

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 015.399/2019-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

Responsáveis: Ângela Flores Furtado (275.512.966-20); Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior (120.688.798-24); Nilton Pinto Rodrigues (285.371.811-53); Randerson Vieira Leal (018.623.585-24); Ricardo Gambaroni (070.915.858-01).

Representação legal: Carlos Alberto Valentim dos Santos, representando Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Ângela Flores Furtado e Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior.

SUMÁRIO: AUDITORIA. CONVÊNIOS. COOPERAÇÃO TÉCNICA, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. INMETRO. IPEMS. REDE BRASILEIRA DE METROLOGIA LEGAL E QUALIDADE. RBMLQ-I. SERVIÇOS DE METROLOGIA LEGAL E AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

## Relatório

Trata-se de auditoria realizada, entre agosto/2019 e abril/2020, com o objetivo de avaliar a atuação do Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade (Inmetro) junto à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), abrangendo os atos do período de 1º/1/2015 a 31/12/2019.

2. Para contextualizar as questões formuladas, escopo, achados, manifestações do Inmetro, conclusões e propostas de encaminhamento delineadas pela equipe de trabalho, transcrevo, com ajustes de forma, o relatório de auditoria juntado como instrução e chancelado pelo diretor e secretário da então Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ)<sup>1</sup>:

“(…)

### II. INTRODUÇÃO

#### II.1. Deliberação que originou a fiscalização

15. O momento para o TCU enfrentar a questão da metrologia no país de maneira mais ampla é oportuno, particularmente diante do contexto econômico-social vivenciado nos últimos anos. Os trabalhos até então desenvolvidos por esta Corte foram mais episódicos, mais em virtude de demanda externa do que por iniciativa própria. Tal ausência de um diagnóstico mais amplos da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) não é exclusividade do TCU, frise-se. Há escassos trabalhos tanto dos demais órgãos de controle quanto acadêmicos.

16. Em 2013, o TCU iniciou uma mudança dessa realidade convencido da importância do tema, determinando então, por meio do Acórdão 3.321/2013-TCU-Plenário (TC 010.595/2012-0), que a Segecex adotasse as medidas de sua alçada com vistas à realização de auditoria operacional no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) tendo por escopo avaliar o modelo de prestação de serviços adotado por aquela autarquia, em especial, a celebração de convênios com entidades estaduais para a prestação dos serviços que lhe compete.

---

<sup>1</sup> Peças 156, 157 e 158.

17. A questão foi amadurecendo, e mais recentemente, a SecexEstatais, em produção de conhecimento (TC 012.369/2016-0), propôs a realização de auditoria operacional na RBMLQ-I.

## II.2. Visão geral do objeto

18. De acordo com o art. 22, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete privativamente a União legislar sobre o sistema monetário e de **medidas**, títulos e garantias dos metais.

19. A **Lei 5.966**, por seu turno, no ano de 1973 instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial no país. Tal sistema tem como braço operacional o Inmetro, autarquia que tem por missão garantir à sociedade a correção nas medições e nos produtos, por meio da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do País.

20. O principal instrumento normativo sobre o tema é a **Lei 9.933/99** que dispôs sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, bem como instituiu a Taxa de Serviços Metrológicos. Esta norma infelizmente ainda carece de regulamentação.

21. A norma federal atribuiu ao Inmetro, as seguintes competências:

- Executar as políticas nacionais de metrologia e da qualidade;
- Verificar a observância das normas técnicas e legais, no que se refere às unidades de medida, métodos de medição, medidas materializadas, instrumentos de medição e produtos pré-medidos;
- Manter e conservar os padrões das unidades de medida, assim como implantar e manter a cadeia de rastreabilidade dos padrões das unidades de medida no País, de forma a torná-las harmônicas internamente e compatíveis no plano internacional, visando, em nível primário, à sua aceitação universal e, em nível secundário, à sua utilização como suporte ao setor produtivo, com vistas à qualidade de bens e serviços;
- Fortalecer a participação do País nas atividades internacionais relacionadas com metrologia e qualidade, além de promover o intercâmbio com entidades e organismos estrangeiros e internacionais;
- Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro, bem assim aos seus comitês de assessoramento, atuando como sua Secretaria-Executiva;
- Fomentar a utilização da técnica de gestão da qualidade nas empresas brasileiras;
- Planejar e executar as atividades de acreditação de laboratórios de calibração e de ensaios, de provedores de ensaios de proficiência, de organismos de certificação, de inspeção, de treinamento e de outros, necessários ao desenvolvimento da infra-estrutura de serviços tecnológicos no País; e Desenvolvimento, no âmbito do Sinmetro, de programas de avaliação da conformidade, nas áreas de produtos, processos, serviços e pessoal, compulsórios ou voluntários, que envolvem a aprovação de regulamentos.

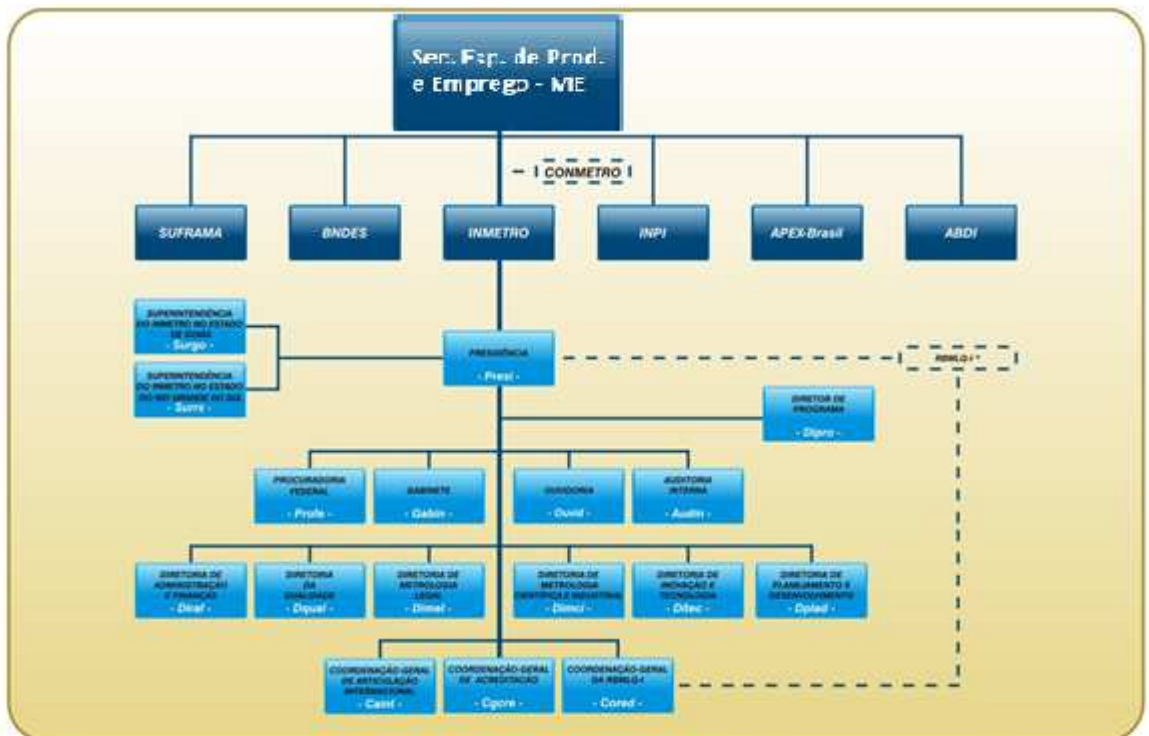
22. Ressalte-se que o Inmetro, como bem destacou Camila Barros Nogueira em sua dissertação denominada Os Modelos Regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para Segurança de Produtos de Consumo: Estudo Comparativo entre Inmetro e CPSC, é o único órgão regulador nacional com competência residual que lhe permite regulamentar tudo o que não couber aos demais órgãos federais (NOGUEIRA, Camila B. Os modelos regulatórios do Brasil e dos Estados Unidos da América para segurança de produtos de consumo: estudo comparativo entre Inmetro e CPSC. 2016. 176f. Dissertação (Mestrado Profissional em Metrologia e Qualidade) - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016). Assim nos termos do art. 3º da Lei 9.933/99 compete ao Inmetro:

- exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, **desde que não constituam**

**objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal**, abrangendo os seguintes aspectos:

- a) segurança;
- b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal;
- c) proteção do meio ambiente; e
- d) prevenção de práticas enganosas de comércio; (grifamos)

23. Como foi dito, 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), consoante organograma a seguir:



24. A atuação operacional do Inmetro realizada em rede por todo o território nacional mediante delegação do exercício da metrologia legal e avaliação de conformidade aos seus 26 órgãos delegados e por suas superintendências regionais pode ser visualizada graficamente a seguir:



por servidores da RBMLQ-I. A inspeção, por sua vez, é o exame de um instrumento de medição para determinar sua conformidade com requisitos específicos ou legais e não implica na cobrança de taxa de serviço.

28. Mediante tais atividades os institutos estaduais de metrologia promovem a geração de praticamente todas as receitas afeitas às atividades do Inmetro, inclusive multas e taxas de serviços, que são recolhidas integral e automaticamente por meio de Guias de Recolhimento da União (GRU). Tais guias apresentam um código para cada unidade da federação, cujo objetivo é identificar os valores efetivamente recolhidos e a recolher por cada uma das unidades. Com essa metodologia o Inmetro tem uma estimativa da arrecadação e controla todas as receitas arrecadadas pelos estados.

29. De toda a arrecadação promovida pelos institutos estaduais de metrologia, após os seus devidos registros e contabilização feitos pelo Inmetro, havia uma expectativa, nos termos do convênio, de retorno aos cofres dos Ipems de cerca de 70% a 90%, dependendo do órgão, conforme acordos estabelecidos com os institutos de metrologia, a título de ressarcimento de suas despesas administrativas e operacionais ordinárias. O restante, entre 10% e 30% da arrecadação dos serviços em metrologia e avaliação da qualidade executados pelos institutos estaduais, seriam retidos pelo Inmetro como receita própria.

30. Esse complexo sistema conta com atores de diferentes esferas da federação e natureza jurídica: autarquias estaduais e municipal, agências estaduais e superintendências federais.

31. O convênio em vigor que regula a relação da autarquia federal com os órgãos regionais foi firmado no ano de 2013 e pretende vigorar até o final de 2020, ou seja, por 85 meses.

32. A mudança da máquina administrativa federal afetou a forma como a Rede vinha funcionando, pois sob às inflexões da mudança do modelo para metrologia no país, associado ao forte ajuste fiscal promovido em 2019, os órgãos regionais têm se ressentido de falta de apoio e de recursos, ameaçando até mesmo a paralisação das atividades (peça 63). Esse novo modelo (peça 123, p. 3), segundo o Relatório produzido pelo Grupo de Trabalho de novo Modelo Regulatório (GTMR- Inmetro), pretende atuar sobre os fatores de baixa focalização do modelo atual:

- i) concorrência do papel regulatório com o papel de provedor de esquemas de avaliação da conformidade para outros regulamentadores, traduzida por um estoque regulatório composto por 60% de itens de competência legal do Inmetro
- ii) ausência de um sistema de monitoramento de problemas regulatórios robusto;
- iii) uso massivo da fiscalização formal, focada na verificação da presença do Selo de Identificação da Conformidade. Em sequência, apesar do grande esforço de ampliação do número de objetos regulamentados com conformidade avaliada, constatou-se a baixa cobertura regulatória, estimada em apenas 12% do escopo de competência legal do Inmetro. Por fim, o índice de conformidade se situa em torno de 60%, a despeito do alto grau de prescrição de regras e do uso intensivo de esquemas de avaliação da conformidade compulsórios

33. Os órgãos regionais em virtude do item 'i' acima temem a perda de competência para iniciativa privada, apesar do amplo espaço a ser abrangido pela baixa cobertura regulatória diagnosticada no item (iii). É certo, no entanto, que a legislação vigente, no caso o art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei 9.933/99 que dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, com a alteração promovida pela Lei 12.545/11, é taxativo ao afirmar que o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória que impliquem o exercício de poder de polícia administrativa somente poderão ser delegadas a órgãos ou entidades de direito público. Relega-se, portanto, à iniciativa privada uma atuação subsidiária, mais especificamente sobre o campo das atividades materiais e acessórias da metrologia legal e avaliação da



conformidade, de caráter técnico, que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa.

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

34. A presente fiscalização teve como objetivo principal avaliar a atuação do INMETRO junto à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), conforme determinado no Despacho de 6/6/2019 do Relator em face de proposta apresentada pela SecexEstataisRJ no âmbito do TC 010.987/2019-3.

35. A partir desse primeiro direcionamento, na etapa de planejamento dos trabalhos, foram definidas pela equipe de fiscalização, e validadas pelo supervisor, as seguintes questões de auditoria:

**Questão 1.** Quais os pontos críticos da delegação e desconcentração (INMETRO/Superintendências e os órgãos delegados-Ipem), especialmente quanto à (ao): adequação do instrumento de convênio, isonomia no tratamento dos órgãos delegados, análise das prestações de contas, estoques de PCs, procedimentos de apuração de responsabilidades, repasses, grau de ingerência no *IPEM*, estabelecimento dos valores das taxas de serviços das atividades delegadas?

**Questão 2.** Há estabelecimento de metas para os Ipems assim como convergência com os objetivos gerais e setoriais do INMETRO, bem como o correspondente acompanhamento dos resultados?

**Questão 3.** Há uniformidade na aplicação das normas de pessoal, especialmente no que diz respeito à remuneração?

**Questão 4.** Há evidências de tratamento diferenciado aos Estado de Goiás e Rio Grande do Sul ou irregularidade em face da criação das Superintendências do Inmetro apenas nessas unidades federativas?

**Questão 5.** Qual o nível de Governança do Inmetro e da Rede de Metrologia, especialmente quanto à transparência de informações, existência de auditoria interna, processo de apuração de responsabilidades, ouvidoria?

36. A primeira questão de auditoria trata de preâmbulo ou viga mestra deste trabalho. Nela buscou-se delimitar a natureza jurídica do instrumento contratual que rege a relação do órgão central Inmetro com os órgãos delegados de outras esferas da federação. Essas conclusões se irradiam por todo o trabalho na medida em que tratam da natureza dos recursos, do alcance das ações de controle, seus limites e objetivos.

37. A questão seguinte buscou avaliar a forma de acompanhamento e o controle exercido sobre as metas estabelecidas pelo Inmetro, além disso se tais metas e indicadores convergem com os objetivos gerais e setoriais do Inmetro, bem como o correspondente acompanhamento dos resultados.

38. Na terceira questão, analisou-se a política de pessoal do Inmetro, especificamente no que respeita a uniformidade de tratamento no âmbito da Rede. A questão reflete uma preocupação com a possibilidade de existência de profissionais recebendo remunerações diferentes para o exercício de uma mesma atividade no contexto da metrologia legal e avaliação de conformidade.

39. A penúltima questão aborda uma peculiaridade na metrologia, qual seja, a existência de estrutura não delegada em unidade federativa, mediante desconcentração administrativa por meio de duas superintendências, uma no Estado de Goiás e outra no Rio Grande do Sul. A preocupação da questão é verificar se essa situação é regular, vale dizer, não viola *lato sensu* o princípio federativo ou se acarreta algum tipo de privilégio aos respectivos estados.

40. Finalmente, no último quesito, analisou-se a *Accountability* da RBMLQ-I e do próprio Inmetro, destacando-se avaliação da transparência das ações, da existência e funcionamento de órgãos internos de controle e responsabilização.

#### II.4. Metodologia

41. O presente trabalho tem natureza de Auditoria Integrada (conformidade com aspectos operacionais). Haja vista o seu enfoque na eficiência da aplicação dos recursos, priorizou-se análises de aspectos macros e impactantes no desempenho das atividades desenvolvidas pela RBMLQ-I.

42. Para o desenvolvimento da auditoria, a metodologia adotada compreendeu o levantamento de informações acerca das unidades auditadas como: missão, visão, objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, e indagações escritas, mediante requisições, bem como consultas a outros sistemas governamentais como o SIAFI. Para a avaliação das informações, foram aplicadas técnicas de análise documental, comparação entre informações provenientes de fontes diferentes, análise qualitativa com base em julgamento profissional da equipe de auditoria, exame dos dados extraídos do Sistema de Gestão Integrada (SGI), dentre outras. Depois de constatados e analisados por esta equipe auditora, destacamos no presente relatório os fatos de maior relevância. Cabe-nos informar que, em virtude da abrangência, os exames realizados utilizaram como metodologia a constatação direta das informações e dados apresentados por métodos empíricos.

43. Em face disso nos pautamos pelas instruções contidas nas seguintes normas: Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011); Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26/2009); Orientações para Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Adplan 1/2010); Orientações para Elaboração de Documentos Técnicos de Controle Externo (Portaria-Segecex 28, de 7/12/2010); e Resolução-TCU 294/2018, que dispõe sobre classificação da informação quanto à confidencialidade no TCU.

44. Na fase inicial de planejamento dos trabalhos, foi realizada uma ampla coleta de dados sobre a atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país, especialmente a partir do ano de 2016. Foram avaliados os termos de convênio firmados pelo Inmetro, a execução das atividades de metrologia pelos Ipems, os indicadores de desempenho, as metas pactuadas, o desempenho das Superintendências e a governança do 'Sistema Inmetro' (Sede, superintendências e órgãos delegados). Tal procedimento teve como finalidade delinear as questões a serem respondidas no curso da ação de controle. Foram obtidas informações preliminares acerca (i) da legislação que rege o tema; (ii) do funcionamento da Rede; (iii) modelo de análise das prestações de contas; (iv) estudos técnicos e acadêmicos relacionados; (v) matérias jornalísticas; e (v) jurisprudência do TCU e decisões judiciais.

45. Como resultado principal, destacam-se o desenvolvimento da matriz de planejamento da auditoria (Apêndice) e a elaboração de Ofícios de Requisição dirigidos ao Inmetro (peças 3, 5, 6 e 8).

46. Foram promovidas, ainda na fase de planejamento, reuniões com o Inmetro e Ipem-RJ, com o objetivo de esclarecer dúvidas, calibrar os objetivos do trabalho e coletar informações.

47. Durante a fase de execução foram realizadas inspeções no Inmetro e em um órgão delegado por região do país. Na região Sul optou-se por fiscalizar a superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (Surs), uma vez que uma das questões envolve a avaliação da necessidade, razoabilidade desse modelo, distinto das autarquias dos entes existentes nas demais unidades da federação. Na Região Sudeste, realizamos visita ao Ipem-SP. O Ipem-SP foi escolhido pelo seu porte, por ser o maior Ipem do País, pois possui mais laboratórios e realiza o maior volume de serviços, além de se encontrar no estado com maior PIB nacional. Na Região Norte foi visitado o Estado do Amazonas, devido a sua importância econômica e extensão, a qual demanda um desafio logístico maior para cobertura da atividade de metrologia em todo o Estado. Na região Nordeste foi fiscalizado o Ibametro por ser o responsável pela maior economia do Nordeste. Na região Centro-Oeste com enorme vocação para o agronegócio, o Estado com maior participação no PIB nacional é Goiás. No entanto, nesse estado está

localizada a segunda superintendência do Inmetro, a SURGO, por isso optou-se pelo estado de Mato-Grosso do Sul, segundo maior PIB da região.

48. Nessa fase de execução, foram formulados os ofícios de requisição à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, Inmetro, Instituto de Pesos e Medidas de São Paulo (Ipem-SP), Agência Estadual de Metrologia do Mato Grosso do Sul (AEM-MS), Instituto de Pesos e Medidas do Amazonas (Ipem-AM), Instituto de Metrologia da Bahia (Ibametro), Superintendência do Inmetro em Goiás (Surgo) e Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (SurrS) (peças 3, 5, 6 e 7), cujas respostas, em conjunto com as informações da fase de planejamento, subsidiaram o trabalho de auditoria. Nessa etapa foram utilizadas, principalmente, as técnicas de análise documental, revisão analítica e circularização de informações. Realizaram-se, também, entrevistas não estruturadas com representantes de diversas áreas envolvidas com o assunto, com o objetivo de aprofundar conhecimentos, reunir informações, coletar opiniões e de esclarecer dúvidas (peça 68).

49. Na última fase do trabalho, com base nas diversas informações coletadas, foi realizado painel de referência com importantes atores com o objetivo de apresentar e debater os principais achados. Nesta ocasião compareceram a então presidente do Inmetro e integrantes da diretoria da autarquia, bem como os dirigentes do Ipem-SP e do Ipem-AM. Finalmente foi elaborado este relatório, em que se apresentam as respostas às questões do escopo da auditoria.

#### II.5 Limitações da auditoria

50. É imperioso destacar que o escopo desta auditoria por força do Acórdão 3538/2016-TCU- 2ª Câmara da relatoria do Ministro Augusto Nardes, considerou ‘as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação, decorre da operação desenvolvida pelos parceiros regionais’. Dito de outra forma, a equipe foi deferente à tal determinação que equipara o repasse do Inmetro aos delegados como mera contraprestação pelos serviços prestados por esses órgãos regionais, sendo, portanto, recursos próprios, muito embora este trabalho, como não poderia deixar de ser, lançará mais luzes sobre o assunto, tentando, na medida do possível, trazer uma posição mais abrangente.

51. Outro aspecto limitador refere-se à abrangência do objeto. Trata-se de uma rede nacional comandada pela autarquia federal cujas ações operacionais são realizadas por congêneres estaduais. Em razão disso, dada a magnitude dos problemas existentes na autarquia federal aliada a uma questão de racionalidade gerencial, o trabalho acabou naturalmente por pretender apresentar essencialmente propostas para os problemas do órgão central. Num segundo momento, com a definição clara da natureza dos recursos e superada a análise da Rede de Metrologia no sentido do seu funcionamento sistêmico, considera-se oportuna a realização de auditoria específica nos Ipems com um viés mais acentuado de conformidade nas despesas de capital, tendo em vista não ter sido esse o foco da presente fiscalização.

#### II.6 Volume de recursos fiscalizados

52. O volume de recursos repassados e empregados pela Rede alcançou o montante de R\$ 2,967 bilhões no período de 2013 a 2019, uma média de R\$ 424 milhões por ano.

#### II.7 Benefícios estimados da fiscalização

53. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na prestação dessa atividade essencial à sociedade ou ao menos sua manutenção diante da política fiscal adotada pelo País. O aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas dos órgãos delegados pelo Inmetro. A melhoria da interlocução entre os delegados e o Inmetro, além de aumento da segurança jurídica dessa relação, por vezes conflituosa. Almeja-se, ainda, maior homogeneidade e transparência na relação do Inmetro com os órgãos delegados.

54. Também se espera um aumento significativo na transparência das ações da metrologia para a sociedade brasileira, bem como no registro e possivelmente no índice de recuperação do montante de valores inscritos em Dívida Ativa.



55. Em relação à política de pessoal, busca-se uniformização na RBMLQ-I da quantidade e remuneração da força de trabalho existente, dentre outros aspectos, de modo a buscar reparar distorções existentes.

56. São propugnadas determinações ao Inmetro para que corrija fortemente o seu deficiente processo de prestação de contas, além de normatização de critérios de repasse e recuperação da capacidade operacional dos laboratórios que prestam apoio à RBMLQ-I.

#### II.8 Processos conexos

57. Os processos relacionados ao tema da fiscalização podem ser classificados em três tipos: aqueles que propuseram a realização de ações de controle, os que investigaram a correta aplicação dos recursos empregados na RBMLQ-I e finalmente os que trataram da natureza desses recursos.

58. Entre os primeiros encontra-se o TC 010.595/2012-0, cujo item 9.1. do Acórdão 3.321/2013-TCU-Plenário determinou à Segecex que adotasse as medidas de sua alçada com vistas à realização de auditoria operacional no Inmetro tendo por escopo avaliar o modelo de prestação de serviços adotado por aquela autarquia, em especial, a celebração de convênios com entidades estaduais para a prestação dos serviços que lhe compete. Cumpre destacar também o TC 012.369/2016-0 de ‘produção de conhecimento’, que propôs a realização de auditoria operacional na RBMLQ-I, além é claro do processo administrativo TC 010.987/2019-3 (proposta de fiscalização) que concluiu pela necessidade desta auditoria integrada.

59. No segundo caso temos diversos processo de tomada de contas especial (TCE), a exemplo da que resultou no Acórdão 816/2014 – TCU – 2ª Câmara - Relator: Raimundo Carreiro, em que se determinou a restituição aos cofres do Inmetro de determinadas quantias. Cumpre, também, registrar o TC-037.128/2011-6 (Acórdão 2329/2014 – 1ª Câmara - Relator: José Mucio), o qual se propôs avaliar os Convênios Firmados no Âmbito da RBMLQ-I, especialmente do Ipem-RJ.

60. De ressaltar o Acórdão 3538/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Min. Augusto Nardes (TC 030.354/2013-7), que resultou em alteração na jurisprudência desta Corte no sentido de considerar os valores repassados pelo Inmetro aos Ipems como pagamento pelos serviços prestados por essas entidades regionais, consoante disposição a seguir:

‘1.7.1. Recomendar à Segecex para que, ao tratar do atendimento ao item 9.1 do Acórdão 3.321/2013-TCU-Plenário, considere as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação decorrente da operação desenvolvida pelos ‘parceiros regionais’ enquanto agentes delegados do Inmetro, caracteriza uma relação de pagamento, com o Instituto Nacional a remunerar o parceiro local pela prestação de serviços desempenhados no interesse do Inmetro, com consequências para a extensão do controle possível de ser desempenhado pelo Inmetro na gestão interna destes ‘parceiros regionais’;

### III. ACHADOS DE AUDITORIA

#### III.1. Indefinição quanto à Natureza Jurídica do Convênio Inmetro e RBMLQ-I

##### Situação encontrada

61. Os recursos repassados pelo Inmetro para os órgãos delegados tradicionalmente eram entendidos pelo TCU como recursos públicos federais. A relação jurídica entre o Inmetro e a RBMLQ-I era tida como tipicamente convenial.

62. Segundo o entendimento vigente à época, os termos de convênios firmados entre a Autarquia Federal e os órgãos delegados estabeleciam restrições quanto à forma e à qualidade das despesas desses órgãos, assim como concedia competência ao Inmetro para fiscalizar sua execução financeira.

63. Essa limitação na autonomia administrativa dos órgãos delegados tem sido referendada em várias decisões desta Corte de Contas, nas quais se tem determinado a esses órgãos, por exemplo, que ‘se abstenha de efetuar pagamentos de precatórios utilizando recursos oriundos do convênio’, ‘aperfeiçoe os mecanismos de controle de veículos e de combustíveis, registrando o nome do condutor, o itinerário específico, a finalidade do uso e o consumo de combustível em cada trajeto’ (Acórdão 2329/2014 - TCU - 1ª Câmara), ou que ‘restitua aos cofres do Inmetro as quantias abaixo indicadas (...) em função da seguinte ocorrência: pagamento irregular de complementação de aposentadorias de ex-servidores, com recursos financeiros oriundos de Convênios de Cooperação Técnica e Administrativa firmados entre o Inmetro e o Ipem’ (Acórdão 816/2014 – TCU – 2ª Câmara), e ‘abstenha-se de prever condição restritiva ao caráter competitivo da licitação, notadamente no que diz respeito a circunstâncias impertinentes ou irrelevante para o específico objeto do contrato’ (Acórdão 1499/2009 – TCU – Plenário).

64. Foi a partir de 2016 que a jurisprudência alterou seu curso. Mediante o Acórdão 3538/2016-TCU- 2ª Câmara da relatoria do Ministro Augusto Nardes, no bojo de processo de Tomada de Contas Especial (TC 030.354/2013-7), o Tribunal exigiu que na abordagem técnica da RBMLQ-I fossem consideradas ‘as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação decorrente da operação desenvolvida pelos ‘parceiros regionais’, enquanto agentes delegados do Inmetro, seria o mais adequado. Dito de outra forma, o TCU passava a adotar o entendimento de que os repasses do INMETRO aos delegados se consubstanciavam em meras contraprestações pelos serviços executados pelos órgãos regionais.

65. Nesta decisão o TCU se absteve da competência para fiscalizar de maneira tradicional a aplicação os recursos repassados aos órgãos delegados, reforçando a análise finalística. Nesse processo, acompanhando o entendimento da Unidade Técnica, o Ministério Público Especial de Contas adotou posição determinante em relação ao tipo de controle a que esses órgãos delegados estariam sujeitos:

‘16. Haja vista que as atividades delegadas são executadas com recursos do próprio Ipem/RN, não há se falar em controle federal das atividades-meio do ente estadual. Não se está a dizer que é vedado ao Inmetro fiscalizar a atividade delegada mas, sim, que tal controle deve ser finalístico e limitar-se aos aspectos técnico e financeiro, de forma a garantir a qualidade na prestação dos serviços e a correta partição das receitas, deixando à margem da fiscalização as atividades administrativas inerentes ao funcionamento do órgão executor. Nesse sentido, os convênios em exame são similares aos contratos de concessão de serviço público para os quais não há previsão de o órgão titular do serviço verificar a regularidade das despesas do concessionário.

17. Neste contexto, não prospera a fiscalização do Inmetro sobre os atos administrativos praticados pelo Ipem/RN relacionados à contratação de serviços públicos de energia elétrica, água, esgotamento sanitário e de telefonia, por exemplo...’

66. Acolhendo o parecer do MP/TCU, este Tribunal recomendou, no Acórdão 3538/2016-TCU- 2ª Câmara da relatoria do Ministro Augusto Nardes, à Segecex que ao tratar da auditoria operacional acima mencionada (item 9.1. do Acórdão 3.321/2013-TCU-Plenário - TC 010.595/2012-0), considerasse:

‘as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação decorrente da operação desenvolvida pelos ‘parceiros regionais’ enquanto agentes delegados do Inmetro, caracteriza uma relação de pagamento, com o Instituto Nacional a remunerar o parceiro local pela prestação de serviços desempenhados no interesse do Inmetro, com consequências para a extensão do controle possível de ser desempenhado pelo Inmetro na gestão interna destes ‘parceiros regionais’

67. Portanto a posição do TCU atualmente é clara em relação aos recursos repassados pelo Inmetro para seus congêneres dos estados. Tratam-se de contraprestação, vale dizer,

pagamento pelos serviços prestados pelos órgãos delegados. Essa visão é compartilhada em certa medida pelo Parecer 1438/2012 da AGU (peça 54) que considerou inaplicável a Portaria Interministerial 507/2011 que regula os convênios tradicionais firmados pela União.

68. Segundo o Parecer da AGU, a relação do Inmetro com os órgãos delegados teria lastro no Decreto-lei 200/67, especialmente nos dispositivos a seguir:

‘Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;(…)

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.’

69. A partir desse fundamento, a AGU concluiu, com base no princípio federativo e na necessidade de descentralização, que o convênio, por se tratar de **delegação de competência e geração de receita compartilhada**, não estaria sujeito à Port. Ministerial 507/2011.

70. Em outros dispositivos do termo de convênio padrão do Inmetro (peça 55), também é possível extrair valiosos ensinamentos acerca do tema:

‘2.9 – Realizar auditorias técnicas, jurídicas, administrativas, financeiras e contábeis da receita e da despesa, de cujos respectivos relatórios, após ciência da direção do órgão Executor e tramitação administrativa para saneamento das não conformidades, **dar-se-á conhecimento aos órgãos de controle interno e externo da União e do Estado.**

2.9.1 – Realizar sindicâncias, processos administrativos disciplinares e/ou auditorias extraordinárias para apurar quaisquer indícios de irregularidades e autoria na execução das atividades delegadas, as quais, se comprovadas, ensejarão a **realização de Tomada de Contas Especial para apuração de responsabilidades, encaminhando suas conclusões às autoridades administrativas do estado conveniado e aos órgãos de Controle;**

2.9.2 – **O Inmetro poderá de imediato revogar a Portaria de ordenamento de despesas** quando verificar, negligência e/ou desídias, **quando identificado dano ao erário**, ou qualquer incidência das ações previstas na Lei de Improbidade Administrativa. (grifou-se)’

71. Como se nota, essas cláusulas conveniais acima citadas corroboram a última posição do Tribunal de compartilhamento de receita, segundo a qual o recurso seria contraprestação do serviço executado. Relevante esclarecer que esse termo apesar de se tratar especificamente da Agência de Metrologia do Mato Grosso do Sul (AEM-MS) pode ser considerado um espelho para os órgãos delegados, de modo que a partir dele as conclusões podem ser extrapoladas para toda a RBMLQ-I.

72. Outro ponto que trata da natureza dos recursos é o item 9.1.3 do termo de convênio, inclusive dispõe sobre o encaminhamento de processo de tomada de contas:

‘Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e restarem exauridas todas as medidas administrativas cabíveis, o Inmetro instaurará processo de tomada de contas especial, comunicará o fato à Auditoria interna do Inmetro – Audin e encaminhará o processo ao **Tribunal de Contas do Estado**, sob pena de responsabilidade.’

