

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Joel Franceschini

**AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO INMETRO
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre
2022**

Joel Franceschini

**AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO INMETRO
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientadora: Prof.^a MSc. Gabriela Musse Branco.

Porto Alegre
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Franceschini, Joel

Avaliação da Efetividade das Ações de Fiscalização do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul / Joel Franceschini. -- 2022.

64 f.

Orientadora: Gabriela Musse Branco.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em Administração Pública no Século 21, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Inmetro. 2. Efetividade. 3. Administração Pública. 4. Fiscalização. I. Musse Branco, Gabriela, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Joel Franceschini

**AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DO INMETRO
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em _____ de _____ de 2022.

Banca Examinadora

Examinadora: Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Orientadora: Gabriela Musse Branco

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Lucas, por trazer um novo significado para minha vida.

À minha esposa Aline, pelo carinho e por estar sempre ao meu lado em todos os momentos.

Aos meus pais, Agenor e Jandira e aos meus sogros, Paulo e Vera, pelo apoio de sempre.

À minha orientadora Prof.^a Gabriela, pelos ensinamentos, pelos incentivos e pela ajuda durante todo o desenvolvimento desse trabalho.

Aos meus colegas do Inmetro por estarem juntos comigo na nobre missão de servir à sociedade.

RESUMO

A urgente e necessária efetivação da atividade de regulação com o menor impacto financeiro possível para a sociedade perpassa por uma nova perspectiva de atuação sobre os custos regulatórios, objetivando o estabelecimento de novos padrões de produtividade, eficiência e efetividade a serem observados tanto por reguladores quanto por regulados. O Inmetro definiu em seu Planejamento Estratégico 2021-2023 que um dos seus objetivos estratégicos é aumentar a efetividade das ações de supervisão de mercado em seu escopo regulatório. Além disso, segundo o Modelo Regulatório do Inmetro publicado em 2022, a atuação do instituto deve ter como um dos seus elementos centrais as atividades de vigilância de mercado, incluindo fiscalização, utilizando-se das ferramentas adequadas de acompanhamento e de monitoramento, de maneira a assegurar o cumprimento dos objetivos regulatórios. Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho consiste em realizar uma avaliação da efetividade das ações de fiscalização do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul sobre os produtos e serviços que fazem parte do seu escopo regulatório. Através dos dados coletados, foram analisados cinco indicadores: índice de cobertura geográfica (ICG), índice de empresas autuadas (IEA), índice de multas aplicadas (IMA), índice de multas pagas (IMP) e índice de empresas reincidentes (IER). Mesmo que alguns resultados possam apontar um desempenho abaixo do esperado, a Surrs demonstra que vem executando suas atribuições de forma satisfatória, dadas as condições de falta de pessoal e restrições de orçamento. Existem pontos que necessitam de atenção e que não dependem exclusivamente da Surrs para serem resolvidos, como por exemplo, a regulamentação das regras para a aplicação das penalidades e o formato como são executadas as atividades relativa ao controle legal de instrumentos de medição. Além disso, o aumento do uso de tecnologia da informação tende a reduzir a dependência de mão de obra para a execução de algumas atividades, o que poderá ajudar na melhoria de alguns indicadores analisados.

Palavras-chave: Inmetro. Efetividade. Administração Pública. Fiscalização.

Assessment of the Effectiveness of Inmetro Inspection Actions in the State of Rio Grande do Sul

ABSTRACT

The urgent and necessary implementation of the regulatory activity with the least possible financial impact on society involves a new perspective of action on regulatory costs, aiming at the establishment of new standards of productivity, efficiency and effectiveness to be observed both by regulators and by regulated. Inmetro defined in its Strategic Plan 2021-2023 that one of its strategic objectives is to increase the effectiveness of market surveillance in its regulatory scope. In addition, according to Inmetro's Regulatory Model published in 2022, the institute's activities must have market surveillance activities as one of its central elements, including inspection, using the appropriate follow-up and monitoring tools, in order to ensure compliance with regulatory objectives. Thus, the general objective of this work is to carry out an evaluation of the effectiveness of Inmetro's inspection actions in the State of Rio Grande do Sul on the products and services that are part of its regulatory scope. Through the collected data, five indicators were analyzed: geographic coverage index (ICG), assessed companies index (IEA), applied fines index (IMA), paid fines index (IMP) and repeat offenders index (IER). Even though some results may point to a performance below expectations, Surrs demonstrates that it has been performing its tasks satisfactorily, given the conditions of lack of staff and budget constraints. There are points that need attention and that do not depend exclusively on Surrs to be resolved, such as the regulation of the rules for the application of penalties and the format in which activities related to the legal control of measuring instruments are carried out. In addition, the increased use of information technology tends to reduce the dependence on labor for the execution of some activities, which may help to improve some of the analyzed indicators.

Keywords: Inmetro. Effectiveness. Public administration. Oversight.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Ciclo regulatório.	20
Figura 2.2: Fluxograma da avaliação.	21
Figura 4.1 - Processo de fiscalização.....	42
Figura 4.2 – Fluxograma dos processos administrativos.	44
Figura 4.3 - Índice de cobertura geográfica (ICG).	46
Figura 4.4 - Índice de empresas atuadas (IEA).	49
Figura 4.5 - Índice de multas aplicadas (IMA).	51
Figura 4.6 - Índice de multas pagas (IMP).	53
Figura 4.7 - Índice de Empresas Reincidentes (IER).	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Municípios visitados e índice de cobertura geográfica por ano e por área.	46
Tabela 4.2 – Quantidade de vagas previstas para a Surrs nos concursos públicos realizados pelo Inmetro.	48
Tabela 4.3 – Empresas fiscalizadas, empresas autuadas e índice de empresas autuadas, por ano e por área.	49
Tabela 4.4 – processos administrativos abertos, penalidades de multa aplicadas e índice de multas aplicadas por ano e por área.	51
Tabela 4.5 – Multas aplicadas, multas pagas e índice de multas pagas, por ano e por área.	52
Tabela 4.6 – Empresas penalizadas, empresas reincidentes, por ano e por área.	54
Tabela 4.7 – Quadro resumo dos indicadores avaliados.	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIR	Análise de Impacto Regulatório
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
Conmetro	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICG	Índice de cobertura geográfica
IEA	Índice de empresas atuadas
IER	Índice de empresas reincidentes
IMA	Índice multas aplicadas
IMP	Índice multas pagas
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
ME	Ministério da Economia
OIML	Organização Internacional de Metrologia Legal
RBMLQ-I	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Inmetro
RTM	Regulamento Técnico Metrológico
SBAC	Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade
Sepec	Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Sinmetro	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Surrs	Superintendência do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Problema de pesquisa.....	14
1.2	Objetivos	16
1.2.1	Objetivo geral.....	16
1.2.2	Objetivos específicos.....	16
1.3	Estrutura do trabalho.....	16
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	18
2.1	A administração pública gerencial.....	18
2.2	Regulação e fiscalização.....	19
2.3	Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública	20
2.4	Indicadores para avaliação da efetividade de processos	23
2.5	O Inmetro	24
2.5.1	A Surrs.....	27
2.6	O poder de polícia administrativa do Inmetro.....	28
2.6.1	Metrologia Legal.....	30
2.6.2	Avaliação da Conformidade.....	32
2.7	Infrações e sanções administrativas	33
3	METODOLOGIA	35
3.1	Classificação da pesquisa.....	35
3.2	Universo do estudo	36
3.3	Pesquisa bibliográfica	36
3.4	Coleta de dados	36
3.5	Tratamento dos dados	37
3.6	Análise dos resultados	37
3.6.1	Indicadores utilizados no estudo.....	37
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	41
4.1	Avaliação do processo de fiscalização.....	41
4.1.1	O processo de fiscalização da Surrs	41
4.1.2	Processos administrativos para aplicação de penalidades.....	42
4.2	Resultados dos indicadores avaliados	45
4.2.1	Índice de cobertura geográfica (ICG).....	45
4.2.2	Índice de empresas autuadas (IEA).....	48
4.2.3	Índice multas aplicadas (IMA).....	50
4.2.4	Índice multas pagas (IMP).....	52
4.2.5	Índice de empresas reincidentes (IER).....	53
4.3	Quadro resumo e análise geral	55
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

Segundo um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), no Brasil, desde 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da atual Constituição Federal) até setembro de 2020 (data do estudo) foram editadas 6,4 milhões de normas que regem a vida dos cidadãos brasileiros. Isto representa, em média, 800 normas editadas por dia útil (AMARAL *et al.* 2020). São leis, medidas provisórias, decretos, normas complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos, etc.) nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais com intervenções públicas das mais variadas espécies nas atividades econômicas.

Institutos, agências, departamentos, conselhos profissionais, entre outros órgãos exercem competências administrativas de ordenação: editam regulamentos, exigem licenças e autorizações, fazem fiscalizações, instauram processos administrativos sancionadores, aplicam sanções, etc. Segundo o guia orientativo para elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), a atividade regulatória do Estado corresponde ao estabelecimento de regras e exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos. Ela compreende uma parcela essencial e significativa das atividades estatais, que, todavia, deve ser utilizada apenas quando necessária, uma vez que ocasiona custos e gera riscos.

Segundo Motta e Gabardo (2020), as múltiplas ordenações estatais sobre a vida privada não devem ser aceitas como dados naturais ou como desejáveis por princípio, tampouco podem se prolongar por simples inércia. Há uma lacuna no sistema que é a falta de avaliações técnicas sistemáticas periódicas quanto à eficácia e custos sobre as medidas de ordenação das atividades econômicas de modo a dar base para sua revisão, quando necessário.

Sano e Filho (2013) afirmam que a necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais está intrinsecamente relacionada à questão do desenvolvimento social, pois suas possibilidades são, muitas vezes, cerceadas, devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão pública não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida de todos os cidadãos. Com isso a demanda por uma avaliação sistemática,

contínua e eficaz esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público.

A efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos. A efetividade trata da relação entre os efeitos de uma intervenção sobre a população-alvo (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados), buscando verificar a ocorrência de mudanças quantitativas e qualitativas nesta população que poderiam ser de forma razoável atribuídas às ações do programa avaliado.

Sano e Filho (2013) ressaltam ainda que a efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Por seu turno, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, pode-se replanejar a atuação. A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas. A avaliação da efetividade refere-se ao exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias da população alvo do programa sob avaliação.

No contexto do serviço público, a avaliação de efetividade com medidas distais se torna mais complexa, em virtude da dificuldade de mensurar quais os produtos finais dessas organizações, muitas vezes relacionados a políticas públicas, além da dificuldade de implementação das políticas públicas realizadas por elas. Uma das dificuldades de implementação da política mais comum é o desenvolvimento de metodologias, técnicas e mecanismos adequados à implantação do modelo, tendo em vista as especificidades culturais e atribuições particulares das organizações públicas em todo o mundo. Essas particularidades envolveriam as mudanças legais, a reestruturação organizacional e a modernização tecnológica que não são suficientes para mudar em profundidade o funcionamento das organizações públicas (LONGO, 2007).

Segundo o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (BRASIL, 2021), a urgente e necessária efetivação da atividade de regulação com o menor impacto financeiro possível para a sociedade perpassa por uma nova perspectiva de atuação sobre os custos regulatórios, objetivando o estabelecimento

de novos padrões de produtividade, eficiência e efetividade a serem observados tanto por reguladores quanto por regulados. Cabe ao regulador, portanto, avaliar o potencial competitivo de cada segmento específico de atividade econômica, delineando as condições institucionais mais eficientes para cada setor, levando em consideração os aspectos tecnológicos e de estrutura de custos existente.

1.1 Problema de pesquisa

É sabido que produtos irregulares desestruturam as relações de mercado. De um lado, eles podem pôr em risco a saúde e a segurança dos cidadãos e o meio ambiente. De outro, afetam a concorrência, uma vez que a falta de transparência quanto à qualidade ou à quantidade de produtos e serviços sendo comercializados, ou sobre o desempenho de processos produtivos, permitem que empresas menos competentes obtenham vantagens sobre as mais competentes. Isso pode afetar ainda a imagem e reputação de organizações junto a agentes financeiros, regulamentadores e investidores, entre outros. Por isso, a efetiva supervisão de mercado é fator crucial para o desempenho da economia de um modo geral. Ela é o árbitro que garante o funcionamento adequado do mercado.

No Planejamento Estratégico 2021-2023 do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO, 2021), foi estabelecido que um dos seus objetivos estratégicos é aumentar a efetividade das ações de supervisão de mercado em seu escopo regulatório. A supervisão de mercado realizada pelo Inmetro por meio dos órgãos da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) é uma atividade essencial para a efetiva implementação da regulamentação técnica tanto na metrologia legal quanto na avaliação da conformidade. Sua finalidade é coibir a presença e utilização no mercado de produtos e instrumentos de medição irregulares, ou seja, que não atendam aos requisitos dos regulamentos técnicos aplicáveis.

