regulatory maturity was considered at a managed level, with some opportunities for improvement that, in the medium term, will lead it to the level of excellence achieved by Agencies with autonomy.

Keywords: Regulatory maturity; Controlled Products Inspection System; Quality indicators.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se propõe a analisar a qualidade e maturidade regulatória do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), gerenciado pelo Comando do Exército Brasileiro, a quem compete regulamentar, fiscalizar e autorizar as atividades de pessoas físicas e jurídicas no trabalho com Produtos Controlados (armas de fogo, munições, proteções balísticas, explosivos, agentes químicos e pirotécnicos).

Para alcançar esse objetivo, está dividido em cinco partes, começando com a introdução, que além de apresentar os aspectos que ambientam ao tema, inclui a justificativa da pesquisa, o problema a ser solucionado e os objetivos gerais e específicos do trabalho.

Em seguida, será procedida uma revisão da bibliografia, em especial sobre as discussões mais atuais sobre qualidade e maturidade regulatória, considerando recomendações nacionais e internacionais, em especial aqueles procedidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), e a das duas experiências brasileiras do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), e o uso de indicadores de qualidade regulatória.

A terceira seção do trabalho apresenta o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) do Exército Brasileiro, seu histórico, estrutura e atribuições, estas, centralizadas nas ações da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC).

Na seção sobre metodologia, são apresentados os requisitos de pesquisa quanto ao tipo, quanto ao processo de análise, à lógica de investigação, coleta e tratamento de dados que ensejarão a análise do perfil regulatório do SisFPC e a aplicação do IMQN ao referido sistema.

Por fim, a quinta seção tratará da discussão analítica dos resultados obtidos a partir da análise normativa do SisFPC, bem como do Índice de maturidade que o Sistema revela após a aplicação do IMQN, para então concluir sobre esses achados.

1.1 Justificativa

O estudo da qualidade regulatória no setor de armas de fogo no Brasil resguarda sua relevância pelo impacto que sua regulamentação exerce sobre os direitos individuais e a incolumidade social. A complexidade desse setor demanda uma análise aprofundada da eficácia e adequação das políticas em vigor, justificando a relevância de investigar a qualidade regulatória nesse contexto.

Inicialmente, a segurança pública é um elemento central na discussão sobre armas de fogo, e a qualidade das regulamentações desempenha um papel crucial na prevenção de crimes e na gestão de conflitos. Estudar a qualidade regulatória permite avaliar a efetividade das medidas adotadas para controlar a circulação, posse e porte de armas, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de combate à criminalidade.

Além disso, o estudo da qualidade regulatória no setor de armas no Brasil é essencial para garantir um equilíbrio adequado entre o direito individual à posse e porte de armas e a necessidade de preservar a segurança coletiva. Ao examinar como a regulação é estruturada e aplicada, é possível identificar pontos de melhoria que garantam a proteção dos direitos individuais sem comprometer a segurança da sociedade.

A transparência e a participação pública também são aspectos relevantes que justificam a análise da qualidade regulatória no setor de armas. Um estudo aprofundado pode avaliar a clareza das normas, bem como a eficácia dos canais de comunicação com a sociedade, permitindo uma participação informada e engajada. Isso fortalece a legitimidade das regulamentações e promove um diálogo construtivo entre governo e cidadãos.

No contexto brasileiro, a regulamentação de armas de fogo e munições é pautada por uma série de marcos legais que visam equilibrar a necessidade de garantir a segurança pública com o direito individual à posse e ao porte de armas. Diversos dispositivos legais ao longo do tempo delinearam as diretrizes desse setor, moldando a política de controle de armas no país.

O Estatuto do Desarmamento, instituído pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, representa um marco regulatório significativo. Essa legislação estabeleceu critérios mais rigorosos para a aquisição, posse e porte de armas de fogo, com o objetivo de reduzir a violência e os índices de criminalidade. Entre as principais disposições, destaca-se a necessidade de comprovação de idoneidade, a realização de exames psicotécnicos e a exigência de justificativa para a posse ou porte.

Contudo, o cenário normativo foi objeto de alterações ao longo dos anos. A Lei nº 13.497/2017, de 25 de outubro de 2017, por exemplo, flexibilizou algumas das restrições do Estatuto do Desarmamento, ampliando o prazo de validade do registro de armas de fogo e facilitando a renovação. Essa mudança reflete debates acerca do direito à legítima defesa e da necessidade de reavaliar a legislação para atender às demandas da sociedade.

Outro ponto de destaque é o Decreto nº 9.685/2019, de 15 de janeiro de 2019, que regulamenta o Estatuto do Desarmamento e trouxe ajustes importantes na política de controle de armas. O Decreto facilita o acesso a determinadas categorias de armamentos para colecionadores, atiradores esportivos e caçadores, estabelecendo critérios específicos para esses grupos.

A Lei nº 13.880/2019, de 07 de outubro de 2019, também introduziu alterações, incluindo a ampliação do número de armas que cada cidadão pode possuir, bem como a possibilidade de concessão de porte de armas para diversas categorias profissionais, como advogados e jornalistas, desde que atendidos os requisitos estabelecidos.

A relação entre esses marcos regulatórios reflete uma constante tensão entre a necessidade de assegurar a segurança pública e o reconhecimento dos direitos individuais. A legislação brasileira sobre armas de fogo e munições tem evoluído em resposta a debates sociais e mudanças nas percepções sobre a melhor abordagem para conciliar esses interesses. Dessa forma, a trajetória normativa dessas regulamentações constitui um processo dinâmico e sujeito a ajustes, à medida que a sociedade busca encontrar um equilíbrio que promova a segurança coletiva sem violar os direitos individuais dos cidadãos.

A partir de 1º de janeiro de 2023, com a assunção do novo governo federal no Brasil, uma série de medidas regulatórias foram implementadas para o setor, reconfigurando a estrutura normativa vigente. Com o advento dos Decretos nº 11.366, de 1º de janeiro, e 11.615, de 21 de julho, emergiu a necessidade de o SisFPC adequar suas normas infralegais à nova configuração normativa, tornando ainda mais evidente a necessidade de haver uma avaliação de qualidade e maturidade do Sistema.

Outro ponto relevante é o contexto internacional. A qualidade regulatória no setor de armas não é apenas uma questão interna: ela está inserida em um cenário global. O estudo desse tema possibilita a comparação com boas práticas adotadas em outros países, contribuindo para a harmonização de normas e a promoção de padrões internacionais cuja eficácia é reconhecida, de modo a favorecer a cooperação e a segurança global.

Em síntese, a relevância de se estudar a qualidade regulatória no setor de armas de fogo no Brasil está intrinsecamente ligada à busca por um equilíbrio entre a segurança pública e os direitos individuais. A análise cuidadosa dessas regulamentações proporciona insights valiosos para o aprimoramento das políticas públicas, contribuindo para um ambiente mais seguro, transparente e democrático.

1.2 Problema de pesquisa

A partir dos pressupostos apresentados, este trabalho pretende elucidar a seguinte questão: Qual o atual nível de qualidade e maturidade do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), à luz das melhores práticas nacionais e internacionais de qualidade regulatória?

1.3 Objetivo geral

Uma vez estabelecido o problema a ser pesquisado, o presente trabalho visa avaliar a qualidade e a maturidade regulatória do SisFPC a partir de uma reflexão baseada em evidências.

1.4 Objetivos específicos

- i. **Mapear** os principais indicadores nacionais e internacionais de qualidade e maturidade regulatória;
- ii. **Identificar** o perfil regulatório das normas que compõem o SisFPC;
- iii. **Analisar** o nível de qualidade e maturidade regulatória, suas capacidades e oportunidades, conforme indicadores pré-estabelecidos; e
- iv. **Propor** medidas corretivas, pelas quais o SisFPC, eventualmente, poderá alcançar o patamar desejável de qualidade e maturidade regulatória.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Qualidade e maturidade regulatória

A teoria sobre qualidade regulatória no Brasil e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) abrange diversos aspectos relacionados à formulação, implementação e avaliação de políticas regulatórias.

A busca por qualidade regulatória visa otimizar os resultados das intervenções do governo na economia, promovendo eficiência, transparência, participação pública e redução de ônus desnecessários para a sociedade (OCDE, 2005).

Segundo a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), a qualidade regulatória se refere ao constante aprimoramento da atividade e à promoção de uma regulação de excelência, abrangendo diversos aspectos políticos, institucionais, organizacionais, econômicos, sociais e ambientais, dentro de uma abordagem de governo. Especificamente direcionada para promover a transparência, a responsabilização, a eficiência e a efetividade, esta abordagem visa concretizar objetivos de política pública, envolver processos participativos, gerar benefícios que justifiquem os custos envolvidos (ABAR, 2016).

O aprimoramento da qualidade regulatória tem assumido centralidade no debate governamental mundial. As análises de impacto em políticas regulatórias se originaram nos Estados Unidos, nos anos 1970, entretanto sua difusão de forma abrangente se deu apenas nos anos

1990. De acordo com a OCDE, apenas dois ou três países adotavam a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) nos anos 1980. No final dos anos 2000, esse número escalou sobremaneira, de modo que todas as jurisdições aplicavam esse tipo de avaliação (OECD, 2009, p. 15).

A adoção da AIR é percebida majoritariamente como o principal indicador de uma gestão comprometida com o aperfeiçoamento da qualidade regulatória. Muito disso se deve aos esforços executados pela OCDE, que articulou essa difusão de forma continuada.

A AIR é, ao mesmo tempo, uma ferramenta e um modelo de processo decisório. Enquanto ferramenta, ela auxilia a análise do custo-benefício de uma decisão governamental, focando na eficiência do processo e do respectivo resultado. Por sua vez, enquanto modelo decisório, a AIR assume posição transversal nas esferas de consulta pública, implementação de políticas e da produção legislativa (OCDE, 2009).

Em 2008, a OCDE publicou o Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil, apontando a necessidade de melhorias regulatórias nos setores de infraestrutura, a fim de garantir um crescimento sustentável no longo prazo. Observou, ainda, que as iniciativas pela qualidade regulatória se encontravam pulverizadas na Administração, sem uma norma que canalizasse esse potencial (OCDE, 2008).

Em 2012, a OCDE publicou suas “Recomendações sobre Política Regulatória e Governança”, emitindo doze apontamentos visando aprimorar as políticas regulatórias e a governança em diversos países. Tais apontamentos abordam aspectos cruciais para a promoção da eficiência, transparência e eficácia das regulamentações governamentais. O quadro a seguir apresenta os principais aspectos do documento.

Quadro 1. Recomendações da OCDE. 2012.

Tema	Recomendação	Objetivos
Objetivos públicos claros e transparentes	Políticas regulatórias, alinhadas com o interesse público	• Compreensão clara de objetivos; • Atendimento das expectativas sociais; e • Maior legitimidade das regulamentações.
Análise de Impacto Regulatório (AIR)	AIR rigorosas, avaliando custos e benefícios	• Avaliação do efeito regulatório proposto; • Mensuração do custo-benefício; • Minimização de impactos negativos; e • Melhores decisões.
Participação pública	Inclusão de partes interessadas	• Decisões ancoradas nas expectativas sociais; • Consulta ativa, feedbacks.
Governança	Coordenação entre órgãos e os diferentes níveis de governo	• Evitar pontos de fricções, lacunas e sobreposições regulatórias; • Implementação de políticas coesas; • Mitigar retrabalhos; e

		• Regulamentação mais eficiente e eficaz.
Revisão de normas	Realizar revisões regulares e sistemáticas das regulamentações existentes	• Eliminar ineficiências e complexidades; • Relevância regulatória contínua; e • Adaptação às mudanças e circunstâncias.
Flexibilidade e Adaptação	Projetar regulamentações flexíveis e adaptáveis	• Incentivo à inovação e ao desenvolvimento; • Respostas eficazes a mudanças; • Zelo do padrão regulatório; e • Redução e obstáculos regulatórios.
Clareza e simplicidade	Regulamentações claras e simples	• Facilitar a compreensão e aplicação; • Linguagem clara e acessível; e • Evitar implementações errôneas.
Controle de cumprimento e execução	Efetividade das regulamentações	• Monitoramento do cumprimento; • Aplicação de medidas corretivas; e • Alcance de objetivos regulatórios.
Integridade regulatória	Assegurar integridade no processo regulatório	• Prevenção contra corrupção, captura regulatória e conflitos de interesse; • Integridade regulatória; e • Priorização do interesse público.
Avaliação de desempenho e resultados	Avaliação contínua de desempenho e resultados	• Garantir a eficácia e a eficiência; • Ajustar abordagens quando necessário; • Controlar os objetivos regulatórios; e • Identificar oportunidades de melhoria.
Internacionalização da cooperação regulatória	Promover cooperação internacional em questões regulatórias	• Formação de uma agenda regulatória global; • Facilitar o comércio internacional; • Difusão de melhores práticas; e • Resultados consistentes em escala global.
Reforço da capacidade regulatória	Investir na capacidade dos órgãos reguladores	• Capacitação de quadros; e • Investimento em infraestrutura.

Fonte: OCDE, 2012 (Adaptado pelo autor).

As recomendações da OCDE fornecem um guia abrangente para os governos buscarem a melhoria de suas políticas regulatórias, além de promover uma governança eficaz, transparente e responsável. Fica destacado, ainda, que a Organização entende que a Política Regulatória deve ser compreendida como uma atividade transversal no governo, e não apenas atrelada às agências (OCDE, 2012).