73. Até aqui avolumam-se argumentos favoráveis ao entendimento de que uma vez repassados os recursos estes pertenceriam ao órgão delegado. Todas essas posições aventadas são tecnicamente sustentáveis, diga-se. No entanto, com todas as vênias à posição vigente nesta Corte de Contas, entende-se necessário uma revisitação do tema em face de alterações levadas a efeito no termo de convênio nos últimos anos.

74. Alertamos desde já que a intelecção aqui sustentada terá como trilho o pacto firmado por todos os atores da RBMLQ-I nos termos de convênio firmados pelo Inmetro com os órgãos delegados, calcada no princípio da intervenção mínima.

75. Nesse percurso, o primeiro obstáculo ao entendimento do TCU em vigor refere-se ao tratamento jurídico das despesas de capital. Esse ponto não foi debatido no processo que definiu a competência da Corte de Contas Federal, registre-se. Veja que nos termos do convênio os órgãos delegados realizam despesas em nome do Inmetro. E isso tem sua razão de ser, segundo Waldemir Alfaia Soares em texto denominado ‘Trabalho em Rede, um Conceito que Precisa ser Aprofundado’:

‘De forma diferente das instituições, as redes não supõem necessariamente um centro hierárquico e uma organização vertical, sendo definidas pela multiplicidade quantitativa e qualitativa dos elos entre os seus diferentes membros,

(...) orientada por uma lógica associativa, passa a representar um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados (disponível em <http://recid.redelivre.org.br/2007/01/26/trabalho-em-rede-um-conceito-que-precisa-ser-aprofundado-3/>)’

76. Portanto a atuação sinérgica exigida em rede contrasta com a mudança da natureza jurídica dos recursos repassados, dado o surgimento de demasiada autonomia financeira, o que impacta a visão colaborativa e redistributiva da rede. Registre-se que não está se afirmando com isso que os valores a serem repassados deveriam ser diferentes ou desvinculados dos percentuais da arrecadação dos órgãos delegados. O tratamento das despesas de capital é assim tratado na avença:

‘2.8 Delegar competência, através de Portaria específica do Presidente do INMETRO, ao Dirigente Máximo do Órgão executor para **realizar despesas de capital em nome do INMETRO**, para exercer o encargo de Ordenador de Despesas a serem financiadas com recursos repassados pelo INMETRO e para promover alienação de materiais permanentes inservíveis, obsoletos e sucateados sob sua posse, no âmbito do seu Estado.’

77. De fato, os Ipems existem para realizar a metrologia legal e o controle da conformidade. Assim, os bens adquiridos, em tese, não se prestariam para outras finalidades, a exemplo de equipamentos metrológicos para as fiscalizações, podendo ser perfeitamente manejado de um órgão delegado para outro.

78. A ingerência do Inmetro na administração desses órgãos parece ir além do simples controle das despesas efetuadas com os recursos oriundos dos convênios. O Inmetro atua no Planejamento Estratégico, no Planejamento e na Execução Orçamentária, no treinamento e no desenvolvimento, na elaboração de editais de licitação e de acompanhamento de obras de engenharia, na elaboração de editais de concursos e no acompanhamento do processo de contratação dos órgãos delegados.

79. Ao Inmetro, na qualidade de entidade delegante e concedente, e, tendo em vista a subordinação técnica, jurídica, orçamentária, financeira e contábil do Órgão Executor a essa entidade federal, no exercício das atividades delegadas, fica reservado e assegurado o poder de normalizar, superintender e supervisionar a execução das atividades delegadas, as quais, motivadamente, poderão ter a sua delegação revogada, sempre que o interesse público o exigir.

80. Um outro argumento lançado no parecer do Ministério Público Especial de Contas, constante do TC-030.354/2013-7, acompanhando o entendimento da Unidade Técnica, assevera que os órgãos delegados despenderiam recursos próprios para depois receberem o pagamento do Inmetro pelos serviços prestados:

‘15. Os aludidos dispositivos contratuais evidenciam que, em regra, o *Ipem/RN* executa as atividades delegadas e, a posteriori, recebe os recursos estipulados no plano de aplicação. Forçoso reconhecer, então, que o órgão estadual executa as atividades delegadas com recursos e pessoal próprios e, somente após a aferição das metas pactuadas, recebe a remuneração por tais atividades. Nesse sentido, os recursos repassados pelo Inmetro ao *Ipem/RN* constituem restituição por atividades delegadas desenvolvidas com recursos próprios e, uma vez transferidos, incorporam-se ao patrimônio do ente estatal’

81. A não ser que se entenda que os recursos anteriormente repassados pelo Inmetro pertençam ao órgão delegado, geralmente não há outros recursos nos Ipems além dos repasses do convênio, antes e depois da assinatura dos planos de trabalho, inclusive na gênese dessa relação. Vale dizer, os planos de trabalho e de aplicação são implementados na maioria dos órgãos delegados somente com recursos repassados pelo convênio. O que ocorre em alguns poucos estados da federação é o auxílio financeiro do estado para pagamento de pessoal. Registre-se também apoio inédito do governo de São Paulo ao *Ipem-SP*, mas que se concretizou, frise-se, em razão da redução expressiva no repasse federal da qual versaremos mais detidamente em outro ponto deste relatório.

82. É preciso reavaliar a tese da contraprestação pelo serviço prestado, no debate travado no TC-030.354/2013-7 que culminou com o Acórdão 3538/2016 - TCU - 2ª Câmara. Segundo o auditor instrutor em parecer bem fundamentado, diga-se (peça 22 do TC-030.354/2013-7), a relação entre Inmetro-*Ipem-RN* não caracterizaria uma relação convencional. O argumento central é o de que a competência originária para a produção de leis e para execução, a coordenação e a supervisão das atividades de metrologia legal é da União. Portanto os congêneres estaduais seriam meros órgãos delegados.

83. Com efeito os conteúdos constitucional e infraconstitucional enfeixam na União as competências para fazer girar a engrenagem da metrologia no país. No entanto isso está longe de significar que não existiria interesse recíproco entre os entes para desenvolverem tal atividade. Apesar da pouca importância dada ao *nomen iuris* pelo Direito Administrativo, no caso o termo convênio, temos dificuldade em vislumbrar finalidade meramente satisfativa no recebimento dos recursos por parte dos Ipems, a exemplo do pagamento pelo serviço prestado em contratos estritos nos quais as sociedades empresárias têm como escopo principal o lucro.

84. Antes de prosseguirmos, oportuno trazer o conceito de convênio de Marçal Justen Filho no seu Curso de Direito Administrativo:

‘O convênio público consiste numa avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da administração pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo (FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. pág 306).’

85. Segue o autor afirmando que a característica mais marcante do convênio seria a ‘ausência de interesse especulativo de todas as partes, que atuam harmoniosamente para o bem comum’. O Decreto 6.170, de 25/7/2007, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. O inciso I do § 1º do artigo 1º traz também uma definição de convênio:

‘I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de **interesse recíproco**, em **regime de mútua cooperação**;’ (grifo nosso)



86. O eminente Procurador de Contas Lucas Rocha Furtado no mesmo sentido aduz em sua obra Curso de Direito Administrativo (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte:Fórum, 2010):

‘No convênio, presume-se regime de mútua cooperação. O executor tem interesse em prestar o serviço que lhe compete realizar em razão da afinidade de objetivos entre as partes convenientes. Assim, como condição para a existência do convênio tem-se que seu objeto deve representar objetivo comum das partes, o qual, uma vez atingido, possa ser usufruído por ambas.’ (grifamos)

87. Ora, poucas ações buscam tão intensamente o bem comum como a garantia da saúde e da segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e como a construção de um ambiente justo e leal de concorrência no mercado, colaborando para o desenvolvimento socioeconômico do País. Não é por outra razão que os estados federados estão preocupados com a redução de recursos dos Ipems para suas fiscalizações. Portanto, a realidade traz alguma dificuldade para encarar a relação posta na RBMLQ-I entre o Inmetro e os órgãos estatais delegados como **não-convenial**.

88. Antes de retomarmos o debate sobre a previsão de ‘Receita Compartilhada’ inserido no termo de convênio inicial, importa salientar que até aqui a diferença com o posicionamento do Acórdão 3538/2016 - TCU - 2ª Câmara se limita à abordagem das despesas de capital que passaram ao largo daquele processo, vez que tratou de outras despesas. Nesse sentido podemos dizer que a posição defendida nestes autos é complementar e, portanto, não divergente do referido julgado.

89. Cumpre assinalar que a doutrina, a jurisprudência e legislação a respeito do tema **compartilhamento de receita** são escassas, assim como são raros os casos concretos desse modelo de convênio.

90. As principais legislações acerca dos convênios, a IN STN 01 e a Portaria Interministerial 507 (art. 2º, alínea ‘a’) afastam sua incidência sobre as avenças que tratam de compartilhamento de receita:

‘Art. 39. **Não se aplicam** as exigências desta Instrução Normativa aos instrumentos:

(...) IV - que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos e ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;’

91. O **Compartilhamento da Receita** pode ser considerado uma das questões mais controversas entre o órgão delegante e os delegados. A disputa aqui é mais sobre a garantia do percentual da arrecadação a ser repassado do que efetivamente uma preocupação ou contrariedade com o órgão competente para fiscalizar o recurso.

92. A previsão de compartilhamento de receita encontra-se presente logo na primeira cláusula da avença convenial (peça 55, p.1):

‘1 – este convênio tem por objeto a cooperação técnico-administrativa, com delegação de competência do Inmetro, definidas nas Leis nº 5.966/73 e 9.933/99, ao conveniente, denominado, doravante, ‘Órgão executor’, e **de compartilhamento da receita** pela realização das atividades delegadas, conforme Plano de trabalho e Plano de Aplicação, partes integrantes deste instrumento.’ (grifou-se)

93. ‘Ela também vai aparecer em pelo menos duas oportunidades, no item 6.1 e 6.3 (peça 55, p. 9):

‘6.1- A receita resultante da implementação das atividades delegadas por este Convênio, que se constituem em taxas metrológicas, taxas de avaliação de conformidade, multas aplicadas aos infratores (...) **será compartilhada entre as partes**, entre os percentuais de 70% a 90%, nos termos definidos pelos Convenientes, no Plano de Aplicação e no Plano de Trabalho

6.3 A **receita compartilhada** efetivamente arrecadada e posteriormente transferida ao órgão executor deverá ser aplicada em 1 (uma) conta bancária específica, vinculada a este instrumento, conforme item 3.8 deste instrumento' (grifamos)

94. A boa hermenêutica desaconselha fazermos letra morta de palavras ou de expressões em textos normativos. O termo de convênio é taxativo em relação à previsão de repartição dos valores amealhados pelos órgãos delegados, até mesmo como forma de incentivá-los a aumentar a arrecadação.

95. Em pesquisa realizada na internet, identificamos dois exemplos de convênio dessa modalidade realizados pelo Dnit (peça 56). Um com a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Alagoas (ARSAL) para reprimir o transporte ilegal em rodovias federais. Este é o modelo mais consentâneo para um estudo comparativo com o presente caso da RMBLQ-I. No termo de convênio do Dnit podemos colacionar as seguintes cláusulas abordando o compartilhamento de receita:

‘Das obrigações da Concedente (União-Dnit):

Promover o treinamento de monitores indicados pela Conveniente, para atuarem como multiplicadores da capacitação de seu pessoal;

Repassar os recursos oriundos da aplicação de penalidades à conveniente, na forma das Cláusulas 5ª e 6ª deste convênio;

Das obrigações da do Conveniente (Estado - ARSAL)

Acatar e adotar, integralmente, as diretrizes emanadas pela Concedente quando da fiscalização e do processamento dos autos de infração(...)

Expedir as decisões de primeira instância, por meio de remessa postal, a partir dos autos de infração lavrados e decisões proferidas;

Disponibilizar e empregar, por meios próprios e de recurso a serem compartilhados pela efetiva arrecadação dos autos lavrados, os recursos humanos e materiais destinados à consecução das atividades relacionadas na Cláusula 2ª;

Do valor, da dotação orçamentária e dos recursos financeiros

**5 estima-se o valor total estimado para este convênio é de 500.000,00** (quinhentos mil reais) referentes aos recursos efetivamente arrecadados(...). Na hipótese de contingenciamento orçamentário financeiro que afetem a execução deste convênio, a Concedente se compromete a empreender esforços no sentido de pleitear recursos suficientes a sua execução.

5.2 O compartilhamento da receita prevista neste convênio, proveniente das multas aplicadas pelos órgãos executores e efetivamente arrecadadas, fica estabelecido nos seguintes percentuais;

Concedente: 50%

Conveniente: 50%

5.2.1 Para execução do objeto conveniado, a Concedente deverá transferir para o órgão executor os valores correspondentes aos percentuais citados acima dos recursos financeiros efetivamente arrecadados, no mês subsequente ao da arrecadação, atendidos os limites financeiros estabelecidos pelo Governo Federal.

5.2.2 Desde que em decorrência de fatos justificáveis, a efetivação do repasse financeiro poderá se estender ao prazo estabelecido no item anterior

5.3 Na eventualidade de estorno dos valores já repassados, em virtude de invalidação de multas aplicadas, por acolhimento de impugnações ou provimento de recursos, os valores correspondentes serão compensados no repasse do mês imediatamente posterior ao estorno.' (grifamos)

96. Registre-se que o segundo convênio, também Dnit-ARSAL, traz um disciplinamento mais exaustivo sobre o compartilhamento de receita. Os dispositivos do convênio Inmetro também lhe emprestam características de um convênio de compartilhamento de receita. A despeito de uma definição imprecisa do percentual a ser transferido, que traz uma margem entre 70% e 90% do arrecadado, optando por definir no plano de trabalho o percentual exato.

97. Abre-se um parêntese para esclarecer que entendemos ser compatível com o compartilhamento da receita a arrecadação total ser realizada mediante GRU. Não implicando necessariamente, a exemplo do convênio referenciado, na separação dos percentuais no ato de entrada do recurso, ou seja, este já ser destinado diretamente para a conta de cada órgão delegado. Esse procedimento respeita o princípio contábil da Unidade de Caixa previsto no art. 92 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 56 da Lei 4.320/1964 e nos arts. 1º ao 8º do Decreto 93.872/1986, a despeito da posição contrária manifestada pelo Presidente do Ipem-AM (peça 57, p. 1):

‘O que deveria de fato ocorrer é o descrito no convênio, o compartilhamento da receita e para isso, no ato de entrada do recurso, este já deveria ser destinado diretamente para a conta de cada instituição. No caso prático, seria o percentual de 85% na conta do IPEM/AM e 15% na conta do INMETRO. Desta forma não há como concordar com a forma atual praticada.’

98. A única disposição contida no **convênio matriz** (peça 55) da RBLMQ-I, de **29/11/2013**, que destoa da ideia de compartilhamento é a que segue:

‘2.8 Delegar competência, através de Portaria específica do Presidente do INMETRO, ao Dirigente Máximo do Órgão executor para **realizar despesas de capital em nome do INMETRO**, para exercer o encargo de Ordenador de Despesas a serem financiadas com recursos repassados pelo INMETRO e para promover alienação de materiais permanentes inservíveis, obsoletos e sucateados sob sua posse, no âmbito do seu Estado.’

99. Essa prescrição, como já afirmamos, tem sua razão de ser. Busca-se garantir para o Inmetro os equipamentos, bens imóveis e móveis para uma eventual revogação de competência do órgão delegado ou mesmo transferência de bens para outros órgãos delegados da rede.

100. Nesse sentido, pelo menos em relação às **despesas de capital**, não há como afastar a competência do TCU como proclamou o Acórdão 3.538/2016 - TCU - 2ª Câmara, uma vez que esses agentes realizaram despesas em nome do Inmetro, portanto da União, aumentando o patrimônio da autarquia federal.

101. Cabe apenas a ressalva de que tratamos até aqui do convênio inaugural, do convênio matriz, firmado em 29/11/2013 (peça 55). Essa visão mudaria, a nosso ver, no final do exercício de 2017 com advento do 2º termo aditivo, em 30/11/2017 (peça 58). Esse aditivo, que prorrogou o convênio por mais 2 anos, mitiga a ideia de compartilhamento de receita, uma vez que apresenta um valor exato da dotação: R\$ 34.920.677,39. Diferentemente do convênio inaugural que silencia sobre valores, ou do convênio de compartilhamento paradigma Dnit-ARSAL que busca estimar o valor total de 500.000,00 referentes aos recursos efetivamente arrecadados. O 2º aditivo, que foi aplicado a todos os órgãos delegados, apresenta um valor categórico, vale dizer, independentemente da arrecadação, o aludido órgão delegado, no caso a Agência Estadual de Mato Grosso do Sul, terá a sua disposição o valor previsto no termo R\$ 34.920.677,39 (peça 58, p. 2). Essa mudança foi motivada pelo novo cenário. Com a restrição orçamentária, a União deixou de garantir o percentual arrecadado.

102. A situação viria a se agravar com a Desvinculação de Receita da União (DRU) que a partir de 2017 passou a reter aproximadamente 25% da arrecadação dos Ipems. A despeito desse descolamento com o percentual 70%-90% e consequente diminuição dos repasses, a arrecadação dos órgãos delegados manteve-se nos mesmos níveis. A situação piorou com o contingenciamento de 2019, ganhando contornos preocupantes neste ano de 2020, com possibilidade real de fechamento de órgãos delegados.

103. Desse modo o compartilhamento das receitas auferidas pelos Ipems tornou-se apenas uma promessa aos órgãos delegados, algo velado e mantido com o objetivo de manter o viés arrecadatório e manter o sistema ‘operando no azul’. A bem da verdade a arrecadação se presta atualmente para dividir os recursos do orçamento entre os Ipems de maneira proporcional, *pro rata*.

104. Logo, em que pese a manutenção das cláusulas que versam sobre compartilhamento de receita, a nova prescrição firmada no aditivo, a nosso ver, tem o condão de alterar a competência deste TCU nos termos que alinhavamos anteriormente, uma vez que a repartição deixou de existir. Em outras palavras, ao declarar que as despesas do convênio ocorrerão à conta das dotações orçamentárias do Inmetro no valor de R\$ 34.920.677,39, o delegante afirma que independentemente da arrecadação dos delegados o valor repassado já está pré-estabelecido (peça, p.2). A manutenção da Cláusula de compartilhamento provavelmente ocorreu devido aos obstáculos impostos pelos órgãos delegados preocupados em perderem receitas.

105. Em vista disso, o termo de convênio tornou-se uma grande colcha de retalhos: (i) compartilhamento de receita mantido na Cláusula 2ª do termo aditivo (item. 2.1) e (ii) dotação específica independente da arrecadação na Cláusula 1ª do mesmo termo aditivo (item. 1.2) (peça 58). Em semelhantes hipóteses de antinomia, a solução para o conflito das normas deve partir do critério cronológico, tendo em vista que as normas possuem o mesmo grau de especialidade e estatura hierárquica. De modo que deveria prosperar a revogação tácita do compartilhamento. A nosso ver, a cláusula poderia restabelecer a competência plena do TCU nos termos do art. 70, § único, da Constituição, não apenas das despesas com investimentos, para fiscalização dos repasses realizados pelo Inmetro aos Ipems a partir do seu advento em 30/11/2017 até que sobreviesse novo convênio restabelecendo o compartilhamento pleno de receita. Nesse sentido deve ser observado, **a partir desse marco**, inclusive as normas preconizadas no Decreto 6.170/2007 que dispõe sobre as regras relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, especialmente quanto ao emprego pelos órgãos da RBMLQ-I, convenientes e concedentes, do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, em sede de interpretação a *contrario sensu* do art. 2º, inc. I, alínea ‘d’ da Portaria Interministerial 507/2008, a saber :

‘Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos convênios e contratos de repasse:

d) que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e (alterada pela Port. n° 342, de 05/11/2008).’

106. A possibilidade de alteração dessa monta nos termos do convênio poderia suscitar outro debate, qual seja, o reconhecimento de que se tal deliberação tivesse sido levada à efeito de maneira unilateral, de cima pra baixo, a questão se tornaria problemática. Não foi o caso, a alteração foi assentida, pelo menos formalmente pelas partes. De modo que qualquer alegação em sentido contrário pelas partes ensejaria comportamento contraditório, *venire contra factum proprium*, em afronta à boa-fé objetiva e ao princípio da proteção da confiança.

107. Em suma, entendemos que a ideia de compartilhamento de receita contida no convênio inaugural da RBMLQ-I em 2013 foi rompida com o advento de Termo aditivo de 30/11/2017. Vale dizer, esta norma suscitaria a revogação da cláusula de Compartilhamento de Receita vigente até então alterando a natureza do recurso, nos moldes de um convênio clássico. Ainda que o Inmetro continuasse estimulando os Ipems a insistirem na lógica arrecadatória a fim de manter o sistema de metrologia superavitário.

#### Causas do Achado

108. As causas quanto à indefinição da natureza jurídica do convênio firmado pelo Inmetro com a RBMLQ-I são diversas. Desde o ajuste fiscal realizado no país a partir de 2015, o qual exigiu a implementação de sucessivos contingenciamentos, reduzindo os repasses para os

órgãos delegados. Tal providência restringiu o cumprimento do percentual acordado entre o Inmetro e a RBMLQ-I, resultando na mudança de cláusulas contratuais e consequentemente revogação do conceito de compartilhamento de receita até então vigente. A implementação da Desvinculação da Receita da União (DRU), conforme Emenda Constitucional 93/2016, também afetou a lógica de aplicação do repasse com base de 70-90% da arrecadação para os Ipems

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

109. Dentre os efeitos que podem ser citados na indefinição do convênio encontram-se a baixa preocupação com a manutenção de repasses acordados, as mudanças repentinas nos ajustes, o viés unilateral, hierárquico e pouco dialógico na relação entre a autarquia federal e as demais entidades estatais da federação.

#### Proposta de encaminhamento

110. Considerar atendida a recomendação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016 – TCU – 2ª Câmara e firmar entendimento sobre a competência plena de fiscalização pelo TCU, à luz do disposto no art. 70, § único da Constituição Federal c/c art. 5º da Lei 8.443/1992, em relação aos bens de capital adquiridos pelos órgãos delegados pelo Inmetro no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) no bojo de específica delegação de competência para ordenar despesa devidamente estabelecida no termo próprio de parceria, porquanto compõem o acervo patrimonial da referida Rede na medida em que necessários ao adequado funcionamento das atividades de metrologia legal no País, cujo regime encontra-se no feixe de competências privativas da União, nos termos do art. 22, inciso VI, da Constituição Federal, e cuja execução, coordenação e supervisão, consoante art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, compete originariamente ao Inmetro;

111. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, promova os ajustes necessários na redação dos termos de parceria firmados com os órgãos delegados no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) à luz do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei 9.933/99, uma vez que a manutenção de cláusulas de compartilhamento de receita conjuntamente com outras de dotação específica independente da arrecadação, a exemplo das instituídas no 2º Termo Aditivo do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa 007/2013 firmado entre o Inmetro e a Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (AEMS), promove indefinição quanto ao regime jurídico dessa relação, prejudicando o bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, além de caracterizar má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Crítérios de auditoria

art. 22, VI, e 70, § único da Constituição

art. 5º, I da Lei 8.443/92

art. 3º, V, da Lei 9.933/99

Acórdão 3538/2016-TCU- 2ª Câmara

Parecer 1438/2012 da AGU (peça 54) que considerou inaplicável a Portaria Interministerial 507/2011 que regula os convênios tradicionais firmados pela União.

Dec. Lei 200/67, Art. 10, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’ e § 5º



Termo de convênio inicial do INMETRO, item 2.9, subitem 2.9.1 e 2.9.2.

Evidências

Evidência 1 - Parecer AGU

Evidência 2 - CONVÊNIO mãe padronizado

Evidência 3 - Convênio ARSAL compartilhamento de receita

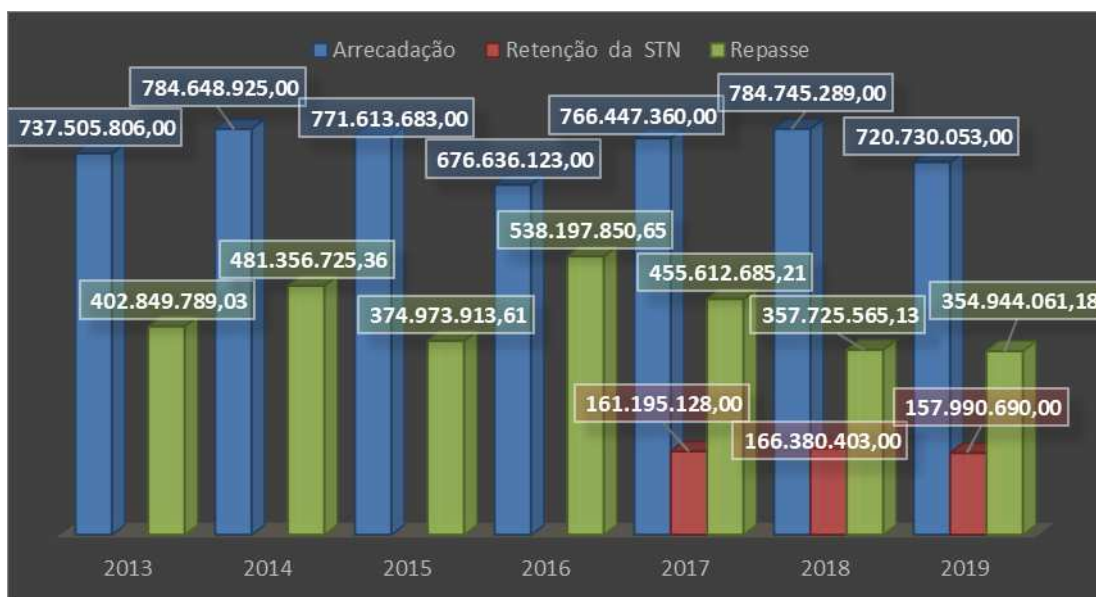
Evidência 4 - Resposta Ipem AM

Evidência 5 - 2º TERMO ADITIVO AEMS

**III.2. Redução significativa das fiscalizações no país, especialmente no interior das unidades federativas, com possibilidade real de paralisação ou mesmo fechamento dos Ipems em 2020, dada a imprevisibilidade e a insuficiência dos repasses, especialmente em face dos limites orçamentários do aludido exercício**

Situação encontrada

112. Nas inspeções realizadas nos institutos e pesos e medidas pelo país, a situação encontrada é de preocupação com o futuro da rede metrológica. O Inmetro nos últimos anos, sobretudo em 2018 e 2019, reduziu de maneira significativa os repasses aos órgãos delegados como pode ser visualizado no quadro a seguir:



113. Nas inspeções realizadas nos Ipems de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Bahia e Amazonas ficou evidente a redução drástica nas fiscalizações desses órgãos delegados. O risco de um colapso no sistema neste ano de 2020 é real. Como o último quadro demonstra, a partir do ano de 2017, como foi dito, por conta da Desvinculação da Receita da União (DRU), passou-se a ser retido aproximadamente 25% da arrecadação dos Ipems, agravando a situação.

114. No final de 2019, a situação era preocupante. Em Ofício encaminhado à então Presidente do Inmetro (peça 59), o superintendente do Ipem-SP solicitou esforços do Inmetro junto ao Ministério da Economia para que houvesse descontingenciamento de recursos:

‘Venho (...) solicitar mais uma vez que se procedam as tratativas necessárias junto ao ME para que se viabilize o contingenciamento do orçamento de 2019. (...)

Esclareço que em razão de existirem parcelas de contratos não pagas em decorrência do não recebimento do aporte financeiro suficiente, **o Ipem-SP passou a receber notificações extrajudiciais relativas aos atrasos.**

Caso o devido aporte financeiro não ocorra em tempo hábil, não nos restará outra alternativa que encerrar ou suspender os contratos e, conseqüentemente as atividades da autarquia (...)

Diante da impossibilidade do estado de SP arcar com os custos dos serviços de competência da União, mais uma vez de forma insistente, e na tentativa de evitar o comprometimento do bom nome das instituições Inmetro e *Ipem*, **APELO por sua intervenção**. (grifamos)

115. O tom alarmista do documento está longe de significar uma pintura exagerada da situação vivenciada pelo *Ipem-SP*. Esse cenário se reproduziu de maneira uniforme pelo país. A seguir reunimos alguns relatos dos *Ipems* sobre os impactos do contingenciamento nas suas atividades:

116. Instituto de Pesos e Medidas de São Paulo (*Ipem-SP*) (peça 60, p.2):

‘1) Encerramento dos serviços de verificação de veículos-tanque na Regional Bauru. (...) não foi possível renovar o contrato de locação de imóvel destinado à execução desse serviço.

2) Suspensão do contrato de locação de roletes para verificação de taxímetros. (...) diante do contingenciamento, foi necessário suspender o contrato de locação dos referidos equipamentos por 120 dias(...), retomando o antigo método de verificação, a saber, deslocamento em perímetro de via pública, existindo fatores externos que podem comprometer os ensaios;

3) Suspensão do contrato de locação de veículos. Redução de frota para melhor adequação dos custos da autarquia. (...) diante do contingenciamento, houve necessidade de promover nova diminuição da frota de veículos locados. Tal fato, aliado à redução do pagamento de diárias, levou a necessidade de modificar a metodologia de fiscalização. **Anteriormente ao contingenciamento, era possível fiscalizar municípios mais distantes**, tornando a atuação mais efetiva (...) **com o redimensionamento da frota locada, a fiscalização em tais municípios ficou prejudicada devido à necessidade de se priorizar verificação em municípios mais próximos às regionais(...)**. grifamos

4) retenção de imposto de renda retido na fonte (IRRF) por parte do empregador. Cabe salientar que o prejuízo causado pelo contingenciamento não foi maior porque foi realizada gestão para alocar parte dos recursos financeiros disponíveis para o pagamento de contratos de despesas de remuneração em detrimento da retenção de parcelas do IRRF e do parcelamento do 13º salário. Importante destacar que essa situação foi, por diversas vezes, elevada à consideração da presidência do Inmetro.’

117. Instituto de Metrologia da Bahia (*Ibametro*) (peça 61, p. 7/8):

‘A missão do IBAMETRO de prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos (...) está completamente prejudicada com o contingenciamento, onde todos perdem: o INMETRO, os *Ipem's*, o Governo Federal, a Sociedade Brasileira.

O contingenciamento de recursos atinge praticamente todas as áreas. As denúncias na Ouvidoria ou são atendidas fora do prazo ou sequer são atendidas por falta de recursos como diárias, combustível e adiantamento de viagem para os municípios em que foram sinalizadas as irregularidades.

Todos os contratos estão sem empenho prévio, em desatendimento aos normativos legais, devido ao atraso nos valores repassados, que sequer alcançam o montante indicado pelo próprio INMETRO após o contingenciamento.

A folha de pagamento de pessoal e contratados por meio de REDA, efetuada por recursos do Tesouro do Estado da Bahia todo final de mês, em sua integralidade, ou seja, salário mais produtividade, como procedimento padrão, e depois regularizada, com o ressarcimento dos valores devidos pelo repasse de verbas do Inmetro, que está sempre atrasado, nos deixando em estado de inadimplência com a Secretaria da Fazenda.

Recebemos a cobrança de inúmeras empresas para aferição, inicial ou de manutenção, nos radares de todo o Estado. Sem essas aferições periódicas, os radares ficam sujeito a invalidação das informações de seus equipamentos e para os equipamentos novos, sequer podem iniciar suas operações, gerando prejuízos para as empresas vencedoras das licitações que não recebem dos entes contratantes. Essas empresas já denunciaram na Ouvidoria e ameaçaram ajuizar ações para cobrança de providências.

O serviço de Registro de Objeto está diretamente afetado pelo contingenciamento de recursos, impedindo o IBAMETRO de cumprir todas as etapas necessárias a conclusão da atividade, em certas circunstâncias esclarecidas a seguir. Este serviço obrigatório para a permissão de funcionamento e manutenção da permissão de empresas de serviços que desempenham atividades que implicam em risco a sociedade. Compreende as atividades de Manutenção e Inspeção de Extintores de Incêndio, Instalação de Sistema de Gás Natural em Veículos, Requalificação de Cilindros que Armazenam Gás Natural Veicular, Descontaminador de Equipamentos para o Transporte de Cargas Perigosas, Descontaminação de Contentores de Produtos Químicos, Reformadores de Pneus. A atividade implica numa primeira etapa de avaliação documental que continua sendo procedida normalmente e numa segunda etapa de visita in loco para evidenciar presencialmente o cumprimento dos regulamentos técnicos do INMETRO aplicáveis. Estas duas etapas são periódicas em intervalos que variam de 6 meses a um ano, em que o supervisor do IBAMETRO precisa visitar todas estas empresas ativas no estado. Hoje o cadastro consta de 151 empresas ativas, sendo 109 delas, localizadas fora de Salvador.