Segundo o Modelo Regulatório do Inmetro, publicado em 2022 (INMETRO, 2022a), a atuação do instituto deve ter como um dos seus elementos centrais as atividades de vigilância de mercado, incluindo fiscalização, utilizando-se das ferramentas adequadas de acompanhamento e de monitoramento, de maneira a assegurar o cumprimento dos objetivos regulatórios. Deve ter também uma abordagem de educação e prevenção. Além disso, utilizar avaliação de riscos para

apoio à decisão no planejamento e exercício da vigilância do mercado, incluindo a fiscalização.

O orçamento do Inmetro em 2014 foi de R\$ 883,8 milhões e em 2021 o órgão fechou o ano com um orçamento de R\$ 656,6 milhões. Tanto o Inmetro quanto a RBMLQ-I vêm tentando se adaptar ao cenário de constantes reduções de recursos financeiros (devido aos cortes no orçamento) e humanos (devido a aposentadorias de servidores e reduções nos contratos de mão de obra terceirizada). Este cenário de recursos decrescentes e demandas crescentes é bastante desafiador e exige mais do que nunca soluções estratégicas e inovadoras, focadas na otimização dos recursos disponíveis e melhorias no seu desempenho operacional.

A busca pela efetividade das ações do Estado vem ao encontro das expectativas da sociedade, diante de um cenário de recursos cada vez mais escassos e demandas crescentes. A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social (SANO E FILHO, 2013).

Segundo Costa e Castanhar (2003), os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade das ações do Estado foram assim caracterizados:

a) eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

b) eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; e

c) impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

Para atingir seu objetivo estratégico de aumentar a efetividade das ações de supervisão de mercado em seu escopo regulatório, o Inmetro definiu dois indicadores:

a) o percentual de cobertura da supervisão de mercado em regulamentação metrológica; e

b) o percentual de cobertura da supervisão de mercado em regulamentação de produtos.

O percentual de cobertura da supervisão de mercado, como o Inmetro definiu em seu plano estratégico, é um indicador muito importante para a definição da efetividade das ações de fiscalização, mas existem também outros fatores que trazem informações valiosas para uma avaliação mais completa da efetividade das ações de fiscalização. Diante deste contexto, o presente trabalho busca responder a seguinte questão: as ações de fiscalização executadas pela Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul estão sendo efetivas para a inibição de atos ilícitos envolvendo produtos e serviços sob o escopo regulatório do Inmetro?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho consiste em realizar uma avaliação da efetividade das ações de fiscalização do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul sobre os produtos e serviços que fazem parte do seu escopo regulatório.

1.2.2 Objetivos específicos

Para o alcance do objetivo geral foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a) Detalhar e analisar o processo de fiscalização executado pelo Inmetro no RS, desde a ação de fiscalização até a aplicação das penalidades;
- b) Analisar individualmente os parâmetros relacionados às ações de fiscalização do ponto de vista de sua contribuição para a efetividade do processo;
- c) Identificar pontos que necessitam de atenção para melhoria da efetividade das ações de fiscalização da Surr.

1.3 Estrutura do trabalho

Este trabalho é dividido em cinco capítulos. No primeiro, são apresentados o tema e o problema da pesquisa, assim como os objetivos (geral e específicos) e a justificativa.

No segundo capítulo, é apresentada a revisão bibliográfica conceitos de eficiência, eficácia e efetividade no setor público.

O terceiro capítulo aborda a metodologia, onde é apresentada a descrição do procedimento metodológico utilizado levantamento de informações, coleta e análise dos dados.

No quarto capítulo são apresentados os resultados obtidos com a aplicação dos procedimentos metodológicos propostos. São apresentadas a estrutura e o funcionamento do Inmetro, detalhamento e a avaliação do processo de fiscalização e do processo administrativo de aplicação de penalidades, bem como a avaliação dos indicadores sobre as ações de fiscalização da Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (Surrs).

Por fim, o quinto capítulo contém as considerações finais, onde são colocadas as conclusões do trabalho, além de sugestões para trabalhos futuros relacionados ao tema abordado.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 A administração pública gerencial

O movimento difundido no fim da década de 1980, conhecido como *New Public Management*, pode ser referenciado como o fator de difusão geral do gerencialismo e da busca por eficiência no setor público. O objetivo central é transformar os modos de gestão pública, a partir de um processo de privatizações e do uso de instrumentos de gestão privada, como a ampliação de autonomias de gestão, a sujeição de serviços públicos à lógica de competição, a instituição de entes reguladores, o controle de resultados, o gerenciamento intensivo das políticas públicas, a busca da transformação de uma cultura formalista e burocratizante em uma cultura de flexibilidade e inovação (NETO, 2017).

Segundo Sanabio, Santos e David (2013), a chamada administração pública gerencial constitui um modelo de gestão que consiste, fundamentalmente, na busca de incorporação, pela área pública, de uma maior racionalidade gerencial. Trata-se de um conjunto de medidas direcionadas para o aumento da eficiência e a elevação da produtividade das organizações estatais, valendo-se, para tanto, de mecanismos e técnicas já consagrados na gestão empresarial.

As bases da administração pública gerencial contemplam o foco em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos. As inovações introduzidas por ela no aparato estatal foram a descentralização de processos e a delegação de poder.

A ênfase em resultados, orientação central das organizações privadas, despertou a necessidade de avaliações de desempenho que exigiram: a delimitação das áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas-chave de cada agência).

O foco no cidadão-consumidor buscou direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários, em detrimento dos interesses da própria burocracia. Essa orientação implica em tratá-los como contribuintes e como co-formuladores de políticas públicas, que esperam da gestão eficiência e responsabilização política.

A administração pública moderna passa a se comprometer com a eficiência, a eficácia, a qualidade e as demandas do cidadão, fazendo com que a gestão burocrática se transforme em administração gerencial.

Segundo Klering e Porsse (2014), o Estado abandona, então, o modelo de provedor e executor exclusivo para assumir o de coordenador, promotor e fiscalizador de serviços, sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado e articulado entre os diferentes âmbitos e esferas de governo, incluindo, também, parcerias com outras organizações do setor público, social e privado, assim como instituições sociais diversas e a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo tornam-se sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e descentralizada, mais próxima dos cidadãos.

2.2 Regulação e fiscalização

Conforme já foi mencionado na seção anterior, a atividade regulatória do Estado corresponde ao estabelecimento de regras e exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos. Ela compreende uma parcela essencial e significativa das atividades estatais, que, todavia, deve ser utilizada apenas quando necessária, uma vez que ocasiona custos e gera riscos.

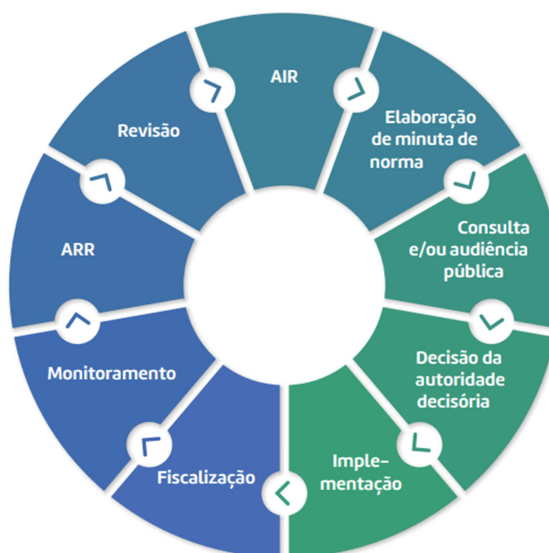
Regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado e se refere, em sentido geral, aos instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) de que dispõe o governo para estabelecer obrigações que devem ser cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

O ciclo regulatório é composto por etapas que podem ser descritas sumariamente em Análise de Impacto Regulatório (AIR); elaboração de minuta de norma, consulta e/ou audiência pública, decisão da autoridade decisória, implementação, fiscalização, monitoramento, Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e revisão. A Figura 2.1 apresenta graficamente as etapas do ciclo regulatório.

O ciclo regulatório é utilizado para reforçar o aspecto de integração e continuidade entre as diferentes etapas da vida de uma regulação. Embora a sequência seja importante, na prática, algumas das etapas costumam ocorrer de

forma concomitante, estendendo-se por outras etapas, como pode ser o caso da participação social, fiscalização e monitoramento.

Figura 2.1 – Ciclo regulatório.



Fonte: Ministério da Economia (2022, p. 14).

Nesse contexto, a etapa de fiscalização em um sentido amplo, compreende as diferentes atividades desempenhadas por órgãos e entidades públicas cujo objetivo é promover o cumprimento das regulações e alcançar os resultados pretendidos. Dentre essas atividades, destacam-se vistorias, coleta e análise de informações, orientações e prevenção, aplicação de multas, dentre outras.

2.3 Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública

Segundo Schmitt (2015), o paradigma da administração pública, onde o papel preponderante do Estado é o de executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, começa a ser superado pelo de governança pública, o qual baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Assim, a orientação para resultados é um dos fundamentos desse novo paradigma, pois uma boa gestão é aquela que obtém resultados e que atendam as necessidades, demandas e expectativas dos diversos cidadãos.

O termo “desempenho” pode ser considerado como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. O desempenho ótimo é obtido por meio da eficiência, eficácia e efetividade.

Segundo o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (BRASIL, 2021), a eficiência, a eficácia e a efetividade podem ser assim definidas:

a) Eficiência: desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente do alcance dos impactos desejados.

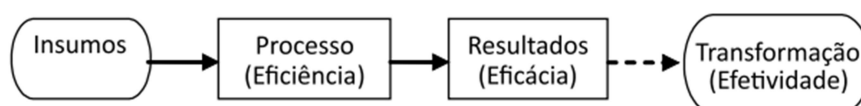
b) Eficácia: desempenho com relação ao alcance dos resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de alcançar as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

c) Efetividade: desempenho com relação ao alcance dos objetivos ou impactos pretendidos. Uma ação efetiva é aquela capaz de alcançar os objetivos ou impactos finais desejados, independentemente dos custos envolvidos ou do atingimento das metas planejadas.

Segundo Sano e Filho (2013), a temática da avaliação é bastante ampla, com isso a necessidade de delimitação dos principais critérios que se deseja estudar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na etapa de avaliação. Quando se trata da administração pública, os critérios mais usados são os de eficiência, eficácia e efetividade.

Jannuzzi e Patarra (2006, citado por Sano e Filho, 2013), destacam a importância do monitoramento dos programas segundo o raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser realizado conforme ilustrado na Figura 2.2, inclusive para os insumos envolvidos, avaliando sua influência em cada uma das três etapas.

Figura 2.2: Fluxograma da avaliação.



Fonte: Adaptado de Sano e Filho (2013, p. 39).

A avaliação do desempenho funciona como um sistema de entradas, saídas e resultados, que transforma recursos (*inputs*) em produtos (*outputs*) e resultados (*outcome*). No caso, a eficiência corresponde aos insumos e meios empregados para a realização de determinado processo (*inputs*), tais como, recursos financeiros, materiais e pessoas e, estão relacionados ao esforço de execução desse processo. A eficácia diz respeito aos produtos (*outputs*) gerados, sob os aspectos quantitativos e qualitativos do processo. A efetividade trata do alcance dos resultados (*outcome*) finais desejados, a razão da realização do processo e o impacto gerado por ele. A eficiência e a eficácia são caminhos a serem percorridos para a obtenção da efetividade (Schmitt, 2015).

De acordo com Frasson (2001), a avaliação de efetividade é imprescindível na medida em que o projeto pode estar alcançando seus objetivos (eficácia) e os recursos podem estar sendo aplicados adequadamente (eficiência), sem que o projeto esteja respondendo às necessidades ou provocando mudanças reais no público-alvo (efetividade). Daí a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos.

Somente a avaliação de efetividade torna possível estabelecer uma relação de causalidade entre as ações do projeto e o resultado final, além de permitir verificar se este resultado teria sido o mesmo na ausência do projeto. É a efetividade que irá revestir a avaliação de validade interna, termo este que estabelece até que ponto os resultados podem ser atribuídos corretamente à intervenção. Sano e Filho (2013) destacam que a avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para avaliação e monitoramento dos recursos aplicados. Faz-se necessário, portanto, o desenvolvimento de um conjunto harmônico e sistemático de indicadores que abranjam eficiência, eficácia e efetividade e suas inter-relações.

Segundo Draibe (2001, p. 24, *apud* LAUX, 2021), a autora separa o conceito de efetividade em dois grupos a partir dos indicadores de pesquisa que cada um pode desenvolver, sendo assim, apresenta a efetividade social e a efetividade institucional.

a) Efetividade social: capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo.

b) Efetividade institucional: Remete às afetações provocadas pelo programa sobre as organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação. (...) tais como os de capacidade institucional, aprendizagem institucional ou os referentes a hábitos ou comportamentos culturais das organizações, todos eles remetendo, afinal, às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas.