Após mais de uma década da criação da primeira agência reguladora no Brasil, muito se discute sobre o papel regulador do Estado, em especial pela perspectiva da qualidade de suas normas. Os objetivos almejados se traduzem no aumento da eficácia e da efetividade dos processos

regulatórios, assim como da boa governança, com ênfase na transparência ativa e passiva dos processos, da participação social e da prestação de contas (SALGADO; FIUZA, 2015, p. 12).

Ao tratarem sobre políticas regulatórias na América Latina, Querbach e Arndt (2017) identificaram lacunas sobre o tema ao se debruçarem no caso brasileiro. Suas principais observações se dão pela ênfase dada à atuação regulatória centrada nas agências reguladoras. Os autores ressaltam que deveria haver maior integração dos agentes governamentais, especialmente no mais alto nível decisório, a fim de disseminar as melhores práticas para os escalões subalternos, quais sejam: consultas públicas, difusão da AIR e avaliações *ex post* (QUERBACH e ARNDT, 2017).

No Brasil, essa discussão sobe de patamar a partir da publicação do Decreto nº 6.062/07, de 16 de março de 2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). Ele é o produto de uma parceria entre a Casa Civil, os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Pode-se dizer que o PRO-REG consiste no ponto de partida de uma agenda de melhoria e qualidade regulatória no Brasil, visando aprimorar a capacidade dos órgãos reguladores em cumprir suas atribuições de forma eficaz, transparente e responsável, promovendo sustentabilidade econômica e social.

O PRO-REG teve como principais objetivos a capacitação de profissionais e o aprimoramento da governança regulatória. No que tange à capacitação, propôs treinamento e desenvolvimento de competências técnicas aos profissionais envolvidos na área de regulação, com vistas a promover uma atuação mais qualificada. Em relação à governança regulatória, o Programa visou o fomento à implementação de práticas transparentes, participativas e responsáveis, a fim de garantir legitimidade e eficácia às decisões (BRASIL, 2007).

Ademais, o Programa mirou a melhoria da qualidade regulatória e o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis. No que tange à qualidade da regulação, a meta foi auxiliar na elaboração e implementação de normas, por meio da adoção de AIR e ARR e revisões regulatórias sistemáticas e periódicas. Da perspectiva do fortalecimento institucional, o PRO-REG objetivou garantir uma estrutura organizacional eficiente, com recursos adequados para o desempenho das funções regulatórias (BRASIL, 2007).

A inclusão da AIR no ordenamento jurídico brasileiro pode ser verificada de forma expressa na Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19, de 25 de junho de 2019)¹,

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em 20 de abril de 2024.

especificamente em seu artigo 6º, incluindo esse procedimento no escopo do processo decisório das agências reguladoras, conforme se segue.

Art. 6º. A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo (BRASIL, 2019).

Da mesma forma, a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/19, de 20 de setembro de 2019)², em seu artigo 5º, trata da obrigatoriedade de execução de uma AIR em capítulo próprio, indicando a confecção posterior de um Regulamento que detalhará a data de início dessa exigência, sua metodologia, requisitos mínimos e hipóteses para sua dispensa, conforme se segue.

Art. 5º. As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico (BRASIL, 2019b).

O coroamento da AIR no Brasil se deu com a publicação do Decreto nº 10.411/20³, 30 de junho de 2020, que regulamentou de forma específica a AIR no âmbito do governo federal. Seu texto aborda os quesitos mínimos e suas situações de dispensa, além de regulamentar os dispositivos da Lei de Agência Reguladoras e da Lei de Liberdade Econômica citados anteriormente (BRASIL, 2020). A partir desses marcos, a execução da AIR torna-se uma obrigação legal à Administração pública direta, autárquica e fundacional, e não mais uma sugestão de boa prática.

Recentemente, mais especificamente em outubro de 2023, foi promulgado o Decreto nº 11.738/23⁴, de 18 de outubro de 2023, que revogou o PRO-REG instituído em 2007, dando margem à sua nova versão (PRO-REG II). A fim de melhor compreender as principais alterações

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm. Acesso em 20 de abril de 2024.

³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em 20 de abril de 2024.

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm. Acesso em 20 de abril de 2024.

que a nova norma apresentou, serão apresentados, pontualmente, cada aspecto abordado pelos dois Decretos e suas principais diferenças e similaridades, conforme o quadro a seguir.

Quadro 2. Comparação entre PRO-REG (2007) e PRO-REG (2023).

Tema	PRO-REG (Decreto nº 6.061/2007)	PRO-REG II (Decreto nº 11.738/2023)
Objetivo	(Art. 1º) Fortalecer a capacidade institucional para gestão em regulação	(Art. 1º) Promover o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades institucionais
Abrangência	(Art. 1º) ANVISA, ANEEL, ANP, ANS e ANATEL	(Art. 1º) Órgãos e entidades da APF direta, autárquica e fundacional
Treinamento	(Não trata especificamente)	(Art. 4º) Realização de cursos, seminários e outras atividades de capacitação
Governança	(Não trata especificamente)	(Art. 5º) Transparência, participação e responsabilização
Qualidade Regulatória	(Art. 3º) Melhoria da qualidade regulatória via AIR e revisões da norma	(Art. 4º) Auxiliar na elaboração de normas regulatórias de qualidade
Fortalecimento Institucional	(Não trata especificamente)	(Art. 3º) Eficiência e custeio assegurados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente, é possível perceber uma evolução na abrangência do novo Decreto. A versão de 2007 aplicava-se exclusivamente à ANVISA, ANEEL, ANP, ANE e ANATEL (BRASIL, 2007). A versão de 2023 possui um espectro mais amplo de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2023). Essa mudança expõe uma mudança de direção quanto à centralidade da política regulatória, que antes ficava no âmbito das agências reguladoras, e agora é possível perceber um recorte mais transversal em toda a Administração.

Do ponto de vista do treinamento e capacitação, é possível perceber que a preocupação com a formação de agentes regulatórios permaneceu. O Decreto nº 6.062/07 trazia a previsão de capacitação aos profissionais de regulação, e o Decreto nº 11.738/23 prevê a realização de cursos, seminários e demais atividades na área de regulação para seus quadros (BRASIL, 2023).

A primeira versão do PRO-REG buscava o aprimoramento da governança regulatória, mas não previa em detalhes quais os mecanismos específicos seriam utilizados. A nova versão do

programa, por sua vez, promove a implementação de práticas transparentes, participativas e responsáveis, discriminando ações intermediárias para seus objetivos (BRASIL, 2023).

Quanto à qualidade regulatória, o PRO-REG indicou o caminho via AIR e revisões regulatórias. O PRO-REG II, por sua vez, objetiva auxiliar na elaboração e implementação de normas regulatórias de qualidade, entretanto não faz menção às AIR (BRASIL, 2023). Isso se dá em virtude da vigência do Decreto nº 10.411/20, que regulamentou a AIR de forma específica (BRASIL, 2020).

Por fim, o PRO-REG não faz menção ao quesito fortalecimento institucional, enquanto sua nova versão visa garantir uma estrutura organizacional eficiente, bem como dotação orçamentária adequada ao desempenho das funções regulatórias (BRASIL, 2023).

Pelo exposto, esta pesquisa assume os pressupostos trazidos por Lodge e Wegrich (2009), quando afirmam que uma agenda regulatória virtuosa resguarda relevância quando seus resultados podem ser identificados a partir dos instrumentos aplicados. Para isso, torna-se mister que exista um conjunto bem definido de ferramentas que auxiliem a mensuração da qualidade regulatória, com indicadores bem definidos e, sendo possível, aplicáveis a diferentes contextos regulatórios.

2.2 Indicadores de qualidade regulatória

A avaliação da qualidade regulatória é um elemento crucial para o funcionamento eficiente e eficaz de qualquer sistema normativo. Sua utilização desempenha um papel fundamental na avaliação e no aprimoramento das políticas e práticas regulatórias. Ayres et al. (2013) destacam que a medição da qualidade regulatória é essencial para garantir a eficácia e a eficiência das regulamentações governamentais. Os indicadores fornecem uma base objetiva para avaliar o desempenho regulatório, permitindo que os formuladores de políticas identifiquem áreas de melhoria e tomem decisões informadas sobre o desenvolvimento e a implementação de novas regulamentações.

Hood (2002) ressalta que os indicadores de qualidade regulatória podem promover a transparência e a prestação de contas, fornecendo informações claras sobre os resultados alcançados pelas regulamentações, o que contribui para a confiança do público nas instituições reguladoras.

No contexto brasileiro, Arretche (2015) enfatiza a importância dos indicadores de qualidade regulatória para o fortalecimento da governança pública e a melhoria da prestação de serviços à sociedade. A autora destaca que, ao medir a qualidade das regulamentações e sua

implementação, os indicadores permitem o monitoramento do desempenho do Estado e a identificação de áreas que necessitam de intervenção.

Além disso, a utilização de indicadores pode contribuir para a redução da burocracia e a melhoria do ambiente de negócios, estimulando o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, os indicadores de qualidade regulatória não apenas fornecem uma base para a avaliação do desempenho governamental, mas também promovem a transparência, a responsabilidade e a efetividade das políticas públicas (ARRETCHE, 2015, p. 120).

A harmonização internacional é outra dimensão relevante, especialmente em um contexto globalizado. Indicadores de qualidade regulatória facilitam comparações entre jurisdições, promovendo a adoção de boas práticas e padrões internacionais. Esse alinhamento contribui para a eliminação de barreiras comerciais, fomentando a cooperação internacional e fortalecendo a competitividade dos países no cenário global.

A OCDE reconhece a relevância dos indicadores de qualidade regulatória por fornecerem uma base objetiva para a medição do desempenho e a identificação de áreas de melhoria, garantindo a eficácia e a eficiência das regulamentações, contribuindo para a promoção da transparência, da responsabilização e da participação dos interessados no processo regulatório. Além disso, os indicadores de qualidade regulatória são importantes para promover a inovação e o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que asseguram a proteção dos consumidores e do meio ambiente (OCDE, 2012).

A ANTT (2022), em seu Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), define que os indicadores são elementos centrais na atividade regulatória, consistindo em dados construídos para acompanhar ou avaliar um projeto. Sua função principal é monitorar como a mudança almejada pela ação regulatória ocorre nos casos concretos. Nesse sentido, é essencial que os indicadores estejam alinhados aos objetivos, bem como aos resultados esperados pela intervenção regulatória.

Proposta por Schmied (2018), a metodologia SMART é uma consagrada para o desenvolvimento de indicadores de desempenho. Esta metodologia estabelece critérios específicos para a definição de indicadores, sendo SMART um acrônimo para Específico, Mensurável, Atingível, Relevante e Temporal. Essa metodologia proporciona um *framework* estruturado e eficaz para a formulação de indicadores que contribuem significativamente para o monitoramento e avaliação de projetos, políticas e programas, conforme demonstrado pelo quadro a seguir.

Quadro 3. Metodologia SMART.

Característica	Descrição
Específico (S – <i>Specific</i>)	O indicador deve ser claro e específico, definindo exatamente o que está sendo medido.
Mensurável (M – <i>Mesurable</i>)	Deve ser possível quantificar ou qualificar o indicador de forma objetiva.
Atingível (A – <i>Achievable</i>)	Deve ser realista e alcançável dentro do contexto e recursos disponíveis.
Relevantes (R – <i>Relevant</i>)	Deve estar diretamente relacionado aos objetivos e metas da ação ou projeto.
Temporais (T – <i>Time-Bound</i>)	Deve possuir um período definido para coleta, análise e avaliação dos dados.

Fonte: Schmied (2018).

Em síntese, os indicadores de qualidade regulatória desempenham um papel fundamental na construção de um ambiente normativo mais transparente, eficiente e responsável. Ao medir diversos aspectos do processo regulatório, esses indicadores não apenas oferecem ferramentas para aprimorar as práticas governamentais, mas também promovem a confiança da sociedade no papel regulador do Estado. Nesse sentido, sua relevância transcende as fronteiras setoriais, sendo um elemento vital para o desenvolvimento sustentável e a prosperidade das nações.

A fim de emular as boas práticas de análise de qualidade e maturidade regulatória, esta pesquisa fará uso da proposta elaborada em 2019 pelo então Ministério da Infraestrutura (MInfra) e as agências reguladoras vinculadas, mais especificamente a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, no âmbito do Projeto Qualidade Normativa do MInfra, pertencente ao Programa Infra Competitividade (ANTT, 2022).

A Matriz de Maturidade da Qualidade Normativa, (especificamente o Índice de Maturidade da Qualidade Normativa - IMQN), avalia a maturidade regulatória em quatro estágios (inexistente, inicial, gerenciado e melhoria contínua), e em seis eixos de avaliação: Análise de Impacto Regulatório (AIR), Participação Social, Gestão do Estoque Regulatório, Agenda Regulatória, Gestão do Processo Normativo e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Os eixos AIR e ARR foram analisados sob três diferentes aspectos: capacitação, metodologia e processo (ANTT, 2022). Dessa forma, a pesquisa pretende adaptar o IMQN para o caso concreto.

3. O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS

O Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) do Exército Brasileiro desempenha um papel fundamental na garantia da segurança e ordem no país, regulando cuidadosamente o acesso, uso e comércio de itens que apresentam potencial risco à incolumidade pública. Esse Sistema abrange uma variedade de produtos, desde armamentos até explosivos, produtos químicos e correlatos, estabelecendo um conjunto robusto de normas e procedimentos para sua gestão.

A competência da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, conforme previsto no inciso VI do art. 21 da Constituição Federal, é exercida pelo Exército Brasileiro. Essa atribuição está amparada pelo Decreto nº 24.602, datado de 6 de julho de 1934, o qual foi recepcionado como Lei pela Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, promulgada no mesmo ano (BRASIL, 1988).

