



Serviço Público Federal

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

**INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA
INMETRO**

DIRETRIZES PARA

ELABORAÇÃO DO

PLANO DE TRABALHO

DA RBMLQ-I

➤ **ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO
DA CONFORMIDADE**

2015 / 2016 / 2017

**DIRETORIA DE AVALIAÇÃO DA
CONFORMIDADE – DCONF**

19 de junho de 2013

SUMÁRIO

1. Apresentação

2. Objetivo

3. Cenários aplicáveis

4. Orientações aplicáveis

5. Metodologia para priorização das ações de fiscalização a serem implementadas pela RBMLQ-I

5.A. Critérios de Priorização

5.A.1. Risco apresentado pelo produto

1.1. Probabilidade da falha

1.2. Severidade da falha

5.A.2. Histórico

2.1. Acidentes de consumo

2.2. Índices de irregularidades apresentado pelo produto

2.3. Incidência de reclamações e denúncias apresentadas na Ouvidoria

5.A.3. Complexidade das ações de fiscalização

3.1. Grau de dispersão do objeto no mercado

3.2. Grau de dificuldade de rastreabilidade da rede de distribuição

3.3. Grau de dificuldade na fiscalização do objeto

3.4. Perfil da Rede de Distribuição

5.B. Critérios de Distribuição do Quantitativo de Ações de Fiscalização

5.C. Cálculo da Quantidade Anual de Ações de Fiscalização (AF) - macro

5.D. Quantitativo de Ações de Fiscalização por Objeto

6. Considerações finais

1. Apresentação

Considerando o aumento contínuo da demanda por programas de avaliação da conformidade de caráter compulsório, e conseqüentemente da carteira de produtos e serviços cuja fiscalização compete ao Inmetro, faz-se necessário aperfeiçoar, tanto quantitativa quanto ao aspecto qualitativo, as ações relacionadas à avaliação da conformidade desenvolvidas pelos Órgãos Delegados,

Assim, se torna imperiosa a implantação de uma adequada gestão das ações relacionadas à avaliação da conformidade, que devem ser executadas de forma consistente e planejada, objetivando alcançar um patamar de excelência nas atividades delegadas pelo Inmetro. Para tal intento, utiliza-se como ferramenta primordial o Plano de Trabalho da RBMLQ-I.

Assim, cumpre ao Inmetro passar às mãos de seus parceiros da RBMLQ-I um conjunto de novas diretrizes para consolidação do citado Plano.

2. Objetivo

As diretrizes aqui apresentadas objetivam servir de base à elaboração da proposta do Plano de Trabalho do Órgão Delegado, dando um novo foco às ações de fiscalização, tomando como base as diversas variáveis que serão destacadas neste documento. Cabe salientar que o conjunto dos Planos elaborados por cada Órgão Delegado consolidará o *Plano de Trabalho 2015, 2016 e 2017 da RBMLQ-I*, na área de avaliação da conformidade.

Dessa forma, são apresentadas orientações, em nível macro, para, dentre outros objetivos:

- permitir aos Órgãos Delegados identificar as demandas, propiciar a elaboração do planejamento adequado e o redirecionamento das ações da atividade de avaliação da conformidade, tomando por base as orientações institucionais estabelecidas pelo Inmetro;
- promover a execução e a análise crítica periódica e consistente da execução do Plano de Trabalho elaborado pelos Órgãos Delegados;
- estimular o Órgão Delegado a refletir sobre as especificidades de seu Estado, quanto ao foco do Plano de Trabalho da atividade de avaliação da conformidade, ou seja, nas ações de fiscalização locais, nas visitas, nos municípios a serem visitados (por tipo 1,2 e 3), nas ações das Operações Especiais de Fiscalização (OEF), nas coletas de produtos têxteis e nos serviços para registro e inspeções / reinspeções, onde cabível.
- buscar desenvolver um novo perfil de agentes fiscais, aprofundando o conhecimento das atividades de avaliação da conformidade, das práticas de regulamentação técnica e do acompanhamento no mercado de produtos, assim como dando ênfase na tecnologia da informação e na gestão de riscos, o que impõe a procura de profissionais polivalentes.