2.4 Indicadores para avaliação da efetividade de processos

Segundo Schmitt (2015), uma forma de avaliar o desempenho das ações de fiscalização e, por conseguinte, o desempenho da administração pública, é por meio de indicadores. Esse procedimento é relevante na medida em que serve como instrumento para controle, verificação e mensuração da eficiência, eficácia e efetividade e, por permitir uma comparação simplificada entre situações, locais ou períodos de tempo distintos com os atuais. Além disso, os indicadores são aplicados na área ambiental como ferramenta para a tomada de decisão e para a avaliação de políticas públicas.

Sob o ponto de vista gerencial, os indicadores podem ser de eficiência, de eficácia e de efetividade. Indicadores de eficiência medem a proporção de recursos consumidos com relação às saídas dos processos (produtos). Em geral, contrapõem recursos utilizados e resultados obtidos e são expressos como custo/eficácia ou custo/benefício. O seu foco é o processo. Indicadores de eficácia medem o grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos/impactos implicados. Estes indicadores expressam, em geral, a quantidade absoluta ou relativa da meta atingida. O foco recai sobre os produtos. Por último, os indicadores de efetividade medem o grau de modificação da situação-problema (desafio) que deu origem à ação. Assim, focalizam nos resultados.

Lemos (2009) afirma haver um consenso de que todo monitoramento e avaliação baseiam-se em indicadores que auxiliam nas tomadas de decisão, permitindo um melhor desempenho, a formulação de um orçamento mais racional e uma prestação de contas mais clara e objetiva. Sobre a efetividade, o autor também conclui que, ao considerá-la como um dos aspectos medidos pelo modelo proposto, permite-se um aumento do controle social decorrente da possibilidade de avaliação

do desempenho organizacional. Para que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público, porém, faz-se necessária a disponibilização destas informações de forma fácil e inteligível, caso contrário sua participação será cerceada (SANO E FILHO, 2013).

Relativamente à efetividade, é destacada a dificuldade de vinculação da política pública à mudança ocorrida. Por isso, o grande desafio relacionado a este indicador reside na obtenção de dados válidos que informem o alcance dos resultados e seu impacto social. Por isso é desejável a opinião da população atendida pelo programa, por fornecer indícios da efetividade social. Além disso, advertem ser questionável a utilização de indicadores sintéticos na avaliação da efetividade social, posto que, por combinarem várias medidas, não é possível vincular uma transformação específica como efeito direto de um determinado programa (SANO E FILHO, 2013).

Contudo, a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos. Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” por meio da combinação de múltiplas medições dele, não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou o efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação (JANUZZI, 2005).

2.5 O Inmetro

O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) é uma autarquia federal, vinculada à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), do Ministério da Economia (ME). O Instituto atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) (INMETRO, 2022b).

Objetivando integrar uma estrutura sistêmica articulada, o Sinmetro, o Conmetro e o Inmetro foram criados pela Lei 5.966, de 11 de dezembro de 1973 (BRASIL, 1973), cabendo a este último substituir o então Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM) e ampliar significativamente o seu raio de atuação a serviço da

sociedade brasileira. No âmbito de sua ampla missão institucional, o Inmetro objetiva fortalecer as empresas nacionais, aumentando sua produtividade por meio da adoção de mecanismos destinados à melhoria da qualidade e da segurança de produtos e serviços.

Segundo a Lei n.º 9.933/1999 (BRASIL, 1999), o Inmetro é competente para:

I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro;

II - elaborar e expedir regulamentos técnicos que disponham sobre o controle metrológico legal, abrangendo instrumentos de medição;

III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal;

IV - exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal, abrangendo os seguintes aspectos: segurança; proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; proteção do meio ambiente; e prevenção de práticas enganosas de comércio.

V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por competência que lhe seja delegada;

VI - atuar como órgão acreditador oficial de organismos de avaliação da conformidade;

VII - registrar objetos sujeitos a avaliação da conformidade compulsória, no âmbito de sua competência;

VIII - planejar e executar atividades de pesquisa, ensino e desenvolvimento científico e tecnológico em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins;

IX - prestar serviços de transferência tecnológica e de cooperação técnica voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em metrologia, avaliação da conformidade e áreas afins;

X - prestar serviços visando ao fortalecimento técnico e à promoção da inovação nas empresas nacionais;

XI - produzir e alienar materiais de referência, padrões metrológicos e outros produtos relacionados;

XII - realizar contribuições a entidades estrangeiras congêneres, cujos interesses estejam amparados em acordos firmados entre si ou entre os respectivos países, como uma única ação;

XIII - designar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de caráter técnico nas áreas de metrologia legal e de avaliação da conformidade, no âmbito de sua competência regulamentadora;

XIV - atuar como órgão oficial de monitoramento da conformidade aos princípios das boas práticas de laboratório;

XV - conceder bolsas de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de tecnologia, de produto ou de processo, de caráter contínuo, diretamente ou por intermédio de parceria com instituições públicas ou privadas;

XVI - estabelecer parcerias com entidades de ensino para a formação e especialização profissional nas áreas de sua atuação, inclusive para programas de residência técnica;

XVII - anuir no processo de importação de produtos por ele regulamentados que estejam sujeitos a regime de licenciamento não automático ou a outras medidas de controle administrativo prévio ao despacho para consumo; e

XVIII - representar o País em foros regionais, nacionais e internacionais sobre avaliação da conformidade.

O Inmetro trabalha para a prosperidade econômica e o bem-estar da sociedade brasileira basicamente de duas maneiras: De um lado, fornecendo apoio tecnológico às empresas e outras organizações brasileiras, com foco na sua produtividade e competitividade. De outro lado, o Inmetro trabalha para estabelecer e assegurar o fornecimento de informações relevantes e confiáveis a respeito das medidas e das características técnicas de produtos, insumos e serviços, com foco na eficiência dos mercados nacionais. Esses dois grandes eixos de atuação articulam-se em torno da sua missão, que é “viabilizar soluções de infraestrutura da qualidade que adicionem confiança, qualidade e competitividade aos produtos e serviços disponibilizados pelas organizações brasileiras, em prol da prosperidade econômica e bem-estar da nossa sociedade” (INMETRO, 2021)

Segundo o Modelo Regulatório do Inmetro, publicado em 2022 (INMETRO, 2022a), a atuação do instituto deve ter como um dos seus elementos centrais as atividades de vigilância de mercado, incluindo fiscalização, utilizando-se das ferramentas adequadas de acompanhamento e de monitoramento, de maneira a

assegurar o cumprimento dos objetivos regulatórios. Deve ter também uma abordagem de educação e prevenção. Além disso, utilizar avaliação de riscos para apoio à decisão no planejamento e exercício da vigilância do mercado, incluindo a fiscalização. O novo modelo regulatório do Inmetro possui prazo de cinco anos para a implementação e no período de transição, as áreas do Inmetro devem promover ações para a adoção e implementação do estabelecido no referido modelo regulatório em todos os seus processos regulatórios, inclusive na edição de novos atos normativos.

Ainda segundo o Plano Estratégico do Inmetro, a grande novidade da época em que vivemos é a rapidez com que a tecnologia se torna disponível para as pessoas comuns graças a fatores como capacidade de processamento de dados, interconectividade e a rapidez de transmissão de dados. Este fenômeno recebeu o nome Indústria 4.0, mas de maneira mais ampla pode-se chamar de Sociedade 4.0, pois afeta não apenas a forma como se produz, mas também a forma como se consome. A sociedade passa por uma intensa mudança que afeta as instituições, que precisam se transformar para acompanhar o ritmo das mudanças provocadas pelos novos paradigmas e se manter efetivas, garantindo que continuem perenes no tempo.

Nesse contexto, o Plano de Transformação Digital do Inmetro (INMETRO, 2022f), traz como objetivos a transformação dos serviços por meio do uso de tecnologias digitais, a unificação de canais digitais, a promoção da integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais, a concessão de acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, a oferta de meio de avaliação de satisfação padronizado ao cidadão e a realização de pesquisa de experiência com os usuários para os serviços públicos.

2.5.1 A Surrs

A Superintendência do Rio Grande do Sul (Surrs) é uma unidade descentralizada do Inmetro e foi criada a partir de estrutura regimental aprovada através do Decreto n.º 5.842, de 13 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). De acordo com a Portaria n.º 02, de 04 de janeiro de 2017 (MDIC, 2017), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que aprova o Regimento Interno do Inmetro, compete à Surrs:

- a) Desempenhar as atribuições legais da Autarquia em suas respectivas circunscrições;
- b) Atuar no apoio ao desenvolvimento das atividades delegadas à RBMLQ-I nas suas execuções orçamentárias e financeiras; e
- c) Cumprir as diretrizes e determinações emanadas pela Presidência do Inmetro.

2.6 O poder de polícia administrativa do Inmetro

De acordo com Schmitt (2015), a vida em sociedade obriga o Estado a disciplinar a interação entre as pessoas por meio de regras que irão guiar suas condutas, exigindo-lhes que façam ou deixem de fazer algo e, atribuindo responsabilidades, direitos e obrigações em prol do interesse coletivo. Assim, dentre as diversas funções do Estado está a do poder de polícia.

Ainda segundo o autor, o poder de polícia representa a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado, ou seja, é a atividade do Estado que limita o exercício de direitos individuais em prol do bem comum. No ordenamento jurídico, parece ser consensual entre a maioria dos doutrinadores brasileiros o conceito de poder de polícia administrativa abstraído do Código Tributário Nacional, que considera poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A Lei n.º 9.933, de 20 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999) é a principal ferramenta que o Inmetro e os órgãos que compõem a RBMLQ-I possuem para exercerem suas atividades, pois é ela que determina quais as competências do Inmetro e quais os poderes que a autarquia tem sobre os produtos por ela regulamentados, instituindo, inclusive o poder de polícia administrativa e as penalidades a serem imputadas aos infratores.

Segundo a referida Lei, o Inmetro é competente para exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa nas áreas de metrologia legal e nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal. Constituirá infração a ação ou omissão contrária a qualquer das obrigações instituídas pela referida Lei e pelos atos expedidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e pelo Inmetro sobre metrologia legal e avaliação da conformidade compulsória, nos termos do seu Decreto regulamentador.

De acordo com a Resolução Conmetro n.º 08/2006 (CONMETRO, 2006), toda vez que constatada infração à Lei n.º 9.933/1999, ao seu regulamento ou aos atos normativos instituídos pelo Conmetro e pelo Inmetro, o agente autuante deve lavrar auto de infração que por sua vez dará origem ao processo administrativo. Segundo Schmitt (2015), atribui-se no nome do processo administrativo sancionador ao rito da administração pública em prover a responsabilização administrativa ao administrado decorrente de suas condutas e atividades que transgrediram as normas, cabendo a ele a aplicação de sanções previstas em Lei. Cabe ao Inmetro ou ao órgão ou entidade que detiver delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações e aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes penalidades:

- a) Advertência;
- b) Multa;
- c) Interdição;
- d) Apreensão;
- e) Inutilização;
- f) Suspensão do registro de objeto; e
- g) Cancelamento do registro de objeto.

Atualmente, a RBMLQ-I, presente em cada estado, através de 23 órgãos estaduais, 1 órgão municipal e 2 superintendências do Inmetro, é responsável pela execução das políticas e procedimentos expedidos pelo Inmetro nas áreas de metrologia legal e avaliação da conformidade. No Rio Grande do Sul, as atribuições do Inmetro são executadas pela Superintendência do Rio Grande do Sul (SurrS), criada a partir de estrutura regimental aprovada através do Decreto n.º 5.842, de 13 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). Os processos finalísticos da SurrS se concentram basicamente em atividades ligadas à metrologia legal e avaliação da conformidade.

2.6.1 Metrologia Legal

Conforme já exposto na seção 2.5, o Inmetro é competente para exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa nas áreas de metrologia legal. Segundo o Inmetro (INMETRO, 2022c), a Organização Internacional de Metrologia Legal (OIML) descreve o termo “metrologia legal” como parte da metrologia que trata das unidades de medida, métodos de medição e instrumentos de medição em relação às exigências técnicas e legais obrigatórias, as quais têm o objetivo de assegurar uma garantia pública do ponto de vista da segurança e da exatidão das medições.

Ainda segundo o Inmetro (INMETRO, 2022c), a metrologia legal permeia todos os níveis e setores de uma nação desenvolvida. Durante a sua vida as pessoas terão contato com um grande número de instrumentos de medição sujeitos a regulamentação metrológica. As ações governamentais no campo da metrologia legal objetivam, por um lado, a disseminação e manutenção de medidas e unidades harmonizadas, e de outro, a supervisão e exame de instrumentos e métodos de medição.

O principal objetivo estabelecido legalmente no campo econômico é proteger o consumidor enquanto comprador de produtos e serviços medidos, e o vendedor, enquanto fornecedor destes. A exatidão dos instrumentos de medição, especialmente em atividades comerciais, dificilmente pode ser conferida pela segunda parte envolvida, e que não possui meios técnicos para fazê-lo. Em geral os instrumentos de medição estão na posse de um dos parceiros comerciais o qual tem acesso a eles, mesmo na ausência da outra parte. É tarefa do controle metrológico legal estabelecer adequada transparência e confiança entre as partes, com base em ensaios imparciais.