Desde o início do ano, o IBAMETRO através de reuniões na sede do INMETRO, e-mails e ofícios vem alertando e pedindo providências para as dificuldades apresentadas com o contingenciamento conforme anexo.

118. Superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (Surrs) (peça 62, p.1):

‘Em 2014, a SURRS chegou a administrar uma força de trabalho de 435 pessoas, entre servidores e terceiros. A partir de 2015, com o contingenciamento imposto ao Inmetro pelo Governo Federal, vários contratos da SURRS tiveram que ser revistos, resultando em uma redução significativa nas atividades finalísticas realizadas pela Unidade. A SURRS encerrou 2018 com 250 pessoas em sua força de trabalho.

(...) No total, foram reduzidos 36 técnicos que atuavam na SURRS via convênio com a Rede de Metrologia e Ensaios do RS e 36 auxiliares do contrato com essa mesma Instituição.

A redução do número de equipes levou à redução do número de veículos locados: No total, foram reduzidos 25 veículos utilitários, 06 caminhões de grande porte e 02 caminhões de médio porte. Além disso, houve a redução de R\$ 100 mil em diárias, e outros cortes de menor impacto. Esses cortes impactaram fortemente as atividades finalísticas da SURRS, prejudicando o atendimento das demandas da sociedade, e fazendo também com que a receita, a partir de meados de 2015, sofresse uma redução significativa.

119. O presidente do Ipem-AM informou de forma sucinta em painel os seguintes impactos em sua atividade, bem como o que poderia se esperar para o exercício de 2020 (peça 63, p.2-7):

Exemplos concretos de impactos na fiscalização causados pelo contingenciamento.

Desmonte da estrutura de fiscalização construída em meio século de trabalho (física e de recursos humanos);

Estímulo à fraude;

Renúncia fiscal e ausência de serviços públicos oferecidos à sociedade (taxas);

f) Outras consequências face ao cenário atual.

Ausência da calibração dos padrões de trabalho;  
Sucateamento dos laboratórios da sede e fluviais existentes na RBMLQ-I;  
Depreciação dos equipamentos e padrões de trabalho pela ausência de manutenção.  
b) Cenário para as atividades de metrologia e avaliação da conformidade no país.  
Transferência do dever dos serviços públicos para o privado (Port. 336/19);  
Inviabilização da atividade de metrologia e avaliação da conformidade no país com o orçamento 2020.

120. A Agência Estadual de Metrologia do Mato Grosso do Sul (AEM-MS) também relatou os impactos nas atividades bem como, em 4/11/2019, oficiou à então Presidente do Inmetro. Naquela oportunidade, relatou a situação de penúria da sua conta corrente (Of. 278/GAB/AEM-MS/2019 peça 64):

Em face ao contingenciamento realizado pelo Inmetro, informamos que todos os municípios com exceção da Capital passaram em 2015 e passam atualmente pela ausência de verificação de balanças, bombas medidoras de combustível líquido, fiscalização de produtos pré medidos e com conformidade avaliada, além da fiscalização de veículos que porventura não possuam cronotacógrafo verificado.

(...) Se avaliarmos o índice de reprovação, veremos que é preocupante a ausência das atividades de metrologia e avaliação da conformidade. Até o ano de 2014 vínhamos realizando a atividade normalmente, numa curva crescente. O contingenciamento em 2015 praticamente fez com que as atividades ficassem restritas apenas à Capital, diminuindo drasticamente o número de equipes, pois não havia veículos, combustível e diárias para atividades no interior.

Hoje com a queda brusca nos repasses do Inmetro a partir de agosto de 2019, a AEM/MS está com saldo devedor de R\$ 430.000,00 referente a patronal, consignações, previdência e INSS das Folhas de Pagamento de setembro e outubro/2019.

(...) está insustentável realizar a gestão com esses repasses.

121. Como se pode constatar, os Ipems tiveram que diminuir fortemente o escopo de suas atuações promovendo expressivas demissões de apoiadores. Diferentemente das superintendências do Rio Grande do Sul e de Goiás, cujos servidores estão na folha de pagamento da União, os servidores das autarquias estaduais dependem dos repasses contingenciados da RBMLQ-I. Em 2019, dado o evidente interesse no desenvolvimento das atividades exercidas, o Governo do Estado de SP precisou efetuar um aporte de R\$ 6 milhões para que Ipem-SP honrasse alguns compromissos.

122. Todo esse cenário do segundo semestre de 2019, à luz dos relatos acima, revelam um quase colapso na prestação dos serviços públicos. Em dezembro daquele ano, no entanto, houve aportes que resultaram em repasses anuais da ordem de R\$ 355 milhões, praticamente o mesmo repasse do ano anterior, de R\$ 357 milhões. Esse esforço no encerramento do exercício deu um fôlego para os órgãos delegados honrarem seus compromissos.

123. O quadro era conhecido pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, responsável pela autarquia. O Presidente do Ipem Amazonas (peça 65) relatou a audiência com o Ministério da Economia da qual participaram a Presidente do Inmetro, parlamentares e presidentes de Institutos e Pesos e Medidas:

‘No dia 29 de maio, às 11h, o Senhor Secretário-Especial Carlos da Costa recebeu juntamente com a Senhora Presidente do INMETRO, Angela Furtado, o Senhor Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, Marcos Pereira PRB/SP, acompanhado da 1ª Secretária da Câmara dos Deputados Soraya Santos PR/RJ, do Deputado Federal Rubens Bueno Cidadania/PR, do Deputado Beto Pereira PMDB/MS, do Deputado Isnaldo Bulhões MDB/AL, e de Presidentes de alguns *IPEM'S* Estaduais.

O Vice-Presidente abriu a reunião informando que em sua gestão, como Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, ocorrera contingenciamento dos recursos do INMETRO e que a época ele resolveu a questão.

O Presidente do *IPEMA* Amazonas informou que estava demitindo colaboradores e, conseqüentemente, diminuindo a fiscalização e inviabilizando o trabalho dos *IPEM'S*.

O Deputado Rubens Bueno começou a sua fala informando que o laboratório de tecido do *IPEM/PR* estaria fechado. Nesse momento a Senhora Presidente tomou a palavra e disse que o problema em questão já estava resolvido no dia anterior à audiência.

Os Deputados Beto Pereira e Isnaldo Bulhões além de comentar a dificuldade dos *IPEM'S* de seus Estados, também disseram que a menor fiscalização traria menor arrecadação e que, portanto, o governo federal estava dando um tiro no pé.

A Deputada Soraya questionou a forma de arrecadação direta para o OGU e sugeriu uma guia que mandasse o dinheiro para os Estados como ocorria antigamente.

O Secretário disse que o problema do INMETRO ultrapassava a fronteira do orçamento e que na verdade a importância do INMETRO para a sociedade não pode ser questionada.

Por fim, **a reunião terminou com a promessa do Secretário de buscar solução orçamentária para o INMETRO até a próxima semana.** Solicitou à Presidente do INMETRO exposição acerca de como os repasses têm sido feitos aos *IPEM'S* pela Autarquia e que nova reunião seria marcada na próxima semana.'

124. Em outubro de 2019, a então Presidente do Inmetro demonstrou sua preocupação com a proposta de Lei Orçamentária de 2020 junto ao Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, Carlos Alexandre Costa (Of. 295/2019/ Gabinete-Inmetro à peça 24):

'(...)A PLOA apresentada com limite orçamentário de R\$ 374.125.255 para 2020 é insuficiente para as atividades fundamentais por todo o estado brasileiro.

(...) análise de atividades/arrecadação/custos operacionais estaduais de prestação de serviços e fiscalização apresentam-se insustentáveis em pelo menos 16 Estados brasileiros, cujos principais afetados estão nas regiões norte, nordeste e centro-oeste.'

125. Os relatos acima também reforçam a percepção de iminente colapso na RBMLQ-I, o que vai exigir a adoção de medidas mais radicais por parte dos atores. Oportuno dizer que não se pretende questionar neste trabalho a necessidade do contingenciamento realizado pelo Governo federal a fim de cumprir sua meta fiscal e os seus objetivos macroeconômicos. Muito menos impor uma solução para o problema. A auditoria, como foi dito, antes visa apresentar um diagnóstico.

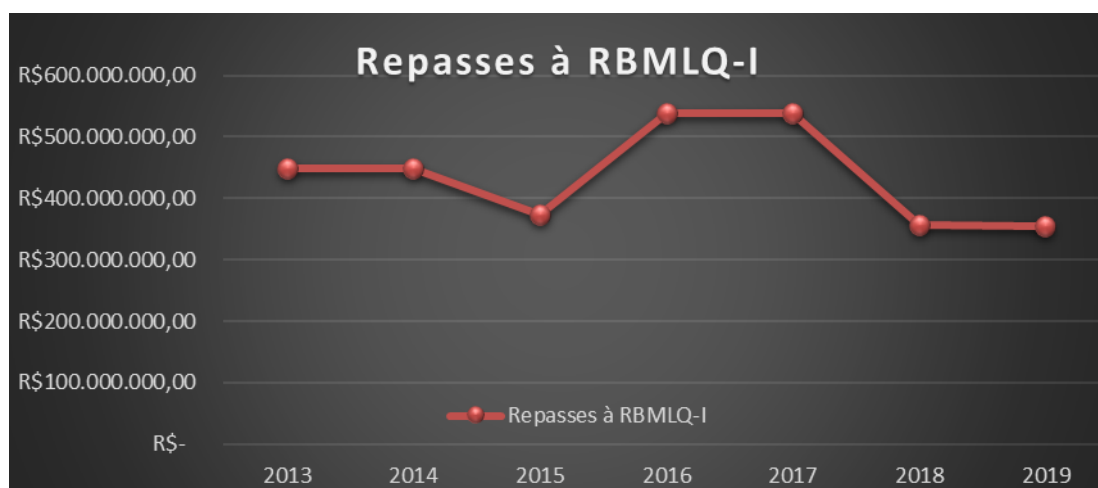
126. É justamente nesse sentido importante revisitar o quadro de arrecadação/repasses da/à RBMLQ-I:





127. O quadro acima deixa evidente a sustentabilidade fiscal do sistema e o quanto o esforço arrecadatório da RBMLQ-I foi absorvido pelo orçamento da União. Registre-se por oportuno que a manutenção da arrecadação dos órgãos delegados se deve à estratégia adotada de intensificar as fiscalizações nas regiões metropolitanas em detrimento do interior das unidades federativas, o que tende a saturar as unidades alvo dos fiscais. De todo modo isso se deve à própria indução feita pelo Inmetro, mantendo a esperança do compartilhamento da receita ao não derogar expressamente a aludida cláusula.

128. Veja-se que o biênio (2018-2019) foi particularmente difícil para os órgãos delegados em face da expressiva redução nos repasses.

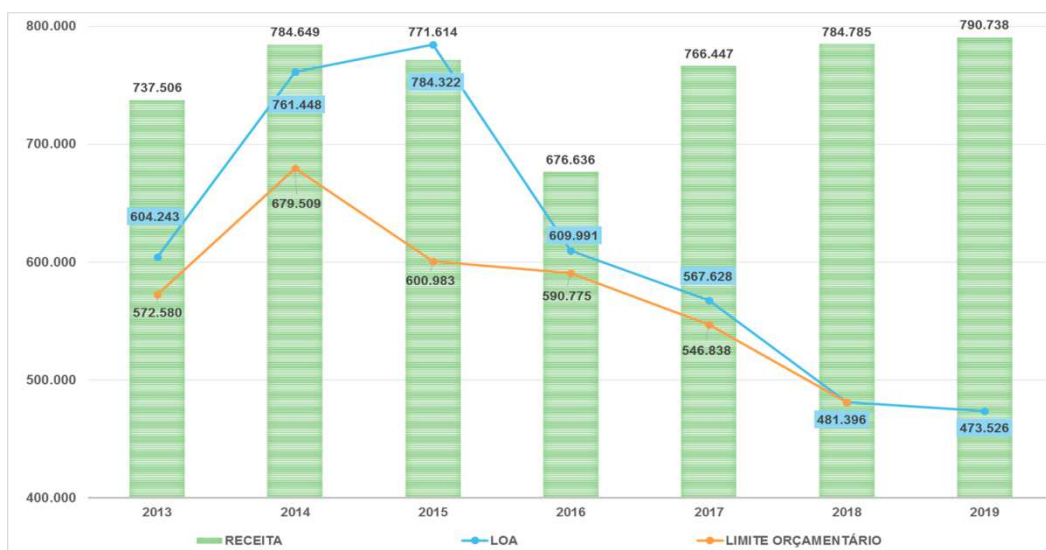


129. A Portaria 424, de 21/8/2019, do Ministério da Economia limitou a emissão de empenho com a contratação de bens e serviços e a concessão de diárias e passagens nacionais do Inmetro em R\$ 299.717.603,00, enquanto que o orçamento da União previu, inicialmente, um aporte de R\$ 473 milhões, ou seja, um corte de mais de 36%. Dentre as restrições orçamentárias, tal portaria estabeleceu a suspensão de realização de novas contratações relacionadas a treinamento e capacitação de servidores, além de diárias e passagens internacionais, sendo que esses dois itens de despesa deveriam ser reduzidos em, no mínimo, 25% até 31 de dezembro de 2019.

130. Anote-se que no biênio 2014-2015 também houve diminuição dos repasses, ainda que menor. No entanto, houve um aumento significativo de transferências no biênio seguinte, de

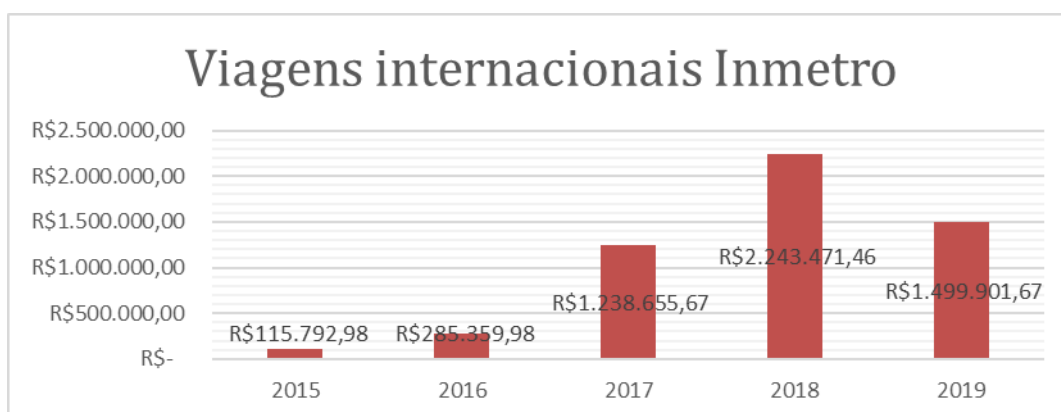
2016-2017. Esse panorama foi possível graças ao fato de os valores monetários permanecerem no caixa dos Ipems para emprego, ainda que sejam transferidos no final do exercício.

131. O quadro do contingenciamento ao longo desse período pode ser observado abaixo:



Fonte: Inmetro

132. Anote-se, por oportuno, que o ambiente de restrições orçamentárias contrasta com o volume de recursos gastos com viagens internacionais pelos servidores do Inmetro, consoante quadro a seguir:



133. Houve um aumento exponencial desses gastos que saltaram de R\$ 115 mil em 2015 para R\$ 2, 2 milhões em 2018 e aproximadamente R\$ 1,5 milhões em 2019. Um crescimento de 1.838% em 2018, ano de contingenciamento severo; ou 1.195% no momento mais agudo do contingenciamento, ano de 2019. Em contrapartida, houve severas restrições orçamentárias nesse período, pois os cortes nos repasses feitos pelo Governo Federal prejudicaram a regular atuação dos institutos estaduais da rede de metrologia, tanto em âmbito federal quanto estadual.

134. Como se nota, o contingenciamento trouxe considerável instabilidade ao sistema Inmetro. O que impõe ao Inmetro, Conmetro e Ministério vinculante repensarem uma solução que seja capaz de alterar a atuação ou reduzir o escopo dos órgãos delegados. À mingua de tal mudança só resta a resposta orçamentária ao problema, seja mediante o respeito ao compartilhamento de receita ou aumento das dotações. De qualquer modo, a saída deve ser construída pelos atores e não por esta Corte de Contas a quem cabe por ora lançar luzes sobre a questão.

135. É bom que se diga que algumas propostas foram colocadas à mesa. Uma delas está contida no Projeto de Lei 5.389/19, de autoria do deputado Rubens Bueno (Cidadania-PR), que praticamente transforma o Inmetro em Agência reguladora a exemplo da *Consumer Product*

*Safety Commission (CPSC)*, agência reguladora americana. No entanto, ao contrário da agência estadunidense, haveria transferência da competência para a execução da metrologia legal e a avaliação de conformidade aos órgãos nos estados, ou seja, do poder de polícia e da consequente arrecadação.

136. O modelo em vigor no Brasil por força do art.1º da Lei 9.933/99 estabelece que todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos à regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor.

137. De todo modo, ainda que a metrologia legal abranja em grande medida o exercício de poder de polícia, cortes expressivos e indiscriminados nos repasses afetam a ‘continuidade do serviço público’, alçada a princípio no Direito Brasileiro. O jurista Celso Antônio ensina que tal princípio significa ‘a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido’. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo, Malheiros Editores, p. 706).

138. Nesse mesmo sentido, o professor Alexandre Aragão faz a seguinte ponderação ao princípio da continuidade (ARAGÃO, Alexandre Santos. Direito dos Serviços Públicos, ed. 4ª revista e atualizada, Belo Horizonte/Fórum, 2017, p. 123):

‘Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, após enumerar os princípios que para ele caracterizariam o ‘regime especial’ dos serviços públicos (supremacia do interesse público, universalidade, continuidade, impessoalidade, motivação, modicidade das tarifas etc.), acaba reconhecendo que ‘este arrolamento, obviamente, não representa senão o realce dado a alguns princípios dentre os que compõem o regime jurídico administrativo, tendo em vista a sua ressonância evidente nos serviços públicos, ou por constituírem especificações deles perante tal temática’. Em outras palavras, os tais princípios dos serviços públicos são, na verdade, os princípios da Administração Pública’

139. Por evidente a manutenção das atividades de metrologia legal cuja competência originária é da União deve ser prestada de maneira satisfatória à população brasileira, devendo o governo federal, dada a impossibilidade de renúncia de sua competência, por meio de sua autarquia federal, dentre outras medidas, fornecer condições aos órgãos delegados para que tal desiderato seja alcançado. Nesse sentido será proposta ciência ao Ministério da Economia a fim de que tome conhecimento dos impactos causados pelo contingenciamento na prestação dos serviços públicos prestados na RBMLQ-I.

140. Pondere-se finalmente que o diagnóstico de dificuldade orçamentária para execução das atividades de metrologia pode ter sofrido alguma adaptação em face da pandemia de Covid-19, vale dizer, nos meses em que as atividades de fiscalização *in loco* foram reduzidas é natural que os recursos não tenham sido executados na mesma proporção, motivo pelo qual não será proposta a ciência à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia sobre a possibilidade real de paralisação ou mesmo fechamento dos Ipems em 2020, dada a imprevisibilidade e a insuficiência dos repasses, especialmente em face dos limites orçamentários do aludido exercício (R\$ 374.125.255).

#### Causas do achado

141. Dentre as possíveis causas podem ser citadas: a) as restrições nos repasses dos recursos; b) a falta de planejamento por parte do Inmetro para preparar os órgãos delegados a sobreviverem com essas limitações; c) a baixa interação entre o Inmetro e o Ministério da Economia para encontrar uma solução aos problemas da RBMLQ-I.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

142. Interrupção na prestação dos serviços de metrologia de modo a desassistir as populações, mais notadamente as das regiões dos interiores dos Estados. Eventual afetação das boas relações de consumo, desequilibrando a balança da concorrência no mercado. Eventual prejuízo à saúde da população com a redução nas medições dos aparelhos dessa área. Possibilidade de prejuízos jurídicos e financeiros por conta da redução na aferição de radares.

Possibilidade de fechamento de Institutos de pesos e medidas que poderão ficar à míngua de recursos.

#### Proposta de encaminhamento

143. Recomendar ao Inmetro e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, à luz do princípio da continuidade da atividade administrativa, que adotem, em conjunto, planejamento, regular e suficiente, para atender as necessidades orçamentárias e financeiras da prestação da atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) a fim de mantê-la em funcionamento, garantindo de fato a saúde e segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e efetivamente proporcionando um ambiente justo e leal de concorrência.

144. Dar ciência ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que o contingenciamento linear de recursos da RBMLQ-I compromete as ações de metrologia e avaliação de conformidade no país no âmbito da RBMLQ-I, a exemplo das fiscalizações no interior das unidades federativas que experimentou drástica redução no exercício de 2019, com prejuízo ao princípio da continuidade da atividade administrativa e ao exercício da competência do Inmetro insculpida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99, bem assim ao disposto no art. 1º dessa mesma lei.

145. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Crítérios de auditoria

Caput do art. 37 da CF

Art. 1º e 3º, inciso V, da Lei 9.933/99

#### Evidências

Evidência 6 - Ofício paralisação Ipem-SP

Evidência 7 - Resposta à Requisição SP 06-148-2019

Evidência 8 - 01/Requisição TCU Ibametro

Evidência 9 - Impacto dos contingenciamentos na Surr

Evidência 10 - IPEM-AM - 2019 slide painel

Evidência 11 - Impacto contingenciamento AEM MS

Evidência 12 - Resumo Executivo Contingenciamento Ipem AM

### **III.3. Prorrogação irregular do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa RBMLQ-I/2013 e Deficiência no Processo de Prestação de Contas**

#### Situação encontrada

145. Em 29/11/2013, o Inmetro firmara o convênio com a RBMLQ-I cuja vigência inicial era de quatro anos, Cláusula 12.1 (peça 55, p.12). Após esse período de 48 meses, em 30/11/2017, a autarquia assinou o seu primeiro **aditivo de prazo** por mais 24 meses, perfazendo um total de 72 meses, Cláusula 1.1 (peça 58, p. 1). Decorrido esse prazo, em 29/11/2019, a

autarquia novamente aditou a avença com os órgãos delegados por mais 13 meses, perfazendo um total de **85 meses de vigência** (peça 66, p. 2).

146. É certo que os prazos estabelecidos nos convênios tradicionais se destinam a execução ou conclusão de determinada atividade. Os convênios com a RBMLQ-I apresentam mais características de contratos administrativos de serviço de caráter continuado e não execução instantânea com escopo definido, vale dizer, aquele cuja interrupção pudesse comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação devesse estender-se por mais de um exercício, a exemplo de uma obra.

147. A regra de vigência para os contratos que pretendem satisfazer as necessidades públicas permanentes, como o caso em tela, encontra-se no art. 57, II e § 4º da Lei 8.666/93:

‘II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses**;

(...)

§ 4º Em **caráter excepcional**, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.’ (grifamos)

148. Como se nota, a prescrição normativa é de incomum clareza ao tratar do tema. A Lei 8.666/93 com efeito limita a vigência de contratos dessa natureza em 60 meses. Possibilitando em situações excepcionais uma derradeira prorrogação por mais 12 meses, autorizando uma vigência total de 72 meses. A Jurisprudência do TCU caminhou decididamente para o entendimento preconizado na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme abaixo.

149. A prorrogação contratual por até mais doze meses aplicável a serviços contínuos, além do limite de sessenta meses previsto, somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração, segundo Acórdão 429/2010-TCU-Segunda Câmara - Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

150. Deve ser evitada a prorrogação dos contratos de execução continuada além dos 60 meses previstos na Lei de Licitações, uma vez que a prorrogação contida no § 4º do art. 57 da norma é excepcional. Para tanto, deve ser realizada, a tempo, o processo licitatório para tais serviços, nos termos do Acórdão 1938/2007-TCU-Plenário -| Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.

151. O Inmetro apresentou os seguintes motivos para a nova prorrogação (peça 118, p. 1):

‘O forte contingenciamento orçamentário e financeiro mencionado no Ofício Circular Cored nº 19/2019 e sem alteração até o momento;

As tratativas para a celebração de um novo modelo de convênio com os órgãos delegados ainda estão em andamento, sendo necessária a revisão dos planos de trabalho e de aplicação para o exercício 2020 tendo como base o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, e que a prorrogação do atual convênio proporcionaria tempo hábil para as necessárias adequações face à realidade orçamentária e financeira ora vivenciada.

O término de vigência do atual convênio em novembro de 2019 e a necessidade de prestação de contas, conforme Ofício Circular Cored nº 28/2019;

As prestações mensais não são observadas todas as formalidades e exigências previstas na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 424/2016, ainda que não seja aplicada ao convênio por se tratar de delegação de competência e compartilhamento de receita;

Necessidade imperiosa de rever cláusula do atual convênio para adequação à realidade da Desvinculação da Receita da União (DRU), conforme Emenda Constitucional nº 93/2016, que incluiu o artigo 76-A da Constituição Federal, que afetou a lógica de aplicação do repasse com base de 70-90% da arrecadação para os órgãos delegados, praticada até então;



A necessidade de rever o convênio no que tange ao estabelecimento de uma política remuneratória especial (bônus de desempenho ou produtividade, e outras terminologias, tais como gratificação por atividade especial, por exercício de função/cargo, etc.), assim como determinações do TCU/Ministério Público, que ocasionaram a revogação das subcláusulas 8.2 e 8.3 dos convênios vigentes, quando dos aditivos de prorrogação do prazo por 24 meses;’

152. Os argumentos da presidência da autarquia federal essencialmente atribuem à renovação do convênio ao contingenciamento do Governo Federal e à dificuldade de negociar com os órgãos delegados as alterações nas regras do convênio, o que de fato é razoável.

153. Essas intercorrências, e mais, o fato de a então Presidente do Inmetro, Sra. Ângela Flores, ter sido nomeada no final de janeiro de 2019, ano do encerramento do convênio, certamente dificultaram a celebração de um novo ajuste nos moldes desejados pela administração da autarquia federal.

154. Ocorre que a administração do Inmetro também se dedicou, nesse período, a realizar mudanças profundas na atuação do órgão. Pretendia estabelecer um novo e ambicioso marco regulatório visando ampliar a participação do setor privado mediante laboratórios acreditados pelo Inmetro e, na mesma medida, reduzir as fiscalizações *a posteriori*, dando ênfase às vistorias dos processos produtivos mediante processo de avaliação de risco. Contudo, na outra ponta havia a imposição preconizada no art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei 9.933/99 quanto à necessidade de delegação a órgãos ou entidades de direito público do controle metrológico legal, da aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e da avaliação da conformidade quantos estes implicarem no exercício de poder de polícia administrativa.

155. Como se verificou, não houve tempo de conceber uma proposta que atendesse aos órgãos delegados que certamente ficaram preocupados com a redução de suas atividades e estrutura.

156. Registre-se como agravante a inexistência de um estudo minimamente detalhado que pudesse ser apresentado às autarquias sobre os impactos nas atividades dos Ipems, esclarecendo as eventuais mudanças nas ações, na estrutura ou na arrecadação.

157. Portanto, ainda que esses fatores tenham dificultado a celebração de um novo ajuste, entendemos não haver poder discricionário à administração do Inmetro com competência suficiente para transformar o pacto com a RBMLQ-I em praticamente um contrato com prazo indeterminado. Precedente perigoso que ao prosperar pode se difundir pela administração pública.

158. Anote-se que a Procuradoria do Inmetro foi instada a se manifestar. Em síntese, o fundamentado parecer da lavra do Dr. Estevan Tiago Borges dos Santos Bopp aduz (00315/2019/PFE-INMETRO/PGF/AGU peça 67):

‘(...) o que se extrai do referido parecer é que, a regra geral, seria que as prorrogações de vigência dos convênios, devem observar os limites de prazo previstos no art. 57 da Lei nº 8.666/1993. Desse modo, a regra geral seria a Administração observar o prazo de 60 (sessenta) meses do inc. II, ao qual poderiam ser acrescidos os 12 (doze) meses do § 4º.

159. Em caráter excepcional, porém, haveria uma possibilidade de prorrogação além desses limites, mas o referido parecer indica que essa possibilidade estaria adstrita a situações imprevistas e supervenientes à celebração, as quais determinariam a prorrogação de prazos no plano de trabalho. Na realidade, o parecer adota uma lógica segundo a qual essa prorrogação excepcional seria necessária para obtenção do escopo do convênio, para atingir o resultado, que seria, por exemplo, a realização de uma obra, a execução de um serviço ou a aquisição de um bem. Além disso, o parecer afirma que essa prorrogação excepcional, além dos limites do art. 57 da Lei 8.666/1993, não deveria admitir a ‘inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente conveniado’.

160. Esse parecer encontra-se na mesma linha defendida aqui, qual seja de classificar o convênio firmado com RBMLQ-I como não instantâneo ou de caráter continuado, vale dizer, sem um objeto preciso. Portanto, para esses casos vale a regra geral de vigência por 60 meses com prorrogação por mais 12 meses.

161. Nada obstante, diante dos argumentos trazidos pela ex-presidente da autarquia, bem como da dificuldade de interlocução com a RBMLQ-I causada pelo contingenciamento de recursos, não obstante a violação da norma que rege o limite de duração dos contratos administrativos, entendemos não caber a audiência da dirigente do Inmetro.

162. Um outro argumento apresentado de maneira recorrente nas manifestações do Inmetro nos abre a oportunidade de ingressar no tema prestação de contas da RBMLQ-I.

163. A autarquia federal sustenta que a prorrogação do ajuste também se lastra na necessidade de ter que exigir a prestação de contas dos órgãos delegados com todas as formalidades e exigências previstas na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 424/2016, ao contrário das prestações de contas mensais realizadas desde 2013, nas quais, diga-se, é verificado essencialmente o cumprimento do plano de trabalho e de aplicação.

164. Veja-se que a análise da prestação de contas da RBMLQ-I não exige um parecer assertivo declarando a ‘Aprovação’ ou ‘Reprovação’ das contas do órgão delegado (entrevista Corede, p. 2 peça 68). O relatório do Sistema de Gestão Integrada (SGI) possui apenas o *status* inconclusivo de ‘analisado’, sem qualquer juízo de valor. Ainda assim, segundo informou o chefe da Setor de Contabilidade (Secon), o estoque de prestação de contas pendentes de análise encontrava-se alto. A rigor tal análise é precária, vez que possibilita (peça 2p, p 1 Nota Técnica – Aprimoramento do Sistema SGI para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a RBMLQ-I: peça 69):

a) alteração do plano de trabalho e aplicação após examinados pela Serviço de Contabilidade – Secon/Inmetro

b) alteração da conciliação bancária a qualquer tempo;

c) retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado;

d) possibilidade de ocorrer saldo negativo das notas de empenho, execução de restos a pagar e provisionamento.

165. Além disso, o exame da prestação de contas é feito de forma paralela, sem fluxo adequado. A Coordenação Geral da RBMLQ-I (Corede) e o Serviço de Contabilidade (Secon) analisam o plano de trabalho e plano de aplicação simultaneamente. A análise sequencial é eficaz com vistas a evitar o retrabalho, as análises desnecessárias e as divergências nos posicionamentos.

166. É revelador o fato de que a norma que trata da Análise de Prestações de Contas da RBMLQ-I (NORMA Nº NIT-SECON-006) se compadecer com a deficiência apresentada pelo Sistema informatizado, submetendo o princípio da eficiência à limitação imposta pelo programa de computador:

‘8.6.2 A análise da Corede deve ser realizada preferencialmente antes da análise do Secon, porém, por questões operacionais do SGI, esta análise é feita de forma concomitante.’

167. Todo esse panorama desestruturado reconhecido pela própria Nota Técnica do Inmetro no processo de prestação de contas acaba por não garantir a segurança de que os documentos ali presentes preencham requisitos como o da autenticidade, no qual se afiança que a informação ali prestada não tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; ou mesmo da integridade, quando existe a confiança de que a informação apresentada não foi modificada na origem, no trânsito ou no destino. Tal fato tem como agravante a constatação de que convênio vige desde 2013, tendo sido prorrogado para além do limite legal, e, portanto, não há prestações de contas

definitivamente encerradas pelos órgãos delegados e definitivamente aprovadas pelo órgão central, o que poderá ensejar questionamentos quanto à prescrição de eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias em face dos valores repassados.

168. Em conclusão, é imperioso que o Inmetro adote medidas para finalização dos convênios vigentes, a fim de que, dentre outros, as prestações de contas contenham as formalidades e exigências previstas na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 424/2016, bem como torne o processo de prestação de contas desses acordos minimamente confiável.

#### Causas do achado

169. Ausência de planejamento por parte do Inmetro que buscou adotar um novo e ambicioso marco de atuação a despeito da exiguidade do tempo para o término da vigência do convênio. O Inmetro também pecou pela falta de clareza quanto ao alcance do novo modelo, haja vista o preconizado no art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei 9.933/99 quanto à necessidade de delegação a órgãos ou entidades de direito público do controle metrológico legal, da aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e da avaliação da conformidade quantos estes implicarem no exercício de poder de polícia administrativa.