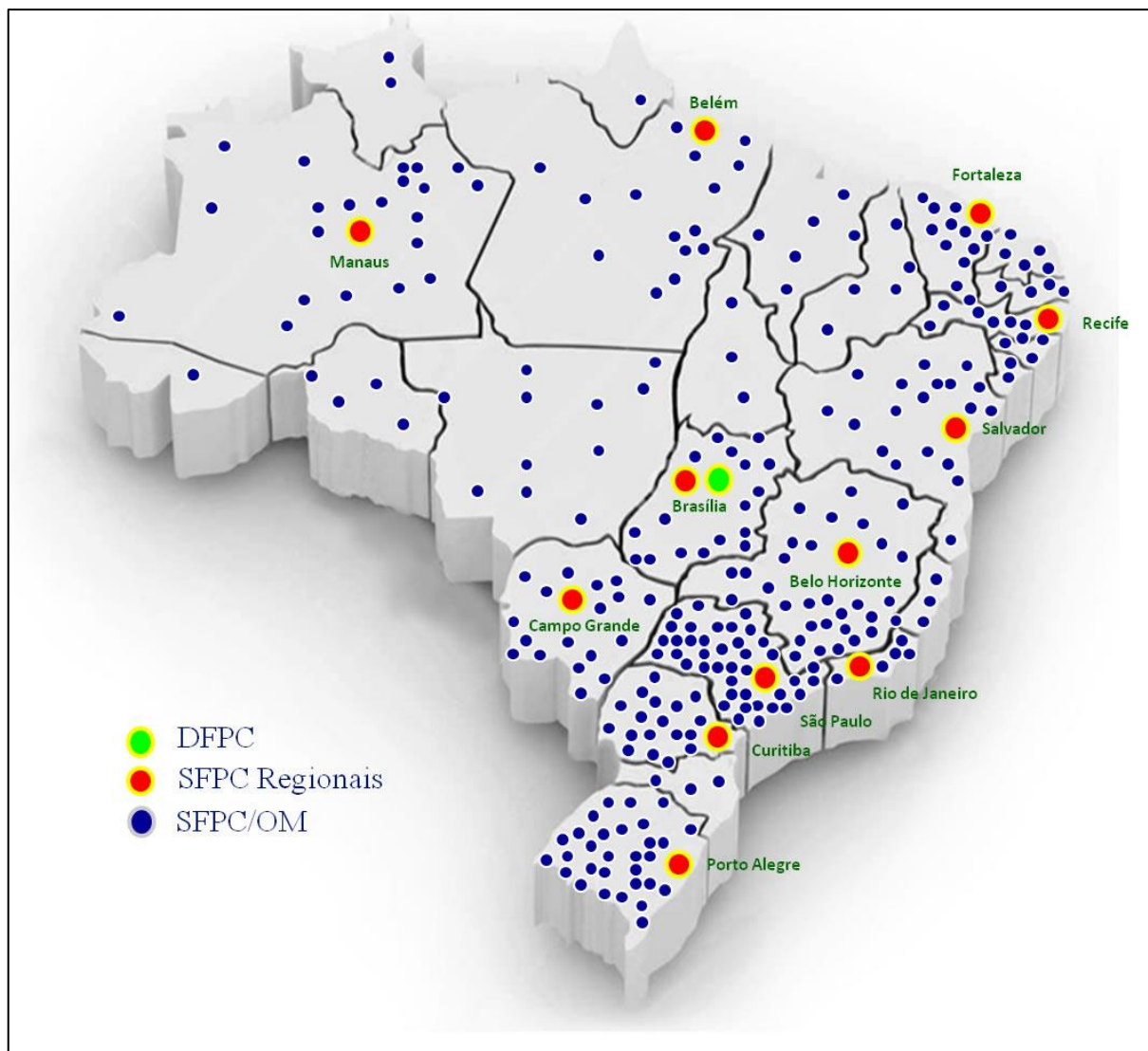
Essa atribuição foi definida com o advento da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, também conhecida como Estatuto do Desarmamento, que em seu artigo 24 afirma que compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados. Os textos citados são as bases legais que norteiam o SisFPC, a partir dos quais toda norma infralegal se desdobra (BRASIL, 2003).

A complexidade e diversidade dessas atividades, bem como as responsabilidades decorrentes, levaram à criação da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC). Essa Diretoria, com sede em Brasília, foi estabelecida pelo Decreto Presidencial nº 87.738, datado de 20 de outubro de 1982, e surgiu da fusão da Assessoria Técnica do Departamento de Material Bélico (DMB) com a Seção de Fiscalização, Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados (BRASIL, 1982).

Após sua criação, a DFPC centralizou as ações do Sistema de Fiscalização, tornando-se uma Organização Militar independente a partir de março de 1983. A estrutura funcional da fiscalização foi aprimorada ao longo dos anos, permitindo que a DFPC executasse com desenvoltura os encargos de ordem técnica e burocrática.

A DFPC se vale da estrutura perene que a Força Terrestre possui, facilitando o alcance dos objetivos finalísticos para os quais fora criada. A imagem a seguir ilustra a capilaridade das Regiões Militares (SFPC/RM), que são os braços operacionais do SisFPC, abrangendo todo o território nacional, distribuídas em 220 organizações militares (SFPC/OM).

Imagem 1. Jurisdição das Regiões Militares.



Fonte: Portal da DFPC⁵.

A harmonia entre as Regiões Militares e o trabalho do Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC/RM) são fundamentais para o alcance dos objetivos e, atualmente, o Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019, estabelece todos os procedimentos para a execução das atividades com produtos controlados, consolidando as normas e regulamentos pertinentes (BRASIL, 2019). Essa legislação é fundamental para garantir a segurança, o controle e a responsabilidade no manuseio desses materiais sensíveis.

Para atender as imposições normativas que o Regulamento estabelece, a DFPC se organiza da seguinte forma.

⁵ Disponível em: <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/noticias-menu/563-o-sisfpc>. Acesso em 20 de abril de 2024.

Imagem 2. Organização da DFPC.



Fonte: Portal da DFPC⁶.

Além das Divisões e Seções próprias de uma organização militar, destacamos a existência de uma Divisão de Regulação, subdividida em Seção de Normatização e Seção de Capacitação, que reforçam o caráter regulatório que lhe compete.

A principal ferramenta de governança corporativa é o Sistema de Gestão Corporativo (SisGCorp). Ele consiste em uma solução de governança adotada a fim de informatizar os processos finalísticos, gerenciais e de apoio utilizados pelos usuários do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados. O Sistema objetiva otimizar as tarefas demandadas por aqueles que desejam adquirir e utilizar Produtos Controlados pelo Exército (PCE).

Outra característica desse Sistema é a ênfase na segurança pública e na prevenção de atividades ilícitas. A fiscalização visa evitar desvios de produtos para o mercado ilegal, coibindo a ação de organizações criminosas e promovendo um ambiente seguro para a sociedade. A atuação

⁶ Disponível em: <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/estrut-org-menu>. Acesso em 20 de abril de 2024.

do Exército Brasileiro inclui inspeções periódicas em empresas e locais autorizados a lidar com produtos controlados, bem como a emissão de certificados e autorizações, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas.

Além disso, o Sistema destaca-se pela colaboração com outros órgãos e entidades, promovendo uma abordagem integrada. A cooperação com a Polícia Federal, Receita Federal e outros órgãos de segurança e controle é essencial para fortalecer a eficácia das ações e garantir o cumprimento das leis em diferentes instâncias.

Em suma, o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército Brasileiro é um pilar essencial para a segurança nacional, estabelecendo padrões rigorosos e abrangentes para a gestão responsável desses produtos. A centralização, a legislação específica, o foco na segurança pública e a colaboração interinstitucional são características que evidenciam a importância desse sistema para o equilíbrio e ordem no cenário brasileiro.

4. METODOLOGIA

4.1 Quanto ao tipo de pesquisa

Trata-se de um estudo de caso, cujo objeto é o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados, e partirá de uma análise documental para, posteriormente, alcançar uma maior compreensão do problema levantado, por intermédio da análise de fenômenos e dados oriundos da observação (GIL, 2002, p. 41).

4.2 Quanto ao processo de análise

O trabalho propõe uma abordagem qualitativa, fazendo uso de técnicas de coleta de dados diversos, a saber, qualitativos e quantitativos, e análise documental. Esse tipo de pesquisa visa contribuir para uma compreensão abrangente e contextualizada dos fenômenos estudados (VIEIRA, 2009, p. 5).

Inicialmente, a coleta de dados qualitativos permite uma exploração aprofundada das perspectivas. Paralelamente, a coleta de dados quantitativos fornece uma base estatística sólida para complementar essas observações, oferecendo insights numéricos que podem ser analisados quantitativamente.

Além disso, a análise documental, que envolve a revisão e interpretação de documentos relevantes, enriquece o contexto da pesquisa. Integrar essas abordagens permite uma análise

holística e multidimensional, promovendo uma compreensão mais completa do fenômeno em estudo.

4.3 Quanto à lógica de investigação

A pesquisa se classifica como hipotético-dedutiva, pois parte de uma combinação de observações a fim de identificar a existência de uma relação (GIL, 2008, p. 12).

Este trabalho optou pela replicação do IMQN a partir do pressuposto de que, ao fazê-lo, estaria contribuindo para a consolidação de um regime avaliativo da qualidade regulatória aplicável a diferentes contextos, sejam eles políticos ou institucionais, auxiliando na criação de uma estratégia que vise aprimorar a capacidade regulatória, promovendo a eficácia das políticas públicas.

David Levi-Faur (2011) argumenta que a replicação de indicadores de qualidade regulatória é essencial para a construção de regimes regulatórios eficientes e eficazes em diferentes contextos políticos e institucionais. Segundo o autor, a transferência e adaptação de indicadores entre países e sistemas regulatórios contribuem para a promoção da governança regulatória global, facilitando a aprendizagem mútua e promovendo a convergência regulatória. Dessa forma, esta replicação possibilita a identificação e disseminação das melhores práticas regulatórias, fortalecendo a capacidade regulatória dos Estados e aumentando a eficácia das políticas públicas.

Complementarmente, David Coen (2007) salienta que tal prática consiste em uma estratégia que possibilita otimizar seus recursos e acelerar o desenvolvimento de suas próprias estratégias de medição de desempenho regulatório. Essa abordagem colaborativa e orientada para resultados fortalece a confiança nas instituições reguladoras e promove uma regulação mais eficiente e responsável.

4.4 Coleta e tratamento de dados

A intenção é coletar dados que possibilitem avaliar a qualidade e a maturidade regulatória do referido Sistema, aplicando uma análise qualitativa e quantitativa do perfil regulatório do SisFPC, bem como a partir do Índice de Maturidade da Qualidade Normativa (IMQN).

Primeiramente, o trabalho procederá uma busca por normas que regem os processos finalísticos, de apoio e gerenciais do SisFPC. Feito isso, será traçado um perfil regulatório do Sistema com base nas normas levantadas, a fim de verificar:

- a) produção regulatória por gestão governamental no nível federal (2001 – 2023);
- b) a evolução da produção normativa ao longo dos anos (2001 – 2013);

c) a produção normativa por Órgão (Presidência da República, Ministério da Defesa, Comando do Exército, Comando Logístico, Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados etc.);

d) o quantitativo de normas vigentes por tipo (Decreto, Portaria, Instrução Normativa, Instrução Técnico-Administrativa etc.); e

e) a produção regulatória por área temática.

O recorte temporal foi escolhido considerando a data de publicação do Regulamento da DFPC, ocorrido em 2 de maio de 2001, até o ano da última norma relevante ao SisFPC, a saber, o Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023, e as Portarias do Comando Logístico (COLOG) decorrentes.

Além dos objetivos acima, a análise do mérito de cada norma levantada permitirá o preenchimento de parte dos critérios propostos pelo IMQN. Aqueles que não forem possíveis de serem respondidos pela norma vigente serão elucidados após aplicação do referido Índice *in loco*, na Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlado, especificamente na Divisão de Regulação.

O levantamento de dados para confecção do IMQN será composto por seis critérios avaliativos, a saber:

- a) Análise de Impacto Regulatório (capacitação, metodologia e processo);
- b) Participação Social;
- c) Gestão do Estoque Regulatório;
- d) Agenda Regulatória;
- e) Gestão do Processo Normativo; e
- f) Avaliação de Resultado Regulatório (capacitação, metodologia e processo).

O referido Índice foi proposto por agências reguladoras vinculadas ao então Ministério de Infraestrutura, como forma de mensurar o alcance dos resultados esperados pela regulação proposta, tendo por base as melhores práticas regulatórias nacionais e internacionais (ANTT, 2022, p. 83).

O quadro a seguir indica os pesos atribuídos para cada eixo avaliado do IMQN.

Quadro 4. Pesos atribuídos aos eixos avaliados.

Eixo Avaliado	Peso Atribuído
Capacitação – AIR	7,5
Metodologia – AIR	8,75
Processo – AIR	8,75
Participação Social	15
Gestão de Estoque Regulatório	20

Agenda Regulatória	15
Gestão do Processo Normativo	10
Capacitação – ARR	4,5
Metodologia – ARR	5,25
Processo – ARR	5,25
Total	100

Fonte: ANTT (2022).

Cada critério do IMQN será avaliado em três graus de maturidade, a saber: *Inicial*; *Gerenciado*; e *Melhoria contínua*, pontuados da seguinte maneira:

Quadro 5. Pontuação por estágio de maturidade regulatória.

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria Contínua	1
Gerenciado	0,7
Inicial	0,35
Inexistente	0

Fonte: ANTT (2022).