Por oportuno, deve ser destacado que o Inmetro também elaborou e apresenta à RBMLQ-I o Guia Operacional para Elaboração do Plano de Trabalho – 2015 a 2017, com informações detalhadas para dar suporte ao planejamento da efetiva implementação das atividades da área de avaliação da conformidade, que constitui o **Anexo 1** destas Diretrizes.

3. Cenários aplicáveis

- Demandas crescentes em quantidade e complexidade pelo estabelecimento de regulamentos técnicos e certificações compulsórias de produtos, como consequência do fluxo crescente de comércio internacional, em especial dos produtos oriundos da Ásia, e ainda como consequência do Plano Brasil Maior e do recente estabelecimento pelo Governo Federal de ações que fortalecem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Ainda no que diz respeito ao quantitativo e a complexidade das demandas, observa-se uma significativa tendência de crescimento das demandas no campo da saúde, por conta da criação no Inmetro da Diretoria de Metrologia em Ciências da Vida e do Termo de Cooperação assinado entre o Inmetro, o Ministério da Saúde e a Anvisa.
- A abordagem atual, que tem foco na fiscalização nos pontos de venda, precisa ser repensada. O elogiável esforço feito nos últimos anos no sentido de aumentar significativamente a quantidade de ações de fiscalização, fortemente apoiada na estratégia de automatização das ações de fiscalização, foi extremamente importante, mas não se presta mais para esse quadro de aumento significativo da quantidade e da complexidade das demandas por fiscalização. Há que se pensar em novas abordagens, centradas na idéia de aumento da qualidade da ação fiscal.
- O cenário de adequado grau de confiança nas ações pré-mercado, em especial através da regulamentação técnica associada à exigência de certificação compulsória, no atual ambiente de economia globalizada, em que os produtos fluem com relativa facilidade pelos mercados dos diferentes países, não mais se mostra suficiente para que se tenha adequado grau de confiança na segurança dos produtos. A associação das ações pré-mercado com ações pós-mercado se mostra imperiosa. Nesse sentido, a abordagem atual, que praticamente se limita a inspeção visual do produto nos pontos de venda quanto à presença do selo de identificação da conformidade, precisa ser repensada. Surge a necessidade de introdução dos conceitos de Fiscalização Técnica, que coleta produtos com selo nos pontos de venda e os leva para laboratório, com vistas a verificar se chegam aos pontos de venda tal como tiveram sua conformidade avaliada. A coleta não seria feita aleatoriamente, e sim, baseada em suspeitas fundamentadas tecnicamente. O quadro atual de grande dificuldade na contratação de laboratórios acreditados se mostra como um grande entrave para introdução da Fiscalização Técnica.
- O desafio da melhoria dos processos de gestão deve ser perseguido obstinadamente como forma de atender ao crescimento quase que exponencial dos produtos regulamentados e, portanto, susceptíveis ao acompanhamento no mercado.
- Forte crescimento do comércio eletrônico, o que representa um desafio em termos de acompanhamento no mercado, dado a dificuldade de localização dos produtos comercializados. Os produtos podem ser fiscalizados eletronicamente ou na rede de distribuição.
- Demanda por um novo perfil de agentes fiscais, com maiores conhecimentos sobre as práticas de regulamentação técnica, de avaliação da conformidade e de acompanhamento no mercado de produtos, bem como de tecnologia da informação e de gestão de riscos, implicando na busca de profissionais polivalentes. A questão da remuneração adequada torna-se cada vez mais importante para a atração, formação e desenvolvimento desses profissionais. Especificamente nas questões de formação e desenvolvimento, permanece a intensificação do uso da educação à distância como forma de aumentar a capacidade de atendimento das necessidades da Rede.
- Tendência de permanecer a dificuldade de ampliação do quadro de agentes fiscais, tendo em vista as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Pior é que nos últimos anos houve, na verdade, uma redução do efetivo de fiscais atuando na área da qualidade de produtos. Cabe ainda destacar que há na Rede uma clara preferência, pelo menos em alguns órgãos, em privilegiar a alocação de fiscais na atividade de metrologia, que é entendida como geradora de mais receita, em detrimento da área da qualidade de produtos, que tem um impacto político e mesmo social, pode-se dizer, mais importante. A este respeito cabe destacar que a Cored vem desenvolvendo documento para ajudar os OD na justificativa para aumento do efetivo de pessoal.