170. Redução dos montantes de repasses aos Ipems, gerando uma relação adversarial entre a administração do Inmetro e a RBMLQ-I.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

171. Instabilidade jurídica do ajuste firmado que poderá acarretar questionamentos administrativos e judiciais quanto à legalidade do termo de convênio.

#### Proposta de encaminhamento

172. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, firme novo pacto com os órgãos delegados da RBMLQ-I, a fim de conferir segurança jurídica a essa relação, em prol do bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, uma vez que a vigência das atuais avenças para além dos limites legais caracteriza má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99 e art. 57, II e § 4º da Lei 8.666/93;

173. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente as medidas alvitradas na Nota Técnica – Aprimoramento do Sistema SGI para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a RBMLQ-I, a fim de tornar seu processo de prestação de contas organizado, confiável, transparente e tempestivo; de modo a concluir o exame de processos em atraso, bem como impedir, por exemplo, alteração do plano de trabalho e de aplicação após examinados pelo Serviço de Contabilidade (Seccon/Inmetro); alteração da conciliação bancária a qualquer tempo; retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado, tendo em vista que a situação atual viola o preconizado no art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200/67, na Cláusula 9ª do Termo de Convênio celebrados em 2013 com RBMLQ-I e no art. 1º, § 1º, inciso XII, do Decreto 6.170/2007.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Crítérios de auditoria

Art. 57, II e § 4º da Lei 8666/93

Art. 3º inc. V e § 1º e art.4º da Lei 9.933/99

#### Evidências

Evidência 2 - CONVÊNIO padronizado

Evidência 5 - 2º TERMO ADITIVO AEMS

Evidência 13 - 3º Termo aditivo ao Convênio da RBMLQ-I

Evidência 14 - DESPACHO nº 6961 2019 PFE INMETRO PGF AGU

Evidência 15 - Entrevista Inmetro Cored

Evidência 16 - Nota Técnica para aprimoramento do SGI- Prestação de contas

Evidência 17 - Novo Modelo Regulatório Inmetro

### **III.4. Ausência de critérios sólidos e transparentes para distribuição dos recursos**

#### Situação encontrada

174. Inicialmente os recursos desconcentrados para os órgãos delegados da RBMLQ-I, antes de 2013, eram calculados em função do montante historicamente necessário para as atividades dos órgãos delegados. Com o advento do convênio de 2013, optou-se por uma faixa de distribuição entre 70% e 90%, ainda que esse percentual resultasse em montante equivalente ao que vinha sendo repassado.

175. O contingenciamento de recursos, iniciado em 2015, deu azo à inobservância dos percentuais específicos de cada estado. A autarquia federal ainda assim buscou estabelecer como regra o piso de 70%, tendo como parâmetro a arrecadação total de cada estado. Além disso, o Inmetro passou a considerar também o fluxo de caixa de cada órgão, uma vez que existiam órgãos delegados que conseguiram obter sobras nos caixas. Uma das hipóteses é que estes administraram os recursos com maior parcimônia. O fato é que, se a premissa for verdadeira, esses órgãos acabaram sendo prejudicados com o contingenciamento, uma vez que os Ipems mais perdulários, por conta de tal critério de saldo em caixa, receberam mais recursos que aqueles mais econômicos.

176. O Inmetro, para efeito de repasses, também faz uma análise das necessidades da metrologia do estado, a exemplo de construção de imóveis e aquisição de equipamentos. Assim, quando há necessidade de repasses excepcionais para atendimento da Rede, o Inmetro realiza transferências extra-limites.

177. De maneira mais abrangente, em sede de esclarecimentos à equipe, o Inmetro fez o seguinte relato sobre os critérios de descentralização de recursos (peça 70):

‘De acordo com os convênios de delegação de competência, os repasses deveriam ficar entre 70% a 90% da arrecadação efetiva (GRU paga) de cada estado. A fundamentação dos repasses é a de prover os órgãos delegados com recursos financeiros adequados para cobrir as despesas de pessoal, custeio e investimentos utilizados para a execução das atividades delegadas.

Questões específicas, como, por exemplo, estados que pagam a folha de pessoal (o equivalente ao vencimento básico) diretamente, e outros não, explicam flutuações no *range* informado.

Entretanto, cumpre relatar que a exequibilidade das normas e procedimentos, inclusive dos repasses com base nos convênios entre 70%-90% da receita efetiva, foi prejudicada por uma série de fatores.

Entre 2015 e 2016, o cenário econômico nacional demandou medidas de ajustes profundas pelo Governo Federal, que impôs sistematicamente ao Sistema Inmetro uma série de restrições orçamentário-financeiras que afetaram o modo de operação até então estabelecido.

Cabe também destacar que as referidas medidas de ajuste do Governo Federal sempre tiveram caráter instantâneo, dificultando adequada promoção temporal de ações e contramedidas, dificuldades financeiras e assimetria entre o planejado e o efetivamente factível visando o pagamento de pessoal, custeio e investimentos da RBMLQ-I.

De toda forma, ao longo de 2015 e parte de 2016, tal quadro de ajustes motivou ações da Instituição com a RBMLQ-I, que resultaram na revisão dos planejamentos pactuados entre o Inmetro e seus órgãos delegados, visando preservar ao máximo a consecução das atividades.

Em setembro de 2016 houve a desvinculação da Receita [EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 93, DE 8 DE SETEMBRO DE 2016: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (...); 'Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:'; 'Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes'].

Em termos práticos, a desvinculação da receita representou 'perda' de 30% da arrecadação do Inmetro oriunda das atividades delegadas, retida pelo Governo Federal, restando cerca de 70% para suprir todo o Sistema Inmetro (que inclui a Autarquia Federal e todos os órgãos integrantes da RBMLQ-I nos estados federados). Tal fato, por si, alterou a lógica de repasses estabelecidos nos convênios com a RBMLQ-I, onde de 70% a 90% da receita auferida deveria retornar aos estados.

Entre agosto e setembro de 2018, a PLOA 2019, na ação 214J, referente às atividades dos órgãos delegados, já se mostrava em patamares inferiores aos dos anos anteriores, sendo confirmada no início de 2019:

LOA DA REDE NOS ANOS ANTERIORES	
2015	R\$ 601.100.000,00
2016	R\$ 504.500.000,00
2017	R\$ 447.196.608,00
2018	R\$ 384.180.000,00
2019	R\$ 359.251.332,00

Como ações corretivas, a Instituição promoveu ao longo de 2019 as seguintes ações:

Repactuação dos planos de aplicação para o limite da LOA.

Ações de prevenção financeira utilizando como parâmetros os saldos de caixa dos estados e respectivos fluxos de caixa como critério de repasses, visando, no limite do possível, mitigar os efeitos dos severos contingenciamentos orçamentários e financeiros.

Convém ressaltar que no ano de 2019 o Inmetro foi submetido ao mais severo contingenciamento orçamentário e financeiro pelo Governo Federal dos últimos anos:

- Decreto nº 9741, de 29/03/2019 (nível ministerial), só refletidos no Inmetro em meados de abril, resultando em liberação financeira para a RBMLQ-I a menor em 22% da LOA (Lei Orçamentária de 2019 de 15/01/2019 – DOU 16/01/2019 estabeleceu limite de R\$ 359.251.332,00 para a ação 214J (Fiscalização em Metrologia e Qualidade); e - Portaria nº 144, de 02/05/2019 – Ministério da Economia, ocasionando em restrição financeira adicional para a RBMLQ-I a menor em 6% da LOA (resultando em apenas R\$ 258.660.959,04 de disponibilidade financeira para a RBMLQ-I até novembro de 2019).

No final de 2019 foi feito o descontingenciamento total e foi transferido a totalidade da LOA 2019: R\$ 359.251.332,00. **Valores por estado estabelecidos na proporcionalidade da arrecadação.**



Para o ano de 2020, o critério de repasse para os órgãos delegados também está estabelecido conforme a LOA. Valores por estado também estabelecidos na proporcionalidade da arrecadação.’

178. Como se verifica, embora a política de repasses do Inmetro tenha alternado em razão do contingenciamento, o modelo adotado **ainda** se mostra problemático. Em primeiro lugar pelo fato de o convênio estabelecer uma faixa muito ampla que vai de 70% a 90% dos valores arrecadados. Essa margem permite, inclusive, mudanças repentinas e expressivas nos repasses de modo a privilegiar determinados órgãos delegados. Não há evidência de que isso tenha ocorrido, é bom frisar. A esse respeito questionamos a então Presidente do Inmetro sobre a possibilidade de destinação de recursos, naquele momento, **apenas** aos Ipems com maior arrecadação: BA, MG, PR, RJ, SC e SP. Tal deliberação, em princípio discricionária, a nosso ver, abriria espaço para críticas quanto à violação do pacto federativo e do princípio da igualdade material na medida em que não deixa evidenciado a preocupação com os demais estados da federação.

179. Não foram expostos critérios mais objetivos, além dos descritos acima, para a descentralização de recursos. O próprio critério arrecadatório poderia, inclusive, estimular o viés sancionatório das ações dos órgãos delegados, no lugar da implementação de ações voltadas para o melhor atendimento da sociedade.

180. Frise-se que a normatização pelo Estado-Inmetro é expressamente prevista no art. 3º, II, da Lei 9.933/99, bem como no artigo 174 da Constituição Federal de 1988 a fim de garantir, no plano legal, concretude ao art. 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/67 que impõe às autarquias a função para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e **financeira descentralizada**.

181. Pondere-se que a desvinculação total dos critérios de repasse com a arrecadação tende a fragilizar o equilíbrio fiscal do sistema. Por tais razões entendemos ser relevante um debate maior com a RBMLQ-I sobre a construção de critérios mais abrangentes e objetivos sobre o valor a ser repassado. Ainda que a União seja detentora da competência originária para definir as ações de metrologia, os Institutos de Pesos e Medidas historicamente construíram junto com o governo central a metrologia no País, sendo, portanto, completamente desaconselhável alijar esses órgãos do debate. São os braços e as mãos do Inmetro no território nacional.

182. A fim de que tenhamos uma melhor noção da afirmação acima, segundo o Inmetro (Superintendência do Rio Grande do Sul – SURRS), em 2018, os órgãos da RBMLQ-I executaram um total de 29,17 milhões de serviços, entre verificações e inspeções de instrumentos de medição, dos quais 23,20 milhões de verificações iniciais, 5,15 milhões de verificações periódicas, 286 mil verificações após reparo e 534 mil fiscalizações (inspeções), gerando uma receita de R\$ 514,96 milhões em serviços, consoante quadro a seguir:

Tipo de serviço	2017		2018		2019	
	Quantidade (milhões)	Receita (R\$ milhões)	Quantidade (milhões)	Receita (R\$ milhões)	Quantidade (milhões)	Receita (milhões)
Verificação inicial	22,39	54,35	23,4	60,72	26,23	60,07
Verificação periódica	5,04	424,16	5,15	435,65	5,51	442,43
Verificação após reparo	0,33	18,9	0,29	18,59	0,19	7,55
Fiscalização (inspeção)	0,53		0,53		0,6	
	28,29	497,41	29,37	514,96	32,53	510,05

183. Em vista disso, entende-se que a melhor solução para o caso, até por deferência ao princípio federativo, pode vir de um consenso entre os atores regionais e a autarquia federal. De qualquer forma, a solução a ser adotada deve ser publicizada amplamente entre os atores e a sociedade.

#### Causas do achado

184. Baixa normatização do cálculo dos montantes destinados aos órgãos delegados. Ausência de página na internet destinada a apresentar todos os repasses aos órgãos delegados de modo a possibilitar o controle social e dos próprios órgãos delegados entre si. Relação adversarial entre Ipem e Inmetro.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

185. A ausência de transparência pode dar azo a tratamento especial a determinados entes ou órgãos delegados em detrimento de outros.

186. Diminuição significativa do controle social.

#### Proposta de encaminhamento

187. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos decorrentes da arrecadação pelo exercício das atividades de metrologia legal no âmbito da RBMLQ-I, preferencialmente atrelados ao atingimento de resultados previamente pactuados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados.

188. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Critérios de auditoria

Decreto-lei 200/67, art. 5º, inciso I

Art. 3ª, I da Lei 9.933/Art. 1º, II; art. 3º, II; art. 6º, I todos da Lei nº 12.527/11 – LAI

Art. 1º, 18 e 37 da CF

#### Evidências

Evidência 17 - Ofício nº 58-2019-Cored-Inmetro

### **III.5. Falta de isonomia no pagamento de remunerações dos servidores dos Ipems, haja vista as discrepâncias dos salários pagos nos estados, e disparidade na quantidade de servidores**

#### Situação encontrada

189. Da análise das remunerações pagas com recursos de convênio federal nos 26 estados que compõem a rede de metrologia legal, durante o exercício de 2018, constatamos que os valores das remunerações não são uniformes para funções administrativas e/ou operacionais análogas.

190. No tocante à região Norte, o Inmetro-PA (67 servidores) tem amplitude remuneratória variando de R\$ 998,01 a R\$ 18.784,55, ao passo que o AEM-TO (83 servidores) tem amplitude remuneratória variando de R\$ 998,00 a R\$ 19.475,79 e, finalmente, o Ipem-AM (118 servidores) tem amplitude remuneratória variando de R\$ 1.020,00 a R\$ 11.700,00, no

exercício das mesmas atividades e integrando o sistema de metrologia no respectivo estado. Registre-se que os estados do AC, do AP, de RO e de RR não utilizaram recursos repassados pelo Inmetro para pagamentos de seus servidores no exercício de 2018.

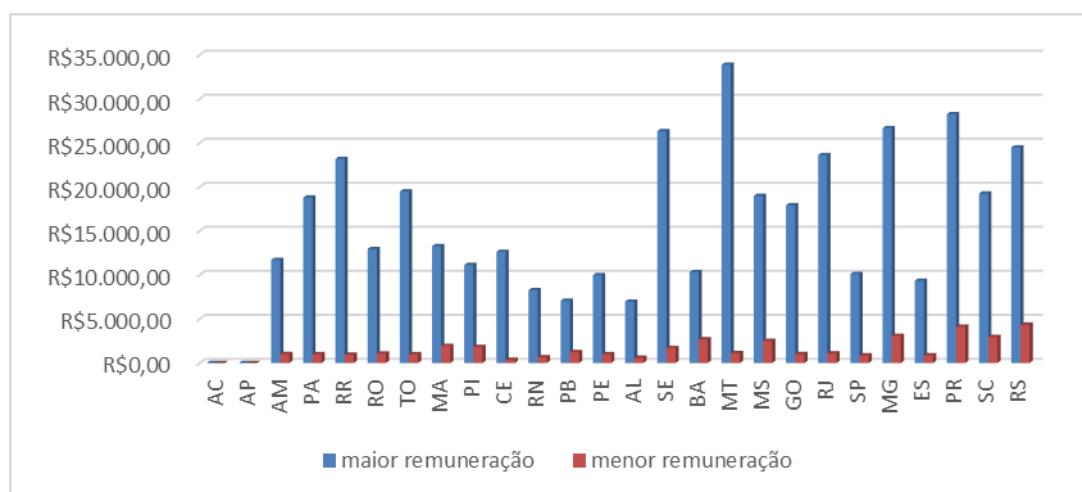
191. Já na região Nordeste, onde todos os servidores dos estados têm salários pagos com recursos do convênio, o ITPS-SE (91 servidores) apresenta a maior amplitude remuneratória, variando de R\$ 1.697,10 a R\$ 26.323,25, enquanto o Imeq-PB (81 servidores) apresenta a menor amplitude remuneratória da região, variando de R\$ 1.226,00 a R\$ 7.063,00.

192. No que tange à região Centro-Oeste, cujos servidores são todos pagos com recursos do convênio, com exceção da Surgo (28 servidores) cuja folha de pagamento de pessoal é realizada diretamente pela União e sua amplitude remuneratória varia de R\$ 1.018,00 a R\$ 17.910,76, o Ipem-MT (76 servidores) apresenta a maior amplitude remuneratória variando de R\$ 1.125,00 a R\$ 33.876,27, enquanto que o AEM-MS (74 servidores) apresenta a menor amplitude remuneratória da região que varia de R\$ 2.514,53 a R\$ 18.971,32.

193. Em relação à região Sudeste, cujo valor de arrecadação é o maior do Brasil, as remunerações também apresentam divergência, pois o Ipem-MG (167 servidores) tem a maior amplitude remuneratória variando de R\$ 3.076,47 a R\$ 26.664,88, já o Ipem-RJ (308 servidores) possui a 2ª maior amplitude remuneratória da região que varia de R\$ 1.090,07 a R\$ 23.607,18, enquanto o maior estado arrecadador da rede de metrologia, o Ipem-SP (59 servidores), tem 3ª maior amplitude remuneratória do sudeste variando de R\$ 864,23 a R\$ 10.102,64, muito próxima do Ipem-ES (13 servidores) que possui a menor amplitude remuneratória da região que varia de R\$ 871,44 a R\$ 9.331,69.

194. No que tange à região Sul, todos os servidores são pagos com recursos do convênio, com exceção da Surrs (83 servidores) cuja folha de pagamento é realizada diretamente pela União e sua amplitude remuneratória varia de R\$ 4.345,42 a R\$ 24.472,69. Já o Ipem-PR (83 servidores) apresenta a maior amplitude remuneratória que varia de R\$ 4.114,20 a R\$ 28.255,16 e o Ipem-SC (35 servidores) apresenta a menor amplitude remuneratória da região que varia de R\$ 2.952,80 a R\$ 19.246,29.

195. O gráfico abaixo apresenta as variações de remunerações nos estados por órgãos da RBMLQ-I, tendo como base o exercício de 2018.



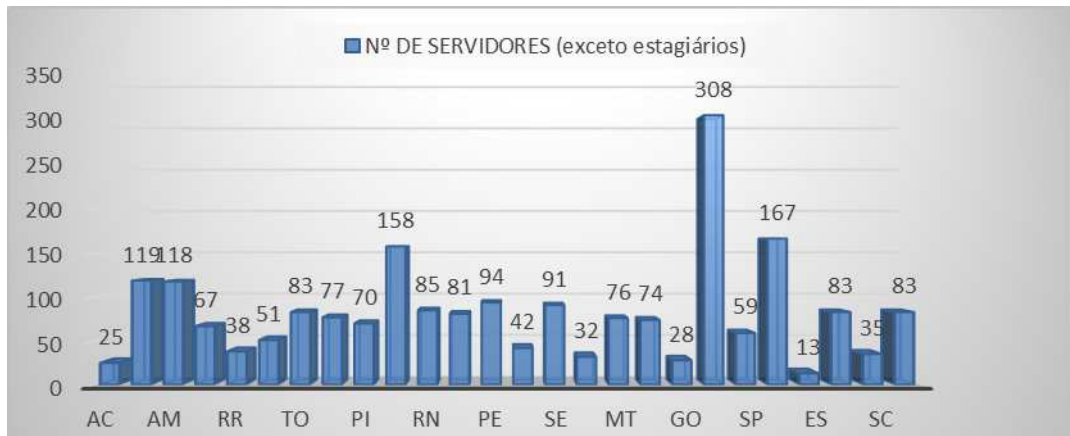
\*Estados do AC e AP não disponibilizaram os valores das remunerações, sendo que os estados do AC, AP, RO e RR não utilizaram recursos de convênio federal para pagamento de pessoal em 2018.

196. Como se observa, há também uma enorme discrepância na quantidade de servidores entre os estados. Enquanto o Ipem-SP conta com 59 servidores, o Ipem-MG tem 167, o Ipem-RJ tem 308, o Ipem-SE tem 91, o Imeq-PB tem 81, e o Ipem-AM possui 118 servidores.

197. Esses são alguns exemplos eloquentes de que o sistema de metrologia no país necessita de uniformização por parte do Inmetro e do Conmetro. No caso em exame, quantidade

de colaboradores, corre-se o risco de alguns órgãos regionais terem desvirtuado sua força de trabalho de suas reais necessidades. Registre-se por oportuno que a força de trabalho de um determinado estado pode estar mais terceirizada em relação a outro. Ainda assim, as diferenças expressivas impõem uma atuação dos órgãos centrais competentes.

198. O gráfico a seguir ilustra bem o panorama nacional da quantidade de servidores dos órgãos delegados remunerados por meio dos convênios da RBMLQ-I:



199. Pode-se concluir que há falta de isonomia no pagamento de remuneração dos servidores da rede de metrologia nos estados, além da quantidade de servidores cuja variação é significativa nas autarquias, não tendo correlação, por exemplo, com o desempenho de arrecadação dos entes estaduais.

200. Todavia, todos os 26 estados que compõem a rede de metrologia legal são autônomos e têm seus servidores regidos administrativamente pelas legislações estaduais que definem, inclusive, os salários e lotação de agentes públicos.

201. Tendo em vista que a rede de metrologia legal funciona sob a forma de convênio por meio de repasses de recursos para o pagamento de salários de servidores nos estados, torna-se necessária a uniformização no tocante aos pagamentos das remunerações, bem como relacionada ao quantitativo de servidores que deve ter alguma limitação, evitando-se, assim, o inchaço da folha de pagamento e conseqüentemente o aumento do gasto público.

202. Sendo assim, é razoável e oportuno que o Inmetro pactue com os órgãos delegados da RBMLQ-I parâmetros mínimos de remuneração e de lotação de pessoal a serem observados no âmbito dessa rede, de modo a evitar as disparidades que foram identificadas no presente trabalho. Tal medida, a nosso ver, permitiria uma melhor alocação dos recursos captados e, ao mesmo tempo, tornaria o funcionamento da RBMLQ-I mais eficiente como um todo, dando-lhe organicidade, porquanto, como já apontado neste Relatório, estaria alinhado com o próprio sentido de uma 'rede', que deve atuar 'orientada por uma lógica associativa, representando um conjunto de participantes autônomos que unem ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados'.

203. Tal orientação já ocorre em relação ao pagamento de diárias de viagem, conforme excertos de convênios a seguir:

‘3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPEM-SP, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Federal.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do AEM-MS, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Federal.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-TO, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-RO, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do INMEQ-MA, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-MG, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IMETRO-SC, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-FORT, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Municipal.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-PR, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.

3.10.1 Dispor no sentido de que as diárias de viagem, para todos os níveis da estrutura do IPÉM-AC, estejam em consonância com os valores máximos unitários estabelecidos em tabela editada pela Administração Estadual.?’

#### Causas do achado

204. Ausência de critérios uniformes para pagamento de remuneração aos servidores da rede de metrologia legal, bem como ausência de limitação para a quantidade de servidores por escopo.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

205. Discrepância de pagamento de remuneração diferenciada a servidores que exercem funções análogas nas autarquias estaduais.

206. Inchaço da máquina administrativa.

#### Proposta de encaminhamento

207. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, à luz do princípio federativo e da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que pactue com os órgãos delegados da RBMLQ-I parâmetros de remuneração e de lotação de pessoal a serem observados no âmbito dessa rede e os insira nos respectivos termos de parceria tal como já ocorre em relação ao pagamento de diárias de viagem, em prol de uma melhor alocação dos recursos captados e, ao mesmo tempo, do funcionamento mais eficiente da Rede de Metrologia Legal Brasileira, de modo a evitar disparidades que deturpem a sua própria organicidade e que a impeça de atuar orientada por uma lógica associativa, representando um conjunto de participantes autônomos que unem ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados.

208. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)



1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Critérios de auditoria

Art. 37 da CF.

#### Evidências

Evidência 17 - Ofício nº 58-2019-Cored-Inmetro

### ***III.6. Pagamento de valores excessivos de gastos com diárias e passagens internacionais por parte do Inmetro, em período de restrições orçamentárias***

#### Situação encontrada

209. Constatou-se o pagamento de valores excessivos de gastos com diárias e passagens internacionais por parte do Inmetro, em período de restrições orçamentárias.

210. Em relação às diárias internacionais, por meio de resposta ao Ofício 475/2019-TCU/SecexEstataisRJ, de 15/7/2019, o Inmetro forneceu planilha de dados contendo todas as viagens internacionais realizadas nos exercícios de 2015 a 2019.

211. Por meio de análise realizada na respectiva planilha, constatou-se a seguinte situação:

Exercício	Nº de diárias	Valor total R\$	Passagens e taxas iniciais R\$	Valor Total R\$	Percentual base 2015
2015	109	104.129,03	11.663,95	115.792,98	100,00
2016	202,5	204.159,89	84.694,58	285.359,98	246,44
2017	827,5	865.464,08	394.454,60	1.238.655,67	1.069,72
2018	1.361,50	1.598.985,67	668.736,45	2.243.471,46	1.937,48
2019	813	1.023.302,79	489.453,78	1.499.901,67	1.295,33

212. Nota-se, portanto, um aumento significativo na quantidade e valores de diárias e passagens pagas a servidores e colaboradores do Inmetro, ao longo dos anos constantes da planilha. Como exemplo, o valor total de despesas com esses gastos nos exercícios de 2017 a 2019 superou em mais de 900% o valor pago no exercício de 2015.

213. Em contrapartida, como já salientamos neste trabalho, houve severas restrições orçamentárias nesse período, pois os cortes nos repasses feitos pelo Governo Federal prejudicaram a regular atuação dos institutos estaduais da rede de metrologia, tanto em âmbito federal quanto estadual.

214. A Portaria 424, de 21/8/2019, do Ministério da Economia obrigou o Inmetro a reduzir gastos e limitou a emissão de empenho com a contratação de bens e serviços e a concessão de diárias e passagens nacionais do Inmetro em R\$ 299.717.603,00, enquanto que o orçamento da União previu, inicialmente, um aporte de R\$ 473 milhões, ou seja, houve redução de 36,78% em relação ao inicialmente previsto.

215. Dentre as restrições orçamentárias, tal portaria estabeleceu a suspensão de realização de novas contratações relacionadas a treinamento e capacitação de servidores, além de diárias e passagens internacionais, sendo que esses dois itens de despesa deveriam ser reduzidos em, no mínimo, 25% até 31 de dezembro de 2019.

216. Constata-se, portanto, que os gastos excessivos com diárias e passagens internacionais violaram o comando da referida portaria do Ministério da Economia que previu a contenção de despesas orçamentárias nesses itens de despesa, exceto, considerando os aspectos de relevância e urgência, a autorização de excepcionalidades pontuais, mediante demanda devidamente justificada.

#### Causas do achado

217. Valores excessivos de gastos com diárias e passagens internacionais em período de restrições orçamentárias.

Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

218. Autorização de despesas com diárias e passagens internacionais em período de restrições orçamentárias.

Proposta de encaminhamento

219. Dar Ciência ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que o aumento substancial na concessão de diárias e passagens aéreas internacionais na autarquia, em períodos de severas restrições orçamentárias, como a que foi imposta pelo Governo Federal por meio da Portaria 424-2019 do Ministério da Economia à Administração Pública, especialmente à RBMLQ-I com prejuízo de suas atividades, não se coaduna com o princípio da moralidade e eficiência insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

Critérios de auditoria

Art. 37 da CF.

Portaria 424-2019 do Ministério da Economia

Evidências

Evidência 18 – Convênio 2 2013 IPEM-MG

Evidência 19 – Convênio 5 2013 IPEM - PR

Evidência 20 – Convênio 6 2013 IMETRO-SC

Evidência 21 – Convênio 9 2013 IPEM-AC

Evidência 22 - Convênio 18 Ipem Fortaleza

Evidência 23 – Convênio 19 2013 INMEQ-MA

Evidências 94 a 98 – Valores de diárias internacionais

**III.7. Baixa transparência e falta de uniformidade na apresentação de informações relevantes, destinadas ao controle social, nos sítios eletrônicos da rede de metrologia legal**

Situação encontrada

220. Com base em análise dos sítios eletrônicos das autarquias e agências estaduais e superintendências regionais da rede de metrologia legal, a fim de comprovar transparência de informações relevantes à sociedade, observou-se que a maioria dos estados apresenta sítios ativos, contendo informações institucionais, acesso ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), canal de ouvidoria e link de acesso ao Portal de Serviços do Inmetro nos estados (PSIE).

221. Porém, detectaram-se as seguintes impropriedades na transparência de informações das unidades estaduais: (i) sítio eletrônico inexistente na autarquia estadual no estado do Acre, além do RS cuja superintendência utiliza plataforma do Inmetro e não possui página própria; (ii) não há informações institucionais textuais no sítio do Ipem-PR, apesar de conter vídeo institucional de seus 50 anos; (iii) a maioria das unidades não possui informações sobre ações e programas, convênios e transferências, receitas e despesas, licitações e contratos.

222. Cabe salientar que, apesar de não haver previsão legal quanto ao acesso por meio de link ao PSIE, o Ipem-PE estava com tal link inativo quando da consulta realizada pela equipe de auditoria e houve unidades cujo link de acesso ao PSIE era inexistente e o acesso aos serviços do Inmetro ocorre na própria página de forma indireta (MA, MS, RJ, MG e ES), dificultando a localização por parte do usuário dos serviços.

223. A seguir, observa-se tabela demonstrativa com os serviços previstos na Lei de Acesso à Informação, disponibilizados nos diversos sítios eletrônicos da rede de metrologia legal:

Órgão	Sítio	Institucional	Ações e Programas	Convênios	Receitas Despesas	Licitações Contratos	SIC
Ipem-AC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Ipem-AP	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
Ipem-AM	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
IMETRO-PA	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
Ipem-RO	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Ipem-RR	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
AEM-TO	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
INMEQ-MA	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
IMEPI	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Ipem-FORT	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Ipem-RN	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
IMEQ-PB	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Ipem-PE	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
INMEQ/AL	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
ITPS-SE	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
IBAMETRO	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
Ipem-MT	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
AEM/MS	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
SURGO	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
INMETRO	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ipem-SP	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
Ipem-RJ	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
Ipem-MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Ipem-ES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ipem-PR	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
IMETRO-SC	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
SURRS	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

224. No gráfico abaixo, atribuímos a pontuação 1 para sítio ativo e os itens da LAI atendidos e -1 para sítio inativo e os itens não atendidos, resultando no gráfico comparativo a seguir:



225. Registre-se que apenas o Inmetro, o Ipem-ES, e a Superintendência de Goiás (Surgo) possuem indicador totalmente satisfatório com nota máxima +7 no tocante à transparência de informações, ao passo que apresentaram os piores índices o Ipem-AC e a Surrs, que não possuem sítio eletrônico próprio e ativo com nota -7.

#### Causa do achado

226. Não publicação de informações relevantes nos sítios eletrônicos da rede de metrologia legal.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

227. Prejuízo ao controle social pelo cidadão que passa a não dispor de informações relevantes para eventual fiscalização e exame dos dados da RBMLQ-I.

#### Proposta de encaminhamento

228. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente junto à RBMLQ-I o funcionamento de todos os sítios eletrônicos nos estados, contendo, ao menos, as seguintes informações, em atendimento ao disposto no art. 6º, incisos I, II e III, c/c art. 8º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação): a) dados institucionais contendo registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de convênios e transferências; c) registro das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; f) serviço de informação ao cidadão, contendo respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

#### Critérios de auditoria

CF 88, art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II c/c art. 216, § 2º;

LAI, art. 6º, incisos I, II e III, c/c art. 8º, caput e parágrafos 1º e 2º.

#### Evidências

Evidência 28 - Portais do Inmetro nos estados

### **III.8. Ausência de unidade de auditoria interna em algumas das superintendências e autarquias estaduais da rede de metrologia legal**

#### Situação encontrada

229. No decorrer dos trabalhos de campo, a equipe de fiscalização realizou visitas ao Ipem-SP, AEM-MS, Ibametro (BA), Ipem-AM e Surrs, constatando que não existem unidades de auditoria interna nos estados de MS, BA, AM e RS.

230. Porém, no Estado da Bahia, existe uma comissão de controle interno que executa as funções de checagem de procedimentos, e, no estado do AM, existe o Comitê de Qualidade ISO 9001-2015 que executa as atividades de auditoria interna.

231. Nas Superintendências do Inmetro no RS e em GO, mediante resposta a Ofício de Requisição, constatou-se que não existem unidades de auditoria interna nessas unidades, remetendo tal atribuição à unidade do Inmetro localizada no Rio de Janeiro.

232. Adicionalmente, por meio de aplicação de questionário de governança enviado, via e-mail, aos demais estados, pôde-se concluir que as autarquias de AL, PB, SC, MA, ES, Fortaleza, RN, RR e SE, que responderam opção 1 ou 2 no questionário de governança e controle interno (escala de 1 a 5), além da autarquia AEM-MS que foi visitada pela equipe de auditoria, também não possuem a referida unidade de auditoria interna devidamente constituída.

233. Outrossim, cabe destacar que, mediante acesso aos sítios eletrônicos da rede de metrologia legal, somente o Inmetro e a Surgo possuem dados de auditoria interna da sede em suas páginas oficiais na Internet, estando ausente tal informação nas demais páginas eletrônicas das demais autarquias estaduais e da Surrs.