Feito isso, após a aplicação de pesos para as respectivas menções, será procedida uma classificação final que permita verificar o Índice de Qualidade e Maturidade Regulatórias do SisFPC. A classificação final será procedida em quartis, representando cada estágio de maturidade conforme a respectiva pontuação obtida, conforme o Quadro a seguir.

Quadro 6. Classificação da maturidade regulatória.

Faixa	Estágio de Maturidade	Intervalo de Pontuação
1° Quartil	Melhoria Contínua	70 a 100
2° Quartil	Gerenciado	50 a 69
3° Quartil	Inicial	35 a 49
4° Quartil	Insuficiente	0 a 34

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. DISCUSSÃO ANALÍTICA DOS RESULTADOS

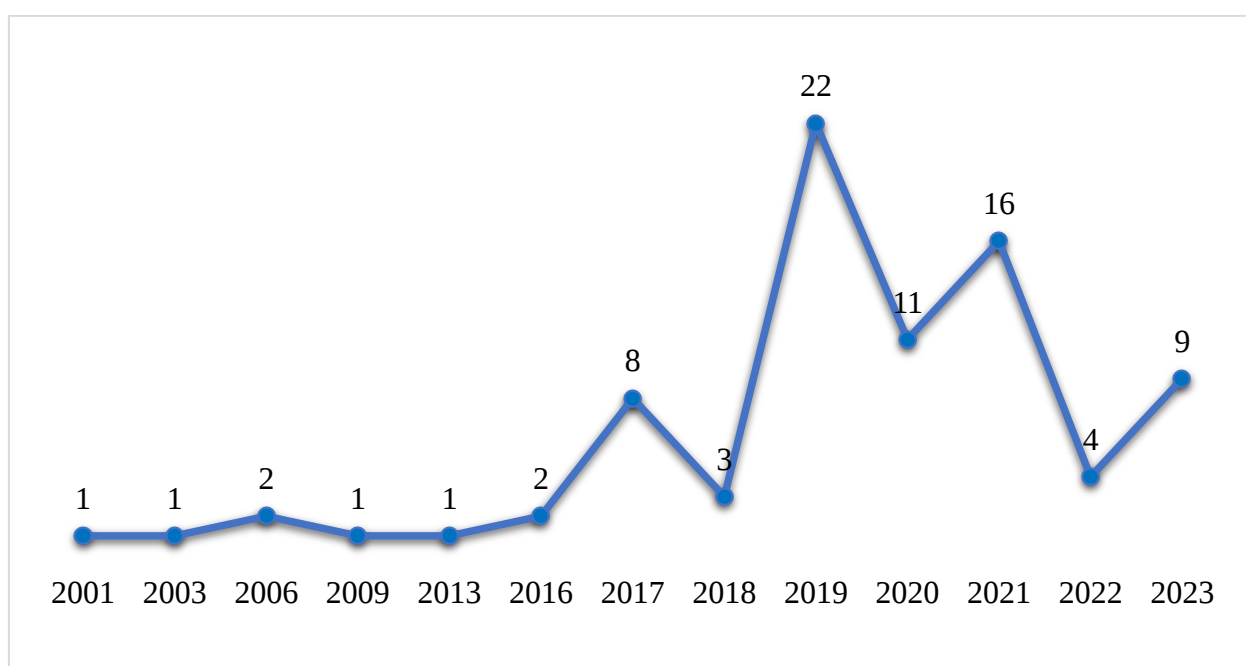
5.1 Perfil regulatório do SisFPC

A fim de traçar o perfil regulatório do SisFPC, foram analisadas 81 (oitenta e uma) normas, entre Leis, Decretos, Portarias, Atos de Designação, Instruções Normativas (IN) e Instruções Técnico-Administrativas (ITA), as quais estão tabuladas no Apêndice I.

Os próximos gráficos são o resultado de uma análise das referidas normas regulatórias, apontando suas características quanto à sua produção ao longo dos anos por gestão governamental a nível federal, por Órgão, por tipo de documento e por área temática.

O Gráfico 1 apresenta a evolução normativa entre os anos de 2001 e 2023.

Gráfico 1. Produção regulatória por ano.

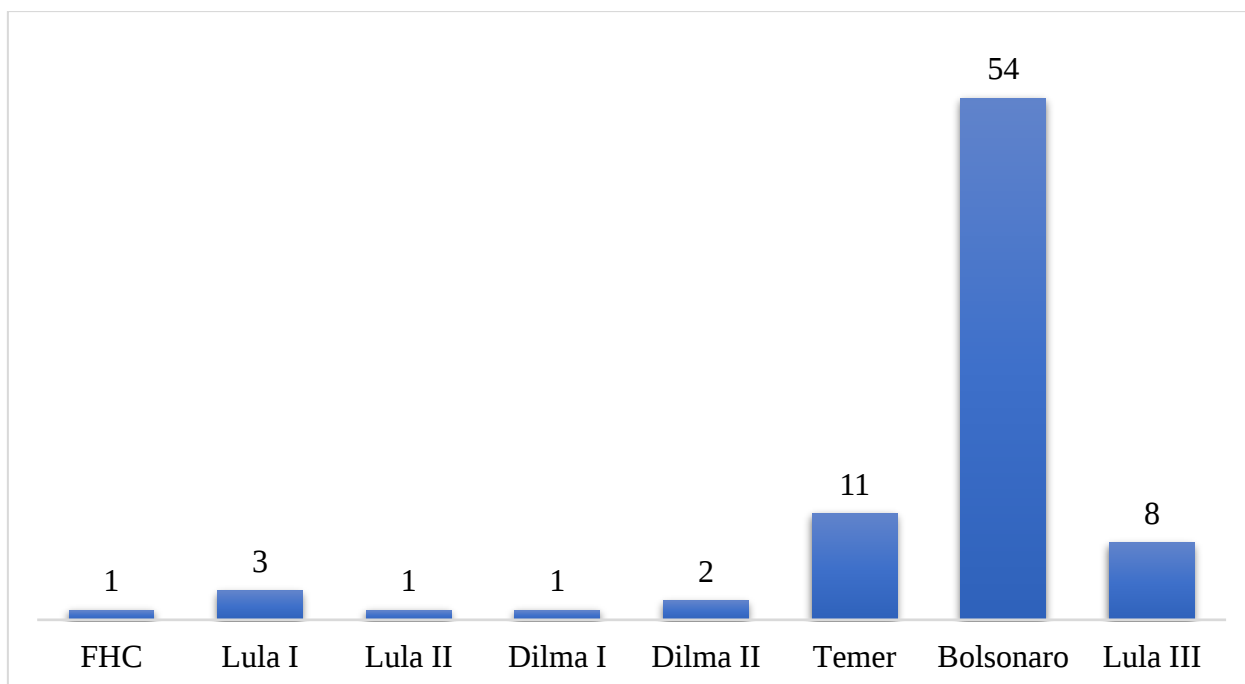


Fonte: Elaborado pelo autor.

O SisFPC apresentou baixo fluxo produção regulatória entre os anos de 2001 e 2016, com apenas 8 (oito) normas produzidas em um período de 15 (quinze) anos. O ano de 2017, sozinho, teve 8 (oito) normas produzidas, igualando os anos anteriores. O Sistema teve seu auge entre os anos de 2018 e 2022, com a produção de 56 (cinquenta e seis) normas no âmbito do SisFPC. Esse período representa 69,14% de todas as normas levantadas pela pesquisa, demonstrando o elevado grau de produção normativa.

Dado o elemento político que as políticas públicas de armamento no Brasil possuem, tornou-se mister levantar o quantitativo da produção de normas regulatórias pelo recorte governamental a nível federal, a fim de identificar uma agenda nacional com base na quantidade de normas criadas em cada governo entre 2001 e 2023, conforme se segue.

Gráfico 2. Produção regulatória por gestão governamental a nível federal.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 2 apresenta, de forma clara, a existência de uma agenda governamental, a nível federal, bem definida para cada período de governo.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula I e II, Dilma Rouseff I e II, que somam 21 (vinte e um) anos de gestão federal, representam apenas 9,88% da produção normativa levantada, com apenas 8 (oito) normas no período.

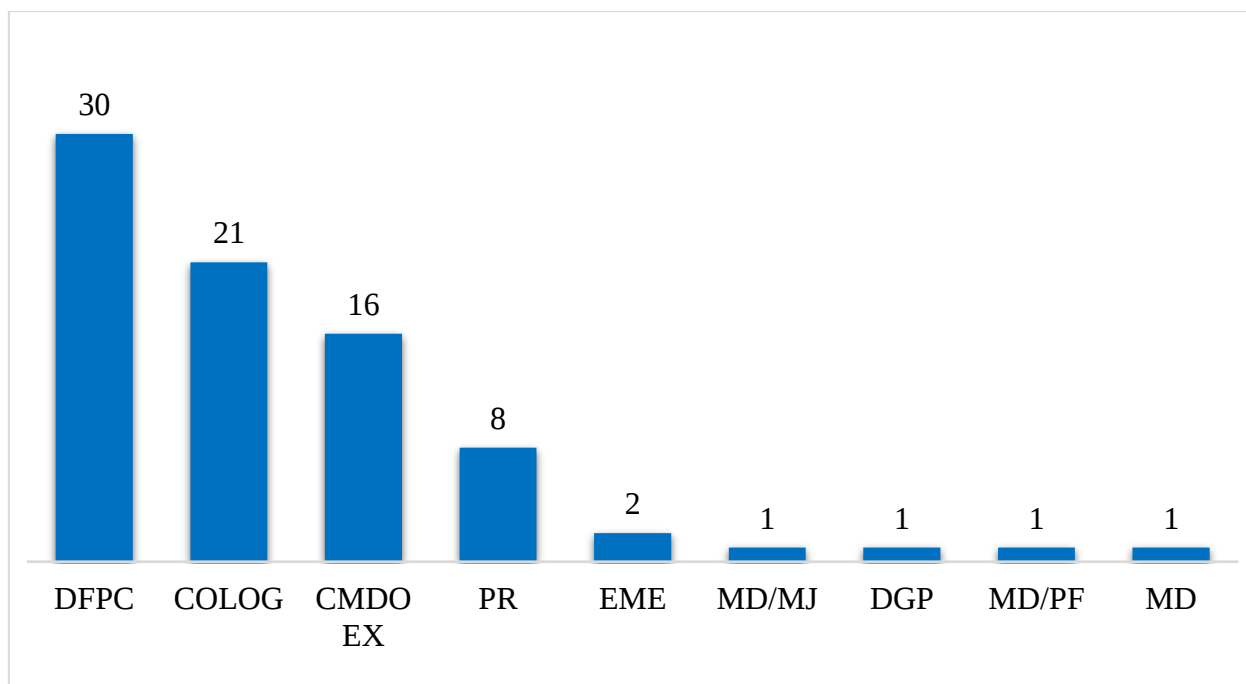
Comparativamente, a gestão de Michel Temer produziu, em apenas dois anos e meio de governo, 11 (onze) normas, uma produção maior que a de seus três antecessores, representando 13,58% do total levantado.

A gestão de Jair Bolsonaro protagonizou o período mais frutífero para a produção de normas regulatórias do SisFPC, totalizando 54 (cinquenta e quatro) produções normativas, que representam 66,67% de toda a amostra.

Por fim, o atual governo possui 8 (oito) normas instituídas, entretanto é preciso salientar que elas possuem um claro viés revogatório e restritivo, em total contraposição à agenda do governo anterior.

O gráfico a seguir demonstra a produção de normas regulatórias por Órgãos que influenciam o SisFPC.

Gráfico 3. Produção regulatória por Órgão.



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor.

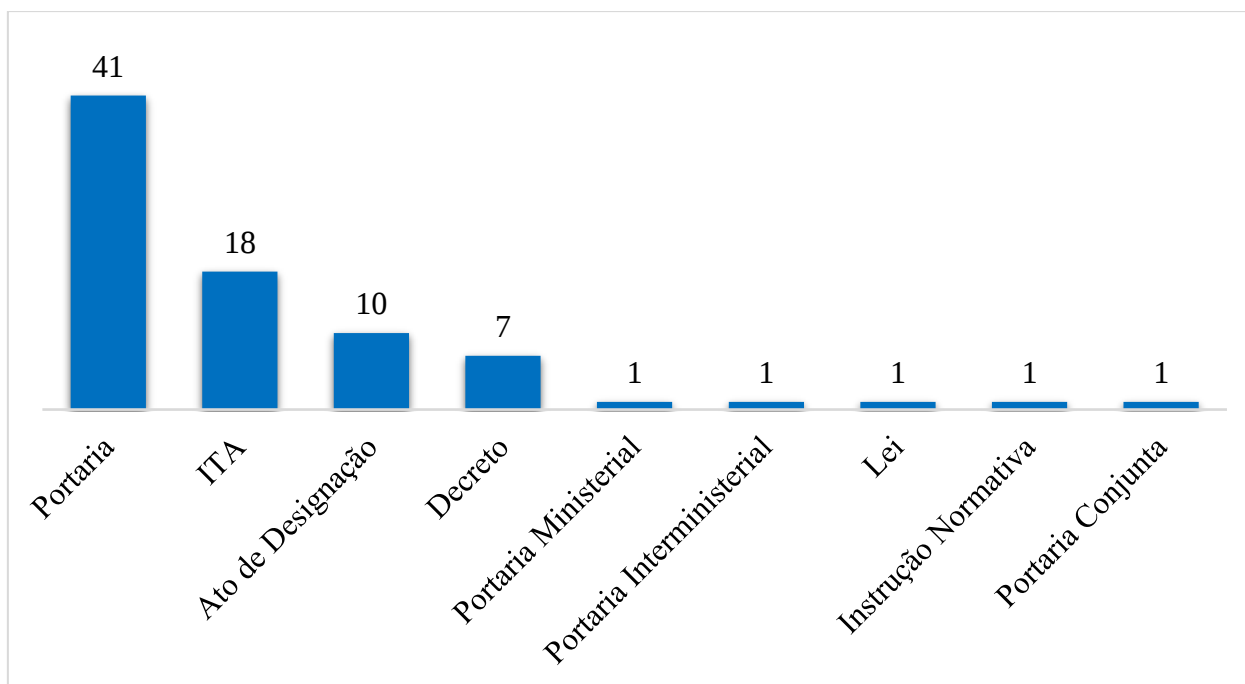
A DFPC, órgão responsável pela fiscalização de PCE no âmbito nacional, figura como o maior produtor de normas regulatórias, somando 30 (trinta) atos, que representam 37,04% do total levantado.