Atualmente, não só atividades no campo comercial são submetidas à supervisão governamental em países desenvolvidos, mas também, instrumentos de medição usados em atividades oficiais, no campo médico, na fabricação de medicamentos, bem como nos campos de proteção ocupacional, ambiental e da radiação são submetidos, obrigatoriamente, ao controle metrológico legal. A exatidão das medições assume especial importância no campo médico face aos vários efeitos negativos que resultados de menor confiabilidade podem provocar à

saúde humana. A credibilidade da medição é, portanto, especialmente necessária onde quer que exista conflito de interesse, ou onde quer que medições incorretas levem a riscos indesejáveis aos indivíduos ou à sociedade.

A metrologia legal originou-se da necessidade de assegurar um comércio justo e uma de suas mais importantes contribuições para a sociedade é o seu papel de aumentar a eficiência no comércio mantendo a confiança nas medições e reduzindo os custos das transações. A metrologia legal atende tais necessidades, principalmente através dos chamados Regulamentos Técnicos Metrológicos (RTM), os quais são implementados para assegurar um nível adequado de credibilidade nos resultados de medição. Em todas as suas aplicações, a metrologia legal cobre unidades de medida, instrumentos de medição e outras matérias tais como os produtos pré-medidos ou pré-embalados.

2.6.1.1 Instrumentos de medição

Segundo o Inmetro (INMETRO, 2022d), com respeito aos instrumentos de medição, a metrologia legal especifica exigências de desempenho, procedimentos de verificação, meios para assegurar a correta utilização das unidades de medida legalmente definidas e prescrições obrigatórias para uso. Os regulamentos estabelecem as unidades de medida autorizadas, as exigências técnicas e metrológicas, as exigências de marcação, as exigências de utilização e o controle metrológico, a que devem satisfazer os fabricantes, importadores e detentores dos instrumentos de medição a que se referem.

A elaboração da regulamentação se baseia geralmente nas recomendações da OIML, à qual o Brasil está filiado como país membro, e na colaboração dos fabricantes dos instrumentos de medição envolvidos, representados por suas entidades de classe, e entidades representativas dos consumidores, que tornam este processo de elaboração de regulamentos mais participativo, representativo e transparente. A regulamentação técnica metrológica do Inmetro abrange medições no campo das principais grandezas, notadamente no que diz respeito aos instrumentos utilizados na determinação de massa, volume, comprimento, temperatura e energia.

2.6.1.2 *Produtos pré-embalados*

De acordo com o Inmetro (INMETRO, 2022e), a regulamentação técnica de produtos pré-embalados visa a padronização das quantidades em que são comercializados os produtos medidos sem a presença do consumidor, bem como as tolerâncias admitidas na sua comercialização. Suplementarmente estabelece ainda regras para correta indicação e posicionamento das indicações quantitativas nas embalagens em geral, referindo-se também à inserção de vales brindes ou anexação externa de brindes às embalagens.

2.6.2 Avaliação da Conformidade

Em relação à avaliação da conformidade, a competência legal do Inmetro tem caráter residual. Ou seja, sua atuação se dá nas esferas em que não há órgão regulamentador competente. Segundo o Inmetro (INMETRO, 2022f) a avaliação da conformidade é o processo sistematizado, acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou ainda um profissional, atende a requisitos pré-estabelecidos em normas e regulamentos técnicos com o menor custo para a sociedade.

A atividade de avaliação da conformidade começou no Brasil, de forma estruturada, na década de 80. Transporte de cargas perigosas, segurança veicular e capacetes de motociclistas foram alguns dos primeiros produtos e serviços a terem sua conformidade avaliada. Em sua fase inicial, as certificações eram conduzidas pelo Inmetro, mas a partir de 1992, passaram a ser conduzidas por organismos e laboratórios acreditados pelo Inmetro. Atualmente, são mais de 250 famílias de produtos e serviços no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC). O SBAC é um subsistema do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) e o Inmetro, como o órgão executivo central do Sinmetro, é o gestor dos programas de avaliação da conformidade bem como o órgão oficial brasileiro de acreditação.

Cabe ao Inmetro o difícil papel de harmonizar os diferentes interesses dos diversos segmentos da sociedade. Por esse motivo, os estudos de viabilidade técnica, o desenvolvimento, a implantação assistida e aperfeiçoamento devem ser conduzidos segundo princípios básicos que propiciem a indispensável credibilidade

aos programas. São eles: confidencialidade; imparcialidade; isenção; acessibilidade (a todos os interessados e com igual tratamento); transparência; independência; divulgação; educação e conscientização dos diferentes segmentos da sociedade (toda a documentação do SBAC deve estar disponível para o público em geral).

Ainda segundo o Inmetro (INMETRO, 2022f), são observados no desenvolvimento dos programas de avaliação da conformidade de produtos, processos ou serviços, os preceitos do Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio, da Organização Mundial do Comércio (OMC). A observância de tais princípios é essencial para que consumidores, setores produtivos e reguladores tenham confiança nos programas de avaliação da conformidade dos produtos, processos e serviços, na medida em que não criem dificuldades desnecessárias ao comércio. Cabe, por fim, destacar que a observância de tais princípios é essencial para que o Brasil obtenha o reconhecimento de seus programas de avaliação da conformidade junto aos devidos fóruns internacionais, adotando-se para isto as práticas, normas e guias internacionais.

No Brasil, são praticados os tradicionais mecanismos de avaliação da conformidade, sendo que, uma metodologia especialmente desenvolvida, que leva em consideração as ferramentas de análise de risco, e tomando como base aspectos legais, ambientais, sociais, técnicos e econômico-financeiros, seleciona mecanismos de avaliação da conformidade disponíveis no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade o mais adequado às especificidades de cada produto. São eles: Certificação, Declaração do Fornecedor, Etiquetagem, Inspeção e Ensaio.

2.7 Infrações e sanções administrativas

Segundo Motta e Gabardo (2020), a aplicabilidade do Código de Processo Civil aos processos administrativos não é somente uma necessidade metodológica e pragmática que objetiva sanar as lacunas existentes no âmbito do direito administrativo. É, antes, sobretudo, uma exigência de garantia do devido processo legal porque um ordenamento jurídico incompleto e lacunoso, que não responda às garantias fundamentais viola, frontalmente, o princípio do devido processo legal e mais especificamente macula o princípio da segurança jurídica. Um estatuto jurídico

incompleto é inseguro, ineficiente e injusto porque não consegue atender às demandas dos administrados.

A relevância do devido processo legal no direito constitucional se estende, pragmaticamente, ao direito administrativo em geral e ao processo administrativo em particular. Neste sentido, a Lei n.º 9.784/1999 (BRASIL, 1999) estabeleceu normas fundamentais sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta a visar, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

A Resolução Conmetro n.º 08/2006 (CONMETRO, 2006) dispõe sobre o regulamento administrativo para processamento e julgamento das infrações nas atividades de natureza metrológica e da avaliação da conformidade de produtos, de processos e de serviços, referente aos processos administrativos instaurados pelo Inmetro ou órgãos da RBMLQ-I.

O Inmetro utiliza de medidas administrativas para coibir ilícitos em suas áreas de atuação e a aplicação de multa é a mais utilizada juntamente com a retirada dos produtos irregulares do mercado. De acordo com a Lei 9.933/1999 (BRASIL, 1999b), a pena de multa, imposta pelo Inmetro mediante procedimento administrativo, poderá variar de R\$ 100,00 (cem reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para a gradação da pena, a autoridade competente deverá considerar os seguintes fatores: a gravidade da infração, a vantagem auferida pelo infrator, a condição econômica do infrator e seus antecedentes, o prejuízo causado ao consumidor, a repercussão social da infração. A reincidência do infrator, a constatação de fraude, o fornecimento de informações inverídicas ou enganosas são circunstâncias que agravam a infração, já a primariedade do infrator e a adoção de medidas pelo infrator para minorar os efeitos do ilícito ou para repará-lo são circunstâncias que atenuam a infração.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

Segundo Winques (2022), importante conhecer os diferentes tipos de estudo por critérios como área de conhecimento, finalidade, objetivos e formas de abordagem. De acordo com os critérios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o presente estudo está focado área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas, onde se encontra a subárea da Administração Pública. Em termos de finalidade, o presente estudo se encaixa na pesquisa aplicada, pois permite adquirir conhecimentos para aplicações práticas, dirigidos a soluções de problemas que ocorrem na realidade.

Quanto aos objetivos, o trabalho apresenta características tanto exploratórias como descritivas. É exploratória, pois gera pistas que possibilitam definir o melhor o problema, as decisões e as opções metodológicas relativas à fase da pesquisa sistemática. Permite compreender a real importância do problema, bem como o estágio em que se encontram as informações sobre o tema de pesquisa. E é descritiva, pois descreve as características de determinado processo ou o estabelecimento de relações entre variáveis, buscando ainda determinar a natureza desta relação, utilizando de coleta de dados por meio de levantamentos ou observações sistemáticas do problema. Em relação à forma de abordagem, o presente estudo possui características tanto qualitativas quanto quantitativas, seguindo o método de pesquisa-ação.

Segundo Winques (2022), a pesquisa-ação é um método de pesquisa social na qual o pesquisador detecta um problema em seu meio social ou laboral e busca, junto com outros atores, uma solução. Utilizada quando há interesse coletivo na resolução de um problema, pesquisadores e participantes se envolvem no trabalho de pesquisa de modo participativo ou cooperativo. Existe colaboração entre pesquisador e as pessoas envolvidas nos problemas que ensejam o estudo, onde as pessoas participam ativamente de várias fases da pesquisa, como identificação do problema, coleta e análise de dados e, finalmente, proposição de soluções.

A pesquisa-ação busca superar lacunas entre teoria e prática. Guido Irineu Engel (2000, p. 182, *apud* WINQUES, 2022) avalia essa metodologia como um tipo de pesquisa participante engajada, visto que “procura unir a pesquisa à ação ou

prática, isto é, desenvolver o conhecimento e a compreensão como parte da prática”. Na mesma linha, David Tripp (2005, p. 446, *apud* WINQUES, 2022) observa que a pesquisa-ação envolve qualquer processo que percorra “um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela”. Boa parte dos processos de melhora segue o mesmo ciclo: “começa com a identificação do problema, o planejamento de uma solução, sua implementação, seu monitoramento e a avaliação de sua eficácia”. É importante salientar que na pesquisa-ação, frequentemente, os dados são produzidos e coletados mediante observação, a partir dos efeitos de uma mudança de prática antes, durante e depois da implementação.

3.2 Universo do estudo

O presente trabalho foi realizado tendo como base a atuação da Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (SurrS). O Estado do RS possui uma população estimada em 11,46 milhões de habitantes em uma área de 281,7 mil km², composto por 497 municípios e possui a quarta maior receita orçamentária dentre os Estados brasileiros, com R\$ 66,4 bilhões (IBGE, 2022).

3.3 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica tem o objetivo de identificar as publicações sobre o tema, e foi elaborada a partir de material já publicado, escrito e divulgado eletronicamente a respeito do assunto, permitindo levantar informações de forma ampla. O desenvolvimento da pesquisa bibliográfica compreendeu as seguintes fases: identificação: reconhecimento do assunto pertinente ao tema a ser pesquisado (levantamento das fontes de referências, bibliografias); localização: consulta a sistemas de bancos de dados; e compilação: reunião de forma sistematizada de referências.

3.4 Coleta de dados

No presente estudo foram utilizados dados coletados de fontes preexistentes, mediante pesquisa principalmente em bancos de dados públicos disponibilizados na

internet e também dados extraídos do sistema informatizado utilizado na Surr. Para possibilitar uma análise do histórico foram coletados dados referentes aos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019. Os anos de 2020 e 2021 não foram analisados devido ao fato da situação de calamidade pública ocasionada pelo Coronavírus ter afetado significativamente as atividades de fiscalização executadas pelas equipes da Surr, pois são executadas presencialmente.

3.5 Tratamento dos dados

Os dados foram tratados de maneira quantitativa utilizando planilhas eletrônicas para verificar os resultados gerados do ponto de vista da efetividade das ações ao longo do período estudado.

De modo a perceber mais claramente os impactos das ações buscou-se utilizar indicadores mais específicos.

3.6 Análise dos resultados

Na análise da efetividade da fiscalização da Surr foi considerado um conjunto de indicadores. Em síntese, tal procedimento metodológico consiste em analisar os produtos das ações fiscalizatórias e os resultados obtidos em função do objetivo principal da fiscalização (a conformidade aos regulamentos). A comparação ocorre por meio dos indicadores de saída e indicadores de resultados.