234. Em 2019, segundo o Plano Operacional de Atividades de Auditoria Interna Financeira, Contábil e Administrativa – POAAI, a programação operacional contemplou auditoria de conformidade (à distância) em 13 unidades estaduais, a saber: SP, PR, RJ, SC, BA, ES, Fortaleza, PE, MG, RN, PB, MT e PI, deixando de realizar tal tipo de trabalho nas outras



unidades federativas, além de não contemplar nenhum trabalho presencial, de cunho operacional, nas referidas autarquias estaduais.

235. Portanto, segundo informações disponibilizadas, há duas superintendências e dez autarquias estaduais que não possuem unidade de auditoria interna em funcionamento em suas unidades com o propósito de realizar trabalhos de conformidade e operacionais nos referidos órgãos, a fim de minimizar a ocorrência de erros e fraudes nas unidades estaduais e de proporcionar a sistematização de práticas relacionadas à governança, gestão de riscos e controles internos nas entidades públicas.

236. Ressalta-se que é prática positiva que haja unidade de auditoria interna nos órgãos públicos, pois, segundo o item 14 da IN CGU 3/2017, a terceira linha de defesa da gestão é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade.

#### Causas do achado

237. Não implementação de unidade de auditoria interna nas unidades estaduais e ausência de auditoria operacional nas autarquias estaduais.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

238. Possibilidade de ocorrências de erros e fraudes, não detectados por unidade de auditoria interna, que podem impactar a gestão eficiente da rede de metrologia legal.

#### Proposta de encaminhamento

239. Dar ciência ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, sobre a ausência de implementação de unidade de auditoria interna em órgãos da RBMLQ-I sediados nos estados, de modo que, dentre outros aspectos, passe a considerar esse fator no planejamento da realização de atividades anuais de auditoria interna governamental em todas as suas superintendências e autarquias estaduais, a fim de alinhar sua atuação para a melhoria da gestão de riscos e minimização dos efeitos de erros e fraudes nessas unidades, no exercício do seu papel de coordenador e supervisor das atividades de metrologia legal no País, em acordo com o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99;

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Crítérios de auditoria

Instrução Normativa CGU 3/2017;

Art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99

Art. 37 da CF.

#### Evidências

Evidência 29 - Ofício 96-Surrs

Evidência 30 - Ofício 102 Surgo

Evidência 31 - POAAI-2019 Inmetro

Evidência 32 - Ofício 58 RH

Evidência 72 - Portaria 42 Ibametro

Evidência 73 - Anexo Dplan (Ofício 8-Dplan)

Evidência 74 - Anexo A Ofício nº 102 2019 Surgo-Inmetro

Evidência 93 - Procedimento Ipem-AM 08.01

### III.9. Imprecisão sobre os valores que efetivamente compõem a Dívida Ativa Inscrita acarretando dúvidas sobre a eficiência na recuperação do montante inscrito em Dívida Ativa da União

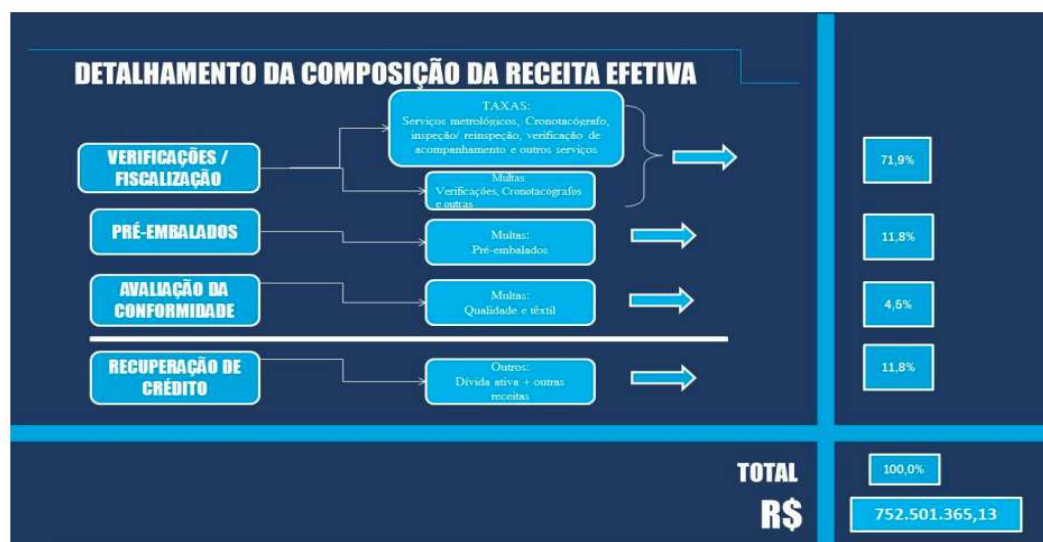
#### Situação encontrada

240. A Dívida Ativa consiste no direito de qualquer crédito a favor da Fazenda Pública, tanto de natureza tributária quanto não tributária, cujo recebimento não ocorreu no prazo legal estabelecido e tornou-se, por conseguinte, incerto contendo um percentual de perda intrínseco, que deve ser determinado e deduzido do valor registrado, utilizando parâmetros indicados nos Princípios Fundamentais de Contabilidade e ainda nas Normas Internacionais de Contabilidade.

241. A decomposição da Receita Efetiva da RBMLQ-I apresentada no Estudo de Potencial de Arrecadação do Inmetro oferece a magnitude da Dívida Ativa no cômputo global da receita, uma vez que compõe, juntamente com ‘outras receitas’, 11,8% do total efetivamente arrecadado pela Rede (\*) fonte de dados: SGI e SIMCS, conforme o quadro extraído do estudo:

Fonte	Grupos de receita	% de arrecadação
IC-VER.	Taxas (Serviços Metrológicos, Cronotacógrafo, inspeção/reinspeção, verificação de verificação de acompanhamento e outros serviços) Multas 3 (Verificações, Cronotacógrafos e outras)	71,9
IC-PPE	Multas 2 (Pré-embalados)	11,8
IC-CONF	Multas 1 (Qualidade + Têxtil)	4,5
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO	V) Recuperação de crédito (Outros:dívida ativa + outras receitas).	11,8
Total		100

(\*) fonte: Estudo de Potencial de Arrecadação, p.37



242. Como pode ser visualizado, no quadro contido no Estudo de Potencial de Arrecadação, o Inmetro não estima, individualmente, os créditos inscritos em Dívida Ativa, insere-os em um bloco denominado ‘Outros’, em que, juntamente com Dívida Ativa, compõem ‘Outras receitas’ que totalizam os 11,8% da Receita. É sabido somente que essas ‘Outras Receitas’ foram apresentadas como ‘Recuperação de Crédito’. Isso acaba por acarretar limitação da análise.

243. O estudo de Potencial de Arrecadação foi elaborado em atendimento a questionamentos levantados pela equipe de auditoria, em decorrência de diversas

inconformidades, entre elas inconsistências na Inscrição de Dívida Ativa (DA), créditos prescritos e tópicos correlatos. Nesse estudo não foi identificado o percentual da dívida ativa na composição total das receitas, bem como não discriminou quais seriam ‘outras receitas’, agregando uma significativa restrição à análise a ser realizada, além de comprometer a mensuração do impacto dos créditos inscritos em Dívida Ativa no total da Receita.

244. No Inmetro, o percentual de recuperação da Dívida Ativa pode representar somente 7% dos créditos inscritos, tornando-se primordial que os créditos sejam recuperados ainda na esfera jurídico administrativa, evitando, assim, perda potencial de receita, conforme apontado no substancial Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 18/9/2018, ao qual, pela relevância, nos reportaremos em diversas passagens (peça 103, p. 1).

245. Em posição mais recente, a recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa (DA) continuou baixa, à luz do Relatório extraído do SGI-Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa - Competência: 12/2019, CFI5010 - 8.1.2.3.1 Resumo do Controle de Créditos, emitido em 7/1/2020 (peça 112).

246. (Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa) do qual foi extraído o quadro abaixo:

Saldo Inscrito em Dívida Ativa (R\$)	Perda Estimada com Dívida Ativa (R\$)	Percentual de perda estimada com dívida ativa
1.416.554.494,49	1.290.197.833,58	91,08%

247. Portanto, a julgar pelo aludido relatório emitido pelo SGI, há necessidade de elevação na recuperação tanto em créditos inscritos em Dívida Ativa (DA), quanto os que, no âmbito administrativo, ainda não foram recuperados, como será apresentado adiante, em cuja operacionalização de recuperação foram detectadas inconsistências de contabilização e registro.

248. A Dívida Ativa integra o grupamento de Contas a Receber e constitui uma parcela do Ativo de grande destaque na estrutura patrimonial de qualquer órgão ou entidade pública.

249. No entanto, nem sempre é possível assegurar que os valores registrados efetivamente serão recebidos, existindo sempre um percentual de incerteza sobre a realização dos créditos.

250. A análise de documentos fornecidos pelo Inmetro e pelos Ipems, bem como declarações da Coordenação do Inmetro junto à Rede de Metrologia (Cored), sinalizam incongruências no registro de créditos não pagos e de créditos prescritos que impactam os valores apresentados na inscrição da Dívida Ativa da União.

251. O Inmetro reconhece inconsistências na contabilização da dívida ativa há vários exercícios, assim evidenciado no Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro (peça 103, p.1), ressaltando-se que os procedimentos de registro se encontram detalhadamente elencados na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional-STN 564, de 27/10/2004. Em vista disso, importa salientar que esses montantes podem representar créditos prescritos, não baixados ou indevidamente contabilizados, o que impõe um amplo saneamento a fim de que se possa resolver a questão da Dívida Ativa (DA) no Inmetro.

252. Para melhor compreensão das deficiências evidenciadas ao longo da auditoria, é oportuno contextualizar a dívida ativa na estrutura da RBMLQ-I.

253. O instrumento de convênio que rege a relação entre o Inmetro e os Ipems prevê que os recursos necessários à consecução das atividades conveniadas serão alocados de acordo com as metas acordadas no Plano de Trabalho e no Plano de Aplicação, conforme Cláusula Primeira (peça 55). Ambos deverão ser elaborados e executados nas ferramentas disponibilizadas pelo Sistema de Gestão Integrada (SGI), seguindo a política e as diretrizes definidas pelo Inmetro.

254. O Plano de Aplicação consiste no planejamento financeiro da execução de despesas identificadas pelos Grupos-Pessoa, custeio e investimento, contemplando ainda receitas e as transferências de recursos pactuadas entre as partes.

255. A classificação das receitas, por sua vez, contempla cinco categorias:

- a) Receitas de serviços com inadimplência;
- b) Receita de serviços sem inadimplência;
- c) Receita Jurídico e Receita Dívida Ativa;
- d) Receita pactuada cronotacógrafos
- e) Receitas com Inadimplência

256. Anteriormente à abordagem da inscrição de créditos não recebidos em Dívida Ativa, é necessário o entendimento do termo ‘Receita com Inadimplência’ utilizado pelo Inmetro em sua classificação de receitas, objeto de questionamentos em ofícios de requisição tanto ao Inmetro, quanto aos Ipems.

257. Inicialmente, a Coordenação do Inmetro junto à Rede de Metrologia (Cored) informou, por ocasião da realização de entrevista, que a definição de receita com inadimplência contempla os serviços executados a posteriori pela RBMLQ-I, tendo como base a aferição dos instrumentos, no qual o pagamento é efetuado por meio de GRU, em prazo de 10 dias após a realização do serviço (peça 104, p. 2).

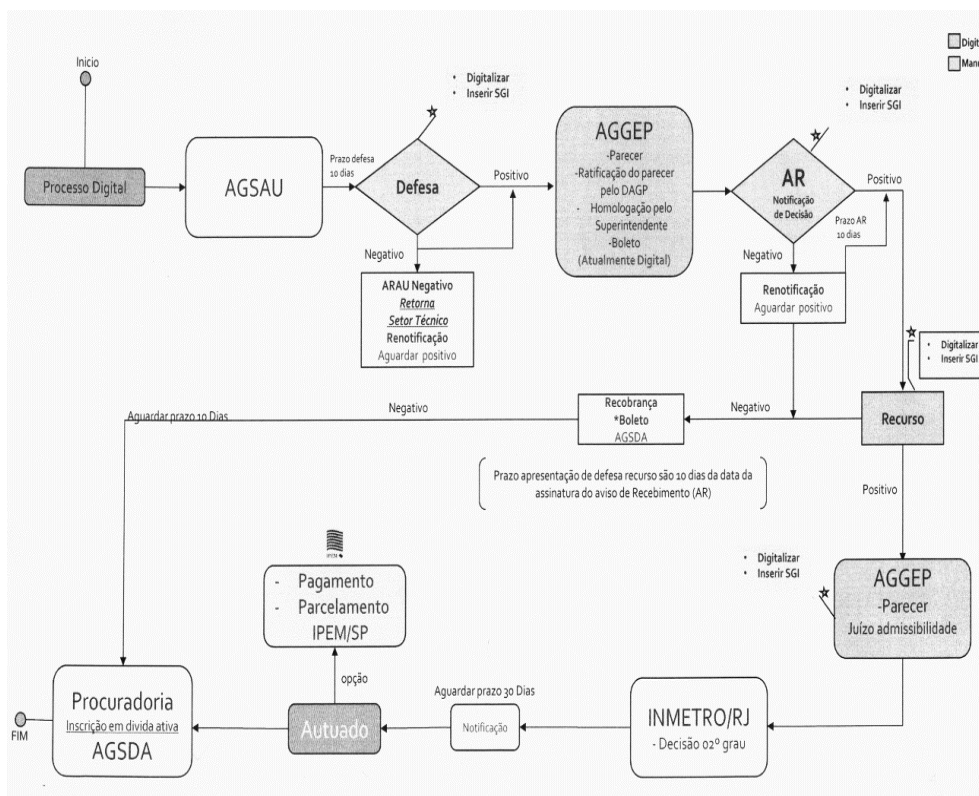
258. É considerada ‘receita com inadimplência’ a receita gerada após a execução do serviço pelo órgão delegado. Possui essa definição pois contrasta com as receitas geradas mediante prévio pagamento do administrado, nas quais é impossível a inadimplência, a exemplo de verificação de taxímetros, radares, arqueação de tanques e verificações iniciais.

259. Foi justificado, pelo Inmetro, que a classificação de ‘Receitas com Inadimplência’ no Plano de Aplicação advém de razões operacionais pois, segundo a autarquia, a determinação constante do art. 11-A, § 3º, da Lei 9.933, de 20/12/1999, não conseguiria ser implementada em todas as ações, restringindo a cobrança antecipada à execução somente de alguns serviços, os quais, no âmbito da RBMLQ-I, corresponde a um montante significativamente inferior se comparado aos valores arrecadados a posteriori, conforme documentos e informações fornecidas pelo Inmetro e Ipem, assim informado no Ofício 64/2019/Cored-Inmetro, de 19/9/2019 (peça 111, p. 1).

260. Desde a realização dos serviços relativos a receitas com inadimplência pelos Ipems até a expiração do prazo para o efetivo recolhimento dos valores, por intermédio de GRUs emitidas após a execução dos serviços, o detentor dos instrumentos pode efetuar o recolhimento (pagamento) da taxa.

261. Se o pagamento não for feito, o sistema identificará esse contribuinte como inadimplente e emitirá recobrança com o valor atualizado do crédito. Permanecendo a condição de inadimplência, o crédito sofrerá inscrição em Dívida Ativa.

262. O gráfico a seguir fornecido pelo Ipem/SP possibilita a visualização de todo o processo de recuperação de crédito até a inscrição em Dívida Ativa.



263. O Inmetro ratificou o referido gráfico como procedimento aplicável a toda RBMLQ-I por intermédio da NOTA 00038/2020/PFE-INMETRO/PGF/AGU:

‘O fluxograma que consta no Anexo traz informações gerais sobre as principais etapas do processo administrativo de apuração de infrações nas áreas da metrologia legal e da avaliação da conformidade, bem como sobre a cobrança administrativa nos casos em que ocorre aplicação de penalidade de multa. Com base nas atividades jurídicas realizadas rotineiramente pela Profe no que tange à análise de processos administrativos de apuração de infração e constituição de créditos, bem como de fornecimento de subsídios para defesa da autarquia em ações anulatórias e/ou de cobrança judicial, é possível afirmar que o fluxograma indicado, em linhas gerais, é representativo dos trâmites administrativos adotados pelos órgãos e entidades que integram a Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade do Inmetro (RBMLQ-I).’

264. Nesse ponto, cabe esclarecer que, na realidade, o fluxo dos processos administrativos de apuração de infração deve seguir o Regulamento Administrativo aprovado pela Resolução Conmetro 8/2006, a qual traz regras e prazos para práticas dos principais atos do processo pela Administração e pelo administrado (autuação, defesa, julgamento, recurso). No que diz respeito à fase de cobrança administrativa, é realizada pelo órgão ou entidade nos casos em que é emitida no processo administrativo de apuração uma decisão que homologue o auto de infração e que, concomitantemente, aplique uma penalidade de multa (entre outras que são possíveis), havendo possibilidade de parcelamento pelo administrado, nos termos da Portaria Inmetro 19/2017. Não havendo o adimplemento do crédito na esfera administrativa, o processo administrativo de constituição de crédito deve ser encaminhado ao órgão da Procuradoria-Geral Federal (PGF) responsável pela inscrição em Dívida Ativa em um prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da constituição definitiva, nos termos do art. 5º do Decreto 9.194/2017, para que este promova a devida inscrição e adote procedimentos de cobrança extrajudicial e/ou judicial

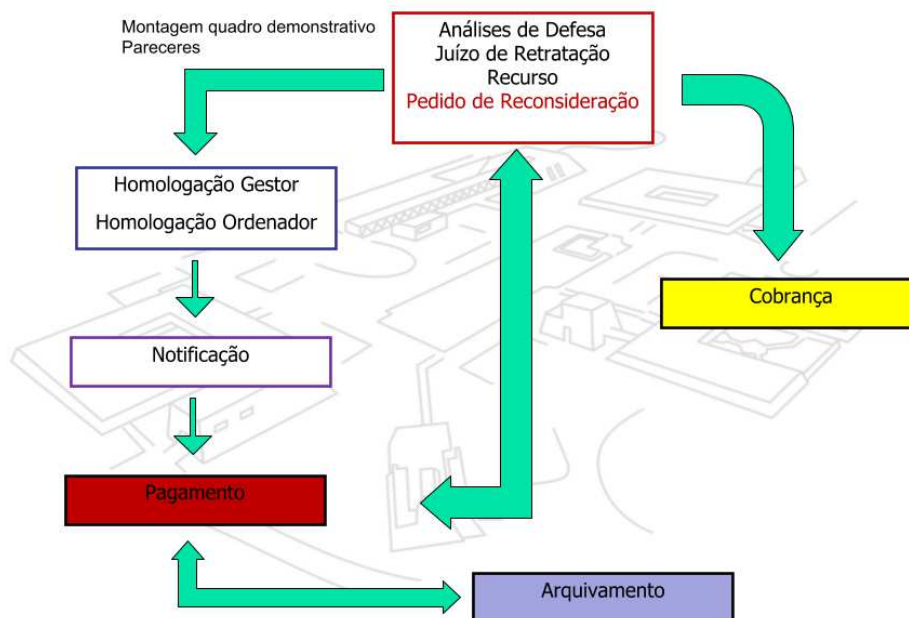
265. O Inmetro forneceu, por seu turno, fluxogramas contendo etapas do processo de cobrança de multas e taxas de serviços até a inscrição em Dívida Ativa, algumas das quais, bastante elucidativas, a seguir transcritas:



### Sistema de Gestão Integrada (SGI)



### Jurídico Administrativo - SGI



266. O Inmetro declarou, por intermédio do Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 18/9/2018, que os valores de dívida ativa permaneceram, por vários anos, sem lançamento contábil no Siafi/Inmetro, segundo histórico fornecido pela própria autarquia (peça 103).

267. O Inmetro informou que a implantação do Sistema SGI não obedeceu ao roteiro do Manual da Dívida Ativa, pois não foram registradas as informações com classificações por lote: ‘no curto prazo’, ‘longo prazo’, ‘tributário’, ‘não tributário’ e outros, o que dificulta a contabilização da Dívida Ativa.

268. Esse manual, em sua primeira edição, aprovada por intermédio da Portaria do Tesouro Nacional-STN 564/2004, constitui parâmetro norteador para órgãos da Administração Pública seja na União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto aos procedimentos contábeis relativos à condução do tratamento da Dívida Ativa por parte dos entes governamentais envolvidos.

269. O aludido Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 18/9/2018, relativamente ao Relatório de Controle de Crédito Consolidado-SGI para o registro da Dívida Ativa da União no Inmetro, estabelece um panorama das questões mais prementes a serem enfrentadas, à época, pelo Instituto, na contabilização da Dívida Ativa da União.

270. Esse despacho comunica que, em março de 2018, a área de informática da Surrs havia finalizado o módulo no SGI do Menu Consolidado '8.1.2.3.1', fonte dos valores consolidados de Dívida Ativa de toda a RBMLQ-I, a partir do qual o Secon finalmente pudesse proceder ao registro da Dívida Ativa no Inmetro.

271. O Despacho 536/2018 Secon/Coadi/Diraf-Inmetro (peça 103) ressalta:

- a) existência de altíssimo percentual de créditos não recebidos;
- b) ausência de exatidão acerca dos valores registrados no SIAFI quanto aos débitos prescritos e ainda existência de créditos prescritos e não baixados, distorcendo o valor real de créditos a receber.
- c) solicitação de elaboração de ofício circular junto à Cored, a ser encaminhado a toda RBMLQ-I, visando a baixa dos créditos prescritos no SGI, tendo como objetivo a apuração por cada dirige te máximo dos Ipem's e superintendências, de todos os valores prescritos, a partir da qual realizassem as respectivas baixas dos créditos no módulo do SGI, conforme processo SEI 00052600.19424/2018-10.

272. Orienta, o mencionado expediente, que os ajustes deveriam ter sido executados pelos próprios Ipems, para que estes lançassem os valores corretos no Sistema SGI, trazendo maior confiabilidade e exatidão nos registros contidos no Relatório de Controle de Créditos Consolidado-SGI para registro da Dívida Ativa da União no Inmetro. Após os ajustes/baixas, seria possível realizar o registro com os valores corretos no SIAFI na inscrição de créditos a receber, pois os valores a serem registrados em Contas a Receber devem ser mensurados pelo seu valor de realização (peça 103, p. 1).

273. O mencionado despacho ressalta que os montantes constantes no Relatório Consolidado da Dívida Ativa indicam uma perda percentual em torno de 93% do total de créditos gerados, entendendo-se que, uma vez inscritos em Dívida Ativa, somente haveria recuperação de 7% desse montante.

274. Acrescenta que esse cenário seria passível de acarretar apontamento por parte dos órgãos de controle, como CGU e TCU. O expediente alerta ainda que essa constatação pode projetar um panorama distorcido da situação por dois motivos:

- a) os créditos já prescritos, com o passar dos anos, continuariam sendo somados aos créditos a receber;
- b) eventuais GRU emitidas indevidamente no sistema, ou seja, sem que o fato gerador do crédito tenha ocorrido, podendo constituir um total de crédito a receber sem a expectativa de recebimento.

275. Consta menção, no Despacho 536/2018/Secon/Coad/Diraf-Inmetro, de providências apontadas pelo Inmetro a serem implementadas, assim consignado no último parágrafo do referido expediente, com vistas a elucidar as inconsistências levantadas, que consiste em elaboração de modelo de relatório, pelo Serviço de Contabilidade (Secon), para viabilizar os lançamentos de Créditos a Receber e de Dívida Ativa, considerando as deficiências então detectadas.

276. O Despacho 536/2018/Secon/Coad/Diraf-Inmetro aponta a apresentação de três modalidades de relatórios, sem que tenha sido indicado qual o modelo escolhido (peça 103, p. 1).

277. O pedido de aprimoramento do relatório de créditos consolidados, segundo o despacho em comento, foi encaminhado por e-mail à SurrS e que, até 18/9/2018, não havia estimativa de conclusão do referido pleito.

278. Para tanto, foi solicitada a elaboração de ofício à RBMLQ-I requerendo a baixa nos créditos prescritos no SGI e ainda uma interveniência a fim de demandar a priorização deste atendimento à área de informática da SurrS quanto antes, para que, ainda em 2018, fossem feitos os lançamentos dos registros no Siafi.

279. Em referência às providências indicadas no Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro quanto à expedição de ofícios à RBMLQ-I no tocante à baixa, pelos Ipems, de créditos prescritos, bem como sistemática de registros da Dívida Ativa no Sistema SGI e no Siafi, foram encaminhados ao Inmetro e aos Ipems auditados ofícios de requisição indagando acerca do recebimento dos mencionados expedientes, em semelhante teor ao disposto no Ofício de Requisição 01/148-2019, de 11/10/2019, destinado ao Ipem-AM (peça 3).

280. Segundo as informações contidas nos documentos fornecidos, os Ipems sequer receberam solicitação formal por parte da CoreD para que procedessem às respectivas baixas, conforme indicado no Despacho 536/2018/Secon/Coad/Diraf-Inmetro, evidenciando que a solicitação apontada em setembro de 2018 não fora levada a termo, um ano depois, denotando a falta de continuidade por parte do Inmetro na indução de ações que dependiam da iniciativa do próprio Instituto para se desenvolverem, postergando e agravando a adoção de medidas necessárias às retificações que deveriam ser feitas (peça 103).

281. Após diversos questionamentos realizados ao longo da auditoria, em atendimento ao Ofício de Requisição 16-435/2019, o Inmetro apresentou, em 28/2/2020, mediante Despacho 105/2020/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 19/2/2020, telas do Sistema Siafi nas quais constam registros de lançamentos dos valores inscritos em Dívida Ativa da União para o exercício de 2020, registros 0626066, 0626104, 0626110 e 0626114 e, anteriormente a dezembro de 2019, data em que foi feito ajuste para perdas estimadas, onde declara que o mesmo foi efetuado em histórico de recebimentos passados referentes aos registros 0626118 e 0626120 (peça 114)

282. Declara também a inexistência, anteriormente a 2019, de lançamentos de DA no Siafi, devido à falta de informações e que, com a finalização do relatório do Sistema de Gestão Integrada do Inmetro - SGI 8.1.2.3.1 Resumo do Controle de Créditos (Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa), em dezembro de 2019, o Inmetro efetuou lançamentos de apropriação dos créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa (peça 114).

283. Assim, a apropriação do saldo inicial de 2019 foi realizada, segundo o Despacho 105/2020/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, como ajuste de exercícios anteriores. Com base nos lançamentos realizados em 2019, o saldo de Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, de Curto e Longo Prazo, estaria em consonância com o relatório de créditos inscritos em Dívida Ativa extraído do sistema SGI (0626143), sendo este sistema a base de lançamentos do Secon.

284. Cumpre ressaltar que todos os extratos de telas do Siafi quanto aos anos anteriores a 2019 datam de dezembro de 2019, levando a equipe a considerar que os acertos foram efetuados após o término da auditoria.

285. Em síntese, o quadro contido no Despacho 105/2020 contém a seguinte posição:

Detalhamento	Circulante (R\$)	Não circulante (R\$)	Total (R\$)
Dívida Ativa não Previdenciária	80.801.562,90	961.292,80	81.762.855,70
Dívida Ativa não tributária	639.235.822,06	21.109.822,72	660.345.644,78
<b>Total da Dívida Ativa</b>	<b>720.037.384,96</b>	<b>22.071.115,52</b>	<b>742.108.500,48</b>
Serviços	535.193,48	-	535.193,48
Créditos de Infrações (multas)	638.700.628,58	21.109.822,72	659.810.451,30
(-) Ajustes de perdas estimadas com Dívida Ativa Tributária	(79.961.183,09)	(950.591,52)	(80.911.774,61)
(-) Ajustes de perdas estimadas Com Dívida Ativa não Tributária	(633.447.396,61)	(21.029.338,24)	(654.476.734,85)
<b>Total de Ajustes</b>	<b>(713.408.579,70)</b>	<b>(21.979.929,76)</b>	<b>735.388.509,46</b>
Expectativa de D.A a receber	6.628.805,26	91.185,76	6.719.991,02

286. Em que pese a observação contida no lançamento no Siafi, efetuado em 31/12/2019, de que o ajuste do saldo de créditos inscritos em Dívida Ativa, com base na posição de 12/2019, referenciou-se no Relatório do SGI CFI5010-81231 (Controle de Créditos Inscrito em Dívida Ativa), não há como garantir que os mesmos sejam respaldados em registros históricos ou documentais fidedignos que os suportassem, uma vez que o próprio Inmetro afirma que os acertos progressos foram baseados em histórico caracterizado por falta de informações, conforme declarado no Despacho 105/2020/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, na transcrição que se segue:

‘Esclarecemos que estes lançamentos não eram registrados nos anos anteriores por falta de informações, já tendo sido apontado na Declaração do Contador. Com a finalização do relatório do Sistema de Gestão Integrada do Inmetro-SGI 8.1.2.3.1-Resumo do Controle de Créditos (Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa), em dezembro de 2019, fizemos os lançamentos de apropriação dos créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa. A apropriação do saldo inicial de 2019 foi realizada como ajustes de exercícios anteriores.’

287. No que concerne à composição da receita com inadimplência apresentada no Ofício 64/2019/Cored-Inmetro, em resposta ao Ofício de Requisição 04-435/2019, de 19/9/2019, constam os seguintes itens: Receita da Dívida Ativa (Códigos de Recolhimento 20085-9, 20098-7 e 20063-9), Serviços Metrológicos, Serviços Administrativos, Serviços de Inspeção de Produtos Perigosos, Multas Metrológicas, Multas da Qualidade, Outros Serviços Metrológicos, Outras Receitas Metrológicas, 100% de Aplicação Financeira e Cronotacógrafo.

288. Contudo, não foram localizados, em pesquisa efetuada no sítio da RFB e nos manuais do Tesouro Nacional, nenhum dos três códigos de recolhimento associados, pelo Inmetro, à Dívida Ativa (Códigos de Recolhimento 20085-9, 20098-7 e 20063-9).

289. Os Códigos de Recolhimento correspondentes à Dívida Ativa são iniciados pelo número 8xxxx-x (peça 111, p. 1-2) não havendo, portanto, correspondência entre as numerações acima mencionadas e códigos de recolhimento de Dívida Ativa.

290. Logo, falta identificação, na normatização que disciplina a matéria, dos códigos de recolhimento 20085-9, 20098-7 e 20063-9) associados à Receita da Dívida Ativa.

291. Ausência de verificação, no escopo da presente auditoria, da observância ao regramento contido no Manual de Dívida Ativa, quanto aos registros contábeis, fato reconhecido pelo próprio Inmetro que cita os seguintes exemplos: Falta de registro de informações por ‘lote de evento’: curto prazo, longo prazo, tributário, não tributário, assim registrado em entrevista realizada junto à Cored, no Inmetro (peça 104, p. 3).

292. Declaração da Coreid, consignado no Despacho 536/2018, quanto à falta de registro exato no Siafi dos valores das dívidas prescritas, havendo possibilidade de integrarem os valores da Dívida Ativa (peça 103, p. 1)

293. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Inmetro informou na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU ter tomado conhecimento da existência de casos em que o Sistema SGI gerava cobrança de saldo remanescente de débitos com valores ínfimos. Havia, inicialmente, uma intenção de criar funcionalidade, no SGI, que permitisse extinguir esses créditos. Contudo, entende a Procuradoria que esse problema foi minimizado devido à determinação do Banco Central de registro bancário das GRU - a exemplo do ocorrido com os boletos bancários em geral (peça 109, p. 1). Com o prévio registro, esclareceu que não mais se permite pagamento de valor menor do que o registrado.

294. A Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU ressalta a existência de casos com saldos remanescentes de GRU em valores ínfimos, que ficariam com 'status' pendentes no Sistema SGI, especialmente a partir de imputações de pagamentos de valores em parcelamentos rescindidos e/ou de imputações de pagamento de valores convertidos em renda judicialmente e poderiam ser cancelados regularmente pela Administração, consoante art. 9º do Decreto 9.194/2017, a seguir transcrito:

‘Art. 9º: Serão cancelados:

I- Os créditos inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal, quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00; e

II- Os saldos de parcelamentos concedidos no âmbito das autarquias ou fundações públicas federais ou da Procuradoria-Geral Federal cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação.’

295. A Nota 0197/2019/PFE-INMETRO/PGF/AGU informa que não está implementada uma funcionalidade no SGI de modo a permitir a visualização do cancelamento nos termos do inciso I supra, embora, segundo o Procurador, já tenha sido regulamentada no âmbito da PGF.

296. Em relação ao inciso II, o Procurador afirma desconhecer a regulamentação no âmbito do Inmetro, representando um impeditivo à implementação de funcionalidade correspondente no Sistema SGI.