Em uma perspectiva clusterizada dos Órgãos integrantes do Comando do Exército, que considera a DFPC, o Comando Logístico (COLOG), o Cmdo Ex, o Estado-Maior do Exército (EME) e o Departamento-Geral do Pessoal (DGP), totalizam 86,42% das normas levantadas pela pesquisa, demonstrando alto grau de centralidade normativa nesse nicho, em especial na DFPC.

Os Órgãos que representam o mundo político civil, a saber, Presidência da República (PR), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Justiça (MJ) e Polícia Federal (PF), somando 12 (doze) normas emanadas desses Órgãos, que representam 13,58% do levantamento, incluindo duas Portarias conjuntas, entre o MD e o MJ, e outra com a PF.

O gráfico a seguir versa sobre a produção regulatória do SisFPC por tipo de norma produzida.

Gráfico 4. Produção regulatória por tipo de norma.



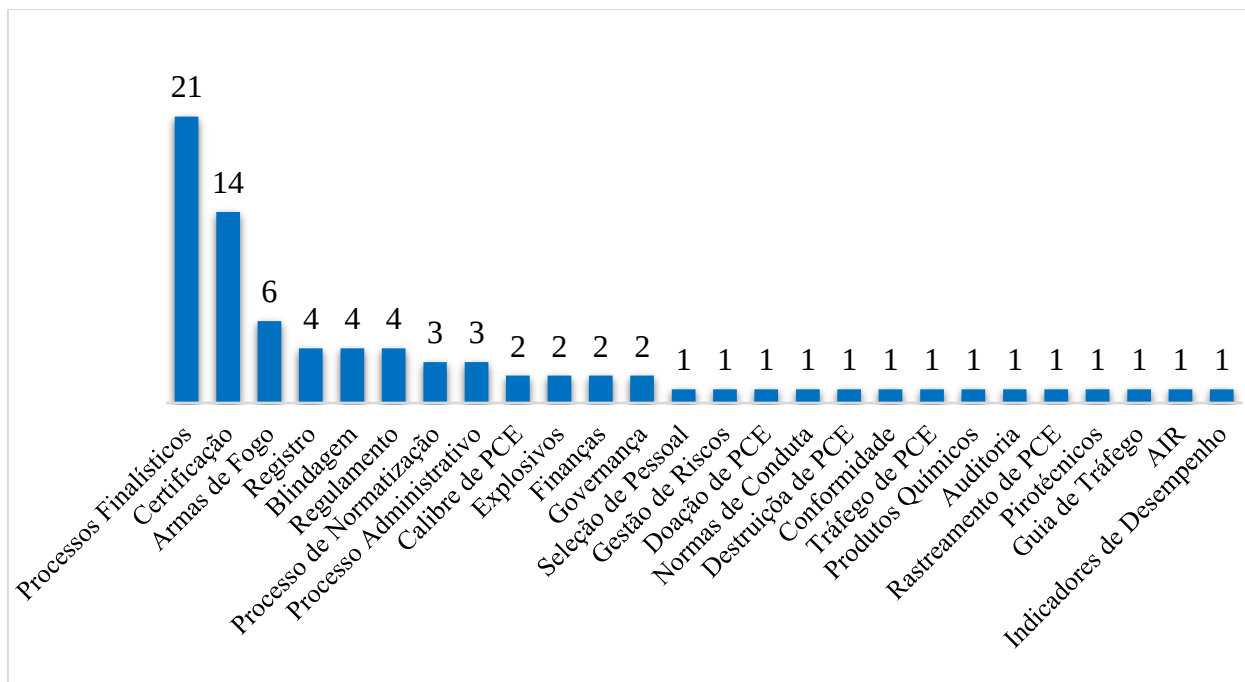
Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 4 revela um perfil normativo do SisFPC majoritariamente infralegal, com a existência de 90,12% de normas incluindo Portarias, Instruções Técnico-Administrativas (ITA), Atos de Designação, Portarias Ministeriais e Portarias Conjuntas.

Leis e Decretos somam apenas 8 (oito) normas integrantes do SisFPC, que representam 9,88% do levantamento, o que dialoga diretamente com o gráfico anterior, que reflete a centralidade dos órgãos militares na produção normativa.

Por fim, o gráfico a seguir apresenta os dados da produção normativa do SisFPC a partir de sua temática.

Gráfico 5. Produção normativa por tema.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do Gráfico 5 é possível depreender que a temática das normas do SisFPC possui forte viés em seus processos finalísticos, que representam 25,93% do total.

Em seguida é possível observar os atos de certificação, representando 17,28% do levantamento. Essas certificações se dão sobre atividades de comércio exterior e contratação de Organismos de Certificação Designados (OCD), para a conformação dos sistemas de telecomunicação e governança do SisFPC.

As normas específicas para armas de fogo representam 7,41% da amostra, enquanto as demais áreas temáticas, que vão desde normas sobre atividades-fim com blindagem, classificação de calibres, explosivos e produtos químicos, até atividades-meio como processos administrativos, auditoria, governança e orçamento, apesar de uma distribuição pulverizada, somam 34,57% dos dados levantados.

5.2 Aplicação do IMQN ao SisFPC

A fim de proceder a análise do IMQN, foram realizadas consultas diretamente à DFPC. O setor consultado foi a Divisão de Regulação, onde foram procedidas elucidações dos quesitos do Índice junto ao Chefe de Divisão, Assessores Técnicos e Auxiliares de Gestão.

5.2.1 Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Com base na análise das Normas que regem o SisFPC, foi possível identificar a Portaria nº 669, de 8 de julho de 2020, instituída poucos dias após a sanção do Decreto nº 10.411/2020, dispondo sobre a AIR na regulação de PCE.

Um destaque para a referida Portaria é a instituição de uma Comissão Permanente de AIR, coordenada pelo Diretor de FPC, composta por integrantes do Alto Comando do Exército (ACE), a saber:

5. Diretor de Fiscalização de Produtos Controlados;
- ii. representante do Gabinete do Comandante do Exército;
- iii. representante do Estado-Maior do Exército;
- iv. representante do Comando Logístico (COLOG);
- v. representante do Departamento de Ciência e Tecnologia; e
- vi. representante da Inspeção Geral das Polícias Militares, do Comando de Operações Terrestres.

Outra norma relevante para a avaliação do quesito AIR do IMQN é a Instrução Técnico-Administrativa nº 28, de 13 de abril de 2023, que trata da elaboração e revisão de atos normativos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), definindo os termos de execução da AIR e medidas de contingência.

Feita a menção aos atos de institucionalização da AIR no âmbito do SisFPC, a seguir serão avaliadas as três esferas que compõem a avaliação de AIR no IMQN, a saber: capacitação, metodologia e processo.

5.2.1.1 AIR – Capacitação

A fim de avaliar o quesito “Capacitação”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Plano de capacitação em AIR estabelecido e em prática
Gerenciado	Servidores capacitados em nível introdutório, intermediário e avançado
Inicial	Pequena quantidade de servidores com capacitação introdutória
Inexistente	Não há servidores capacitados em AIR no órgão

Foi observado que a DFPC possui um plano de capacitação em AIR estabelecido e funcional, conforme publicado pela ITA nº 28, de 2023. A referida norma delega à Seção de

Capacitação da Divisão de Regulação da DFPC a atribuição do planejamento e promoção de capacitações técnicas e doutrinárias de todos os agentes do SisFPC.

Ainda, foi observado que 100% dos quadros integrantes da Divisão de Regulação são capacitados no tema, seja mediante cursos promovidos pelas Escolas de Governo, ou mediante a contratação de capacitações em institutos privadas.

No caso de substituição de integrantes da referida Divisão, é previsto um plano de nivelamento a fim de manter o máximo de pessoal capacitado em AIR.

Cabe ressaltar que a DFPC possui uma Seção de Capacitação em estado de operacionalidade plena, que além das disciplinas afeitas ao processo regulatório, promove a instrução em matérias finalísticas da Diretoria, conforme se segue:

5. **(ES-CCD)** Fundamentos da Organização e da Gestão do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados;
- ii. **(ES-EXPLO)** Capacitação em Explosivos para o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados;
- iii. **(ES-COMEXT)** Capacitação em Comércio Exterior do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados;
- iv. **(ES-CAC)** Capacitação em Processos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados relativos a Colecionador, Atirador, Caçador e Entidades de Tiro;
- v. **(ES-PAS)** Processo Administrativo Sancionador para SisFPC; e
- vi. **(ES-SFOM)** Fundamentos da Estrutura e do Funcionamento do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito AIR – Capacitação:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria Contínua	1

5.2.1.1 AIR – Metodologia

A fim de avaliar o quesito “Metodologia”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Critérios objetivos estabelecidos para classificação quanto ao nível de impacto e complexidade das AIR
Gerenciado	Há manual instituindo a aplicabilidade institucional da AIR
Inicial	AIR institucionalizada conforme Decreto 10.411/2020

Inexistente	Não há metodologia de AIR estabelecida
--------------------	--

Da análise normativa procedida nos documentos do SisFPC, foi possível identificar a publicação da Portaria nº 669, de 2020, dispondo sobre a institucionalização da AIR no âmbito do SisFPC, conforme o Decreto nº 10.411, de 2020.

A referida Portaria estabelece, ainda, a aplicabilidade institucional da AIR, classificando-a quanto ao nível de impacto e complexidade, bem como a participação social anterior e posterior ao relatório.

O Art. 17 da ITA nº 28, de 2023, especifica que a AIR deverá ser apresentada em forma de relatório, contendo as seguintes informações e aspectos:

5. Sumário executivo;
- ii. identificação do problema regulatório;
- iii. identificação de atores e grupos afetados;
- iv. amparo legal;
- v. objetivos pretendidos;
- vi. alternativas para o problema regulatório;
- vii. exposição de possíveis impactos;
- viii. comparação de alternativas;
- ix. contribuições externas (institucional e social);
- x. eventuais revogações em função da AIR; e
- xi. estratégia de implementação da alternativa sugerida.

Do que restou apurado junto à Divisão de Regulação da DFPC, há previsão de incorporação de contribuições internas e externas no corpo da norma, conforme o item “ix” anterior, em consonância com o que está previsto no artigo 14 da mesma ITA, que explicita o seguinte:

Art. 14. Todas as contribuições recebidas para o aprimoramento da proposta de norma serão apreciadas, mediante debates internos da Seção de Normas/Divisão de Regulação e da equipe técnica/assessoria especial. § 1º As sugestões recebidas poderão ser acolhidas e incorporadas de forma integral ou parcial na minuta da norma em estudo. § 2º As sugestões não acolhidas poderão ser utilizadas em outras normas ou arquivadas. § 3º Ao final dos debates internos, a Seção de Normas consolidará a minuta inicial.