3.6.1 Indicadores utilizados no estudo

Os indicadores de saída correspondem às medidas quantitativas e qualitativas de atividades, produtos de trabalho ou ações, como, por exemplo, autos de infração lavrados, alvos fiscalizados, etc. Vislumbra-se que os indicadores de saída podem representar a eficácia da fiscalização da Surr. Eles estão relacionados aos resultados produzidos pelos recursos da organização governamental. Portanto, indicadores de entrada e saída estão relacionados às ações que o Estado tem governabilidade. Por último, os indicadores de resultado correspondem à mensuração dos efeitos decorrentes dos indicadores de saída. Conforme temporalidade desses efeitos são classificados em (SCHMITT, 2015):

a) Indicadores de resultado imediato: tratam da mensuração do efeito daqueles que foram atingidos pelos indicadores de saída, como, por exemplo, no ato da fiscalização ao constatar uma irregularidade o agente fiscalizador reprova, notifica, interdita ou apreende o instrumento ou produto irregular, além de orientar o fiscalizado sobre a não conformidade identificada para que ele busque corrigir imediatamente.

b) Indicadores de resultado intermediário: tratam da mensuração do progresso no alcance de resultados finais, tais como mudanças de comportamento, conhecimento ou condições que resultem de atividades programáticas. Essas alterações estão associadas com o resultado final, ou são necessárias para este. Por exemplo, o controle do mercado mediante os mecanismos previstos legalmente, o que caracterizaria o cumprimento das normas emitidas pelo Inmetro. Tal circunstância contribuiria para o resultado final, ou seja, a conformidade aos regulamentos.

c) Indicadores de resultado final: tratam da mensuração dos resultados finalísticos legítimos da fiscalização, no caso, o controle do mercado de produtos e serviços que são objeto de regulamentação pelo Inmetro, buscando o ideal que é a taxa zero de não conformidades.

Os indicadores de resultado servirão como parâmetro para avaliar se há ou não efetividade da fiscalização. Dessa forma, os indicadores que foram utilizados no presente estudo estão apresentados a seguir.

3.6.1.1 Índice de cobertura geográfica (ICG)

As atividades de fiscalização executadas pelas equipes da Surrs são, em sua maioria, presenciais e realizadas nos estabelecimentos onde os produtos estão sendo comercializados ou onde os instrumentos de medição estão instalados e sendo utilizados. Assim, este indicador serve para avaliar o percentual de municípios que foram visitados pelas equipes de fiscalização do Surrs. Sendo que o Rio Grande do Sul possui um total de 497 municípios o índice de cobertura de geográfica (ICG) pode ser calculado de acordo com a seguinte equação:

$$ICG = \frac{\text{Quantidade de municípios visitados}}{497} \times 100$$

3.6.1.2 *Índice de empresas autuadas (IEA)*

Durante o processo de fiscalização, as empresas que estiverem apresentando alguma não conformidade em relação a algum ato normativo expedidos pelo Inmetro serão autuadas. Essa autuação pode resultar em alguma penalidade prevista na legislação, conforme visto nos capítulos anteriores. Dessa forma, este indicador serve para avaliar o percentual de empresas que foram autuadas perante o total de empresas que foram fiscalizadas pelas equipes da Surrs. O índice de autuações (IEA) pode ser calculado de acordo com a seguinte equação:

$$IEA = \frac{\text{Quantidade de empresas autuadas}}{\text{Total de empresas fiscalizadas}} \times 100$$

3.6.1.3 *Índice de multas aplicadas (IMA)*

Conforme visto no Capítulo 2.6, cabe ao Inmetro ou ao órgão ou entidade que detiver delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações e aplicar as penalidades previstas na Lei n.º 9.933/1999. Como a multa é uma das penalidades previstas, o índice de multas aplicadas tem por objetivo avaliar o percentual de multas que são aplicadas pela Surrs em relação ao total de processos administrativos abertos no período, e pode ser calculado da seguinte forma:

$$IMA = \frac{\text{Quantidade de multas aplicadas}}{\text{Total de processos administrativos abertos}} \times 100$$

3.6.1.4 *Índice multas pagas (IMP)*

A penalidade de multa é aplicada às empresas que foram responsáveis pela irregularidade identificada durante a fiscalização. Ao pagar a multa, a empresa acaba acatando a decisão e assume a responsabilidade. Ocorre que nem todas as multas são pagas e com isso a reparação do dano causado à sociedade acaba não sendo realizado. O IMP indica o percentual de multas que foram efetivamente pagas em relação ao total de multas aplicadas, e pode ser calculado com a equação abaixo.

$$\text{IMP} = \frac{\text{Quantidade de multas pagas}}{\text{Total de multas aplicadas}} \times 100$$

3.6.1.5 *Índice de empresas reincidentes (IER)*

O índice de empresas reincidentes (IER) indica o percentual de empresas reincidentes em relação ao total de empresas que sofreram algum tipo de penalidade. É um indicador que demonstra se as empresas que foram autuadas de fato tomaram medidas para se adequar aos regulamentos expedidos pelo Inmetro.

$$\text{IER} = \frac{\text{Quantidade de empresas reincidentes}}{\text{Total de empresas penalizadas}} \times 100$$

O autuado é considerado reincidente, quando, no prazo de até 02 (dois) anos do trânsito em julgado de apenação anterior, cometer nova infração à legislação, mesmo que não idêntica à anterior, cujo cumprimento cabe ao Inmetro fiscalizar.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Avaliação do processo de fiscalização

4.1.1 O processo de fiscalização da SurrS

De acordo com a Portaria Inmetro n.º 101/2016 (INMETRO, 2016), que estabelece a estrutura organizacional da SurrS compete ao Grupo de Gestão Técnica (Getec):

a) coordenar as atividades que envolvem os laboratórios que compõem a estrutura da SurrS;

b) planejar, coordenar e executar os processos inerentes à verificação e fiscalização de instrumentos de medição e de produtos pré-embalados na SurrS;

c) planejar, coordenar e fomentar a execução dos processos inerentes às atividades da avaliação da conformidade na SurrS;

d) planejar, coordenar e fomentar a execução das atividades inerentes ao controle metrológico de Permissionárias, devidamente autorizadas a executar manutenção e/ou reparo em instrumentos de medição e/ou medidas materializadas;
e

e) planejar e controlar a rastreabilidade dos padrões necessários para a execução das atividades metrológicas.

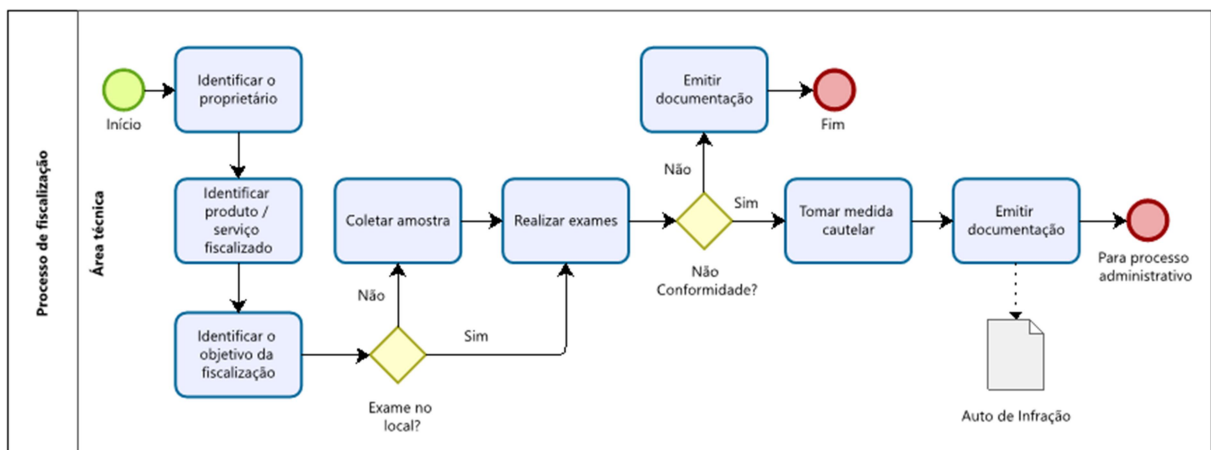
Na mesma Portaria são definidas as atribuições dos Grupos de Gestão das regionais da SurrS, a quem cabe planejar, executar e reportar a execução das verificações e fiscalizações metrológicas de acordo com as diretrizes estabelecidas, assim como das atividades administrativas desenvolvidas na região de sua competência.

Conforme a Lei n.º 9.933/1999 (BRASIL, 1999), as pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que atuem no mercado para prestar serviços ou para fabricar, importar, instalar, utilizar, reparar, processar, fiscalizar, montar, distribuir, armazenar, transportar, acondicionar ou comercializar bens são obrigadas ao cumprimento dos deveres instituídos pela referida lei e pelos atos normativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, inclusive regulamentos técnicos e administrativos.

O processo de fiscalização executado pelas equipes da SurrS inicia com a identificação do proprietário do estabelecimento e do produto, serviço ou instrumento a ser fiscalizado, bem como o objetivo da fiscalização. Em alguns casos, os exames necessários para o procedimento de fiscalização podem ser executados no local em outros casos requer a coleta de amostras, como é o caso dos produtos pré-embalados ou produtos com a conformidade avaliada. Os exames (ensaios) são então realizados seguindo procedimentos documentados em regulamentos, os quais definem os requisitos técnicos e legais que devem ser observados.

Estando o objeto da fiscalização em conformidade com o regulamento, é emitida a documentação aplicável e encerradas a fiscalização. Entretanto, se for identificada alguma não conformidade que configura uma irregularidade, a documentação a ser emitida inclui a lavratura de um auto de infração, o qual dará origem ao processo administrativo para que o caso seja analisado e que pode resultar na aplicação de penalidades previstas na Lei n.º 9.933/1999. A Figura 4.1 representa de forma geral, o mapa do processo de fiscalização adotado na SurrS.

Figura 4.1 - Processo de fiscalização.



Fonte: Autor.

4.1.2 Processos administrativos para aplicação de penalidades

De acordo com a Lei n.º 9.933/1999 (BRASIL, 1999), constitui infração a ação ou omissão contrária a qualquer das obrigações instituídas pela referida Lei e pelos atos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro sobre metrologia legal e avaliação da conformidade compulsória. Dessa forma, caberá ao Inmetro ou ao órgão ou entidade

que detiver delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações e aplicar as penalidades previstas na Lei n.º 9.933/1999.

O regulamento administrativo para processamento e julgamento das infrações nas Atividades de Natureza Metrológica e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços, é definido pela Resolução Conmetro n.º 08/2006 (CONMETRO, 2006), a qual também dispõe sobre a instituição da Comissão Permanente para apreciação e julgamento, em segunda e última instância, dos recursos interpostos em sede de processo administrativo instaurado por força do Art. 8º da Lei n.º 9.933/1999.

O processo administrativo deve ser iniciado mediante a lavratura de auto de infração, por agente fiscalizador, toda vez que for constatada alguma infração a Lei n.º 9.933/1999, regulamentos ou atos normativos baixados pelo Conmetro e pelo Inmetro. Obrigatoriamente será dado conhecimento, ao autuado, das decisões de seu interesse proferidas nos autos do processo, por meio de comunicação que viabilize a comprovação da ciência.