297. Sob o aspecto da economicidade quanto ao custo da cobrança, o Parecer menciona duas Portarias da AGU: a Portaria AGU 377/2011 e Portaria AGU 349/2018, em que ambas estabelecem os limites mínimos para inscrição de créditos não recebidos na Dívida Ativa da União.

298. A Portaria AGU 377/2011, em seu art. 3º, prevê:

‘Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§ 1º. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 500,00 (quinhentos reais).’

299. Contudo, o limite previsto no referido art. 3º, referente aos créditos de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, passou a ser de R\$ 1.000,00 por ocasião da Portaria AGU 349, de 4 de novembro de 2018, assim previsto em seu art. 1º:

O art. 3º da Portaria nº 377, de 25 de agosto de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:



‘Art. 3º Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), exceto em relação aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite será de R\$ 1.000,00 (mil reais).’

300. Assim, os patamares iniciais de valores dos créditos que eram considerados antieconômicos com vistas a dar prosseguimento à cobrança previstos na Portaria AGU 377/2011 que passaram, em 4/11/2018, por elevação, em decorrência da edição da Portaria AGU 349/2018, dobraram o mínimo exigido para autorização de créditos não recebidos a serem inscritos em Dívida Ativa, uma vez que, nos casos de créditos originados de multas decorrentes do poder de polícia pelos órgãos da União, conforme o parágrafo único do art. 2º e o §1º do art. 3º, passou de R\$ 500,00 para R\$ 1.000,00.

301. Dessa forma, os créditos constituídos por meio das entidades conveniadas da RBMLQ-I não serão objeto de cobrança judicial, se inferiores a R\$ 1.000,00, a partir de novembro de 2018.

302. Alerta a Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU para a possibilidade de que, após esgotada a rotina de cobrança administrativa, não venha a ser dado prosseguimento à inscrição em Dívida Ativa e/ou cobrança judicial de alguns créditos constituídos pelas entidades conveniadas no âmbito da RBMLQ-I por causa dos limites estabelecidos pela AGU, reiterando-se que o valor de R\$ 1.000,00 se refere a um mesmo devedor.

303. Esse dispositivo do Manual da Dívida Ativa parametriza a conduta de inscrição dos valores a partir de 4 de novembro de 2018.

304. Se o crédito apurado for inferior ao limite, este deverá ser mantido sob a administração do órgão de origem, observando-se o devido quanto à atualização e juros, até que alcance o limite mínimo para inscrição.

305. A inscrição de créditos inadimplidos em favor da União, decorrentes do exercício de poder de polícia por parte do Inmetro, deve observar os valores, considerando as respectivas datas de constituição dos débitos e as Portarias vigentes em cada época, tendo em vista todo o período anterior à revogação dos §§ 1º e 2º do art. 3º e alteração da redação do art. 3º da Portaria AGU 377, de 25 de agosto de 2011, em decorrência da edição da Portaria AGU 349, de 4 de novembro de 2018, assim previsto em seu art. 1º.

306. Ocorre que a Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU justifica que, em decorrência da Portaria AGU 349/2018, que altera o art. 3º da Portaria 377, de 25/8/2011, não deverão ser ajuizadas execuções fiscais para cobrança de créditos, nos seguintes termos:

‘Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), exceto em relação aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite será de R\$ 1.000,00 (mil reais).’

307. A Procuradoria menciona os patamares previstos na Portaria AGU 349/2018 para inscrição em Dívida Ativa da União, a partir de 4/11/2018, porém não elucida como proceder quanto à orientação prevista no Manual da Dívida Ativa da União, no qual há indicação de que devem ser reunidos os débitos de um mesmo devedor até o atingimento do patamar mínimo previsto para inscrição, o que suscita dúvidas em relação a qual parâmetro deverá ser utilizado nessa situação. De modo que não está explicitado como proceder em relação aos créditos que se encontram na faixa de R\$ 100,00 a R\$ 1.000,00.

308. A necessidade de precisão desses registros, assim como sua contabilização, adquire relevo se considerarmos que, em última instância, os valores inscritos em Dívida Ativa representam potencial fonte de receita para o Inmetro, cuja eventual contabilização indevida ou falhas em sua inscrição ensejará em prejuízos significativos ao erário.

309. Sobre o montante dos créditos prescritos nos últimos cinco anos, por Ipem, a Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU (peça 109, p. 4) informa que, em relação à ocorrência da prescrição, com a criação da funcionalidade no Sistema SGI, em 12/3/2019, passou a ser possível identificar o motivo de prescrição que ensejou a baixa do crédito o que, por sua vez, possibilita, sua rastreabilidade.

310. Reside, justamente nesse aspecto, que seria a análise prévia da situação do processo administrativo e/ou crédito que suporta os valores apresentados, a fragilidade da questão.

311. Após a implantação da funcionalidade no SGI, para créditos baixados por motivo de prescrição, a Nota Técnica 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU apresenta quadro geral de créditos baixados a partir dessa data:

UF	GRU	Valor (R\$)
MA	9	1.037,50
MS	8175	1.156.260,20
PA	26	72.106,85
TO	1	2.970,00

Pontua a Nota:

‘Temos conhecimento de que um trabalho efetivo de depuração de créditos pendentes, sem fornecer maiores detalhes e que por meio deste seria possível baixar os créditos que estariam extintos há bastante tempo por força da prescrição e que não teria sido realizado pelo SGI, pelo menos em um passado mais recente, porque os esforços para cobrança e desenvolvimento de funcionalidades no Sistema concentraram-se no aprimoramento de rotinas de cobrança de créditos com perspectivas de recolhimento, ficando a questão da baixa dos créditos prescritos relegada a um segundo plano.’

312. Da declaração acima depreende-se que não está devidamente estabilizada, no Inmetro, a rotina de baixa de créditos prescritos, estendendo-se os efeitos de uma imprecisa contabilização ao montante referente à inscrição de Dívida Ativa.

313. Foi acrescentado ainda que a cobrança de créditos cujos valores são considerados antieconômicos, nos patamares contidos nas Portarias AGU 377/2011 e AGU 349/2018, são bastante recorrentes no funcionamento do RBMLQ-I e que, após esgotadas as cobranças administrativas, não chegam a ser objeto de cobrança judicial, por não alcançarem o valor mínimo estabelecido pelos órgãos da AGU na regulamentação pertinente, que se referencia nos critérios de custo benefício para a Administração Pública.

314. Não há, no quadro apresentado por meio da Nota Técnica 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU, informações acerca de qual base de registro foi utilizada para alcançar os montantes apresentados e como aferir se os mesmos se encontram em consonância com os normativos vigentes, sobretudo o Manual de Dívida Ativa instituído mediante Portaria do Secretário do Tesouro Nacional-STN 564, de 27/10/2004, e ainda o que ocorreu com os valores inferiores a R\$ 1.000,00 não inscritos até a data de 4/11/2018, quando houve a alteração de valor para inscrição em dívida ativa de R\$ 500,00 para R\$ 1.000,00 nos casos de multa em exercício de poder de polícia, devido a edição da Portaria AGU 349/2018 nessa data.

315. Foi mencionado, na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU, o caso de Mato Grosso do Sul, em que o valor bruto dos créditos com prescrição reconhecida nesse Estado, desde a criação da funcionalidade, já ultrapassa R\$ 1.000.000,00.

316. Em que pese a magnitude do montante atinente ao Mato Grosso do Sul, o Procurador afirma que: ‘se for efetuada uma análise mais detida da situação, constatar-se-á que o valor médio das GRU baixadas giraria em torno de R\$ 141,44, aproximadamente, abaixo,

portanto, dos limites (de R\$ 1.000,00 a R\$ 10.000,00) estabelecidos pela AGU para inscrição de Dívida Ativa’.

317. Sobre essa afirmação há que se ponderar os seguintes aspectos:

a) a média de R\$ 141,44 para as GRU’s que compõem o total de R\$ 1.156.260,20 declarada na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU), embora inferior aos patamares de R\$500,00 e de R\$ 1.000,00, previstos nas Portarias 377/11 e 359/2018, deve compor a reunião de créditos até o alcance do mínimo para um mesmo devedor, a que se refere o Manual da Dívida Ativa da União;

b) persiste a indefinição sobre qual foi a base normativa utilizada, ressaltando-se que a Portaria AGU 349/2018, foi editada somente em 4/11/2018, além do fato de o comando apontado no Despacho 536/2018 ainda não ter sido levado a efeito nos órgãos delegados, conforme detectado nos Ipems auditados, o que confere incerteza aos valores apresentados no referido quadro.

318. Além do quadro apresentado na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU contendo os valores, por Ipem, dos débitos prescritos, foi sugerida a solicitação de maior detalhamento junto aos Ipems sobre a natureza ou datas de vencimento originárias dos créditos baixados (peça 109, p. 4), o que corrobora a possibilidade de haver erros e imprecisões nos valores ora disponibilizados e mencionado no parágrafo anterior.

319. Como a orientação do Inmetro, em relação aos créditos prescritos, seria no sentido de que os próprios Ipems procedessem às baixas de créditos prescritos no SGI, tal diretriz contrasta com a real situação encontrada nos Ipems, uma vez que, até o término da auditoria, estes não dispunham de acesso a determinados relatórios detalhados da composição da Dívida Ativa, conforme evidenciado na visita realizada no Ibametro, declarado pelo Ipem-RJ e evidenciado no Ipem-SP, quanto a todos os valores de 2015 a 2019 relativamente à judicialização, o que impactará ou acarretará distorções nos valores da Dívida Ativa.

320. Há também série histórica de 2014 a 2018 apresentada pelo Inmetro relativamente a multas que não foram nem inscritas em Dívida Ativa, nem foram judicializadas, mas que se encontram em aberto, não se sabe se prescreveram e não foram baixadas ou não prescreveram. Havendo, nesse caso, a possibilidade de se somarem, ainda que parcialmente, ao montante apresentado na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU.

321. Alia-se a esse cenário, o fato de os Ipems auditados tampouco terem recebido orientação/ofício/comunicação por parte do Inmetro para procederem as referidas baixas.

322. Por fim, cumpre acrescentar que, no tocante ao quadro de créditos baixados, que reflete a posição relativa aos Estados de Tocantins, Mato Grosso do Sul, Pará e Maranhão, se for estabelecido um confronto com a planilha apresentada pelo Ipem-SP, observar-se-á a ausência deste Ipem no levantamento contido na Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU (peça 109).

323. Desse modo, os lançamentos de créditos baixados por prescrição apresentados no quadro da Nota 00197/2019/PFE-Inmetro/PGF/AGU, podem, a exemplo da ausência detectada no Ipem-SP, omitir registros de outros Ipems relativamente a valores em situação semelhante, comprometendo, mais ainda, a precisão dos registros fornecidos sobre a questão.

324. Diante do detalhamento contido na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional-STN 564, de 27/10/2004, que instituiu o Manual da Dívida Ativa da União, quanto aos lançamentos contábeis para inscrição de créditos não pagos em Dívida Ativa, explicita-se a necessidade de haver desdobramento das funcionalidades do SGI, de modo a contemplar a visualização de cada etapa que envolve o fluxo desse processo de inscrição até a respectiva baixa consoante os registros previstos na referida portaria.

325. Outro aspecto a ser considerado, ainda sobre lançamento de créditos não baixados, diz respeito à falta de observância aos limites de valores previstos nos normativos pertinentes à matéria, anteriormente mencionados neste relatório, uma vez que foi detectado entre os

lançamentos de créditos prescritos no Ipem-AM, créditos baixados acima de R\$ 1.000,00 previstos nas Portarias AGU 377/2011 e 359/2018. A totalidade dos lançamentos do Ipem-AM encontra-se inserida na peça 125.

326. Relação de Créditos aptos a serem baixados por lote:

Data vencimento	Data prescrição	Valor total	Proprietário
11/3/2013	10/3/2018	2.476,30	Tecal Alumínio da Amazônia
18/3/2013	17/3/2018	3.847,74	Alpha Extração Areia LTDA
11/4/2013	10/4/2018	3.524,16	Chibao Navegação e Comércio
15/4/2013	14/4/2018	4.346,02	J.A Gomes Alimentos ME
5/4/2013	1/10/2018	2.036,59	F.Heliton S. da Silva
5/4/2013	1/10/2018	2.443,91	F.Heliton S. da Silva
5/4/2013	1/10/2018	2.851,23	F.Heliton S. da Silva
15/4/2013	11/10/2018	8.148,78	Bluetechu Brasil Comércio

327. Especificamente sobre multas, o Inmetro forneceu acompanhamento de multas autuadas entre 2014 e 2018, conforme sintetizado no quadro a seguir

#### MULTAS AUTUADAS 2014 a 2018

TIPO	2014	2015	2016	2017	2018	QUEDA 2018-2014
QTDE_MULTA_APLICADA (a)	139.813,00	123.686,00	87.261,00	105.910,00	100.543,00	-28,09%
VLR_MULTA_APLICADA (b)	373.750.357,94	360.720.207,87	291.603.800,39	345.506.441,70	266.849.281,82	-28,60%
QTDE_MULTA_PAGA (c)	88.472,00	71.465,00	47.222,00	49.553,00	18.207,00	-79,42%
VLR_MULTA_PAGA (d)	267.013.327,82	225.204.727,04	146.238.321,30	117.856.767,70	45.224.806,01	-83,06%
QTDE_MULTA_INSC_DA (e)	18.990,00	15.569,00	9.547,00	6.157,00	1.301,00	-93,15%
VLR_MULTA_INSC_DA (f)	61.730.318,66	56.908.802,49	45.374.568,29	21.894.735,10	4.438.997,12	-92,81%
QTDE_NAO_INSC_DA (g)	13.631,00	18.699,00	18.530,00	27.357,00	27.715,00	103,32%
VLR_NAO_INSC_DA (h)	45.682.880,24	45.682.880,24	71.445.190,14	90.695.814,67	81.592.422,52	78,61%
QTDE_MULTA_AJU (i)	14.722,00	11.534,00	7.434,00	4.939,00	718,00	-95,12%
VLR_AJUIZADO (j)	52.338.897,76	46.679.186,89	38.486.534,62	18.152.048,98	2.822.152,44	-94,61%
QTDE_NAO_AJUIZADO (k)	4.268,00	4.035,00	2.113,00	1.218,00	583,00	-86,34%
VLR_NAO_AJUIZADO (l)	9.391.420,90	10.231.919,60	6.888.033,67	3.742.686,12	1.616.844,68	-82,78%

328. Deste quadro, observa-se:

a) ao longo do período, o valor das multas não inscritas na DA (h) ficou próximo e, a partir de 2016, superou o valor das multas inscritas em DA (f);

b) ausência de padronização quanto à terminologia empregada para compilação dos dados, comparativamente aos termos empregados ao tratar informações semelhantes em outros Ipem, como o Ipem/SP, que utilizou termos como multas baixadas, multas pendentes;

c) ausência de informações consideradas relevantes quanto à movimentação de multas, tais como: se multas não pagas estão inseridas em categoria de créditos prescritos, uma vez que não há menção de créditos prescritos (decorrentes de multas não pagas) no presente quadro, a exemplo do quadro de multas fornecido pelo Ipem/SP, multas prescritas e outras categorias que porventura existam e possam impactar os valores apresentados, sem que seja explicitada a equivalência das respectivas nomenclaturas;

329. Portanto, constata-se uma degradação no quadro evolutivo da DA, pois enquanto o valor das multas que ‘deveriam ser inscritas em DA mas não foram’ aumentou (h), o valor das multas inscritas em DA reduziu (f) ao longo do período avaliado de 2014 a 2018.

330. Além disso, há que se indagar em que estágio ‘de não pagamento’ os valores ‘não inscritos em Dívida Ativa’ e ‘não ajuizados’ se enquadrariam, uma vez que não se dispõe de

detalhamento acerca de sua permanência no tempo. Até mesmo para verificar se estão inseridos ou não em créditos prescritos ou se parte deles foram baixados.

331. As informações apresentam-se, assim, fragmentadas sem a possibilidade da visão evolutiva e histórica da Dívida Ativa de forma integral.

332. Sobre as taxas de serviços metrológicos, observa-se menor grau de detalhamento acerca da constituição de seu histórico comparativamente ao apresentado quanto a multas.

Situação encontrada em alguns Ipems:

Ipem-RJ

333. Sobre os valores judicializados entre 2015 a 2019, relativamente a multas aplicadas, o Ipem-RJ declarou, em atendimento aos questionamentos da equipe, que: ‘não foi possível informar os valores judicializados no período requisitado, visto que os relatórios estão indisponíveis no Sistema SGI e, tal fato, já foi reportado à informática’ (peça 124).

Exercício	Montante	Valor recolhido	Dívida ativa
2019	15.102.252,18	14.194.030,14	6.553.975,13
2018	30.651.593,91	27.646.181,11	869.015,57
2017	40.747.568,81	27.340.571,57	8.683.337,18
2016	19.761.483,75	20.785.972,36	9.830.352,19
2015	43.796.167,95	31.286.804,86	4.739.276,21

Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade (Ibametro)

334. Especificamente sobre Dívida Ativa, consta a informação de que a atualização do saldo a receber em créditos inscritos de 2014 a outubro de 2019 corresponde a R\$ 23.936.984,10 (peça 126).

335. O quadro abaixo indica histórico de créditos não recebidos de 2014 a 2019 cuja tendência apresenta-se decrescente nesses anos.

336. Percentual de Créditos não recebidos no Ibametro:

Ano	Serviços	Jurídico	Créditos a receber
2014	19,03%	25,78%	R\$: 51.053.558,67
2015	17,51%	24,13%	R\$: 42.499.841,18
2016	18,58%	34,82%	R\$: 40.399.268,00
2017	18,13%	25,90%	R\$: 46.230.600,39
2018	18,13%	25,90%	R\$: 33.540.326,30
2019	18,97%	37,75%	R\$: 16.617.350,58

337. Ao ser indagado sobre funcionalidade no SGI no tocante à apuração dos valores prescritos do Ibametro, a autarquia estadual declarou não haver, nesse sistema, qualquer elemento e/ou tela que apresentasse os valores apurados de processos prescritos, o que compromete a fidedignidade dos valores inscritos em Dívida Ativa, à luz do teor do Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro sobre a situação consoante anteriormente relatado.

338. Questionados a se manifestarem acerca do recebimento de ofício a ser expedido pelo Inmetro em decorrência do Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018, com a solicitação de baixa dos débitos prescritos no SGI, o Ibametro declara que, como órgão delegado, não recebeu qualquer expediente proveniente do Inmetro nesse sentido, ressaltando que a Coordenação de Avaliação dos Autos-Coaudi, até aquele momento, somente realizava baixa dos créditos prescritos no SGI mediante autorização da Procuradoria Geral Federal, por meio de Força Executória, emitido por Procurador Federal Oficiante. Tal declaração é diametralmente oposta ao teor do Despacho 536/2018 supra no qual o Secon solicita à Diraf que a baixa fosse efetuada pelos órgãos delegados (peça 132).

339. Índice de inadimplência - Ibametro nos últimos 5 anos (peça 133):

ANO	Serviço (*) (%)	Jurídico (%)	Em reais (R\$)
2014	19,03	25,78	3.585.570,00



2015	17,51	24,20	3.235.857,00
2016	26,07	34,82	3.651.599,00
2017	18,13	25,89	3.980.344,00
2018	19,68	25,30	4.195.552,00
2019	19,10	37,75	2.265.441,00

(\*) Grupos de Serviço – São todos os serviços prestados pelos Órgãos integrantes da RBMLQ-I agrupados no SGI de acordo com sua afinidade (NIG-CORED-001);

340. Ainda sobre variáveis que podem impactar os débitos inscritos em Dívida Ativa, é oportuno citar que o Ibametro menciona a existência de um tipo de crédito denominado ‘créditos transferidos’ em que créditos gerados em outras unidades da federação são transferidos para o Ipem do mesmo domicílio fiscal da empresa inadimplente com a RBMLQ-I.

341. O Instituto Baiano de Metrologia considera créditos transferidos como valores relativos a processos de créditos instaurados em Ipems de outras unidades da federação posteriormente remetidos para o Ibametro.

342. Os quadros, a seguir, apontam a data da cobrança inicial em seu estado de origem e a data de encaminhamento do crédito para o Ibametro (peças 127 a 131).

343. Há caso de demora de 5.792 dias para o Ipem encaminhar o crédito para ser cobrado pelo Ibametro, no ano de 2014, conforme tabela contida na peça 127, ou seja, há caso de transcurso de aproximadamente 16 anos entre a inscrição do débito em determinado Ipem até à transferência para fins de cobrança pelo Ibametro.

344. O tempo médio decorrido entre a data da cobrança inicial e a data do encaminhamento ao Ibametro é de 555,5 dias.

345. Quadros contendo histórico dos créditos transferidos para o Ibametro entre exercícios de 2015 e 2018 também foram entregues à equipe, podendo os mesmos serem objeto de consulta nas peças 128 a 131).

346. A elevada disparidade entre as datas de constituição do processo e o encaminhamento para o Ibametro, obtida das planilhas de cada exercício, são visualizáveis no quadro abaixo:

Ano	Nº de processos Recebidos de Outros Ipems	Valor total	Tempo médio anual entre data da cobrança e envio para Ibametro
2014	84	213.550,00	555,55
2015	103	273.776,04	417,65
2016	111	364.635,98	782,70
2017	280	855.155,67	757,02
2018	72	364.635,98	757,50
Tempo médio 2014-2018			751,83

347. O termo ‘recursos transferidos’ quando utilizado no âmbito do Inmetro, nos relatórios do SGI, representa os créditos a receber transferidos de curto para longo prazo e vice-versa (peça 112), diferentemente do emprego do mesmo termo pelo Ibametro, o que denota falta de padronização nos registros de termos para lançamentos contábeis fundamentais no âmbito da RBMLQ-I.

348. Na prática, a definição fornecida pelo Ibametro quanto aos Créditos Transferidos é que o registro consiste no seguinte: em período próximo à prescrição do crédito, não tendo o Ipem o recuperado administrativamente, encaminha o processo constituído em seu estado para o Ibametro, estado em que a empresa ou estabelecimento devedor encontram-se domiciliados, para que este recupere o crédito.

349. Esclarecem que, via de regra, quando isso ocorre, o crédito já se encontra em data próxima à prescrição, havendo reduzidas chances de recuperá-lo.

350. Como consequência, o índice de inadimplência passa a ser contabilizado/transferido do Ipem que constituiu o crédito pendente para o Ibametro, conferindo um ‘alívio’ na contabilização dos débitos do primeiro Ipem.

351. Tal situação agrega mais complexidade ao real valor do Ipem que recebe o processo de recuperação de crédito, pois acaba por ser penalizado, estatisticamente, em decorrência de possíveis omissões, falhas ou falta de tempestividade em reaver os créditos que advenham dos outros Ipems.

352. Este é mais outro exemplo da falta de uniformidade no estabelecimento de critérios praticados no âmbito da RBMLQ-I no que concerne a questões afetas à inscrição em Dívida Ativa.

353. Ainda em relação ao tópico ‘Créditos Transferidos’, importa abordar o teor do Memorando 23/2017/PF-Inmetro-RS/PGF/AGU, de 13/10/2017, que trata da alteração de rotina de inscrição em Dívida Ativa no SGI (peça 134).

354. Nesse expediente, a Procuradoria Federal junto ao Inmetro no Rio Grande do Sul solicita a promoção de alteração de rotina de inscrição em Dívida Ativa no Sistema SGI relativamente a créditos cujos devedores sejam domiciliados em estados da Federação diferentes em que foi constituído o crédito. A luz da rotina vigente de inscrição de créditos em Dívida Ativa no sistema SGI, permite-se que um crédito seja inscrito em Dívida Ativa na base do SGI no Estado da Federação em que o devedor é domiciliado, sendo necessário, para tanto, que o órgão delegado da RBMLQ-I, no qual se originou o crédito, faça a transferência desse e do respectivo processo administrativo para outra UF no sistema, tal como ocorre com o Ibametro.

355. Essa restrição foi concebida em decorrência das regras da Procuradoria Geral da Fazenda-PGF que delimitam competência territorial de suas unidades.

356. Contudo, no mesmo Memorando 23/2017/PF-Inmetro-RS/PGF/AGU foi ponderado que, em razão da evolução do Sistema Informatizado utilizado pela PGF, bem como da ‘desterritorialização’ de competências em decorrência da criação da Equipe Nacional de Cobrança-ENAC (Portaria AGU 614, de 31/8/2016) (peça 134) e da criação do login BR no SGI para Procuradores responsáveis pela inscrição, não mais se justificaria, na argumentação do Procurador, tal limitação no Sistema SGI. Tal argumento foi reiterado pelo parecer encaminhado em sede de ‘manifestação do gestor’.

357. O Memorando 23/2017/PF-Inmetro-RS/PGF/AGU enfatiza a possibilidade, por exemplo, de o processo administrativo referente a créditos a serem inscritos em Dívida Ativa serem encaminhados diretamente pela Surr à Equipe Nacional de Cobrança-ENAC, por intermédio do Sistema SAPIENS, que é um gerenciador eletrônico híbrido de documentos (GED) que possui avançados recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativos, focado na integração com os sistemas informatizados do Poder Judiciário e do Poder Executivo, viabilizando, assim, a inscrição de créditos em Dívida Ativa, em qualquer unidade da federação, sem a obrigatoriedade de transferência do processo. O processo é tramitado para o Ipem de domicílio do devedor que o cadastra em sua base de dados e, após isso, é digitalizado e enviado para a ENAC via SAPIENS. Destaca ainda a informação a seguir transcrita:

‘O problema a ser sanado é que, atualmente, só aparecem para inscrição em dívida ativa os créditos dos devedores domiciliados no próprio Estado em que o crédito está sendo cobrado. Não existe um ‘filtro’ na base de dados do SGI do RS para inscrição em dívida ativa relativa a devedores domiciliados em ‘outra UF’, pois o Sistema pressupõe que esse crédito seria transferido para viabilizar a inscrição.

(...)

Deste modo, solicitamos que sejam providenciadas as alterações necessárias para adaptação do Sistema SGI, de modo que seja permitida a inscrição em dívida ativa na base do SGI de determinado Estado mesmo para devedor domiciliado em outro Estado,

sem que seja obrigatório o encaminhamento do processo físico e a transferência do crédito para outro órgão da RBMLQ-I'

358. Em que pese o Memorando 23, de 13/10/2017, ter sido expedido dentro do prazo de três anos conferido pelo Decreto 8.539, de 8/10/2015, para que o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal fosse implementado, na prática, a metodologia foi aplicada pelo Inmetro somente no início de outubro de 2019, período em que a equipe de auditoria solicitava informações quanto à operacionalização e contabilização desses créditos (peça 134).

359. Apesar de todas as declarações apresentadas e do disposto nos normativos anteriormente mencionados, os registros explicitam, conforme análise dos arquivos fornecidos pelo Ipem-AM, que ainda constam valores nessas condições, não estando suficientemente claro se os créditos estão sendo repassados do Inmetro diretamente à ENAC, conforme anunciado em registro de tela do sistema SGI e quando efetiva e tardiamente teria iniciado esse procedimento indicado pela PGF desde 2017, assim registrado no Memo 023/2017/PF-INMETRO-RS/PGF/AGU.

360. Em qualquer hipótese aventada, não há explicação para as questões que se seguem, pois dessa listagem constam numerosos processos, oriundos de diversos estados, com datas que variam de 2014 a 2019, que ainda não foram transferidos e, caso a funcionalidade de transferência de crédito tenha sido efetivamente implantada, conforme declarado pelo Inmetro, a partir de 31/8/2018, data em que, finalmente, o Inmetro acataria o posicionamento da Procuradoria, contida no Memo 023/2017/PF-INMETRO-RS/PGF/AGU, como se explicaria a existência ainda de créditos de exercícios antigos? Os mesmos não deveriam ter sido direcionados à ENAC?

361. Outro questionamento em relação aos débitos mais recentes (2018 e 2019) é que, sendo posteriores à data apontada, pelo Inmetro como limite, a partir da qual seria impossível realizar transferência de crédito, em decorrência, inclusive, da desativação dessa funcionalidade no Sistema SGI, conforme evidenciado em cópia da tela do SGI apresentada pelo Ipem-AM, não se justifica a existência dos mesmos no próprio SGI (peça 135).

362. A cópia da tela do Sistema SGI que aponta 'Alteração na Rotina de Inscrição em Dívida Ativa no Sistema SGI, código 9.3.1.3', contém o seguinte detalhamento (peça 135):

‘Considerando o disposto no memorando 023/2017/PF-INMETRO-RS/PGF/AGU, informamos que, a partir de segunda-feira, dia **30/7/2018**, será permitido que os Procuradores Federais inscrevam em Dívida Ativa, os créditos cujos devedores são domiciliados em Estado da Federação diferentes daqueles em que foi constituído o crédito, o que eliminará a necessidade da realização da rotina de Transferência de Crédito para fins de inscrição em D.A

Informamos ainda que a rotina de Transferência de Crédito será desativada no SGI para esse fim, a partir de 31/8/2018

363. Confrontando-se, assim, os registros contidos na listagem de créditos a transferir do Ipem-AM e informação extraída da tela do Sistema SGI, é possível inferir que os créditos ainda se encontram passíveis de uma ação para sua recuperação e que, até aquela data, não foram adotadas, contrariamente ao disposto contido na tela desse Sistema. Caso os processos tivessem sido encaminhados, consoante Memo 023/2017/PF-INMETRO-RS/PGF/AGU, os mesmos não deveriam constar do registro do Ipem-AM, em 'Créditos a Transferir', o que denota, mais uma vez, fragilidade e deficiência do Inmetro na gestão dos processos inerentes à recuperação dos mesmos.

364. Por outro lado, desde a publicação da Portaria AGU 796, em 5/10/2010, os procedimentos necessários a serem adotados, tanto em caso de prescrição de créditos, quanto em casos de registro indevido de prescrição de créditos e seus impactos na inscrição em Dívida Ativa, encontravam-se parametrizados nesse normativo, de modo que podem impactar o montante inscrito em Dívida Ativa, seja pela contabilização indevida de débitos já prescritos,

como sugere o 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018, seja quanto à eventual omissão no registro e contabilização de débitos que poderiam ser recuperados.

365. Os dispositivos da Portaria 796, de 5/10/2010, são inequívocos em relação à competência da Advocacia Geral da União-PGF quanto à verificação da prescrição de créditos das autarquias e fundações públicas federais, não sendo suficientemente claros os motivos pelos quais as rotinas previstas nesse normativo não foram implementadas.

366. O art. 2º dessa portaria prevê:

‘Art. 2º Verificada a prescrição do crédito, o procurador federal, mediante despacho fundamentado e aprovado pelo chefe do respectivo órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, não efetivará a inscrição em dívida ativa, não procederá ao ajuizamento de execução fiscal, desistirá das ações propostas, não recorrerá e desistirá dos recursos já interpostos.

§ 1º O despacho do procurador federal e a respectiva aprovação deverão ser juntados ao processo administrativo físico ou virtual em que se constituiu o crédito.

§ 4º Quando houver indícios de que a prescrição verificada não decorreu de caso fortuito ou força maior, a Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal deve instar a entidade a apurar a ocorrência da prescrição, salvo se a prescrição tiver ocorrido após o recebimento do respectivo processo administrativo de constituição em qualquer órgão da Procuradoria-Geral Federal.

367. Considerando a assunção, por parte do Inmetro, por meio do Despacho 105/2020/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de que, antes de 2019, não se registrava, no Siafi, os valores referentes à Dívida Ativa, ainda que os valores apresentados fossem decorrentes de estimativas, não é possível aferir se o Inmetro observou junto à RBMLQ-I os critérios estabelecidos no Manual da Dívida Ativa da União, normativo que norteia os procedimentos aos quais os órgãos da Administração Pública devem guardar observância para a contabilização de seus créditos.

#### Ipem/SP

368. Em resposta às requisições efetuadas junto ao Ipem/SP, foi apresentada a movimentação de 2014 a 2019 dos valores anuais inscritos e baixados em Dívida Ativa para o Estado, os quais encontram-se compilados no quadro abaixo:

Ano	Total Multas Pendentes	Total Multas Ajuizadas	Total Multas baixas	Total Pendentes taxas	Total Pendentes Taxas (ajuízadas)	Total Baixas taxas
2014	2.538,50	1.470.592,92	0	132,60	895,70	0
2015	717.655,61	15.023.037,95	30.805,26	868.683,93	328.880,54	568,55
2016	1.127.805,68	22.373.108,52	13.442,70	1.437.978,79	510.091,09	71,40
2017	658.754,97	22.327.384,71	26.121,21	3.694.056,92	1.050.980,28	414,91
2018	338.511,42	22.800.758,93	53.573,16	2.934.219,29	414.174,88	0
2019	3.689.194,78	20.356.167,75	61.661,00	899.772,00	13.079,54	0

369. O Ipem-SP, no Memo DOFC 25/2019, em relação aos lançamentos referentes à Dívida Ativa (DA) inscritas, esclarece que as cobranças e emissão de GRU de débitos de DA do Ipem-SP são realizadas pela Procuradoria Regional Federal e sua classificação contábil é realizada diretamente dentro do SGI, ficando os Ipems com a função de apenas acompanhar via sistema integrado o andamento dos processos e a situação financeira de pago ou não pago, sem qualquer interferência de registro em nenhum Sistema Contábil e Financeiro.