Além da organização estrutural e definição da AIR, o § 1º do artigo 17 prevê, ainda, que, caso o problema regulatório possua significativa complexidade, o relatório da AIR poderá ser adicionado de mapeamento da experiência nacional e internacional sobre o tema, além de um

mapeamento de risco próprio, para cada alternativa considerada, possibilitando adequação ao caso concreto, conforme a necessidade.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito AIR – Metodologia:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria Contínua	1

5.2.1.3 AIR – Processo

A fim de avaliar o quesito “Processo”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

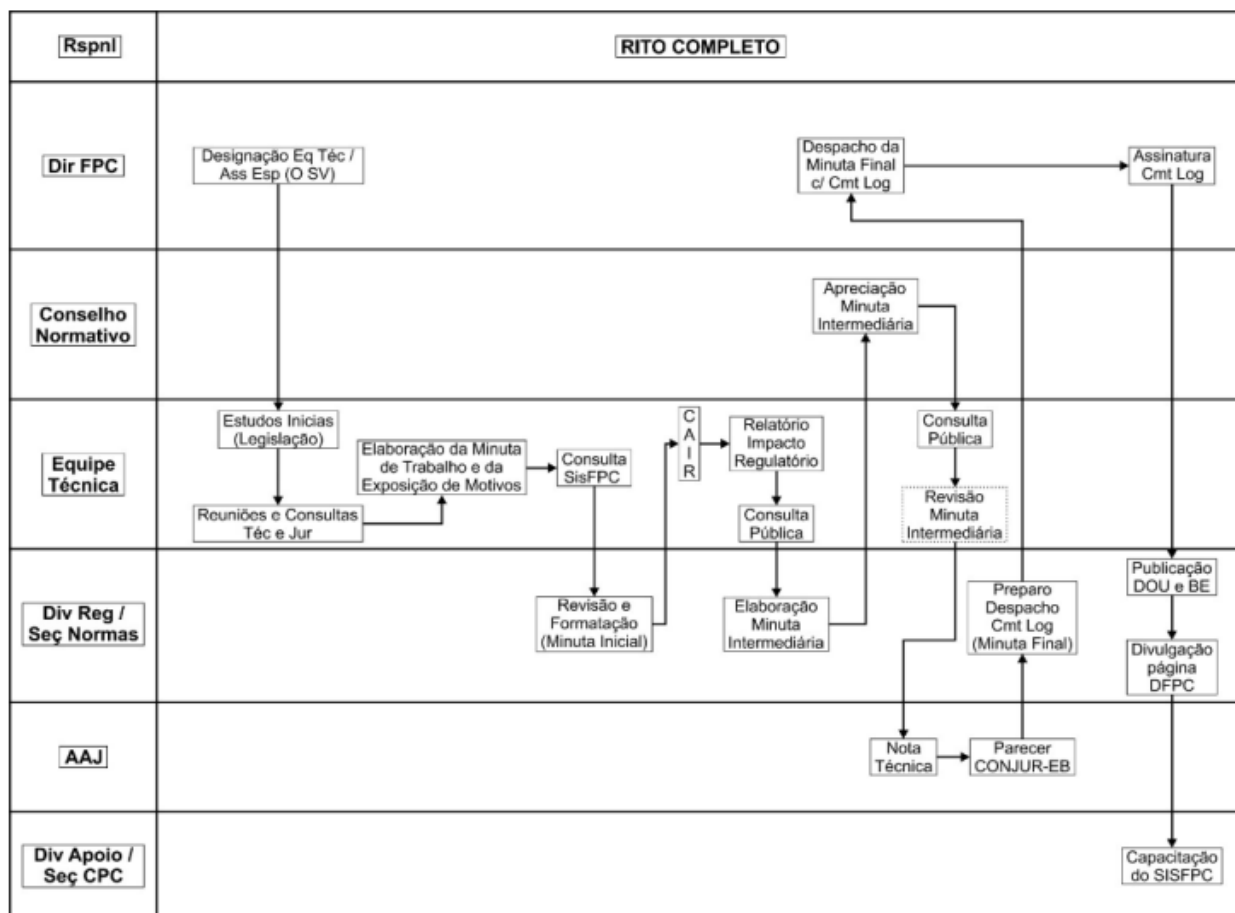
Melhoria Contínua	AIR de alto impacto/alta complexidade são submetidas à participação social prévia e posterior
Gerenciado	AIR é realizada sistematicamente, com participação social posterior
Inicial	AIR é sempre realizada e a dispensa justificada
Inexistente	AIR realizada eventualmente

Do que restou apurado sobre o processo de AIR, foi possível perceber clara conformidade entre previsão normativa e execução, com atos normativos acessíveis ao público na internet, por meio do portal da DFPC⁷.

Ainda, foi possível verificar que o processo de elaboração de AIR encontra-se mapeado na instituição, conforme a imagem a seguir.

⁷ www.dfpc.eb.mil.br

Imagem 3. Fluxograma do processo completo de AIR. 2023.



Fonte: Anexo A – ITA nº 28, de 13 de abril de 2023⁸.

Assim como demonstrado na Imagem 3, o processo de AIR contempla a consulta pública na fase de elaboração técnica, integrando a sociedade civil e as partes interessadas ao processo. Da mesma forma, o já mencionado artigo 14 da referida ITA assinala a previsão de participação social posterior, conforme decisão técnica.

A ITA nº 28, de 2023, prevê, ainda, uma proposta de cronograma de execução de AIR de forma sistematizada, de modo a auxiliar os gestores que a executam, conforme a imagem a seguir.

⁸ Disponível em:

http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/05_comando_logistico/ita_n_28_dfpc_13abr2023.html. Acesso em 20 de abril de 2024.

Imagem 4. Cronograma de atividades (AIR).

FASES DE ELABORAÇÃO		PRAZO: 120 (CENTO E VINTE) DIAS												
ÁREA RESPONSÁVEL		EQP TEC/ASSE ESP				DIVISÃO DE REGULAÇÃO								
PERÍODOS (DIAS CORRIDOS)		10	10	20	5	5	20	5	5	5	20	5	5	5
1	Estudos iniciais sobre a legislação técnica, administrativa e jurídica de amparo	X												
2	Elaboração de Minuta de Trabalho (MT) e da Exposição de Motivos (EM)		X											
3	Realização de reuniões, câmaras temáticas, consultas técnicas, etc			X							A			
4	Preenchimento da proposição de Parecer de Mérito e remessa da MT p/ a Div Reg				X						A			
5	Revisão e formatação da Minuta Inicial (MI), de acordo c/ as normas de redação					X					A			
6	Consulta pública, consultas internas (SisFPC) e externas (stalkholders)						X				J			
7	Consolidação da MI com as contribuições selecionadas das consultas realizadas							X						
8	Apresentação da MI para apreciação do Conselho Normativo								X					
9	Elaboração do Relatório da Comissão da Análise de Impacto Regulatório									X				
10	Confecção de Nota Técnica e remessa p/ emissão de parecer da CONJUR-EB										X			
11	Saneamento jurídico e preparação da Minuta Final (MF) para despachos previstos											X		
12	Encaminhamento para consulta opinativa de outros Órgãos Públicos												X	
13	Assinatura do ato normativo pela Autoridade Militar													X
14	Publicação em DOU/BE e disponibilização no site DFPC, com esclarecimentos													X
15	Capacitação dos agentes do sistema e adequação dos setores envolvidos	180 (CENTO E OITENTA) DIAS												

Fonte: Anexo F – ITA nº 28, de 13 de abril de 2023⁹.

Uma carência observada foi a inexistência de instrumentos claros e bem definidos de avaliação da qualidade normativa, com metodologia própria ou mimetizada de outros órgãos que o fazem, desconhecendo com as principais recomendações regulatórias, em especial as da OCDE, já mencionadas no corpo teórico do trabalho.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito AIR – Processo:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Gerenciado	0,7

5.2.2 Participação social

A fim de avaliar o quesito “Participação social”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Boas práticas consolidadas no órgão de modo que a efetividade do evento de Participação Social é mensurada.
Gerenciado	A instituição possui manual de procedimentos e divulga de forma adequada as informações
Inicial	A instituição atende ao disposto na legislação

⁹ Disponível em:

http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/05_comando_logistico/ita_n_28_dfpc_13abr2023.html. Acesso em 20 de abril de 2024.

Inexistente	A instituição não atende ao disposto na legislação
--------------------	--

Inicialmente, a partir da análise dos documentos que regem administrativamente a DFPC, foi possível verificar que o tema participação social está alicerçado no Plano de Gestão da Diretoria. Isso demonstra que o SisFPC tem conduzido sua governança com ampla participação social no processo regulatório, conforme fica claro ao se observar o Objetivo Estratégico nº 3 do Plano de Gestão mais atual da DFPC prevê o seguinte:

OFPC 03: Regulamentar com transparência, participação social e compliance as atividades de pessoas físicas e jurídicas referentes ao trabalho com produtos controlados.

- Estratégias relacionadas:

a. Atualizar a legislação que regula o SisFPC e o funcionamento da DFPC;

b. Promover amplo debate da legislação, na fase de elaboração; e

c. Promover a melhoria contínua na gestão de riscos dos processos finalísticos. (DFPC, 2021).

O estreitamento dos laços com a sociedade possui espaço nos planos de ação da Diretoria, que por intermédio da ITA nº 28, de 2023, dispõe o seguinte:

Art. 12. A minuta inicial da norma poderá, a critério do Diretor de Fiscalização de Produtos Controlados, ser submetida à avaliação e análise prévia de órgãos do poder público, da iniciativa privada ou **sociedade organizada**, julgados de interesse na sua elaboração.

No artigo 12 da referida ITA fica expressa a possibilidade de consultas, tanto internas quanto externas, cabendo ao Diretor, mediante cada tema abordado, a definição de sua pertinência.

Caso haja contribuições recebidas durante o processo regulatório, sejam elas internas ou externas, o artigo 14 da ITA nº 28 prevê que sejam realizados debates internos para avaliar se as sugestões recebidas poderão ser acolhidas e incorporadas de forma integral ou parcial na minuta da norma em estudo. Da mesma forma, prevê que as sugestões não acolhidas poderão ser utilizadas em outras normas ou arquivadas. Somente então a equipe da Seção de Normas consolidará a minuta final.

A DFPC promove câmaras temáticas a fim de fomentar debates sobre os temas regulatórios em curso. Esse instrumento possui previsão normativa no artigo 13 da ITA nº 28, de 2023, e ocorre de forma mais ampla, submetendo a proposta normativa à apreciação de grupos representativos de entidades e setores interessados. A depender da complexidade do tema e seus possíveis

desdobramentos, as câmaras temáticas poderão ser compostas por especialistas, sejam pessoas físicas ou jurídicas, instituições ou representantes dos órgãos do SisFPC.

A ITA nº 28 prevê, ainda, em seu Artigo nº 15, a consulta pública eletrônica, em duas etapas, sempre precedidas de publicação em Diário Oficial da União (DOU). Nesse caso, o sítio eletrônico da DFPC ofertará as minutas iniciais para apreciação do público, por um período definido, a fim de colher as sugestões e comentários das partes interessadas.

O § 2º do Art. 15 da ITA nº 28 dispensa a consulta pública para quatro tipos de atos normativos desde que tratem dos seguintes temas, estes, alheios ao interesse público, a saber:

- I – atividades estritamente militares;
- II – gestão interna do SisFPC;
- III – notas explicativas e ITA; e
- IV – normas publicadas em caráter emergencial.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito “Participação social:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria contínua	1

5.2.3 Gestão do Estoque Regulatório

A fim de avaliar o quesito “Gestão do estoque regulatório”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Processos de gestão de estoque integrados ao planejamento normativo e aos processos de transparência
Gerenciado	Análise qualitativa dos atos normativos publicados pelo órgão
Inicial	Levantamento quantitativo dos atos normativos publicados pelo órgão
Inexistente	Não há levantamento de atos normativos publicados pelo órgão

A Divisão de Regulação da DFPC procede, internamente, o gerenciamento do estoque regulatório sob sua gestão. Durante visita *in loco* na referida Diretoria, foi possível verificar que, por ocasião do início de cada ano de trabalho, são elencadas as principais alterações no estoque regulatório por meio de uma agenda, as quais passam por um processo de compatibilização com as normas existentes.

Por intermédio do sítio eletrônico da DFPC foi possível verificar que todas as normas produzidas, bem como as correlatas, encontram-se disponíveis de forma sistematizada, separadas

qualitativamente e indexadas no site oficial da DFPC. Tal organização ensejou uma fácil quantificação de normas, por tipo de documento e ementa, para fins de análise por esta pesquisa, com conteúdo disponível e intuitivo, facilitando o acesso aos usuários.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito “Gestão do estoque regulatório”:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria contínua	1

5.2.4 Agenda Regulatória

A fim de avaliar o quesito “Agenda regulatória”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Processos da Agenda Regulatória integrados ao planejamento e à gestão do órgão
Gerenciado	Elaboração, atualização e acompanhamento da Agenda Regulatória institucionalizados
Inicial	Existe Agenda Regulatória no órgão
Inexistente	Não há agenda regulatória

A DFPC possui uma característica *sui generis* enquanto órgão regulador, uma vez que não dispõe de autonomia administrativa plena, ou mesmo sobre sua agenda regulatória. Se as agências reguladoras gozam de uma natureza especial caracterizada pela ausência de tutela e subordinação hierárquica, conferindo ainda autonomia funcional e decisória, com dirigentes estáveis e com mandatos, o mesmo não ocorre com a DFPC.

Vale ressaltar que a DFPC, apesar de ser um órgão regulador, é uma Organização Militar subordinada ao Comandante Logístico, que por sua vez, responde diretamente ao Comandante do Exército. A gestão do Diretor de Fiscalização de Produtos Controlados sobre a agenda regulatória está diretamente ligada ao governo de turno, que por sua vez, possui grande influência sobre a instituição, cujo Comandante em Chefe é o Presidente da República.

Do levantamento realizado junto à assessoria técnica da Divisão de Regulação da DFPC, restou demonstrado que a Diretoria possui uma agenda regulatória aderente com as políticas públicas em nível federal, e é priorizada por seus gestores. Entretanto, a agenda não comporta ampla participação social em seus processos de decisão, dependendo sobremaneira da vontade política do Executivo Federal para seu estabelecimento.

Um exemplo claro da incidência de fatores exógenos sobre a agenda regulatória da DFPC foi o último período de transição governamental, onde a partir do dia 1º de janeiro de 2023, passou a vigorar o Decreto nº 11.366/23, que suspendeu os registros para a aquisição e transferência de armas e de munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares.

Diante dessa inovação normativa, a DFPC emitiu uma série de documentos internos ao Exército a fim de orientar as agências de fiscalização de produtos controlados no âmbito de suas jurisdições, de modo a proceder o sobrestamento imediato de todos os processos finalísticos do SisFPC, até que fossem atendidas todas as determinações do Decreto 11.366/23.

Em 21 de julho de 2023, entrou em vigor um novo decreto, a saber, o Decreto nº 11.615, que deu nova regulamentação à Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para estabelecer regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios.

A nova norma superou, por completo, o Decreto nº 11.366, de 1º de janeiro de 2023, lançando nova regulamentação ao Estatuto do Desarmamento. Com isso a DFPC manteve sua orientação pelo sobrestamento processual do SisFPC, tendo em vista a nova demanda regulatória existente.