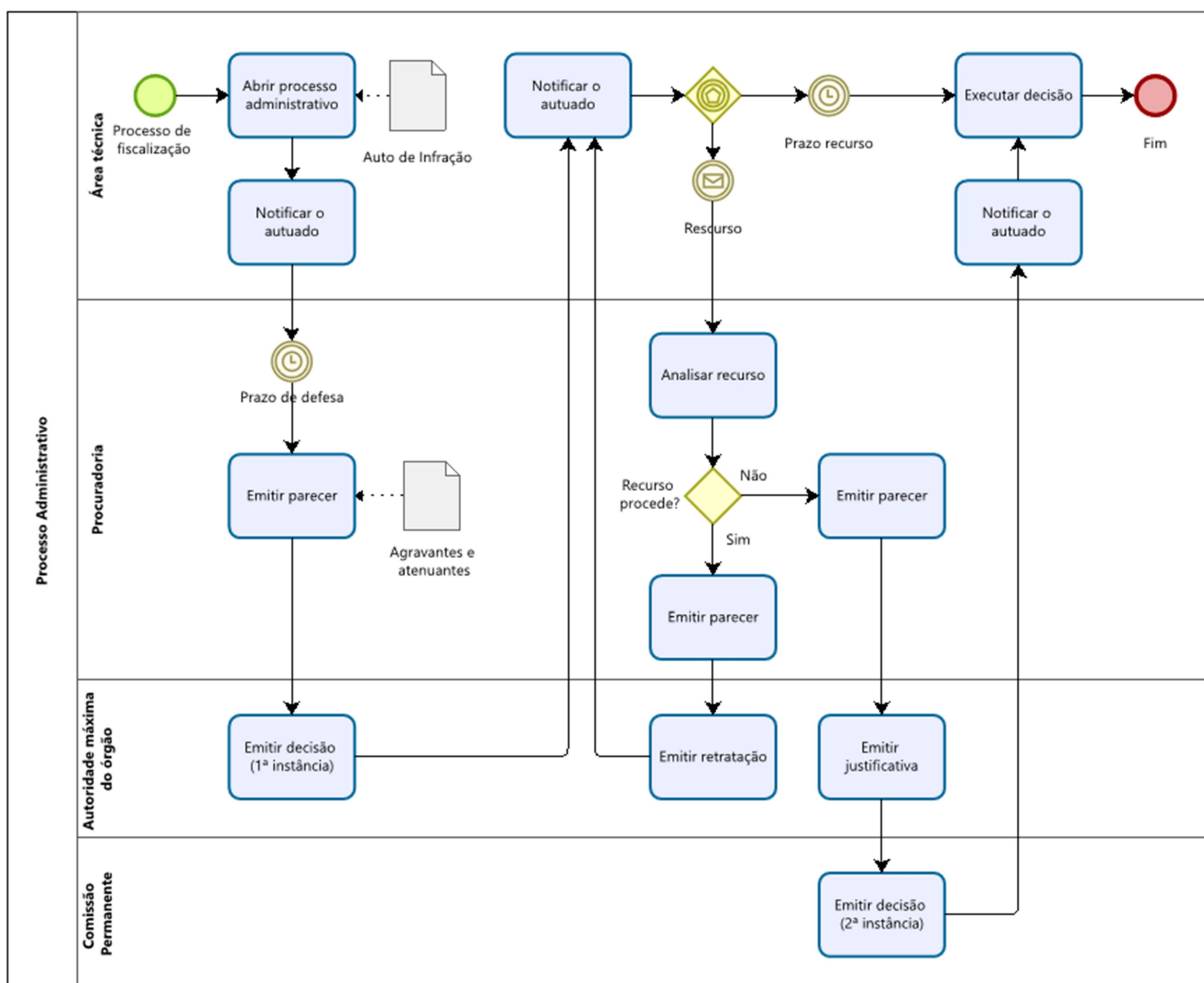
O autuado poderá oferecer defesa, no prazo de dez dias, a contar da data da ciência da autuação, em petição dirigida ao órgão processante, acompanhada, se for o caso, de elementos de prova. O órgão processante deve aguardar o decurso do prazo para oferecimento de defesa pelo autuado, oportunidade em que os autos deverão ser instruídos com a certidão de antecedentes do infrator e parecer da área jurídica. Deverá ser verificada a reincidência, na esfera administrativa, quando o autuado cometer infração após o trânsito em julgado de apenação imposta por infração anterior. O autuado é considerado reincidente, quando, no prazo de até dois anos do trânsito em julgado de apenação anterior, cometer nova infração à legislação, mesmo que não idêntica à anterior, cujo cumprimento cabe ao Inmetro fiscalizar.

Concluída a instrução, os autos do processo devem ser encaminhados à autoridade do órgão processante para decisão. A competência para apurar e decidir sobre a procedência da autuação, bem como dos demais incidentes processuais, será, em primeira instância, do órgão processante com atuação no local da lavratura do auto de infração. A decisão administrativa deve ser proferida com base no convencimento, formado mediante os elementos constantes dos autos do processo, com o respectivo enquadramento, devidamente fundamentado, concluindo pela homologação ou insubsistência do auto de infração. Das decisões administrativas

cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito. O atuado deve ser notificado da decisão, sendo lhe, nesta oportunidade, aberto o prazo de dez dias para, se desejar, interpor recurso. O recurso deve ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à Comissão Permanente. A Comissão Permanente, por sua vez, tem a atribuição de apreciar e julgar, em segunda e última instância, os recursos interpostos em sede de processo administrativo.

Concluído o processo, serão os autos anotados no cadastro de antecedentes do órgão processante onde a decisão será registrada, procedendo-se, em seguida, à notificação do atuado, para conhecer a decisão e iniciando-se, se for o caso, a execução da penalidade. A Figura 4.2 apresenta o fluxograma do processo administrativo para aplicação de penalidades que é utilizado na Surr.

Figura 4.2 – Fluxograma dos processos administrativos.



Fonte: Autor.

Para a gradação da pena, a autoridade competente deverá considerar os seguintes fatores: a gravidade da infração; a vantagem auferida pelo infrator; a condição econômica do infrator e seus antecedentes; o prejuízo causado ao consumidor; e a repercussão social da infração. São circunstâncias que agravam a infração: a reincidência do infrator; a constatação de fraude; e o fornecimento de informações inverídicas ou enganosas. São circunstâncias que atenuam a infração: a primariedade do infrator; e a adoção de medidas pelo infrator para minorar os efeitos do ilícito ou para repará-lo.

4.2 Resultados dos indicadores avaliados

A seguir são apresentados os resultados obtidos para cada índice avaliado, com base na análise realizada com os dados coletados.

4.2.1 Índice de cobertura geográfica (ICG)

As atividades de fiscalização executadas pelas equipes da Surrs são, em sua maioria, presenciais e realizadas nos estabelecimentos onde os produtos estão sendo comercializados, instrumentos de medição estão instalados e sendo utilizados ou ainda, onde os serviços que fazem parte do escopo regulatório do Inmetro foram ou estão sendo realizados.

O ICG é um indicador que será utilizado para avaliar o percentual de municípios que foram visitados pelas equipes de fiscalização da Surrs no âmbito do Rio Grande do Sul, que possui um total de 497 municípios.

A Tabela 4.1 apresenta os resultados da análise dos dados referente à quantidade de municípios visitados pelas equipes de fiscalização da Surrs e o valor do ICG para cada área de atuação e os resultados do ICG são representados graficamente na Figura 4.3.

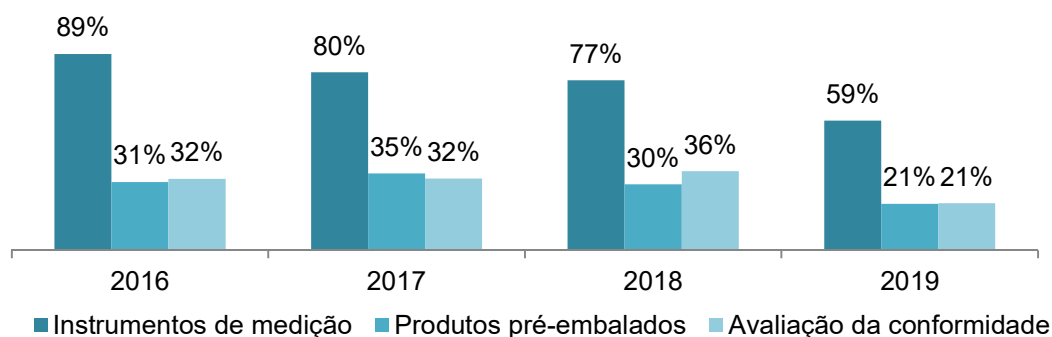
Através dos dados apresentados é possível observar que, em termos de cobertura geográfica, a Surrs está em ritmo de queda em suas três áreas de atuação, ocasionada principalmente pela redução de pessoal (servidores) e agravada pelos cortes orçamentários que acabaram causando a redução também no número de pessoal terceirizado.

Tabela 4.1 – Municípios visitados e índice de cobertura geográfica por ano e por área.

Ano	Municípios visitados	ICG
Instrumentos de medição		
2016	440	89%
2017	399	80%
2018	381	77%
2019	291	59%
Produtos pré-embalados		
2016	153	31%
2017	172	35%
2018	148	30%
2019	104	21%
Avaliação da conformidade		
2016	160	32%
2017	161	32%
2018	177	36%
2019	105	21%

Fonte: Autor.

Figura 4.3 - Índice de cobertura geográfica (ICG).



Fonte: Autor.

A área de instrumentos de medição é a que possui a maior cobertura geográfica dentre as áreas analisadas, a qual chegou a 89 % dos municípios em 2016, ano em que a Surrs dispunha de maior quantidade de equipes (inclusive terceirizadas), mas esse índice apresenta tendência de queda ao longo dos anos, chegando a 59 % em 2019.

De uma forma geral, esse percentual mais elevado do ICG na área de instrumentos de medição tem relação com o fato de que muitos instrumentos de medição necessitam de verificação periódica obrigatória, que geralmente é anual,

como bombas medidoras de combustíveis, balanças, esfigmomanômetros, entre outros, e certos instrumentos de medição não podem ser utilizados sem que tenham sido aprovados em verificação, como é o caso dos medidores de velocidade.

Na área de produtos pré-embalados a atuação das equipes é baseada no processo de supervisão metrológica, baseada em informações levantadas previamente através de análise de dados ou denúncias, além de seu foco ser mais direcionado para distribuidores, fabricantes, já que os produtos que são objetos da fiscalização são produtos de consumo. Dessa forma, o ICG é menor do que o encontrado na área de instrumentos de medição, com 31 % em 2016 e chegando a 21 % em 2019.

Na área da avaliação da conformidade as equipes atuam de forma semelhante ao modelo usado nos pré-embalados, mas aqui o processo se baseia na vigilância de mercado. O foco também são distribuidores e fabricantes de produtos ou empresas prestadoras de serviços regulamentados. São utilizadas muitas informações de denúncias e as equipes estão atuando fortemente nas fiscalizações técnicas, onde os produtos são coletados dos pontos de venda e enviados para ensaios em laboratórios parceiros com objetivo de avaliar se o desempenho do produto atende os requisitos utilizados no processo de certificação. Semelhante ao encontrado na área de produtos pré-embalados, o ICG da área da avaliação da conformidade ficou em 32 % em 2016 e chegando a 21 % em 2019.

A insuficiência de recursos humanos é um fator que impacta diretamente nos valores do ICG. Desde a criação da SurrS em 2006, foram realizados apenas quatro concursos públicos, sendo que o último foi realizado em 2014, conforme pode ser visto na Tabela 4.2.

Considerando o formato atual de atuação do Inmetro e conseqüentemente da SurrS, sem pessoal em quantidade suficiente para atender todas as demandas torna-se um desafio praticamente impossível a visita em todos os municípios todos os anos, principalmente na área de instrumentos de medição.

Tabela 4.2 – Quantidade de vagas previstas para a Surrs nos concursos públicos realizados pelo Inmetro.

Ano do concurso	2008	2009	2010	2014
Cargos de nível superior (Analista Executivo e Pesquisador Tecnologista)	2	6	9	11
Cargos de nível intermediário (Assistente Executivo e Técnico)	0	0	20	3
Total	2	6	29	14

Fonte: INMETRO (2022f).

4.2.2 Índice de empresas autuadas (IEA)

Durante o processo de fiscalização, caso o fiscal identifique alguma não conformidade em relação aos atos normativos expedidos pelo Inmetro, é lavrado um auto de infração para que a empresa infratora seja autuada. Essa autuação dá origem a um processo administrativo que poderá resultar em uma penalidade à empresa, conforme visto nos capítulos anteriores. Num cenário ideal, seria esperado um IEA próximo de zero, onde as empresas trabalhariam em total conformidade com as normas e regulamentos que são aplicáveis ao ramo de atividade em que elas atuam. Mas na prática não é isso que ocorre, visto que nas ações de fiscalização ainda são identificadas muitas irregularidades, e o indicador IEA serve, então, para avaliar o percentual de empresas que foram autuadas em relação ao total de empresas fiscalizadas pelas equipes da Surrs.

A Tabela 4.3 apresenta os dados sobre as empresas fiscalizadas e as empresas autuadas pelas equipes de fiscalização da Surrs e o valor do IEA para cada área de atuação e os dados do IEA são representados graficamente na Figura 4.4.

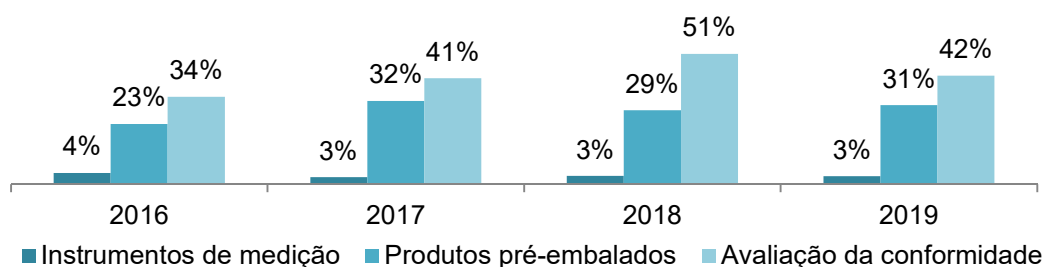
O IEA apresenta variações significativas entre as três áreas avaliadas, mas há uma tendência de aumento no percentual de empresas autuadas pelas equipes da Surrs, o que não significa necessariamente que há um aumento da oferta de produtos e serviços irregulares no mercado. As equipes da Surrs atuam com base em dados de inteligência, focando suas atividades em estabelecimentos onde há suspeita de existência de problemas.

Tabela 4.3 – Empresas fiscalizadas, empresas atuadas e índice de empresas atuadas, por ano e por área.

Ano	Empresas fiscalizadas	Empresas atuadas	IEA
Instrumentos de medição			
2016	61.443	2.659	4,3%
2017	17.609	474	2,7%
2018	11.247	355	3,2%
2019	7.759	236	3,0%
Produtos pré-embalados			
2016	1.220	286	23%
2017	1.004	326	32%
2018	804	232	29%
2019	721	222	31%
Avaliação da conformidade			
2016	2.811	958	34%
2017	1.890	781	41%
2018	1.791	912	51%
2019	863	366	42%

Fonte: Autor.