- Possibilidade de mudanças no direcionamento do Governo Federal e dos Governos estaduais, como consequência das eleições de 2014. Isto tem impacto no desempenho dos OD, em especial quando da mudança do corpo de Diretores. Cabe também atentar para o fato do período eleitoral, que em muitas das vezes, provoca impactos perturbadores no desempenho dos OD.
- Há uma tendência do Inmetro, e mais do que isto uma necessidade, de aperfeiçoar as regras de contrapartida em função do desempenho dos OD, distinguindo os de bom dos de deficiente desempenho.
- Cabe aqui comentar que, em especial, 2014 sofrerá o impacto da Copa do Mundo não só nas cidades sede de jogos, como em todos os estados, por conta da mobilização em torno do evento, principalmente nos dias de jogos do Brasil, quando poderão ser estabelecidos pontos facultativos. Ainda em relação às cidades sedes da Copa do Mundo, deve ser considerada a tendência de haver aumento da demanda por classificação dos meios de hospedagem, o que pode sobrecarregar os agentes fiscais. Também deve ser observado nesse período o aumento significativo do número de turistas e do comércio de produtos, dentre eles os produtos regulamentados, especialmente camisas alusivas ao evento e o “fuleco”, boneco símbolo da Copa do Mundo que, enquanto brinquedo, deve estar certificado, e que tende a ser falsificado.
- Questionamento crescente pelos setores produtivos de alguns países bem como pelo Banco Mundial, quanto ao exagerado número de autoridades regulamentadores, de regulamentos técnicos, de órgãos de fiscalização e de ações de fiscalização, o que implica em aumentar custos e prejudicar a competitividade dos países.
- Aumento do acompanhamento das atividades da Rede por parte dos órgãos de controle federais, que passam a monitorar resultados e avaliar a qualidade dos gastos, com destaque para a necessidade de elaboração de planos de trabalho quadrienais.
 - Segundo o Banco Mundial, o aumento destes números, em especial das ações de fiscalização, não redundam em aumento do grau de confiança na qualidade e segurança dos produtos.
 - Segundo estudos, o desafio é diminuir a quantidade e aumentar a qualidade das ações de fiscalização.
 - Observa-se em vários países uma tendência de fusão de regulamentadores, regulamentos e ações de fiscalização.
 - O Banco Mundial vem alocando recursos de fomento para países que desenvolvem programas voltados para diminuição das ações fiscais através da fusão de regulamentadores, de regulamentos e de ações de fiscalização.

4. Orientações aplicáveis

As orientações a seguir têm foco no aumento da qualidade das ações fiscais. Nos últimos anos a Rede se modernizou e uma das consequências foi o aumento significativo da quantidade de ações fiscais, ainda que tenha havido diminuição do efetivo de fiscais, pelo menos na área da qualidade de produtos. Há um entendimento de que o grande desafio daqui para frente é continuar a investir pesado na **melhoria da qualidade das ações fiscais**. Isto passa necessariamente por dar continuidade ao esforço de automação da Rede, e aí o SGI tem papel estratégico, e mudar o foco das ações fiscais, aproveitando-se do fato de que as alterações conseguidas na Lei que **rege as atividades do Inmetro criaram condições favoráveis para isso**.

Nos cálculos a serem feitos para distribuição das ações de fiscalização, que tomam por base os riscos e consequências de eventuais falhas ou acidentes de consumo provocados pelos produtos, diante da eventual indisponibilidade de informações, na forma de dados e fatos, sugere-se o uso da percepção que o OD tenha a respeito, até que

se tenham registros adequados que possam ser usados na alimentação dos critérios a serem utilizados.