370. Informa também que o Inmetro, atuando com o Siafi, deve dispor destes registros por se tratar de uma guia de recolhimento do Governo Federal e que, na condição de Autarquia Estadual, o Ipem-SP utiliza o Sistema Siafem.

#### Ipem-AM

371. O Ipem-AM, quanto a perdas estimadas em Dívida Ativa, somente disponibilizou dados de 2010 a 2015 cujo total acumulado correspondeu a R\$ 2.132.220,51 (peça 126).

372. Complementarmente, sobre créditos transferidos, cumpre registrar que o Ipem-AM apresentou cópia de tela do Informativo Completo-Atualizações no SGI, datada de 7/10/2019, código 4201, referente à alteração na rotina em dívida ativa no sistema SGI, em que relativamente ao memorando 23/2017/PF-INMETRO-RS/PFG/AGU foi declarado que:

‘(...) informamos que, a partir da segunda-feira, dia 30/7/2018, será permitido que os Procuradores Federais inscrevam em Dívida Ativa, os créditos cujos devedores são domiciliados em Estado da Federação diferentes daquele em que foi constituído o crédito, o que eliminará necessidade da realização de rotina de Transferência de Crédito para fins de inscrição em Dívida Ativa.

Informamos ainda que a rotina de Transferência de Crédito será desativada no SGI para esse fim, a partir de 31/8/2018’

373. Tal orientação a ser aplicada em toda RBMLQ-I conflita com os registros apresentados pelo Ibametro, oriundos do SGI, uma vez que constam da movimentação de 2018 numerosos lançamentos executados após a data de 31/8/2018, conforme planilha contida na peça 131.

374. O Ipem-AM também apresenta quadro de estimativa de perda em Dívida Ativa, somente para os períodos entre 2010 a 2015, a seguir reproduzido, sem que haja indicação de fonte de informação (item 17 em resposta ao Ofício de Requisição 17-435/2019):

Ano	Valor (R\$)
2010	1.339.457,53
2011	1.118,43
2012	1.839,51
2013	2.208,37
2014	1.374,15
2015	786.222,52
Total	2.132.220,51

Providências adotadas na esfera da operacionalização do SGI quanto aos registros de Dívida Ativa - Superintendência do Inmetro do Rio Grande do Sul

375. Dadas as especificidades de atribuições inerentes à Surrs no que tange à gestão do Sistema SGI, foram elaborados questionamentos direcionados à competência dessa Superintendência no tocante à contabilização da Dívida Ativa da União e tópicos correlatos, mediante Ofício de Requisição 01/435-2019, item 3, entre outros, tendo como referencial o Despacho 536/2018/Secon/Coaudi/Diraf-Inmetro, entre outros documentos fornecidos pelo Inmetro, que delimita as ações a serem realizadas no âmbito da Surrs com vistas a registrar operações de dívida ativa.

376. Em resposta aos questionamentos efetuados, a Surrs apresentou documentos que, em síntese, informam a ciência dessa superintendência em relação à demanda do Inmetro acerca da necessidade de proceder a baixa dos débitos prescritos e outras providências solicitadas afetas à inscrição da Dívida Ativa, a citar a Ordem de Serviço OS 2943, de 28/1/2019, na qual a Surrs elaborou um planejamento, para que os órgãos delegados e superintendências tivessem condições de realizar baixas de créditos prescritos. Embora o prazo de atendimento da OS fosse a data 28/2/2019, até o término da auditoria, não havia evidência acerca da autonomia, por parte dos Ipems e das Superintendências, no que se refere à execução da baixa dos referidos créditos. Foi também identificada cópia de telas de Cadastro de Requisição de Serviços requisitado pelo Grupo de Tecnologia da Informação para implementação/desenvolvimento, com indicativo de prioridade ‘baixa’, entre manuais operacionais do Siafi, denotando que a SURRS registrou em sistema a demanda do Inmetro (peça 124).

377. Adicionalmente, consta o Despacho 101/2019/SURRS, de 22/10/2019, apresentando o status ‘Em atendimento’ ao Despacho 7012/2018/SURRS-Inmetro (peça 124).



378. Há registro, fornecido pela Surr, de solicitação feita pelo Inmetro, também em 27/9/2018, à Superintendente do Inmetro no Rio Grande do Sul, em referência ao Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, ao Memorando 23, por meio do Despacho 268/2018/Coadi/Diraf-Inmetro, de adoção de providências junto à TI dessa unidade no sentido de promover abertura de Ordem de Serviço para fins de atendimento das solicitações, de 27/9/2018.

#### Causas do Achado

379. Falta de adoção de providências direcionadas à Cored junto à RBMLQ-I, elencadas no Despacho 536/2018/Secon Coaudi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018, relativamente à baixa de créditos prescritos no Sistema SGI;

380. Ausência de implementação, no Sistema SGI, de funcionalidade para cancelar débitos inscritos em Dívida Ativa pela Procuradoria-Geral Federal quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 1.000,00;

381. Descumprimento das rotinas previstas no art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010, quanto à verificação da prescrição de créditos das autarquias e fundações públicas federais;

382. Falta de evidenciação quanto à observância ao regramento contido no Manual de Dívida Ativa, tais como: Falta de registro de informações por ‘lote de evento’: curto prazo, longo prazo, tributário, não tributário, sobretudo devido ao fato de os registros só terem sido lançados em dezembro de 2019;

383. Encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte de Ipem, para recuperação de créditos cujas empresas detêm domicílios em outros estados ou e que, diante da proximidade de prescrição, enviam o processo de cobrança para o Ipem ‘de origem de domicílio da empresa’;

384. Não recebimento, após um ano, pelos Ipems auditados, de solicitação formal por parte da Cored para que procedessem às baixas de créditos prescritos, conforme solicitado no Despacho 536/2018/Secon/Coad/Diraf-Inmetro.

#### Efeitos ou consequências, reais ou potenciais

385. Existência de percentual elevado e distorcido de créditos a receber, dada a existência de créditos já prescritos e não baixados no Sistema SGI;

386. Os valores de dívida ativa da União só foram lançados em dezembro de 2019, assim apontado pelo Inmetro no Despacho 105/2020/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 19/2/2020;

387. Ausência de exatidão acerca dos valores registrados no SIAFI quanto aos créditos prescritos.

#### Proposta de Encaminhamento

388. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, promova à baixa de créditos prescritos da RBMLQ-I no Sistema SGI, em atendimento ao contido no Despacho 536/2018/Secon Couadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018 c/c art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010;

389. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, ajuste os registros contábeis da Dívida Ativa da RBMLQ-I no Sistema SGI de modo que observe a nomenclatura estabelecida na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional – STN 564, de 27/10/2004, que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, tais como informações por ‘lote de evento’: curto prazo, longo prazo, tributário e não tributário;

390. Dar ciência ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro

estado onde os devedores detêm seus domicílios ou mesmo o encaminhamento tardio de processos de cobrança, em período próximo à prescrição, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, ao órgão da PGF competente para inscrição em dívida ativa e cobrança extrajudicial ou judicial, pode acarretar inefetividade da cobrança e, conseqüentemente, em perda de arrecadação; ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem assim o art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99;

391. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente, no Sistema SGI, a funcionalidade para cancelar débitos quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00, ou quando os saldos de parcelamentos concedidos pelo Inmetro cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação, hipóteses referidas nos incs. I e II do art. 9º do Decreto nº 9.194/2017

392. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

#### Objetos nos quais o achado foi encontrado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Critérios

Decreto 9194/2017, art. 9º

Norma Interna Geral Norma Interna Geral NIG-Cored-002, subitens 8.2.2.3, 8.2.2.4 e 8.2.2.5 e 8.2.1.2 Inmetro -Cored-002

Portaria 796/2010, AGU 796, art. 2º

#### Evidências

Evidência 33 - Estudo sobre a arrecadação potencial

Evidência 51 - DESPACHO 536-Diraf

Evidência 52 - Diraf Secon-entrevista Inmetro Cored contendo dívida ativa- arquivo 1

Evidência 53 - Dívidas ativas com baixa

Evidência 54 - Estudo potencial de arrecadação

Evidência 55 - inscritos em dívida ativa- junho de 2019 (1)

Evidência 56 - Norma\_0484614\_NIG\_Cored\_2\_00

Evidência 57 - Nota\_0519420\_NOTA\_n

Evidência 58 – Nota 38 2020 AGU

Evidência 59 - Ofício 64-201Cored-Inmetro - Resposta ao Ofício 116-Audin

Evidência 60 – Relatório Controle de Créditos Consolidado - versão inicial

Evidência 61 - RESOLUÇÃO CONMETRO 8 EM PDF

Evidência 62 - Tela SIAFI -DÍVIDA ATIVA 2019

Evidência 63 - Resposta requisição TCU 16

Evidência 64 - Tela SGI Ipem – AM

- Evidência 78 – Despacho 101/2019/SURRS, de 22/10/2019
- Evidência 79 – CRÉDITOS PRESCRITOS IPEM-AM a serem baixados
- Evidência 80 – CONTROLE DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA IBAMETRO
- Evidência 81 – Relatório completo (auditoria 2ª parte) - ano 2014
- Evidência 82 – Relatório completo (auditoria 2ª parte) - ano 2015
- Evidência 83 – Relatório completo (auditoria 2ª parte) - ano 2016
- Evidência 84 – Relatório completo (auditoria 2ª parte) - ano 2017
- Evidência 85 – Relatório completo (auditoria 2ª parte) - ano 2018
- Evidência 86 – IBAMETRO Anexo 21 - RESPOSTA
- Evidência 87 – Anexo Planilha com índices de inadimplência Ibametro
- Evidência 88 – Memorando 23-2017
- Evidência 89 – Tela de Referência-Ipem Am II
- Evidência 90 - Perda Estimada com Dívida Ativa- resposta IPEM-AM

### **III.10 Falta de emprego efetivo de indicador de produtividade no âmbito da RBMLQ-I**

#### Situação encontrada

393. O Inmetro informou que os indicadores de desempenho são baseados no Plano de Trabalho (metas físicas pactuadas para cada órgão da RBMLQ-I) e no Plano de Aplicação (acompanhamento de aplicação financeira). Nesses documentos são considerados os parâmetros efetivos de avaliação e aferição dos Ipems.

394. Em 2013, por intermédio da Coordenação Geral da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade-Cored, foi editado um extenso (94 páginas) e pormenorizado manual por meio de Grupo de Trabalho, denominado ‘GT – Indicadores da RBMLQ-I’.

395. Trata-se de Proposta Metodológica e Memória de Cálculo, especificamente para parametrizar a metodologia referente ao Índice de Produtividade (IP) dos Órgãos Delegados do Inmetro, de modo a englobar as numerosas atividades realizadas: verificações subsequentes em instrumentos de medição, ensaios finais em produtos pré-medidos, ações fiscais de qualidade, visitas aos estabelecimentos, entre outras.

396. Com o intuito de avaliar o quão onerosa a atividade produtiva é para o sistema, o Inmetro concebeu um indicador que refletisse a relação entre a quantidade produzida (ou simplesmente produção) e os recursos consumidos, de forma a poder medir a relação entre produção e recursos consumidos, bem como comparar essas relações produção/recursos consumidos entre os diversos Órgãos Delegados que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro – (RBMLQ-I).

397. Esse indicador, que busca mensurar a quantidade produzida de um determinado Órgão Delegado (OD) do Inmetro em relação aos recursos consumidos para tal produção, foi denominado, para efeito prático, de Índice de Produtividade dos Órgãos Delegados do Inmetro ou, simplesmente, Índice de Produtividade (IP) (peça 90, p. 4).

398. Para a mensuração da relação entre o montante produzido por um determinado Órgão Delegado do Inmetro e os recursos consumidos para tal produção por meio do IP e, ainda, em busca da possibilidade de comparação entre os diversos Órgãos Delegados, o manual do índice de produtividade elencou e discorreu sobre diversos critérios para a pontuação, na constituição de sua metodologia. Dentre eles, cabe destacar: tempo de fiscalização, dificuldade no que se refere à comunicação com o fiscalizado onde, normalmente, se comercializa o objeto da fiscalização; dificuldade técnica em identificar se o produto está ou não no escopo do

regulamento; obstáculo em interpretar a própria irregularidade no produto comercializado; e diversas outras contidas no referido manual (peça 90).

399. Em que pese toda a descrição e detalhamento contidos no manual elaborado, em 2013, por grupo de trabalho, relativamente à elaboração de indicadores de produtividade a serem utilizados na esfera da RBMLQ-I, não foi apresentado nem pela Corede nem pelos Ipems auditados, em atendimento aos ofícios de requisição, o emprego desse indicador, exceção feita ao Ipem-PB, que entre os seis indicadores apresentados um dispõe de abordagem de produtividade, conforme pode ser visualizado a seguir:

#### **Indicadores de Desempenho-Ipem/PB**

Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Atingido o objetivo (S/N)
Percentual de cobertura de atividades	Índice de cobertura de municípios na atividade de fiscalização	9% de aumento	SIM	-	-
Número de ações de fiscalização	Número de ações de fiscalização de produtos regulamentados	26289 und	SIM	-	-
Aumento nas receitas de serviços	Taxa de crescimento da receita de serviços metrológicos	21% de aumento	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Número de empresas com objetos submetidos à avaliação da conformidade	2316 und	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Número de modelos de produtos no mercado com selo de identificação da conformidade	590 und	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Produtividade no desenvolvimento e aperfeiçoamento de programas de avaliação da conformidade	0,5 und	SIM	-	-

400. Salvo o único caso do Ipem-PB supramencionado, de todos os outros órgãos delegados que integram a RBMLQ-I, nenhum apresentou indicador de produtividade. Ressalvando-se que, neste único e específico caso identificado, não há como aferir se o indicador de produtividade apresentado por este Ipem guarda observância com os critérios contidos no Manual de Indicador de Produtividade ou se decorre de ato volitivo do Ipem selecioná-lo.

401. O Inmetro, além das planilhas contendo valores e índices aplicados, informou, mediante Ofício 58/2019/Corede-Inmetro, em 28/8/2019, sobre o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), que vem sendo implementado pela Corede em parceria com o Instituto de Metrologia de Santa Catarina, cujo principal objetivo vem a ser auxiliar o Inmetro e a RBMLQ-I a ampliar a cobertura dos serviços de verificação metrológica periódica em instrumentos de medição e a fiscalização de bens e serviços no âmbito da metrologia legal e da avaliação de conformidade. O SIMCS auxiliaria a identificação do tamanho do mercado sujeito à atuação da RBMLQ-I e, por meio do Índice de Cobertura, seria evidenciada a parcela do mercado que não vem recebendo os serviços de metrologia legal e de acompanhamento na área de conformidade.

#### Causas do achado

402. Inefetividade da estruturação de indicador de produtividade, em que pese a elaboração pormenorizada de manual para implementação junto à RBMLQ-I, em que são apresentadas metodologia e base de cálculo para o mesmo, além de terem sido elencadas justificativas para a relevância de sua implantação, sem que a iniciativa tenha tido solução de continuidade, salvo o caso específico do Ipem-PB.

#### Efeito

403. Redução das possibilidades de melhorias, ajustes, mensuração e incremento de produtividade, denotando falta de continuidade, por parte do Inmetro, na gestão de desempenho da RBMLQ-I

Proposta de encaminhamento

404. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que efetivamente implemente indicadores de produtividade para medir e acompanhar o desempenho da RBMLQ-I, exigindo de todos os órgãos delegados dessa rede o envio rotineiro dos dados necessários para sua elaboração, dando continuidade a iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), para melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.

405. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

Objeto no qual o achado foi detectado

Cooperação Técnica RBMLQI 2013/2013 - Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I

Critério de auditoria

Manual elaborado pela Corede – Indicadores da RBMLQ-I

Evidência

Evidência 38 - MANUAL DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Evidência 39 - Indicador MG

Evidência 40 - Indicadores AM

Evidência 41 - Indicadores Ibametro

Evidência 42 - Indicadores PB

Evidência 43 - Indicadores PI

Evidência 44 - Indicadores SP

Evidência 45 – Planilha SC

Evidência 46 - Planilha\_AEM-MS



### **III.11. Falta de uniformidade, ou mesmo ausência, em relação a indicadores de desempenho utilizados pelos órgãos delegados da RBMLQ-I**

#### Situação encontrada

406. Por meio de documentos e informações prestadas, em atendimento aos Ofícios de Requisição (peças 39 a 46), junto à RBMLQ-I e ao Inmetro, foi detectada ausência de parâmetros técnicos e falta de uniformidade em relação a indicadores de desempenho utilizados pelos órgãos delegados.

407. As planilhas apresentadas pela Corel evidenciam o uso de diferentes indicadores, com diferentes amplitudes entre os Ipems e ainda, por parte de alguns institutos, verificou-se total ausência de emprego de indicadores, sejam eles qualitativos ou quantitativos.

408. É oportuno destacar que a Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás (Surgo) não apresentou nenhum indicador de desempenho.

409. Considerando a relevância de indicadores de desempenho na gestão de rede tão vasta quanto a RBMLQ-I, é preocupante a inexistência de parâmetros que norteiem o Inmetro na seleção de quais e quantos indicadores devem ser apresentados pelos Ipems para que o Inmetro possa obter uma base comparativa para analisar as gestões de toda a rede

410. Há casos em que, sem mesmo haver indicação da meta prevista, o Ipem se posicionou em relação ao resultado quantitativo alcançado.

411. Nessa linha, ainda foram identificados Ipems que interpretam e aplicam o mesmo indicador de formas distintas.

412. Entre os indicadores de desempenho dos Ipems a seguir apresentados, é possível ver ilustrada a heterogeneidade em seu emprego, na RBMLQ-I, sem que sejam conhecidos os parâmetros, por parte do Inmetro, para gerir tamanha diversidade.

413. Dado o extenso número de indicadores de desempenho apresentado pelo Ipem-SP, a planilha correspondente a este Ipem consta da peça 136, em separado.

414. Destaca-se o caso do Ipem-Fortaleza em que os próprios instrumentos de mensuração, tais como balanças, bombas medidoras, cronotacógrafos, medidores de velocidade, taxímetros e outros, são apresentados como índices.

415. Discrepâncias entre definições de indicadores de desempenho e índices tão evidentes denotam falhas por parte do Inmetro quanto à gestão de ferramenta assaz estratégica para a efetividade da RBMLQ-I.

416. Registre-se que os Ipems do Maranhão, Acre, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e a Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás (Surgo) não apresentaram indicadores de desempenho.

417. O único ponto em comum aos órgãos descentralizados que apresentaram indicadores de desempenho é justamente a ausência de indicador de produtividade, salvo Ipem-PB.

418. Observou-se, ainda, utilização de indicadores como metas.

**Indicadores de Desempenho -Ibametrio**

Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Atingido o objetivo (S/N)
2019 Registro de Objeto	Supervisões realizadas/planejadas	Cumprir plano de trabalho pactuado com INMETRO de supervisões para Registro de Objeto	N	269.645,26	N
2018 Registro de Objeto	Supervisões realizadas/planejadas	Cumprir plano de trabalho pactuado com INMETRO de supervisões para Registro de Objeto	N	269.645,26	N
2017 Registro de Objeto	Supervisões realizadas/planejadas	Cumprir plano de trabalho pactuado com INMETRO de supervisões para Registro de Objeto	S	225.209,72	S
2016 Registro de Objeto	Supervisões realizadas/planejadas	Cumprir plano de trabalho pactuado com INMETRO de supervisões para Registro de Objeto	N	269.929,88	N
2015 Registro de Objeto	Supervisões realizadas/planejadas	Cumprir plano de trabalho pactuado com INMETRO de supervisões para Registro de Objeto	S	196.386,72	S

**Indicadores de Desempenho-Ipem-SE**

	Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Atingido o objetivo (S/N)
2018	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Verificações	Planejado x Realizado	47.738	N	4.186.817,82	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Qualidade	Planejado x Realizado	20.887	S	3.113,02	S
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho - Processos Homologados	Planejado x Realizado	1.052	N	2.373.415,99	N
2017	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Verificações	Planejado x Realizado	52.449	N	4.719.152,54	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Qualidade	Planejado x Realizado	25.268	S	42.589,82	S
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho - Processos Homologados	Planejado x Realizado	1.111	N	2.707.386,00	N
2016	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Verificações	Planejado x Realizado	42.180	N	3.611.916,18	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Qualidade	Planejado x Realizado	20.587	S	40.670,77	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho - Processos Homologados	Planejado x Realizado	1.015	N	2.984.170,16	N
2015	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Verificações	Planejado x Realizado	45.641	N	3.400.807,50	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Qualidade	Planejado x Realizado	20.548	S	677.748,94	N
	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho - Processos Homologados	Planejado x Realizado	1.358	N	3.755.212,00	N
2014	Cumprimento do Plano Anual de Trabalho – Verificações	Planejado x Realizado	41.990	N	3.059.575,50	N
	Cumprimento do Plano Anual de	Planejado x	19.614	S	19.159,68	S

Trabalho – Qualidade	Realizado				
Cumprimento do Plano Anual de Trabalho - Processos Homologados	Planejado x Realizado	1.183	S	3.687.060,00	N

**Indicadores de Desempenho-IPEM/SC**

Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Realizado 2018	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Realizado 2018	Atingido o objetivo (S/N)
Total anual de instrumentos de medição verificados.	Número de verificações periódicas em instrumentos de medição no comércio e na indústria.	150.000	159.194	S	23.000.000,00	24.454.826,00	s
Total anual de ensaios de fiscalização em produtos pré embalados.	Número de ensaios em produtos pré embalados.	45.000	49.350	S	não se aplica meta financeira	não se aplica	não se aplica
Total anual de ações fiscais em produtos regulamentados.	Número de ações fiscais em produtos regulamentados, nas fábricas e no comércio.	30.000	32.385	S	não se aplica meta financeira	não se aplica	não se aplica

**Indicadores de Desempenho-Surrs**

Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Resultado	Atingido o objetivo (S/N)
Receita Gerada	R\$ milhões / ano	36,2	39,7	S
Receita Arrecadada	R\$ milhões / ano	38,3	43,8	S
Despesa de Custeio	R\$ milhões / ano	17,1	13,9	S
Eficiência (R/D)	Índice	2,24	3,15	S
Verificação inicial de instrumentos de medição	Número de verificações/ano	3.268.078	1.618.261	N
Verificação inicial de instrumentos de medição - sem termômetros	Número de verificações/ano	68.078	77.947	S
Verificação periódica de instrumentos de medição	Número de verificações/ano	200.462	196.312	N
Verificação após reparo de instrumentos de medição	Número de verificações/ano	881	1.410	S
Inspeção de instrumentos de medição	Número de inspeções/ano	155	182	S
Avaliações preliminares de produtos pré-embalados	Número de avaliações/ano	36.360	29.393	N
Exames formais de produtos pré-embalados	Número de exames/ano	1.200	1.273	S
Exames finais de produtos pré-embalados	Número de exames/ano	13.098	11.344	N
Visitas de fiscalização de produtos pré-embalados	Número de visitas/ano	1.368	1.191	N

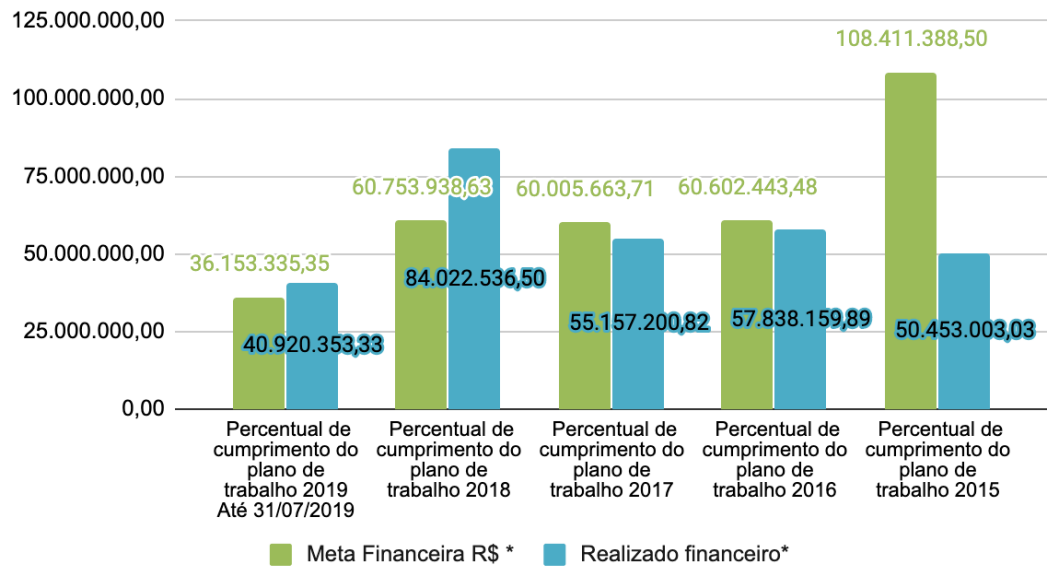
Ações de fiscalização de avaliação da conformidade	Número de ações/ano	13.680	14.078	S
Visitas de fiscalização de avaliação da conformidade	Número de visitas/ano	1.000	1.539	S
Municípios visitados (avaliação da conformidade)	Número de visitas/ano	116	92	N
Ações em operações especiais	Número de ações/ano	160	362	S
Serviços (avaliação da conformidade)	Número de serviços/ano	381	447	S
Fiscalização Técnica (avaliação da conformidade)	Número de fiscalizações/ano	521	176	N
Processos homologados	Número de processos/ano	2.216	2.732	S

**Indicadores de Desempenho-Ipem-MG**

Nome do indicador	Concedente	Descrição do indicador	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$ *	Atingido o objetivo (S/N)	Realizado financeiro*
			Descrever				
Percentual de cumprimento do plano de trabalho 2019 Até 31/07/2019	percentual	Percentual realizado de verificações metrológicas de instrumentos, produtos pré-medidos; avaliação da conformidade; fiscalizações de instrumentos e processos homologados. Referência: relatório do SGI 13.3.2.2 (planejamento técnico)	média dos percentuais dos itens que compõem o plano de trabalho > ou igual a 80%	S	36.153.335,35	S	40.920.353,33
Percentual de cumprimento do plano de trabalho 2018	percentual	Percentual realizado de verificações metrológicas de instrumentos, produtos pré-medidos; avaliação da conformidade; fiscalizações de instrumentos e processos homologados. Referência: relatório do SGI 13.3.2.2 (planejamento técnico)	média dos percentuais dos itens que compõem o plano de trabalho > ou igual a 80%	S	60.753.938,63	S	84.022.536,50

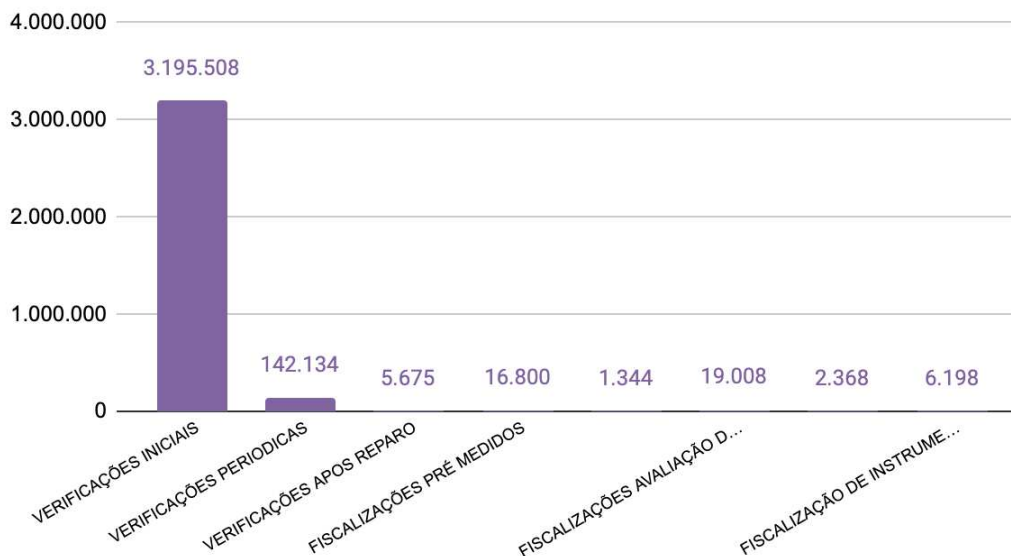
Percentual de cumprimento do plano de trabalho 2017	percentual	Percentual realizado de verificações metrológicas de instrumentos, produtos pré-medidos; avaliação da conformidade; fiscalizações de instrumentos e processos homologados. Referência: relatório do SGI 13.3.2.2 (planejamento técnico)	média dos percentuais dos itens que compõem o plano de trabalho > ou igual a 80%	S	60.005.663,71	S	55.157.200,82
Percentual de cumprimento do plano de trabalho 2016	percentual	Percentual realizado de verificações metrológicas de instrumentos, produtos pré-medidos; avaliação da conformidade; fiscalizações de instrumentos e processos homologados. Referência: relatório do SGI 13.3.2.2 (planejamento técnico)	média dos percentuais dos itens que compõem o plano de trabalho > ou igual a 80%	S	60.602.443,48	S	57.838.159,89
Percentual de cumprimento do plano de trabalho 2015	percentual	Percentual realizado de verificações metrológicas de instrumentos, produtos pré-medidos; avaliação da conformidade; fiscalizações de instrumentos e processos homologados. Referência: relatório do SGI 13.3.2.2 (planejamento técnico)	média dos percentuais dos itens que compõem o plano de trabalho > ou igual a 80%	N	108.411.388,50	N	50.453.003,03



**Meta financeira x Atingido o objetivo**

**Indicadores de Desempenho-IPEM-Fort**

ANO DE 2018					
Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Atingido o objetivo (S/N)
VERIFICAÇÕES INICIAIS	Balanças, medidores de velocidades, hidrômetros e medidores de energia elétrica	3.195.508	Sim	4.542.267,00	Sim
VERIFICAÇÕES PERIODICAS	Balanças, bombas medidoras, cronotacografos, medidores de velocidades, taxímetros e outros	142134	Sim	15.973.849,00	Sim
VERIFICAÇÕES APÓS REPARO	Balanças, bombas medidoras, medidores de velocidades, taxímetros e outros	5.675	Não	989.709,00	Sim
FISCALIZAÇÕES PRÉ MEDIDOS	Nº de avaliações preliminares	16.800	Não		
	Visitas	1344	Sim		
FISCALIZAÇÕES AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE	Nº de ações de fiscalização	19.008	Sim		
	Visitas	2.368	Sim		
FISCALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS	Balanças, bombas medidoras, medidores de velocidades, taxímetros e outros	6.198	Sim		

### Meta física



### Indicadores de Desempenho-Ipem-PB

Nome do indicador	Índice utilizado	Meta física	Atingido o objetivo (S/N)	Meta Financeira R\$	Atingido o objetivo (S/N)
Percentual de cobertura de atividades	Índice de cobertura de municípios na atividade de fiscalização	9% de aumento	SIM	-	-
Número de ações de fiscalização	Número de ações de fiscalização de produtos regulamentados	26289 und	SIM	-	-
Aumento nas receitas de serviços	Taxa de crescimento da receita de serviços metrológicos	21% de aumento	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Número de empresas com objetos submetidos à avaliação da conformidade	2316 und	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Número de modelos de produtos no mercado com selo de identificação da conformidade	590 und	SIM	-	-
Programa de avaliação da conformidade	Produtividade no desenvolvimento e aperfeiçoamento de programas de avaliação da conformidade	0,5 und	SIM	-	-

419. As informações da AEM-MS sobre os indicadores de desempenho de 2015 a 2019 foram apresentadas de forma pouco detalhada sem indicar o planejado, somente o realizado, comprometendo a aferição da efetividade do mesmo e, novamente, não há nos indicadores listados índice que mensure a produtividade conforme detalhado no manual elaborado pelo Inmetro mencionado no parágrafo 398 deste relatório. São indicadores quantitativos, somente, em que a AEM-MS se limita a se manifestar se o objetivo foi ou não alcançado.

#### Causas do Achado

420. Ausência de parâmetros que estabeleçam o mínimo de uniformidade na escolha de quais indicadores de desempenho e quantos devem compor uma base comum sobre a qual o Inmetro possa analisar o desempenho dos órgãos delegados que compõem a RBMLQ-I sob esse aspecto.