Do que se extrai das orientações proferidas pela DFPC, fica demonstrado que a agenda regulatória da Diretoria é fortemente impactada pelo ambiente político, o que demonstra uma fragilidade institucional clara, com impacto sobre a produção normativa e o cálculo do fardo regulatório.

Por esses motivos, considerando o baixo controle da DFPC sobre a definição da agenda, bem como a total passividade diante das mudanças políticas de turno no que diz respeito à regulação de PCE, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito “Agenda regulatória”;

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Inicial	0,35

5.2.5 Gestão do Processo Normativo

A fim de avaliar o quesito “Gestão do processo normativo”, o IMQN propõe a seguinte classificação para os estágios de maturidade regulatória:

Melhoria Contínua	Indicadores de processo normativo monitorados, e resultados utilizados para a melhoria contínua do processo, integrando o processo normativo à gestão estratégica da instituição
Gerenciado	As intervenções de participação social estão claramente inseridas no processo
Inicial	Há documento que institucionaliza o processo normativo
Inexistente	Não é padronizado

Da análise procedida sobre os documentos que regem a gestão de processos no SisFPC, foi possível observar que o processo normativo do Sistema possui três normas principais no que diz respeito à sua gestão, a saber:

5. Instrução Técnico-Administrativa nº 7, de 10 de abril de 2017, que dispõe sobre padronização de indicadores de desempenho dos macroprocessos do SisFPC;
- ii. Portaria-COLOG/C Ex nº 064, de 12 de abril de 2021, que dispõe sobre a elaboração de Notas Técnicas no âmbito do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados; e
- iii. Instrução Técnico-Administrativa nº 28, de 13 de abril de 2023, que aprova as normas para a elaboração e revisão de atos normativos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC).

A ITA nº 7, de 2017, surge diante da necessidade de padronização no SisFPC, a fim de mensurar os indicadores que serão utilizados na análise periódica de resultados, proporcionando uma melhoria contínua dos processos finalísticos, gerenciais e de apoio.

A medição de indicadores no SisFPC gira em torno de três aspectos, a saber: eficácia, eficiência e efetividade. O conceito de eficácia está relacionado ao alcance dos objetivos propostos pela norma e seus processos finalísticos decorrentes. A eficiência, por sua vez, está relacionada ao custo-benefício normativo. Por fim, a efetividade se relaciona aos resultados entregues ao público-alvo (DFPC, 2017b).

A Portaria-COLOG/C Ex nº 64/2021 surge como resposta à necessidade de regulamentar a elaboração de Notas Técnicas no SisFPC, as quais desempenham um papel crucial na tomada de decisões relacionadas à fiscalização e autorização para uso de PCE.

A norma tem como objetivo primordial estabelecer critérios e orientações claras, a fim de promover a uniformidade e a qualidade das informações apresentadas, além de assegurar a transparência e a consistência nos processos de fiscalização.

A partir de uma análise pormenorizada da referida Portaria, pode-se constatar cinco pontos principais que a norma impõe a esse processo normativo, conforme se segue.

1. **Descrição do PCE:** Detalhamento das características técnicas e finalidade do produto.

2. **Análise de Riscos e Benefícios:** Avaliação dos impactos na segurança pública e na defesa nacional.

3. **Aspectos Legais e Normativos:** Referências às leis, decretos, portarias e normas técnicas aplicáveis.

4. **Parecer Técnico:** Opinião fundamentada sobre a viabilidade do uso do PCE.

5. **Conclusões e Recomendações:** Síntese das principais conclusões e possíveis recomendações para o processo de fiscalização.

Por fim, a ITA nº 28, de 2021, já mencionada na pesquisa em quesitos anteriores, figura como o documento que define de forma clara os ritos e instâncias administrativas do processo normativo.

A referida norma prevê, em seu Art. 4º, que a elaboração normativas atende três motivações previamente estabelecidas: determinação legal e atos dos Poderes constituídos; necessidade de melhoria normativa; e por determinação dos Comandantes do Exército e Logístico, respectivamente. Ainda, estabelece, em seu Art. 6º, que a DFPC expeça, anualmente, uma ordem de serviço constando toda a documentação que deverá ser elaborada, revisada ou revogada (DFPC, 2023).

Outro aspecto relevante observado é a determinação para que toda minuta de normas elaboradas, sejam fruto de deliberação interna ou de consulta externa, passem pela avaliação jurídica, sendo avaliada em sua coerência lógico-forma, de modo que haja compatibilidade jurídica com os demais normativos do SisFPC.

Por fim, a ITA nº 28 dispõe que cabe à Consultoria Jurídica-Adjunta do Gabinete do Comandante do Exército (CONJUR/EB) a apreciação final do aspecto jurídico-normativo das normas do SisFPC, a fim de sanear a minuta final, que será assinada pelo Diretor de FPC.

Do levantamento realizado junto à assessoria técnica da Divisão de Regulação da DFPC, restou demonstrada a opinião majoritária de que as normas sobre gestão do processo normativo analisados nesta Seção garantiram o aumento da segurança jurídica dos processos normativos e, consequentemente, na fiscalização. Ainda, proporcionaram uma elevação do padrão e da qualidade das informações técnicas fornecidas aos escalões superiores castrenses e aos órgãos de fiscalização externos, favorecendo a tomada de decisão pelas autoridades responsáveis.

Dessa forma, restou evidente que o SisFPC possui indicadores de processo normativo estabelecidos e monitorados, e que eles contribuem para a melhoria contínua do sistema regulatório, agregando as opiniões oriundas das partes interessadas e da sociedade civil.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito “Gestão do processo normativo”:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Melhoria contínua	1

5.2.6 Análise do Resultado Regulatório (ARR)

Diferentemente dos quesitos analisados anteriormente, o SisFPC ainda não possui uma agenda formal de ARR. Para os três quesitos de avaliação da maturidade normativa de ARR (capacitação, metodologia e processo), foi possível constatar que a DFPC ainda se encontra em fase inicial de institucionalização desse tipo de análise, com a primeira minuta normativa regulamentando a ARR em estágio de formulação.

Por esses motivos, foi atribuído o seguinte Estágio de Maturidade para o quesito “Análise do resultado regulatório”:

Estágio de Maturidade	Pontuação Atribuída
Inexistente	0

5.2.7 Índice de Maturidade e Qualidade Normativa do SisFPC

Após a aplicação do IMQN ao SisFPC, o Quadro 6 demonstra a matriz avaliativa com suas respectivas pontuações compiladas.

Quadro 7. Índice de Maturidade e Qualidade Normativa do SisFPC.

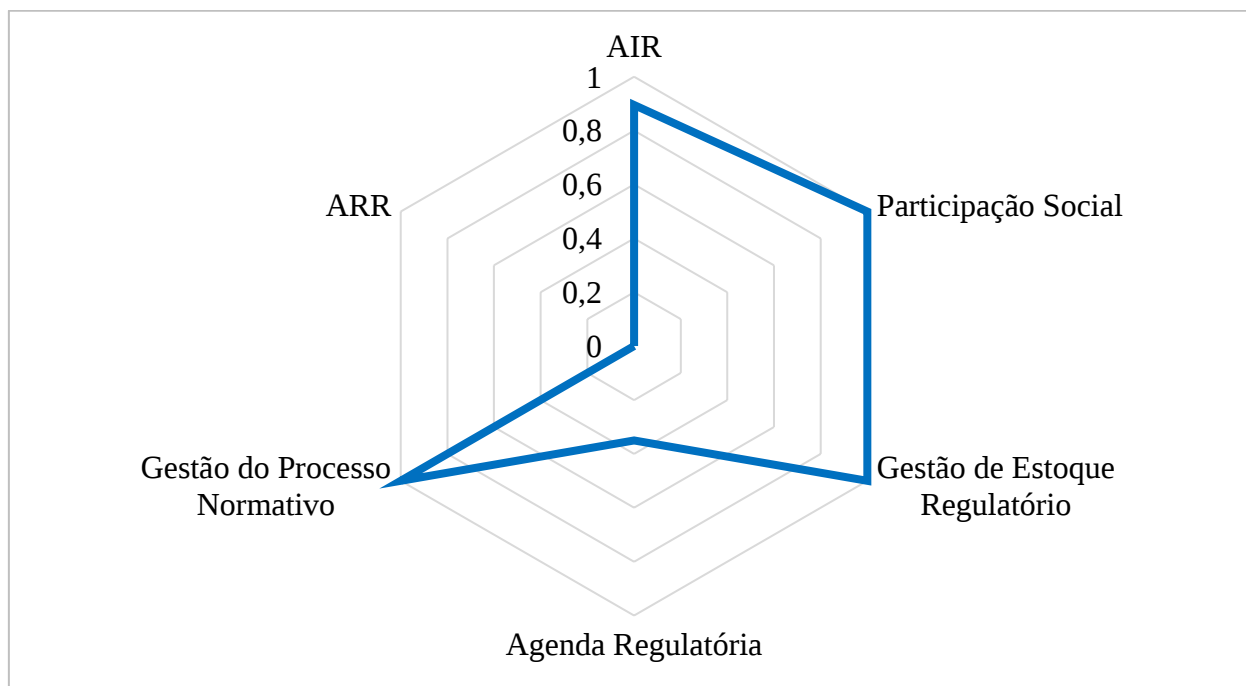
Dimensões	Peso	Pontuação	Notas Obtidas
AIR	25	0,895	22,375
Participação Social	15	1	15
Gestão de Estoque Regulatório	20	1	20
Agenda Regulatória	15	0,35	5,25
Gestão do Processo Normativo	10	1	10
ARR	15	0	0
TOTAL	100	-	72,625

Fonte: elaborado pelo autor.

A fim de facilitar a interpretação dos dados obtidos, o gráfico a seguir demonstra a relação entre as variáveis analisadas a partir de um gráfico de teia, relacionando os quesitos de forma clara e intuitiva. A polaridade do Gráfico 6 consiste em: “quanto mais próximo da borda exterior,

melhor é a avaliação”. Da mesma forma, tem-se que: “quanto mais próximo do centro, pior a avaliação”.

Gráfico 6. Índice de Maturidade e Qualidade Normativa do SisFPC.



Fonte: elaborado pelo autor.

A observação do Gráfico 6 permite inferir que o SisFPC possui excelente avaliação normativa para os quesitos “Participação social”, “Gestão do estoque regulatório” e “Gestão do processo normativo”, com normas atualizadas e em processo de melhoria contínua.

Em seguida, em patamar de elevada maturidade, o processo normativo e de execução de AIR do SisFPC revelam capacidades regulatórias avançadas, mesmo que a DFPC não seja uma agência reguladora.

A “Agenda regulatória” da DFPC possui baixa avaliação de maturidade, em função do desenho institucional da Diretoria, que transita em dois ambientes distintos, que unem características de completa subordinação hierárquica ao Comando do Exército e ao poder político civil, e ao rol de órgãos reguladores, sem gozar de autonomia e poder de definição da própria agenda.

Por fim, o SisFPC ainda carece de uma institucionalização plena dos processos de ARR, que se encontram em fase embrionária, fazendo que o IMQN do Sistema seja puxado para baixo no cálculo médio.

Pelo exposto, o SisFPC se classifica, dentro dos parâmetros abordados no presente estudo, no estágio de maturidade “Gerenciado”, com 72,625 pontos, conforme o próximo quadro indica.

Quadro 8. Classificação da maturidade regulatória do SisFPC.

Faixa	Estágio de Maturidade	Intervalo de Pontuação	Pontuação Obtida
1° Quartil	Melhoria Contínua	75 a 100	-
2° Quartil	Gerenciado	50 a 74	72,625
3° Quartil	Inicial	35 a 49	-
4° Quartil	Insuficiente	0 a 34	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Ao analisarmos a qualidade e a maturidade regulatória do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados foi possível perceber os laços indissociáveis entre o tema e a abordagem adotada pela Administração Pública no que diz respeito aos direitos individuais e, especialmente, à segurança pública. Foi possível perceber que o Executivo Federal e o Poder legislativo se mobilizaram em prol do tema, delegando ao Comando do Exército a competência para regular, fiscalizar e gerir as questões que envolvem o SisFPC.

O IMQN, enquanto estimador de qualidade e maturidade normativa de ambientes regulatórios, incorporou a experiência de órgãos tipicamente reguladores nacionais (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq e Agência Nacional de Aviação Civil – Anac), no âmbito do Projeto Qualidade Normativa do Minfra, revelando ser um potencializador de capacidades, permitindo aos órgãos procederem uma análise pormenorizada de quesitos indispensáveis ao aprimoramento regulatório de suas áreas.

O Índice se demonstrou oportuno para avaliação de órgão regulador que não se classifica como uma Agência nos termos da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras). Diferentemente das Agências, o SisFPC, representado institucionalmente pela DFPC, não possui a autonomia administrativa com subordinação ministerial direta, autorização para realização de concursos públicos, autonomia decisória e poder sobre sua própria agenda regulatória. A aplicabilidade do IMQN ao caso concreto proposto pelo trabalho revela sua validação e confiabilidade, comparabilidade, consistência e facilidade de interpretação, elevando-o à qualidade de estimador eficaz para mensuração de objetivos organizacionais em diferentes contextos.

O SisFPC apresenta um perfil regulatório extremamente alinhado à agenda política governamental de turno, revelando uma aderência compulsória que provém do modelo institucional que possui enquanto órgão regulador dentro de uma estrutura castrense, cuja subordinação lhe é imposta.

A produção normativa do SisFPC está centrada na ação dos órgãos vinculados à estrutura do Ministério da Defesa, com a DFPC em posição de centralidade, cuja produção foca, majoritariamente, nos processos finalísticos de fiscalização e controle de PCE, representando mais de 80% das normas vigentes.