Da mesma forma, como todo o processo de planejamento é feito via Sistema de Gestão Integrada – SGI, será desenvolvida uma forma de inserir a metodologia de quantificação das ações fiscais naquele Sistema.

Como consequência dos cenários descritos, são apresentadas as orientações a seguir descritas, que devem nortear a elaboração dos Planos de Trabalho de 2015, 2016 e 2017.

- Em função das dificuldades de aumento do quadro de agentes fiscais, deslocar o foco das ações de fiscalização, diminuindo-as no varejo e realizando-as nas fábricas, nas expedições de fabricantes e importadores, nas redes de distribuição, nos portos e aeroportos (valendo-se do Acordo de Cooperação entre o Inmetro e a Receita Federal Brasileira) e nos depósitos dos fabricantes, importadores e varejistas.
- Além do deslocamento do foco das ações de fiscalização para dentro das redes de distribuição, podendo chegar até as fábricas dos produtos nacionais e dos depósitos dos importadores para os produtos importados, se faz necessária a adoção da Fiscalização Técnica, que consiste na retirada dos produtos em algum ponto da rede de distribuição, leva-lo para laboratório e avaliar se chegam aos pontos de venda, tal como tiveram sua conformidade avaliada, anteriormente a sua colocação no mercado. Esta ação esbarra na dificuldade de contratação dos laboratórios acreditados, que normalmente demanda alguns meses. Como forma de dar agilidade na fiscalização técnica e no atendimento a denúncias, os Órgãos Delegados devem pensar na conveniência e viabilidade de investir em laboratórios de ensaios próprios, que atenderiam aos diferentes OD, tal como hoje ocorre com o laboratório de ensaios têxteis do IPEM-PR. Essa decisão deve ser negociada com Inmetro/Cored e levar em consideração a disponibilidade de recursos para fazer face aos investimentos necessários e as despesas de custeio inerentes ao funcionamento do laboratório, além de atender a critérios preestabelecidos pelo Inmetro, tal como a localização próxima aos centros produtivos e zonas de fronteira com outros países.
- Os processos de gestão devem ser aperfeiçoados de forma continuada, fazendo-se uso efetivo do SGI como ferramenta de planejamento, monitoramento, análise crítica e atualização dos Planos de Trabalho e Planos de Aplicação.
- Atenção especial deve ser dada ao comércio eletrônico quando da elaboração dos Planos de Trabalho, em especial através da identificação da rede de distribuição, focando o acompanhamento no mercado aos depósitos dos fornecedores. A realização de pesquisas via internet se constitui em ferramenta importante para a fiscalização dos produtos existentes no comércio eletrônico.

- Como não há condições de realização de ações de fiscalização nas fábricas de produtos importados, o OD ao fazer seu Plano deve procurar maximizar as ações de fiscalização nos depósitos e centros de distribuição dos importadores.
- Os estados onde há possibilidade de realização de concurso público para aumento do quadro de fiscais, devem fazer as necessárias gestões para tal, usando como uma das estratégias o documento que vem sendo desenvolvido pela Corede com este objetivo, o presente documento, bem como os Planos de Trabalho e de Aplicação, usando a direção do Inmetro nesse sentido, se entender adequado. Para os estados “topados” na Lei de Responsabilidade Fiscal não há alternativa que não a de investir em melhoria de sua produtividade através do aumento do nível de automação da atividade e melhoria do perfil dos fiscais atualmente atuantes no órgão.
- Ampliar, qualquer que seja a situação atual do Órgão Delegado, a automação das ações de fiscalização, de forma a minimizar os efeitos do quadro reduzido de agentes fiscais.
- Buscar valorizar a atividade de fiscalização da qualidade de produtos, minimizando a tendência que existe, pelo menos em alguns Órgãos, de deslocar fiscais da área da qualidade para a da metrologia, por conta da visão existente de que qualidade gera gastos e metrologia gera receitas.
- Buscar exercer a fiscalização em caráter orientativo nos primeiros meses de encerramento dos prazos de adequação pelos fornecedores, em especial quando efetuada em micro e pequenas empresas.
- Passar a adotar a prática de iniciar a ação de fiscalização quando do vencimento do primeiro prazo de adequação estabelecido na Portaria que dá publicidade ao Programa de Avaliação da Conformidade, ou seja, o concedido a fabricantes e importadores.
- Distribuir, uma vez estabelecido o número anual de ações de fiscalização, o número de ações de fiscalização para cada produto, tomando como referência o item 5-a (Critérios para Priorização das Ações de Fiscalização pelo RBMLQ-Inmetro), que distribui as ações considerando fatores como risco apresentado pelo produto, histórico e sua complexidade.
- Considerar ainda na distribuição das ações de fiscalização o número de Programas de Avaliação da Conformidade implantados, em implementação (em fase de adequação), em desenvolvimento e os a desenvolver (os constantes do Plano de Ação Quadrienal), tomando como referência o Anexo 1.
- Ampliar a gama de pontos de venda a serem fiscalizados através de pesquisa na RAIS.