Figura 4.4 - Índice de empresas atuadas (IEA).



Fonte: Autor.

Na área de avaliação da conformidade, que apresenta os maiores valores, o IEA varia de 34 % a 51 %, pois as equipes atuam seguindo um modelo de vigilância de mercado, baseado em dados e denúncias, o que também resulta numa taxa relativamente alta de empresas atuadas, já que as equipes geralmente visitam os estabelecimentos onde se sabe que há alta probabilidade de encontrar algum produto irregular.

Na área de produtos pré-embalados não foi possível obter os dados de todas as empresas que foram fiscalizadas pelas equipes, sendo possível analisar apenas

aquelas onde foram realizadas coletas de produtos para exame final em laboratório, já que os registros dos dados obtidos continham apenas dados referentes à essa condição. As equipes geralmente executam um procedimento chamado de exame preliminar nos locais onde os produtos são expostos à venda, para identificar os produtos que estão apresentando alguma suspeita de irregularidade e, a partir do resultado desse exame preliminar, procedem com a coleta de uma amostra dos produtos para exame final no laboratório da SurrS. Este procedimento aumenta consideravelmente a probabilidade de confirmação de irregularidades, contribuindo para o alto índice de empresas autuadas, com valores variando de 23 % a 32 %.

Por sua vez, a área de instrumentos de medição apresenta IEA bastante baixo, na faixa de 3 % a 4 %. Vários motivos podem ajudar a explicar esses valores, mas o principal é que as verificações subsequentes (periódica ou após reparo) por serem atividades compulsórias para praticamente todos os instrumentos de medição, fazem com que as equipes da SurrS tenham que atender todos os estabelecimentos que utilizam instrumentos de medição, independentemente de avaliação de risco ou análise de dados de inteligência que possam indicar suspeitas de não conformidades. Além disso, existem diversas oficinas permissionárias que atuam na manutenção e reparo de instrumentos de medição, auxiliando no baixo índice de irregularidades nessa área. O baixo percentual de empresas autuadas também é um indicador de que há muito espaço para aprimoramento das ações, visando principalmente atuar com foco nos problemas regulatórios, conforme disposto nas diretrizes do modelo regulatório do Inmetro.

4.2.3 Índice multas aplicadas (IMA)

Conforme visto no Capítulo 2.6, cabe ao Inmetro ou ao órgão ou entidade que detiver delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações e aplicar as penalidades previstas na Lei n.º 9.933/1999. Como a multa é uma das penalidades previstas na referida Lei, o IMA tem por objetivo avaliar o percentual de multas que são aplicadas pela SurrS em relação ao total de processos administrativos abertos no período.

A Tabela 4.4 apresenta os dados sobre os processos administrativos abertos, as penalidades de multa aplicadas pela SurrS e o valor do IMA para cada área de

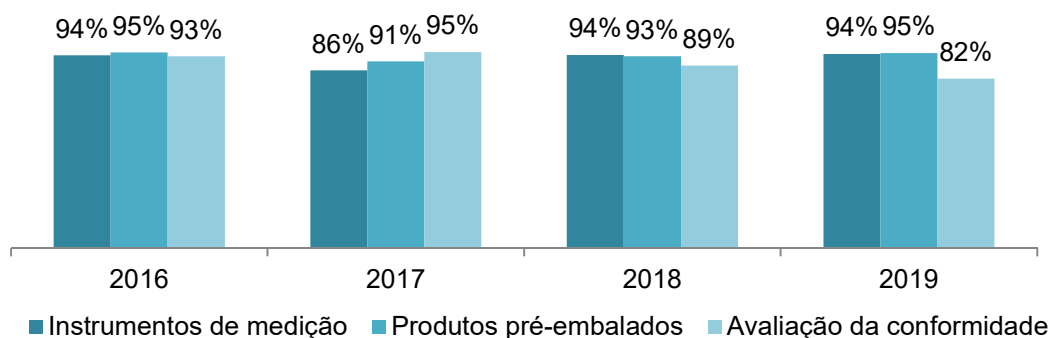
atuação, os quais são representados graficamente na Figura 4.5 e os dados do IMA são representados graficamente na Figura 4.5.

Tabela 4.4 – processos administrativos abertos, penalidades de multa aplicadas e índice de multas aplicadas por ano e por área.

Ano	Processos administrativos abertos	Penalidades de multa aplicadas	IMA
Instrumentos de medição			
2016	1.570	1.469	94%
2017	932	805	86%
2018	639	599	94%
2019	474	447	94%
Produtos pré-embalados			
2016	1.750	1.663	95%
2017	1.453	1.317	91%
2018	1.327	1.236	93%
2019	1.175	1.112	95%
Avaliação da conformidade			
2016	498	464	93%
2017	658	626	95%
2018	894	792	89%
2019	272	224	82%

Fonte: Autor.

Figura 4.5 - Índice de multas aplicadas (IMA).



Fonte: Autor.

Conforme pode ser observado na tabela e no gráfico acima, a multa é a penalidade mais utilizada pela Surrs nas três áreas analisadas, variando de 86 % a 94 % na área de instrumentos de medição, de 91 % a 95 % na área de produtos pré-embalados e de 82 % a 95 % na área da avaliação da conformidade.

Conforme visto no capítulo 2.5, a multa pode ainda vir acompanhada de outras penalidades, como a Interdição, apreensão, inutilização, suspensão do registro de objeto e cancelamento do registro de objeto, mas a aplicação dessas outras penalidades não foi analisada no presente estudo.

4.2.4 Índice multas pagas (IMP)

Quando a administração decide que a empresa autuada deverá ser penalizada com uma multa deve-se então proceder com a execução da penalidade e a cobrança do valor a ser pago. A empresa multada pode recorrer da decisão ou pode efetuar o pagamento dentro do prazo estipulado. Porém, ao não efetuar o pagamento da multa, a empresa fica inadimplente com a União e pode ter seu nome inscrito na dívida ativa da União. Dessa forma, o índice de multas pagas indica o percentual de multas que foram efetivamente pagas em relação ao total de multas aplicadas.

A Tabela 4.5 apresenta os dados sobre as multas aplicadas, multas pagas e valor do índice de multas pagas para cada área de atuação, os quais também são representados graficamente na Figura 4.6 e os dados do IMP são representados graficamente na Figura 4.6.

A maioria das multas aplicadas pela Surrs são pagas, conforme evidenciado pelos dados apresentados na tabela e no gráfico acima, com índice de multas pagas variando na faixa de 63 % a 84 %. Este indicador também revela que entre 16 % e 37 % das empresas infratoras não pagaram as multas que lhes foram aplicadas. O não pagamento das multas, quando esgotadas as fases recursais, resulta em inadimplência com a União e consequente inscrição em dívida ativa, gerando consequências para as empresas.

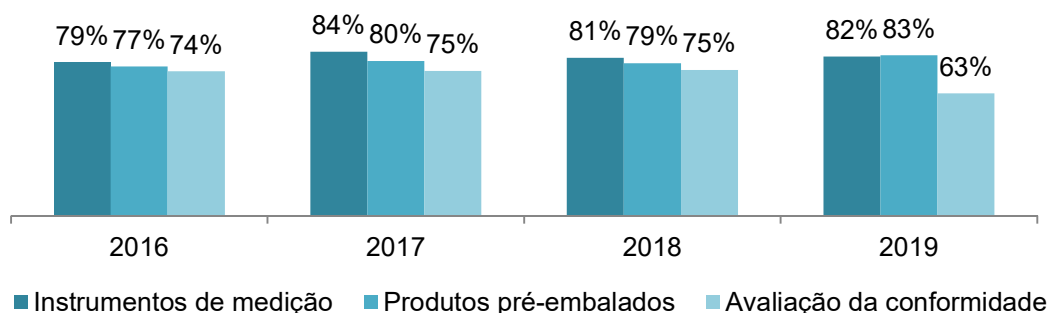
Tabela 4.5 – Multas aplicadas, multas pagas e índice de multas pagas, por ano e por área.

Ano	Multas aplicadas	Multas pagas	IMP
Instrumentos de medição			
2016	1469	1159	79%
2017	805	679	84%
2018	599	487	81%
2019	447	366	82%
Produtos pré-embalados			

2016	1663	1279	77%
2017	1317	1048	80%
2018	1236	971	79%
2019	1112	918	83%
Avaliação da conformidade			
2016	464	345	74%
2017	626	467	75%
2018	792	594	75%
2019	224	141	63%

Fonte: Autor.

Figura 4.6 - Índice de multas pagas (IMP).



Fonte: Autor.

A existência de uma dívida ativa com a União pode resultar na inclusão do devedor no Cadin (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal) impedindo a obtenção de financiamento ou empréstimos, no protesto extrajudicial do débito em cartório com a inclusão nos órgãos de restrição ao crédito, e na impossibilidade de emissão de certidão de regularidade, além de implicar em uma ação judicial de cobrança que possui um rito mais rápido e muito mais abrangente que um processo comum. Portanto, além dos custos da dívida em si, caso executado o débito, será preciso arcar com as custas judiciais, honorários de sucumbência e contratação de um advogado.

4.2.5 Índice de empresas reincidentes (IER)

O IER indica o percentual de empresas reincidentes em relação ao total de empresas que sofreram algum tipo de penalidade. É um indicador que demonstra se as empresas infratoras de fato tomaram medidas para se adequar aos regulamentos

expedidos pelo Inmetro. O autuado é considerado reincidente, quando, no prazo de até dois anos do trânsito em julgado de apenação anterior, cometer nova infração à legislação, mesmo que não idêntica à anterior, cujo cumprimento cabe ao Inmetro fiscalizar.

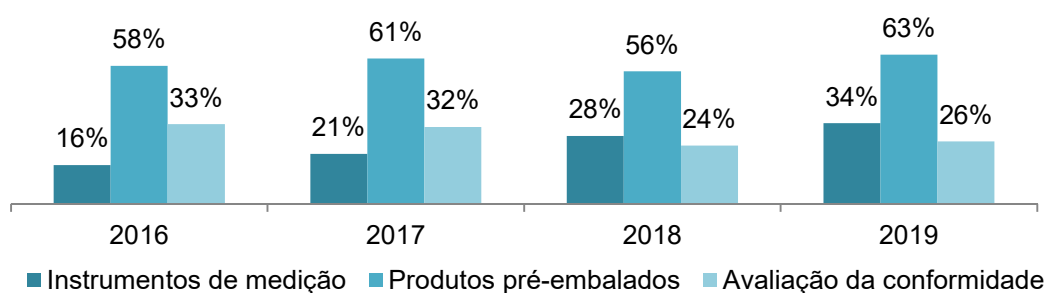
A Tabela 4.6 apresenta os dados sobre as empresas penalizadas, empresas reincidentes e o valor do IER para cada área de atuação. Os dados do IER são representados graficamente na Figura 4.7.

Tabela 4.6 – Empresas penalizadas, empresas reincidentes, por ano e por área.

Ano	Empresas processadas	Empresas reincidentes	IER
Instrumentos de medição			
2016	1505	244	16%
2017	838	175	21%
2018	583	166	28%
2019	440	149	34%
Produtos pré-embalados			
2016	1184	685	58%
2017	646	394	61%
2018	503	280	56%
2019	361	226	63%
Avaliação da conformidade			
2016	455	152	33%
2017	528	170	32%
2018	792	194	24%
2019	260	68	26%

Fonte: Autor.

Figura 4.7 - Índice de Empresas Reincidentes (IER).



Fonte: Autor.

Os resultados obtidos na análise do IER exigem uma atenção especial. Normalmente espera-se que uma empresa autuada e penalizada por estar cometendo alguma irregularidade se adeque aos requisitos contidos nos regulamentos aos quais ela foi fiscalizada, ou seja, a ação de fiscalização e a penalidade aplicada deveriam servir como uma forma de forçar o aprendizado e a conformidade aos regulamentos.

Na área de produtos pré-embalados, o IER está praticamente estável na casa dos 60 %, ou seja, 6 a cada 10 empresas autuadas, não se adequam aos regulamentos, pagam a multa e seguem cometendo as mesmas irregularidades. Na área de instrumentos de medição, os valores de IER são menores, mas com tendência de aumento ao longo dos anos, chegando a 34 % em 2019, e na área de avaliação da conformidade o IER vem diminuindo ao longo dos anos, chegando a 26 % em 2019.

Esse dado demonstra que as ações da Surrs aparentemente não estão surtindo o efeito desejado na conscientização dos responsáveis pelas empresas que ofertam produtos no mercado, merecendo um estudo mais aprofundado sobre os motivos dessa condição.