Com base nos dados coletados, analisados e apresentados, é possível afirmar que o perfil regulatório das normas que compõem o SisFPC foi mais produtivo entre os anos de 2018 e 2022, coincidindo com a agenda de governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, em contraste total com as administrações que o antecederam e, a partir de 2023, com a que o sucedeu.

O SisFPC revelou maturidade regulatória em estado de melhoria contínua em quatro de seis quesitos avaliados, a saber, AIR, Participação Social, Gestão do Estoque Regulatório e Gestão do Processo Normativo. Em contrapartida, apresentou estágio de maturidade inicial no quesito Agenda Regulatória e estágio Inexistente em ARR.

As gestões do processo normativo e do estoque regulatório figuram como os pontos fortes da avaliação, revelando processos bem definidos, transparentes e claramente calcados em normas internas.

A maturidade dos processos de participação social se revela como uma surpresa quando se analisa o perfil institucional do Exército Brasileiro como um todo, que no geral, é imerso em assuntos sobre defesa nacional e garantias institucionais, estes, pertencentes ao mais alto nível decisório da Administração Pública. Verificar que o SisFPC insere opiniões externas ao processo decisório e normativo por intermédio de consultas públicas e câmaras temáticas demonstra o comprometimento do Sistema com orientações nacionais e internacionais de forma tempestiva e oportuna.

A AIR, embora revele elevado grau de maturidade, carece de instrumentos mais claros sobre seu processo contínuo de melhoria, bem como de sua qualidade. Uma alternativa seria uma Instrução Técnico-Administrativa específica sobre esses instrumentos, unificando documentalmente tudo aquilo que já se observa na prática.

Quanto à agenda regulatória do SisFPC, a melhoria de seu grau de maturidade depende de mudanças exógenas, oriundas da vontade política. Dessa forma, os parâmetros de aferição que o IMQN propõe objetivamente para esse quesito somente serão satisfeitos caso mude a agenda

política do governo de turno, concedendo autonomia regulatória à DFPC enquanto uma Agência Reguladora, nos termos da Lei nº 13.848/2019.

A ARR figura com o menor grau de avaliação. A inexistência de processo normativo e, ao menos, de sua execução é indicador de um movimento de adequação institucional e normativa em curso, em estágio ainda inicial.

Este trabalho recomenda que a DFPC adote um processo periódico e regular de avaliação interna da qualidade e maturidade dos seus atos regulatórios, com uma metodologia própria que auxilie na implementação de uma cultura de qualidade regulatória, como tem sido executado por diversas Agências brasileiras, em conformidade com as melhores recomendações nacionais e internacionais, a fim de impedir soluções de continuidade ao seu processo de evolução institucional.

Pelo exposto, considerando que a DFPC consiste em uma Organização Militar que cumpre papel de Agência Reguladora, sendo detentora de obrigações regulatórias desprovida de autonomia administrativa, esta, comum aos órgãos plenos, a nota 72,265 para o IMQN revela que o Órgão, assim como o Comando do Exército Brasileiro, desenvolve ações regulatórias em nível Gerenciado, atentos às melhores práticas do Brasil e do exterior, em processo contínuo de melhoria cuja expectativa no curto e médio prazo são auspiciosas, seguindo os passos de Agências Reguladoras brasileiras rumo a um elevado patamar de qualidade.

6. BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, M. **Democracia e qualidade da regulação no Brasil: elementos introdutórios**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2015.

Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). **Qualidade Regulatória no Brasil: Dimensões e Indicadores para o Monitoramento e Avaliação da Atividade Regulatória**. Brasília: ABAR, 2016.

AYRES, R. U., Ayres, L. R. P., & Ayres, D. L. **Indicadores de qualidade na gestão pública**. Instituto EcoSocial. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**. 4 ed. Brasília: ANTT, 2022.

_____. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. **Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2007.

_____. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. **Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2020.

_____. Decreto nº 11.366, de 15 de junho de 2023. **Suspende os registros para a aquisição e transferência de armas**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2023.

_____. Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023. **Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 out. 2023.

_____. Decreto nº 87.738, de 20 de outubro de 1982. **Cria, no Ministério do Exército, a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 1982.

_____. Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019. **Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2019.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Dispõe sobre a natureza jurídica especial dos agentes públicos das autarquias denominadas agências reguladoras**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2019.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2019.

_____. Casa Civil. **Decreto n. 11.615 (Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003)**, de 20 de julho de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2023.

_____. Casa Civil. **Lei n. 10.826 (Estatuto do Desarmamento)**, de 21 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, ano 2003.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 10.030 (Regulamento de Produtos Controlados)**, de 29 de setembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 13.497 (Altera a Lei de crimes hediondos)**, de 25 de outubro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2017.

_____. Presidência da República. **Lei n. 13.880 (Altera a Lei Maria da Penha)**, de 7 de outubro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, ano 2019.

_____. Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados. **Planejamento Estratégico do SisFPC**. DFPC - Brasília-DF, 2021.

COEN, David. **Empirical and Theoretical Studies in EU Studies: A Comparative Exploration of Business Lobbying**. 2007.

DEMATTE, Franciele Cristina Medrado. **Qualidade regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura do Brasil**. Brasília, 2019. 42 p Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Governança e Controle da Regulação) - Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Instituto Serzedello Corrêa (isc), Brasília, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOOD, C. **The art of the state: Culture, rhetoric, and public management**. Oxford University Press. 2002.

LEVI-FAUR, D. **Handbook on the Politics of Regulation**. Edward Elgar Publishing. 2011.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kay. **High Quality Regulation: its popularity, its tools and its future**. Public Money & Management, v. 29, n.3, 2009.

OCDE, Organization for Economic Cooperation and Development. **Guiding principles for regulatory quality and performance**. OECD Publishing, Paris, 2005.

_____. **Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento**. OECD Publishing, Paris, 2008.

_____. **Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence**. OECD Publishing, Paris, 2009.

_____. **Recomendações sobre Política Regulatória e Governança**. OECD Publishing, Paris, 2012.

QUERBACH, T; ARNDT C. **Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play**. OECD Regulatory Working Papers, nº 07, OECD Publishing, Paris, 2017.

SALGADO, Lucia Helena, FIUZA, Eduardo P. S. **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SCHMIED, M. **Using SMART Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide**. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/426056/using-smart-indicators-monitoring-evaluation.pdf>. 2018. Acesso em 20 de abril de 2024.

VIEIRA, Sônia. **Como elaborar questionários**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE I – LISTA DE NORMAS DO SisFPC

Ordem	Gestão	Tipo Normativo	Indicativo	Data	Órgão	Tema
1	FHC	Portaria Ministerial	204	02/05/2001	MD	Regulamento
2	Lula I	Lei	10.826	22/12/2003	PR	Armas de Fogo
3	Lula I	Portaria	102	06/03/2006	CMDO EX	Finanças
4	Lula I	Portaria	18	19/12/2006	COLOG	Blindagem
5	Lula II	Portaria	15	05/10/2009	COLOG	Tráfego de PCE
6	Dilma I	Portaria	259	18/04/2013	CMDO EX	Finanças
7	Dilma II	Portaria	26	19/04/2016	COLOG	Processos Finalísticos
8	Dilma II	Instrução Técnico-Administrativa	6	02/06/2016	DFPC	Conformidade
9	Temer	Portaria	20	02/02/2017	DFPC	Auditoria
10	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	7	10/04/2017	DFPC	Indicadores de Desempenho
11	Temer	Portaria	56	05/06/2017	COLOG	Processos Finalísticos
12	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	10	04/07/2017	DFPC	Processos Finalísticos
13	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	11	09/08/2017	DFPC	Doação de PCE
14	Temer	Portaria	86	02/10/2017	COLOG	Destruição de PCE
15	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	13	30/10/2017	DFPC	Guia de Tráfego
16	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	14	04/12/2017	DFPC	Armas de Fogo
17	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	15	27/03/2018	DFPC	Armas de Fogo
18	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	16	31/07/2018	DFPC	Registro
19	Temer	Instrução Técnico-Administrativa	17	11/09/2018	DFPC	Registro
20	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	19	07/01/2019	DFPC	Registro
21	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	20	07/02/2019	DFPC	Registro
22	Bolsonaro	Portaria	817	07/06/2019	CMDO EX	Governança
23	Bolsonaro	Decreto	9.847	25/07/2019	PR	Armas de Fogo
24	Bolsonaro	Portaria	227	29/07/2019	EME	Governança
25	Bolsonaro	Portaria	1.222	12/08/2019	CMDO EX	Calibre de PCE
26	Bolsonaro	Portaria	1.057	16/08/2019	CMDO EX	Regulamento

27	Bolsonaro	Portaria	94	16/08/2019	COLOG	Blindagem
28	Bolsonaro	Portaria	94	16/08/2019	COLOG	Blindagem
29	Bolsonaro	Decreto	10.030	30/09/2019	PR	Regulamento
30	Bolsonaro	Portaria	118	04/10/2019	COLOG	Certificação
31	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	21	17/10/2019	DFPC	Blindagem
32	Bolsonaro	Portaria	126	22/10/2019	COLOG	Processos Finalísticos
33	Bolsonaro	Portaria	1.729	29/10/2019	CMDO EX	Certificação
34	Bolsonaro	Portaria	136	08/11/2019	COLOG	Processos Finalísticos
35	Bolsonaro	Portaria	137	08/11/2019	COLOG	Processos Finalísticos
36	Bolsonaro	Portaria	1.880	12/11/2019	CMDO EX	Certificação
37	Bolsonaro	Portaria	147	21/11/2019	COLOG	Produtos Químicos
38	Bolsonaro	Portaria	148	21/11/2019	COLOG	Pirotécnicos
39	Bolsonaro	Portaria	150	05/12/2019	COLOG	Processos Finalísticos
40	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	22	06/12/2019	DFPC	Explosivos
41	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	23	16/12/2019	DFPC	Processos Finalísticos
42	Bolsonaro	Portaria	94	30/01/2020	COLOG	Processos Finalísticos
43	Bolsonaro	Instrução Normativa	2	26/02/2020	DFPC	Explosivos
44	Bolsonaro	Portaria	42	27/02/2020	COLOG	Processo Administrativo
45	Bolsonaro	Portaria	46	18/03/2020	COLOG	Rastreamento de PCE
46	Bolsonaro	Portaria	62	17/04/2020	COLOG	Processo de Normatização
47	Bolsonaro	Portaria Interministerial	1.634	22/04/2020	MD/MJ	Processos Finalísticos
48	Bolsonaro	Portaria	669	08/07/2020	CMDO EX	AIR
49	Bolsonaro	Portaria	695	16/07/2020	CMDO EX	Processos Finalísticos
50	Bolsonaro	Portaria	800	14/08/2020	CMDO EX	Gestão de Riscos
51	Bolsonaro	Portaria	189	18/08/2020	EME	Processos Finalísticos
52	Bolsonaro	Portaria	1.311	07/12/2020	CMDO EX	Certificação
53	Bolsonaro	Decreto	10.627	12/02/2021	PR	Regulamento
54	Bolsonaro	Decreto	10.628	12/02/2021	PR	Processos Finalísticos
55	Bolsonaro	Decreto	10.629	12/02/2021	PR	Processos Finalísticos
56	Bolsonaro	Decreto	10.630	12/02/2021	PR	Processos Finalísticos

57	Bolsonaro	Portaria	1.513	06/04/2021	CMDO EX	Normas de Conduta
58	Bolsonaro	Portaria	64	12/04/2021	COLOG	Processo de Normatização
59	Bolsonaro	Portaria	1.518	22/04/2021	CMDO EX	Processo Administrativo
60	Bolsonaro	Ato de Designação	2	06/05/2021	DFPC	Certificação
61	Bolsonaro	Portaria	1.524	20/05/2021	CMDO EX	Processo Administrativo
62	Bolsonaro	Ato de Designação	3	26/05/2021	DFPC	Certificação
63	Bolsonaro	Portaria	1.541	21/06/2021	CMDO EX	Processos Finalísticos
64	Bolsonaro	Ato de Designação	4	08/07/2021	DFPC	Certificação
65	Bolsonaro	Ato de Designação	5	08/07/2021	DFPC	Certificação
66	Bolsonaro	Ato de Designação	7	30/08/2021	DFPC	Certificação
67	Bolsonaro	Ato de Designação	6	01/09/2021	DFPC	Certificação
68	Bolsonaro	Ato de Designação	8	01/09/2021	DFPC	Certificação
69	Bolsonaro	Ato de Designação	1	17/02/2022	DFPC	Certificação
70	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	24	25/05/2022	DFPC	Processos Finalísticos
71	Bolsonaro	Portaria	1.757	31/05/2022	CMDO EX	Processos Finalísticos
72	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	25	15/06/2022	DFPC	Processos Finalísticos
73	Bolsonaro	Instrução Técnico-Administrativa	27	08/12/2022	DFPC	Armas de Fogo
74	Lula III	Portaria	433	13/01/2023	DGP	Seleção de Pessoal
75	Lula III	Ato de Designação	1	30/03/2023	DFPC	Certificação
76	Lula III	Ato de Designação	2	30/03/2023	DFPC	Certificação
77	Lula III	Instrução Técnico-Administrativa	28	13/04/2023	DFPC	Processo de Normatização
78	Lula III	Decreto	11.615	21/07/2023	PR	Armas de Fogo
79	Lula III	Portaria Conjunta	2	06/11/2023	MD/PF	Calibre de PCE
80	Lula III	Portaria	164	11/12/2023	COLOG	Processos Finalísticos
81	Lula III	Portaria	166	22/12/2023	COLOG	Processos Finalísticos