- Buscar a formação de redes locais de fiscalização, através de parcerias com PROCONs, Vigilâncias Sanitárias, Delegacias Regionais de Agricultura e mesmo com Federações da Indústria e Federações do Comércio.
- A Corede buscará coordenar a elaboração de um Plano de Desenvolvimento dos Profissionais da Rede, para o horizonte entre 2014 e 2017, desenvolvendo as competências necessárias para fazer face aos cenários identificados e orientações estabelecidas no presente documento.
- A Corede também deverá coordenar a introdução no SGI de um dispositivo que compartilhe com toda a Rede informações relevantes e impactantes, em especial sobre irregularidades em produtos, identificadas por qualquer dos OD nas ações de fiscalização.

5. Metodologia para priorização das ações de fiscalização a serem implantadas pela RBMLQ-I

A priorização das ações de fiscalização para efeito de elaboração dos Planos de Trabalho aplicáveis à fiscalização de produtos regulamentados deve ser feita de acordo com a sequência e os requisitos a seguir descritos.

5.A. Critérios de Priorização

5.A.1. Riscos apresentados pelo produto (avaliação a ser feita pelo Órgão Delegado com base em dados existentes ou percepções sobre riscos potenciais, devendo o Inmetro prover o necessário assessoramento para tal).

1.1. Probabilidade da falha

- a) Grande: 3
- b) Médio: 2
- c) Pequeno: 1

1.2. Severidade da falha

- a) Grande: 3
- b) Médio: 2
- c) Pequeno: 1

5.A.2. Histórico

2.1. Acidentes de consumo (avaliação a ser feita com base em dados existentes ou percepções quanto às potenciais consequências, devendo o Inmetro prover o necessário assessoramento).

- a) Frequentes: 3
- b) Ocasionais: 2
- c) Esporádicas: 1

2.2. Índice de irregularidade apresentado pelo produto

- a) Muito acima da média geral do ano anterior: 3
- b) Na média geral do ano anterior: 2
- c) Bem abaixo da média geral do ano anterior: 1

2.3. Incidência de reclamações e denúncias apresentadas na Ouvidoria

- a) Frequentes: 3
- b) Ocasionais: 2
- c) Esporádicas: 1

5.A.3. Complexidade das ações de fiscalização

3.1. Grau de dispersão do objeto no mercado

- a) Alto: 3
- b) Médio: 2
- c) Baixo: 1

3.2. Grau de dificuldade de rastreabilidade da rede de distribuição

- a) Baixa dificuldade: 3
- b) Moderada dificuldade: 2
- c) Elevada dificuldade: 1

3.3. Grau de dificuldade na fiscalização do objeto

- a) Baixa dificuldade: 3
- b) Moderada dificuldade: 2
- c) Elevada dificuldade: 1

3.4. Perfil da Rede de Distribuição

- a) Empresas grandes e concentradas: 3
- b) Empresas grandes e médias concentradas em polos produtivos: 2
- c) Empresas médias, micro e pequenas, dispersas: 1

Nota: a complexidade está ligada às questões de deslocamento necessário, dificuldade de localização do produto, Hh despendido, etc.