No que diz respeito às penalidades aplicadas, de acordo com a Lei 9.933/1999 (BRASIL, 1999b), cabe ao Inmetro ou ao órgão ou entidade que detiver delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações e aplicar, dentre outras, a penalidade de multa, que pode variar de R\$ 100,00 (cem reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Os critérios e procedimentos para aplicação das penalidades deveriam ser regulamentados, conforme previsto no Art. 9º-A da Lei n.º 9.933/1999, mas até o momento não foram. A falta de regulamentação das regras para aplicação das penalidades, principalmente para o cálculo dos valores das multas, por exemplo, implica em valores de multas que em alguns casos são baixos frente ao impacto da irregularidade cometida. Os altos valores de IER pode ser um indicativo de que algumas empresas que atuam com más intenções no mercado possam estar decidindo correr o risco de serem autuadas e multadas reiteradamente e não se adequarem aos regulamentos do Inmetro, pois o lucro com a irregularidade é maior do que o valor da multa.

4.3 Quadro resumo e análise geral

A Tabela 4.7 apresenta um resumo dos resultados obtidos para cada indicador e para cada área de atuação da Surrs.

Tabela 4.7 – Quadro resumo dos indicadores avaliados.

Índice	Expectativa	Área de atuação	2016	2017	2018	2019	Tendência
ICG	Quanto maior, melhor	Instrum. medição	89%	80%	77%	59%	Queda
		Prod. pré-embal.	31%	35%	30%	21%	Queda
		Aval. conformid.	32%	32%	36%	21%	Queda
IEA	Quanto menor, melhor	Instrum. medição	4%	3%	3%	3%	Estável
		Prod. pré-embal.	23%	32%	29%	31%	Alta
		Aval. conformid.	34%	41%	51%	42%	Alta
IMA	Quanto menor, melhor	Instrum. medição	94%	86%	94%	94%	Estável
		Prod. pré-embal.	95%	91%	93%	95%	Estável
		Aval. conformid.	93%	95%	89%	82%	Queda
IMP	Quanto maior, melhor	Instrum. medição	79%	84%	81%	82%	Estável
		Prod. pré-embal.	77%	80%	79%	83%	Alta
		Aval. conformid.	74%	75%	75%	63%	Queda
IER	Quanto menor, melhor	Instrum. medição	16%	21%	28%	34%	Alta
		Prod. pré-embal.	58%	61%	56%	63%	Alta
		Aval. conformid.	33%	32%	24%	26%	Queda

Fonte: Autor.

Em relação ao Índice de Cobertura Geográfica (ICG), a Surrs está em ritmo de queda em suas três áreas de atuação. Num modelo de atuação em que se faz necessária a presença física dos agentes fiscalizadores nos locais onde são executadas as atividades de fiscalização, a cobertura geográfica em queda representa um fator preocupante que pode ser interpretado como insuficiência do poder público no cumprimento de seu dever de fiscalizar as atividades que fazem parte de seu escopo de atuação. Conforme relatado no capítulo 4.2.1, existem vários motivos para esse ritmo de queda, mas principalmente está relacionado à redução do número de servidores que a Surrs enfrentou nos últimos anos, sem a reposição por meio de concurso público.

Sobre o Índice de Empresas Autuadas (IEA), há uma tendência de aumento no percentual de empresas autuadas pelas equipes da Surrs nas áreas de produtos pré-embalados e de avaliação da conformidade. Conforme já foi relatado no capítulo 4.2.2, nessas duas áreas a atuação da Surrs se dá de forma amostral, com atuação baseada em análise de dados prévios que servem para direcionar as ações para os

locais onde há suspeitas de irregularidades, fazendo com que se tenha um valor relativamente alto de acerto, ou seja, um alto índice de empresas autuadas. Já na área de instrumentos de medição, onde a atuação deve seguir um modelo de verificação em todos os instrumentos que existem no mercado, é normal que o índice de empresas autuadas seja baixo, visto que o modelo de atuação exige que as equipes atuem em todas as empresas, independentemente de existir suspeita de irregularidade ou não.

A penalidade de multa é a mais utilizada pela Surrs em suas três áreas de atuação, conforme pode ser observado através do Índice de Multas Aplicadas (IMA). Na área da avaliação da conformidade, o IMA vem diminuindo ao longo dos anos, o que pode ser entendido como uma mudança de postura positiva, visto que o objetivo da Surrs não é gerar receita através de multas mas sim que os regulamentos expedidos pelo Inmetro sejam cumpridos pelas entes regulados. Nas áreas de instrumentos de medição e produtos pré-embalados, o IMA se mantém praticamente estável, indicando uma estagnação em relação ao modelo de atuação onde a multa é praticamente a única alternativa utilizada como indutor da mudança necessária para o alcance da conformidade aos regulamentos.

Sobre o Índice de Multas Pagas (IMP), os dados demonstram que é alto o percentual das multas aplicadas pela Surrs que são efetivamente pagas, o que sinaliza que as empresas autuadas acatam a decisão administrativa e arcam com a respectiva penalidade aplicada. Na área da avaliação da conformidade, porém, esse índice vem diminuindo ao longo dos anos, atingindo o menor valor (63 %) em 2019, e os motivos para essa queda precisam ser melhor analisados por parte da Surrs.

Em relação ao Índice de Empresas Reincidentes (IER) percebe-se que na área da avaliação da conformidade há uma tendência de redução ao longo dos anos, ou seja, as empresas autuadas estão buscando a adequação aos regulamentos após sofrerem a primeira penalidade. Por outro lado, nas áreas de instrumentos de medição e produtos pré-embalados, o IER vem aumentando com o passar dos anos, indicando que as empresas não estão buscando se adequar mesmo após sofrerem a primeira penalidade, ou seja, a multa, ou o valor da multa, não está sendo suficiente para induzir a mudança esperada no fiscalizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se realizar uma avaliação da efetividade das ações de fiscalização do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul sobre os produtos e serviços que fazem parte do seu escopo regulatório. Um dos motivos para se realizar a análise da eficiência das atividades de fiscalização da Surrs envolve a busca pelo aprimoramento dos processos internos da instituição, visando a otimização do uso dos recursos financeiros e humanos com o aumento na qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

A busca pela efetividade das ações do Estado vem ao encontro das expectativas da sociedade, diante de um cenário de recursos cada vez mais escassos e demandas crescentes. Ao longo do estudo ficou mais claro que os conceitos de efetividade são bastante subjetivos, dificultando o julgamento sobre o que pode ser considerado um resultado efetivo, pois envolve uma análise mais profunda do impacto ou mudança que um processo ocasiona, ou seja, a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação tomada.

O objetivo geral foi alcançado por meio dos objetivos específicos, como o detalhamento do processo de fiscalização, o que possibilitou um melhor entendimento sobre como são conduzidos os processos administrativos na Surrs. Também foi possível identificar a situação atual da Surrs em relação aos aspectos avaliados através dos seguintes indicadores: índice de cobertura geográfica (ICG), índice de empresas autuadas (IEA), índice de multas aplicadas (IMA), índice de multas pagas (IMP) e índice de empresas reincidentes (IER).

Do ponto de vista da efetividade institucional, conforme descrito por Draibe (2001, p. 24, *apud* LAUX, 2021), a mesma está relacionada aos graus de indução a mudanças, inovação e autonomia, aos níveis de aprendizado institucional, rotinização, institucionalização dos processos e a capacidade de transferência de metodologia. Nesse sentido, o presente trabalho demonstra que os elementos para o alcance da efetividade institucional na Surrs são contemplados em seus processos.

Os resultados obtidos através do presente trabalho servirão para embasar melhorias nos processos de fiscalização da Surrs, de forma a direcionar as ações

para implementar melhorias nas áreas em que foi identificado que os resultados estão abaixo do esperado.

Importante destacar que, mesmo que alguns resultados possam apontar um desempenho abaixo do esperado, a Surrs demonstra que vem executando suas atribuições de forma satisfatória, dadas as condições de falta de pessoal e restrições de orçamento. Existem pontos que necessitam de atenção e que não dependem exclusivamente da Surrs para serem resolvidos, como por exemplo, a regulamentação das regras para a aplicação das penalidades e o formato como são executadas as atividades relativa ao controle legal de instrumentos de medição. Além disso, o aumento do uso de tecnologia da informação tende a reduzir a dependência de mão de obra para a execução de algumas atividades, o que poderá ajudar na melhoria de alguns indicadores analisados.

Por fim, há que se considerar que o presente estudo necessita de análise mais detalhada dos dados e resultados apresentados nos indicadores estudados, de forma a ajudar a melhorar o entendimento sobre as causas e efeitos de cada variável analisada, bem como auxiliar na elaboração de ações para melhorar os resultados de cada indicador.

Nesse sentido, uma sugestão para um trabalho futuro seria realizar a análise sobre os fatores que poderiam servir como inibidores de irregularidades, como por exemplo, determinar qual seria a penalidade adequada para que o fiscalizado não queira correr o risco de ser autuado, pois a penalidade (custo) seria grande demais frente ao possível lucro (benefício) obtido com a irregularidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G. L., OLENIKE, J. E., AMARAL, L. M. F., YAZBEK, C. L. STEINBRUCH, F. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 32 anos da Constituição Federal de 1988**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-sobre-a-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-desde-a-ultima-constituicao-2020/>. Acesso em 10 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/GuiaARRverso5.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

INMETRO. **Plano estratégico do Inmetro 2021–2023**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico-inmetro-2021-2023.pdf>. Acesso em 14 abr. 2022.

CONMETRO. **Resolução n.º 08, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para execução das atividades de Metrologia Legal no País. Diário Oficial da União, Publicado em: 27/12/2016, Edição 248, Seção 1, página 307. Brasília, DF.

SANO, H., FILHO, M. J. F. M. **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas**. Revista Desenvolvimento em Questão, Editora Unijuí, ano 11, n.º 22, jan./abr. 2013.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 5.966, de 11 de dezembro de 1973**. Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei n.º 9.933, de 20 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Brasília, DF.

CONMETRO. **Resolução n.º 08, de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o regulamento administrativo para processamento e julgamento das infrações nas Atividades de Natureza Metrológica e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços, e a instituição de Comissão Permanente para apreciação e julgamento, em segunda e última instância, dos recursos interpostos em sede de processo administrativo instaurado por força do art. 8º da Lei n.º 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Diário Oficial da União, Publicado em: 22/12/2006, Seção 1, páginas 173 a 174. Brasília, DF.

NETO. E. B. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI.** Revista de investigações constitucionais. Vol. 4, n.º 1, janeiro/abril. Curitiba, 2017.

SANABIO, M. T., SANTOS, G. J., DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão.** Ed. UFJF, 246 p. Juiz de Fora, 2013.

KLERING, L. R., PORSSE, M. C. S. **Em Direção a Uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico.** Revista Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí, ano 12, n.º 25. jan./mar, p. 41-80. Ijuí, 2014.

LAUX, T. G. **Análise da Percepção da Efetividade do Plano de Desenvolvimento Institucional, no Nível Operacional Administrativo.** 2021. 62 p. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização. Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

SCHMITT, J. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** 2015. 188 p. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competividade. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/guia-para-elaboracao-de-air-2021_vdefeso.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

FRASSON, I. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001, 170 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

INMETRO. **Portaria n.º 30, de 25 de fevereiro de 2022**. Aprova o Modelo Regulatório do Inmetro - Visão, Objetivos, Princípios e Diretrizes. Diário Oficial da União, 02/03/2022, Edição 41, Seção 1, Pág. 93.

INMETRO. **Institucional**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional-index>. Acesso em 18 nov. 2022.

INMETRO. **Metrologia Legal: Definições e objetivo**. Disponível em: <http://www.sitedoconsumidor.gov.br/metlegal/definicao.asp>. Acesso em 26 jun. 2022.

INMETRO. **Metrologia Legal: A metrologia legal no Brasil**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/metlegal/metbrasil.asp>. Acesso em 23 set. 2022.

INMETRO. **Metrologia Legal: Produtos pré-embalados**. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/metrologia-legal/produtos-pre-embalados>. Acesso em 23 set. 2022.

INMETRO. **Avaliação da Conformidade: Definição**. <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/definicaoAvalConformidade.asp>. Acesso em 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, 01/2/1999, Seção 1, Pág. 1.

IBGE. **Cidades e Estados do Brasil: Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 04 jul. 2022.

WINQUES, K. **Nos caminhos da iniciação científica: guia para pesquisadores em formação**. Faculdade Ielusc. Joinville, 2022. 350p.

BRASIL. **Decreto n.º 5.842, de 13 de julho de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14/07/2006, pág. 16.

MDIC. **Portaria n.º 2, de 4 de janeiro de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia- Inmetro. Diário Oficial da União, 05/01/2017, Edição 4, Seção 1, Pág. 41.

INMETRO. **Plano de Transformação Digital (PTD)**. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/tecnologia-da-informacao/plano-de-transformacao-digital.pdf/view>. Acesso em: 08 ago. 2022.

INMETRO. **Estrutura organizacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 28 jul. 2022.

INMETRO. **Portaria n.º 101, de 07 de março de 2016**. Define a organização das atividades na Superintendência de Goiás e na Superintendência do Rio Grande do Sul. Diário Oficial da União, 09/03/2016, Edição 46, Seção 1, Pág. 113.

MOTTA, F., GABARDO G. **Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva**. Editora Íthala, 568 p. Curitiba, 2020.

INMETRO. **Concursos públicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/concursos-publicos>. Acesso em 18 ago. 2022.