5.B. Critérios de Distribuição do Quantitativo de Ações de Fiscalização

A quantidade de ações de fiscalização a ser planejada, obedecerá ao seguinte critério:

- a) Planejamento de 50% da quantidade de ações de fiscalização para os produtos que totalizarem entre 22 e 27 pontos;
- b) Planejamento de 25% da quantidade de ações de fiscalização para os produtos que totalizarem entre 17 e 21 pontos;
- c) Planejamento de 15% da quantidade de ações de fiscalização para os produtos que totalizarem entre 13 e 16 pontos;
- d) Planejamento de 10% da quantidade de ações de fiscalização para os produtos que totalizarem entre 9 e 12 pontos.

5.C. Cálculo da Quantidade Anual de Ações de Fiscalização (AF)

Deve ser estimada pelo órgão delegado com base no histórico das ações de fiscalização, ou número de visitas, em especial as do ano anterior.

A estimativa pode ainda ser feita com base na fórmula a seguir descrita, que também será usada pelo Inmetro na fase de negociação das metas de fiscalização.

$AF = \text{Número de Fiscais do OD} \times \text{Número Médio das Ações do OD em 2012} \times 200 \text{ dias} \times 1,xy$

Nota: O fator “xy” (exemplo: 1,08, 1,15 etc.) deve ser expresso em percentagem tomando por base o número de ações de fiscalização realizadas no ano anterior, proposto anualmente pelo OD e negociado com o Inmetro, em função de evoluções observadas na gestão, no número de fiscais, na automação dos processos do OD, etc.

5.D. Quantitativo de Ações de Fiscalização por Objeto

Deve ser feito em com base nos dados da Tabela cujo modelo está anexo e será oportunamente inserida no SGI (ANEXO 2).

Nota 1: A última coluna, a da direita, deve ser preenchida pelo OD, para cada objeto regulamentado pelo Inmetro, em função de suas especificidades, tomando como referência sua série histórica de ações de fiscalização ou seu "Cálculo da Quantidade Anual de Ações de Fiscalização (AF), determinada como orientado na alínea "C" desta Metodologia.

Nota 2: O quantitativo de ações de fiscalização planejadas para cada objeto deve ser distribuído proporcionalmente pelos municípios classificados como 1, 2 ou 3. Da mesma forma aplicam-se as orientações no sentido de não limitar a fiscalização aos pontos de venda e procurar deslocar as ações de fiscalização para as fábricas, depósitos, centros de distribuição e atacadistas. Valem ainda as orientações no sentido de usar a RAIS para facilitar a localização destes estabelecimentos, bem como priorizar as ações de fiscalização nos depósitos e centros de distribuição para os casos de produtos importados.

Nota 3: No cálculo das ações de fiscalização para os produtos cujos prazos de adequação se encerram a partir de 2014, tendo em vista o desconhecimento do impacto de alguns dos 5 fatores considerados, deve ser adotado o grau máximo, ou seja 3. Assim, deve-se atribuir 3 para incidência de reclamações e 3 para índice de irregularidades.

6. Considerações finais

Cumpramos ressaltar que, a elaboração do Plano de Trabalho de 2015, 2016 e 2017 com base nas diretrizes apresentadas, quando inteiramente consolidada, representará importante redirecionamento nas ações de fiscalização da RBMLQ-I, priorizando o aspecto qualitativo, sem desconsiderar o aspecto quantitativo.

Porém, como as mudanças propostas requerem uma mudança bastante importante, não será possível elaborar os Planos citados, no formato requerido, na Reunião regional 2º de 2013.

Assim, os Órgãos Delegados deverão elaborar o Plano de Trabalho de 2015 na forma atual e se estruturar para que seja feita sua revisão na Reunião Regional de 2014, quando o Plano deverá ser consolidado na nova formatação.

Da mesma forma, essa medida deverá ser aplicada aos Planos 2016 e 2017.

ANEXO 1: Guia Operacional para Elaboração do Plano de Trabalho – 2015 a 2017

ANEXO 2: Priorização dos Objetos Fiscalizáveis