#### Efeito

421. Dificuldades do Inmetro de aprimoramento da gestão da RBMLQ-I, a partir dos indicadores de desempenho, dada a heterogênea base comparativa de informações obtida a partir destes.

Proposta de encaminhamento

422. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a exemplo do que já fizera em relação à implementação de indicadores de produtividade previstos em iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), também o faça em relação à elaboração de cesta comum de indicadores de desempenho que permitam mensurar outras dimensões do desempenho da RBMLQ-I, visando a melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3, inciso V, da Lei 9.933/99.

423. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

Objetos nos quais o achado foi detectado:

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

Critérios:

Art. 37 da Constituição Federal quanto à observância do princípio da eficiência

Evidência:

Evidência 17 - Ofício nº 58-2019-Cored-Inmetro

Evidência 91 - Planilha Ipem SP

**III.12. Deficiências na operacionalização dos laboratórios- Inmetro**

Situação encontrada

424. Os laboratórios do Inmetro no Campus de Xerém, RJ, têm como missão institucional a responsabilidade pela guarda dos padrões nacionais e autonomia para agregar novos laboratórios à sua estrutura. Nesse sentido, a autarquia federal tem a missão de harmonizar o sistema de acreditação do País às práticas internacionais, conforme modelo a seguir:



425. Apesar de esta matéria à primeira vista referir-se à Metrologia Científica e Industrial, o trabalho desenvolvido pelos laboratórios é fundamental à RBMLQ-I na medida em que conserva os padrões das unidades de medida e mantém a cadeia de rastreabilidade dos padrões das unidades de medida dos órgãos delegados.

426. Diante de questionamentos da equipe de auditoria no Ofício de Requisição 2/435-2019, a fim de verificar a situação de cada laboratório, por atividade/área de atuação, priorizando a abordagem quanto à funcionalidade e ao impacto para os serviços prestados pelo Inmetro junto aos Ipems, as respectivas áreas competentes manifestaram-se, mediante Ofícios 20/2019-Dimav-Inmetro, 9/8/2019; Ofício 108/2019/Dimel e a Diretoria de Metrologia Científica e Industrial (Dimci), por meio do Ofício 83/2019/Dimci-Inmetro, de 14/8/2019.

#### Diretoria de Metrologia Legal (Dimel)

427. O Ofício 108/2019/Dimel informa que os laboratórios da Divisão de Gestão Técnica (Dgetec) da Diretoria de Metrologia Legal (Dimel) do Inmetro são compostos por cinco setores:

- a) Setor de Medição de Comprimento e Força (Secof) - responsável pela calibração de cronotacômetros (verificação de radares);
- b) Setor de Medição de Grandezas Físico-Químicas (Sefiq) (calibração dos padrões dos Ipems para verificação de esfigmomanômetros);
- c) Setor de Medição de Fluidos (Seflu) (calibração dos padrões de volume dos postos de verificação de veículos-tanque rodoviários e calibração das bancadas de verificação de hidrômetros);
- d) Setor de Medição de Massa (Semas) (calibração dos padrões de massas dos Ipem's nos laboratórios fixo e móvel);
- e) Setor de Medição de Grandezas Elétricas (Segel) (calibração das bancadas de verificação de medidores de energia);

428. Foi declarado que todos os laboratórios acima elencados se encontravam, à época do atendimento do Ofício de Requisição 2-148/2019, operantes quanto à prestação de serviço aos Ipems.

429. Devido a limitações de recursos, a Dimel informou que nem sempre é possível realizar o programa de calibrações integralmente, deixando desguarnecidos alguns Ipems, no que tange à rastreabilidade. Como custos desse programa foram apontados os itens: combustível

do veículo; diárias dos motoristas e dos técnicos; pedágios; manutenção do veículo; e passagem aérea do técnico executor da calibração. Isso se reflete especialmente no Setor de Medição de Fluidos (Seflu), responsável por prover a rastreabilidade para os postos de verificação de veículos-tanque rodoviários, mediante a circulação do padrão na caçamba em uma picape entre os postos dos Ipems, e no Setor de Medição de Massa (Semas) que executa um serviço análogo, o qual dispõe de um laboratório móvel instalado em um caminhão, que circula nos Ipems para calibração dos seus padrões de massa. Anote-se que durante os anos de 2017 e 2018 esse fato ocorreu com regularidade

430. Um entrave ao funcionamento de todos os laboratórios do Seflu são os eventuais atrasos das calibrações de padrões dos Ipems, pelo fato de as condições ambientais (temperatura e umidade) estarem fora dos valores ideais.

Diretoria de Metrologia Aplicada às Ciências da Vida (Dimav)

431. Por meio do Ofício 20/2019-Dimav-Inmetro, de 9/8/2019, referida diretoria posicionou-se em relação a seus laboratórios da seguinte forma:

Laboratório	Situação	Detalhamento da funcionalidade
Microscopia Aplicada à Ciência da Vida-Lamav	Parcialmente Paralisado e/ou Subutilizado	Falta de manutenção de equipamentos e falta de infraestrutura e/ou manutenção predial no laboratório
Laboratório de Microbiologia-Lamic	Subutilizado	No aguardo de adaptações e adequações de infraestrutura laboratorial para o aumento de oferta de serviços.
Laboratório de Macromoléculas-Lamac	parcialmente paralisado ou subutilizado	Falta de manutenção em equipamentos e falta de recursos para aquisição de insumos
Laboratório de Química Biológica-Lqbio	Parcialmente paralisado ou subutilizado	falta de manutenção em equipamentos e falta de recursos para aquisição de insumos.
Laboratório de Bioengenharia Tecidual-Labio	Parcialmente paralisado ou subutilizado	Falta de recursos financeiros para aquisição de insumos e falta de pessoal técnico especializado

432. A Dimav não se manifestou em relação à vinculação dos seus laboratórios com a manutenção e suporte de prestação de serviços junto à RBMLQ-I.

433. No caso da Dimav todos os laboratórios apresentam algum grau de comprometimento operacional, embora declarado que seus serviços não conferem impacto à RBMLQ-I.

Diretoria de Metrologia Científica e Industrial (Dimci)

434. Das informações prestadas pela Diretoria responsável pelo maior número de laboratórios em operação no Inmetro, por meio do Ofício 83/2019/Dimci-Inmetro, de 14/8/2019, foi informado que, dos 28 laboratórios, 21 são apontados como paralisados ou subutilizados, ainda que parcialmente, em suas atividades. Desses 21 laboratórios, 15 impactam diretamente as atividades desenvolvidas pelos Ipems. Em relação aos demais laboratórios que não prestam serviços à RBMLQ não foram objeto de perquirições por parte da equipe.

435. Por outro lado, dos 9 laboratórios da Dimci apontados como totalmente operantes, nenhum confere impacto na manutenção e no suporte aos serviços metrológicos realizados pela RBMLQ-I ou, dito de outra forma, laboratórios considerados totalmente operantes não atendem às necessidades dos Ipems, na prestação de serviços da RBMLQ-I.

436. O aspecto mais sensível do levantamento apresentado pela Dimci diz respeito justamente ao impacto de paralizações e inoperâncias de alguns laboratórios pertencentes à essa



diretoria em atividades desenvolvidas pelos Ipems, afetando a RBMLQ-I como um todo, conforme discriminado na peça 137. O quadro sintético das condições de operação dos laboratórios, em termos quantitativos encontra-se no quadro síntese abaixo sobre o funcionamento dos laboratórios da Dimci e que foi detalhado na referida evidência.

437. É bastante significativo que dos 21 laboratórios da Dimci que apresentam algum grau de comprometimento em termos operacionais, 15, ou seja, 71% destes prestam suporte ao funcionamento da RBMLQ-I, impactando o atendimento dos serviços prestados pelos Ipems.

438. Em prol de uma visualização mais completa, a extensa descrição da situação e das atividades de cada um dos laboratórios da Dimci encontra-se na tabela constante da peça 138. Dessa tabela é pertinente destacar o laboratório LARAF que desempenha seis atividades distintas.

439. Nesse laboratório, 5 entre as 6 atividades descritas apresentadas como totalmente operantes nenhuma confere impacto junto aos serviços prestados por meio da RBMLQ-I. Contudo, há uma única atividade desempenhada pelo referido Laboratório que atende à rede, qual seja:

‘calibrações de filtros ópticos em transmitância regular espectral e em absorbância, além de medidas de comprimento de onda nas regiões espectrais do ultravioleta (UV), visível (VIS) e infravermelho próximo (NIR) realizadas no Sistema de Referência em Espectrofotometria e que tem impacto na atividade dos OIRs, no que se refere à calibração de filtros em transmitância ou absorbância e comprimento de onda, calibração de espectrofotômetros’

440. Os motivos de operacionalização parcial e/ou subutilização atribuídos a essa atividade pelo LARAF são decorrentes, em geral, segundo o Inmetro, de falta de manutenção nos equipamentos que os impede de operar plenamente, considerando que o referido laboratório fornece rastreabilidade para os laboratórios acreditados e para os laboratórios que executam serviços de calibração em alta tensão, alta corrente, capacitância, medidores de campo elétrico e magnético.

441. Em síntese, o funcionamento dos laboratórios da Dimci detalhado na peça 138 apresenta a seguinte posição:

28 Laboratórios	Impacto RBMLQ-I – Percentual	Situação
15	Impactam diretamente a RBMLQ-I	Atividades subutilizadas ou paralisadas
6	Impactam diretamente a RBMLQ-I	Operantes
7	Sem qualquer impacto RBMLQ-I	Totalmente operantes

#### Causas do achado

442. Falta de recursos para a manutenção dos laboratórios comprometendo o suporte que os mesmos oferecem à RBMLQ-I, sobretudo no que tange à rastreabilidade de equipamentos localizados nos órgãos delegados, em que diversas ocorrências foram sinalizadas na Dimci.

#### Efeito

443. Deficiência e comprometimento, por parte do Inmetro, no suporte ao funcionamento de alguns serviços prestados pela RBMLQ-I.

#### Proposta de encaminhamento:

444. Dar ciência ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, sobre as deficiências e restrições de operacionalização encontradas nos laboratórios que atendem à RBMLQ-I mesmo se comparados com os demais laboratórios do Inmetro, em prejuízo do adequado funcionamento dessa mesma rede, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.

#### Objeto no qual o achado foi detectado

Ofícios 83/2019/Dimci-Inmetro, de 14/8/2019, Ofício 108/2019/Dimel-Inmetro, de 9/8/2019 e Ofício 20/2019/Dimav-Inmetro

#### Critério de auditoria

Art. 37 da Constituição Federal, princípio da eficiência

Art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99

#### Evidência

Evidência 47 - Anexo ofício 108 2019 Dimel

Evidência 48 - Ofício laboratórios Dimci

Evidência 49 - Ofício nº 20-2019-Dimav-Inmetro

Evidência 50 - Ofício nº 83-2019-Dimci-Inmetro

Evidência 92 - Ocupação laboratórios DMICI

### **III.13. Pactuação de metas com escopo histórico arrecadatário, não levando em consideração o universo de instrumentos e serviços a serem verificados, aferidos ou fiscalizados**

#### Situação encontrada

445. As informações contidas no documento ‘Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I’ de 2019 vinculam a formulação do Plano de Trabalho obtida do valor, proporcionalmente, por estado da federação, à receita classificada dos últimos três anos, sem investimentos (tópico 4, página 24 do documento).

446. As metas são projetadas a partir da arrecadação dos três exercícios pregressos refletidas no Plano de Trabalho.

447. O documento ‘Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I’ de 2019 detalha que o Plano de Trabalho é estabelecido, por estado, relativamente ao valor das despesas dos últimos três anos, excluindo-se os investimentos (página 27 do mesmo documento).

448. Diante da percepção de que as metas são referenciadas em resultados de exercícios passados, sem estabelecer liame direto com o universo de instrumentos passíveis da atuação do Inmetro, foram indagadas nos itens 2 a 5 do Ofício de Requisição 7-435/2019 questões afetas aos parâmetros norteadores da elaboração do Plano de Trabalho, no âmbito do qual são estabelecidas as metas.

449. Foi também abordado se o universo de instrumentos regulamentados é, efetivamente, conhecido pelo Inmetro, entre outros aspectos.

450. Os questionamentos foram os seguintes: a) O Inmetro pré-determina o valor da receita a ser gerada por Ipem ou o próprio Ipem informa o quanto é possível gerar em face da realidade local?; b) O Inmetro conhece e considera o universo de instrumentos regulamentados por unidade da federação?

451. Em resposta, mediante Ofício 70/2019/Cored-Inmetro, de 8/10/2019, o Inmetro afirma que tem condições apenas de estimar o referido universo de instrumento regulamentados, tanto em nível Brasil quanto por Unidade da Federação (UF). Afirma ainda que a metodologia para avaliação e aprovação dos Planos de Trabalho está descrita na Análise das Execuções Mensais dos Planos de Trabalho dos Órgãos (NIT-Cored-001) e na Pactuação dos Planos de Trabalho dos Órgãos Integrantes da RBMLQ-I (NIG-Cored-001).

452. Quanto ao número de estabelecimentos sujeitos à atuação do Inmetro, afirma: ‘apenas considera-se o mercado formal de estabelecimentos comerciais, que são os principais instrumentos regulamentados e, desta forma, sujeitos a serem verificados pelo Inmetro’.

453. Afirma, no referido expediente, ser impossível controlar e regulamentar qualquer atividade que não seja formalizada.

454. Prossegue: Para a execução de seus macroprocessos, o Inmetro dispõe de sistemas e recursos de TI, dentre os quais se incluem o Sistema de Monitoramento de Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS) e SGI. Essas ferramentas combinadas permitem, além do monitoramento das atividades, instrumentos regulamentados, por UF, no mercado formal.

455. Conclui o expediente indicando que ‘um estudo que combine e compare o tamanho do universo sujeito à atuação da RBMLQ-I, a estrutura atual e futura da RBMLQ-I e o mercado formal de estabelecimentos comerciais pode culminar em boas estimativas do universo de instrumentos regulamentados, por UF.

456. Os normativos NIG-CORED 001 e NIT-Cored 002, mencionados no ofício em comento, por seu turno, explicitam a interligação existente entre estabelecimento de metas e o Plano de Trabalho, conforme apontado a seguir em seu item 8.4:

#### ‘8.4 Ajuste Final e Validação dos Planos de Trabalho

8.4.1 Durante as Reuniões Regionais e de Planejamento Técnico e Financeiro dos Ciclos de Gestão e de Relacionamento Inmetro/RBMLQ-I, os avaliadores da Dimel, da Dconf e da Cored, devem, em conjunto, com os Órgãos integrantes da RBMLQ-I, proceder aos ajustes e elaboração de pareceres/justificativas que se fizerem necessários à **formulação de metas** para o adequado cumprimento dos termos dos Convênios de Cooperação Técnica e Administrativa, delegação de competências e de compartilhamento da receita.

8.4.2 Após a adequação de todas as metas e pareceres, os Planos de Trabalho devem ser finalizados em todas as áreas (documentos, verificações, pré-medidos, qualidade, fiscalização e homologação de processos) por meio da aprovação dos responsáveis pelo Plano de Trabalho e do Dirigente Máximo do respectivo Órgão integrante da RBMLQ-I.’

457. A Nota Técnica GPET, também mencionada no Ofício 70/2019/Cored-Inmetro, em suas considerações finais (peça 88), discorre sobre a lógica de aferição do grau de execução do Plano de Trabalho que é atribuir pontos para cada serviço avaliado estabelecido nas metas, de forma a valorizar mais os serviços executados acima dos limites de 95% a 100% do previsto, dando maior alinhamento entre planejamento, execução e alcance de metas.

458. Para os limites abaixo de 95% a até uma execução da ordem de 50%, haverá uma redução gradual da pontuação, sendo a pontuação correspondente ao próprio percentual de alcance da meta. Os serviços com um realizado abaixo de 50% do previsto serão considerados como não realizados ou como ‘não cumpriu a meta’, haja vista se tratar de uma execução mínima em relação ao planejado.

459. Outro documento que aborda a sistemática dos parâmetros referências das metas da RBMLQ-I é o Relatório Técnico do Potencial de Arrecadação da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro, elaborado especificamente para atender à demanda deste Tribunal, no qual apresenta estudo com vistas a identificar o potencial de aumento da arrecadação de cada um dos 26 órgãos integrantes da RBMLQ-I nos anos de 2019 a 2023, por meio de aplicação do método de percentil para resultados dos índices de cobertura dos serviços e receitas realizadas no ano de 2018.

460. Nesse Relatório, em que pese a larga abrangência do escopo cabe destacar os seguintes dados:

a) Fontes de informação utilizadas para elaboração desse relatório, além do SGI- braço principal dos Sistemas de Informação da RBMLQ- I, sistema informatizado, construído em plataforma web, para a gestão, e operacionalização das atividades técnicas, administrativas e jurídicas dos órgãos integrantes da RBMLQ - I e que agrega recursos implantados em nuvem para seus clientes e usuários externos, foi também indicado um outro sistema, o Sistema de Monitoramento de Cobertura de Serviços-SMCS da RBMLQ-I.

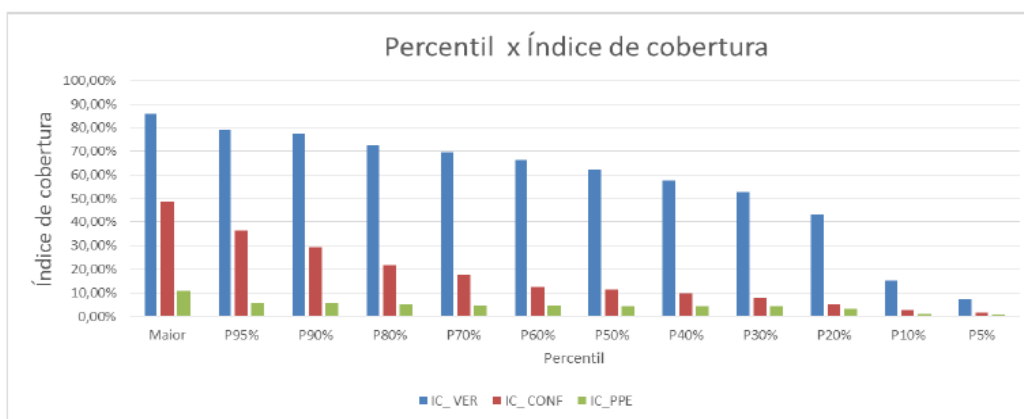
b) Sobre o SIMCS, o relatório informa que o mesmo vem sendo desenvolvido pela Corede em parceria com o Instituto de Metrologia de Santa Catarina, para elaboração de projeções para aumento de arrecadação.

c) Segundo o Inmetro, o principal objetivo do SIMCS é auxiliar o Inmetro e a RBMLQ-I a ampliar a cobertura dos serviços de verificação metrológica, identificando o tamanho do mercado sujeito à atuação da RBMLQ-I, por meio do Índice de Cobertura, a parcela deste mercado que vem recebendo os serviços de verificação metrológica e de fiscalização, identificando o potencial de aumento da arrecadação de cada um dos 26 órgãos integrantes da RBMLQ-I nos anos de 2019 a 2023, por meio do método de percentil aplicado nos resultados dos índices de cobertura dos serviços e receitas realizadas no ano de 2018.

461. Do Estudo de projeção de aumento de demanda, foram compilados em gráficos diversos cenários, a partir dos prognósticos elaborados, dentre os quais foram destacados os seguintes:

**5. Análise dos dados**

**5.1 Percentil e os índices de cobertura correspondentes, 2016 – 2018**



Fonte: Sistema Geral de Informações do INMETRO e Sistema de Monitoramento da Cobertura do serviços da RBMLQ-I

462. Em certa medida, esse relatório, que contém estudo sobre o potencial de arrecadação da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro, sinaliza uma iniciativa de mapear o universo da metrologia o que, futuramente, poderá possibilitar o estabelecimento de metas que se coadunem com projeções futuras e não em atuações passadas, como ocorre atualmente.

463. Contudo, não há maior aprofundamento acerca de eventual passo subsequente ou de redirecionamento na metodologia empregada na elaboração do Plano de Trabalho e das metas nele contidas.

464. O estudo afirma que, ao mapear a cobertura dos serviços, estaria sendo revelada a parcela deste mercado que não vem recebendo estes serviços de metrologia legal e de acompanhamento de mercado na área da avaliação da conformidade.

468. Registre-se que o próprio compartilhamento de receita para realização das atividades delegadas, previsto na Cláusula Primeira do termo de convênio pactuado entre Inmetro e Ipem, evidencia que as metas são estabelecidas contemplando, prioritariamente, o viés arrecadatório, dado que o Plano de Trabalho - referência primária para o estabelecimento de metas - é, por seu turno, projetado a partir de uma estimativa de receita a ser realizada.

Causa

466. O principal parâmetro para o estabelecimento de metas ainda é o Plano de Trabalho que, por se espelhar nas projeções de receitas, encontra-se intrinsecamente vinculado à abordagem histórico-arrecadatória.

467. Há previsão expressa em cláusula do Convênio da RBMLQ-I a respeito do percentual da receita arrecadada ser compartilhada

#### Efeito

468. Projeção de metas estabelecidas em atuações passadas (histórico dos três últimos exercícios) e não em projeções de alcance futuro e que considerem o universo regulamentado.

#### Proposta de encaminhamento

469. Recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no exercício de sua competência de coordenador e supervisor estabelecida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99, que identifique e defina, anualmente e conjuntamente com cada um dos órgãos delegados que compõem a RBMLQ-I, as atividades de metrologia legal necessárias e suficientes, segundo planejamento próprio, ao adequado funcionamento da rede, definindo a partir delas as respectivas metas que comporão a Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I.

470. Sugerir, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação acima.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado

Termo de Convênio de Cooperação Técnica com a RBMLQ-I (20/11/2013)

1º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (19/12/2014)

2º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (30/11/2017)

3º Termo aditivo de Cooperação Técnica e Administrativa da RBMLQ-I (29/11/2019)

#### Crítérios de auditoria

NIT-Cored-001 (Análise das Execuções Mensais dos Planos de Trabalho dos Órgãos

Nota Técnica GPET, Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I

#### Evidências

Evidência 54 - Estudo potencial de arrecadação

Evidência 34 - NIG 01 CORED

Evidência 35 - NIT 01 CORED

Evidência 36 - Nota Técnica GEPT

Evidência 37 - Ofício 70-Cored-Resposta a Requisição

Evidência 17 - Ofício nº 58-2019-Cored-Inmetro

Evidência 75 – NIT 02 CORED

#### **IV. Outras análises**

Verificação da existência de tratamento diferenciado aos Estado de Goiás e Rio Grande do Sul ou irregularidade em face da criação das Superintendências do Inmetro apenas nessas unidades federativas

471. Registre-se de plano que a aludida avaliação encontra-se no escopo na Questão de auditoria 4.

472. As atividades de metrologia e de avaliação da conformidade no Rio Grande do Sul foram realizadas por uma Representação do Ipem-PR. Somente em 2006, por meio do Decreto 5.842, foi criada a Superintendência do Inmetro no Estado do Rio Grande do Sul (Surrs).



473. A Surrs é um órgão desconcentrado que compõe a estrutura regimental do Inmetro. Segundo o Regimento Interno do Inmetro, Portaria MDIC nº 02 de 4/1/2017, a Surrs tem como competência (art. 1º):

- I Desempenhar as atribuições legais da Autarquia em suas respectivas circunscrições
- II Atuar no apoio ao desenvolvimento das atividades delegadas à RBMLQ-I nas suas execuções orçamentárias e financeiras
- III Cumprir as diretrizes e determinações emanadas pela Presidência do INMETRO.

474. Além da sede em Porto Alegre a Surrs possui cinco unidades regionais distribuídas pelo RS, a saber: Grupo de Gestão de Caxias do Sul; Grupo de Gestão de Passo Fundo; Grupo de Gestão de Pelotas; Grupo de Gestão de Santa Maria; Grupo de Gestão de Santo Ângelo.



Google Maps

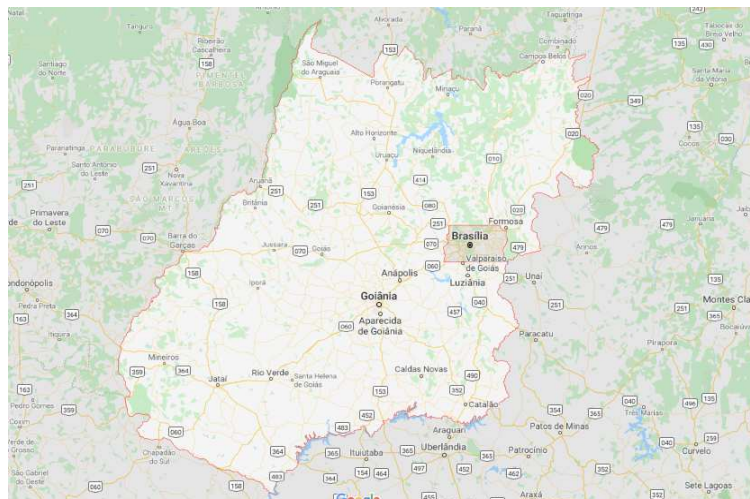
475. Atualmente, o cargo de superintendente encontra-se vago há quase três anos, sendo ocupado interinamente pela servidora Kátia Fernanda Streit desde 2017.

476. A exemplo da Superintendência do Inmetro no Estado de Goiás – Surgo, a Surrs rompe com o modelo de descentralização administrativa adotado na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), uma vez que representam, por razões distintas, digase, uma vertente da desconcentração administrativa promovida pelo Inmetro. É bem verdade que a Superintendência do RS, além da metrologia legal, também realiza a manutenção do SGI para todo o sistema Inmetro, o que significa uma atribuição distinta da realizada pelos Ipems. Tal especialização da Surrs decorreu de uma iniciativa de um grupo de servidores que idealizou o sistema.

477. Inicialmente, como foi dito, os funcionários do Ipem-PR realizavam a metrologia por toda a Região Sul, especialmente no RS. Segundo informado nas entrevistas não houve qualquer interesse do Estado do Rio Grande do Sul em criar uma estrutura que mediante convênio com o Inmetro realizasse a metrologia legal e a avaliação de conformidade no Estado.

478. A Superintendência do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro/Surgo), por seu turno, é sucessora do extinto Departamento de Pesos e Medidas do Estado de Goiás (DPM), tendo sido implantada em março de 1983, por meio da portaria do Inmetro nº 007 e incluída na Estrutura Regimental do instituto como órgão descentralizado, via Decreto nº 10, em janeiro de 1991.

479. A Surgo tem sede em Goiânia. A Superintendência dispõe ainda de duas agências Regionais: uma em Brasília - Gebra e outra em Anápolis - Geana, que executam os mesmos serviços de fiscalização metrológica.



Google maps

480. Em 2017, fiscais dessa superintendência foram investigados pela Polícia Federal e denunciados pelo MPF por recebimento de propina de donos de postos para omitir adulteração na venda de combustível em alguns estabelecimentos.

481. A Surgo se apresenta como o exemplo mais bem acabado de superintendência que exerce as mesmas atividades de um Ipem, pois realiza, no campo da metrologia legal da avaliação de conformidade, dentre outras: a verificação e fiscalização de instrumentos de medição; a autorização e fiscalização de permissionárias para manutenção e reparo de instrumentos; e a fiscalização de produtos e serviços no mercado e processos para registro de serviços.

482. Do ponto de vista lato, tal circunstância pode transparecer algum tipo de privilégio federativo, uma vez que apenas os estados de GO e RS possuem representação do Inmetro, permitindo que toda atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade seja realizada com recursos financeiros, materiais e humanos remunerados plenamente pela União. No entanto, esse entendimento a nosso sentir é equivocado. A rigor, a União detém a competência prevista na Constituição sobre a atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade (art 22, IV). Portanto, caberia ao Governo Federal realizar diretamente a metrologia nos estados. Nesse sentido caminhou a norma infraconstitucional (art. 3º da Lei 9.933/99) quando estatuiu que compete ao Inmetro (‘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(...).’ Os 24 estados nos quais as atividades foram delegadas, ou seja, a grande maioria, constituem uma exceção à luz da Constituição. Nesse sentido, em matéria de metrologia por assim dizer a exceção se tornou regra. Uma regra com ampla previsão e sentido, diga-se.

483. Ora, o Decreto-Lei 200/67, certamente nossa maior referência de consolidação legislativa sobre organização e reforma administrativa, estabeleceu como princípios da Administração Pública Federal o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle: ‘a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada’ (art. 10).

484. Portanto, ambos os modelos da Rede possuem amparo jurídico-administrativo. Os convênios firmados com os demais estados da federação, como foi dito, consistem em ajustes lastreados na autonomia de vontade e na igualdade jurídica dos contratantes. Disso decorre, dentre outras possibilidades, a rescisão unilateral a fim de encerrar a avença. De modo que o inconformismo dos entes encontra guarida na liberdade de não celebrar o acordo.

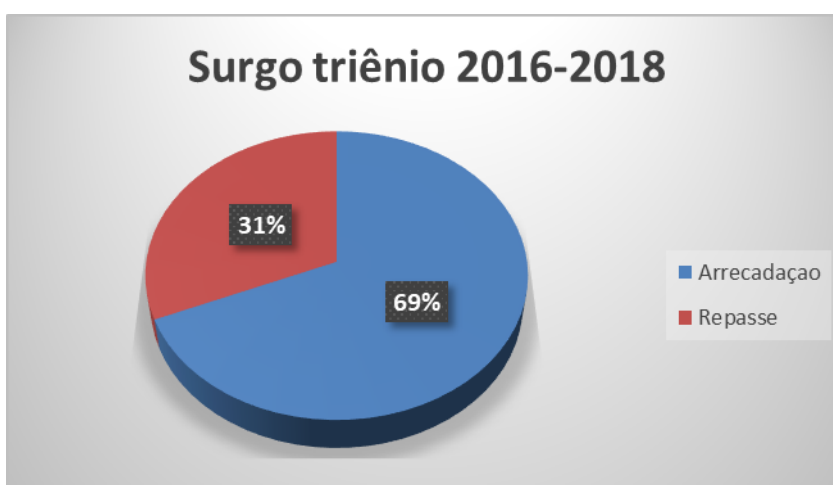
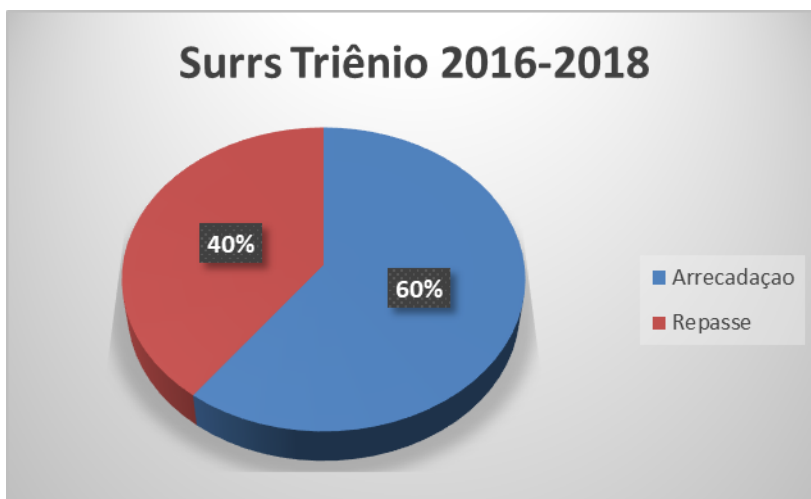
485. Dito isto, o ponto relevante reside no fato de essas peculiaridades dos estados de Goiás e Rio Grande do Sul serem potencialmente geradoras de algum tipo de benefício federativo para esses estados.

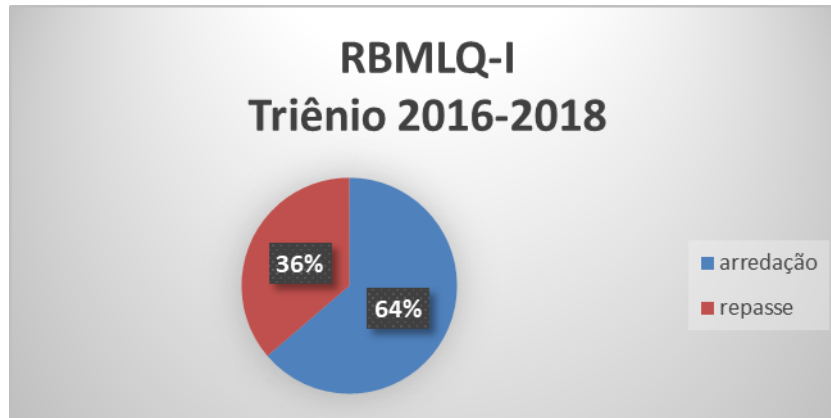
486. A fim de avaliar essa hipótese, escolheram-se os exercícios de 2016 a 2018, em face da existência de dados completos de arrecadação e repasse, bem como representarem um momento de restrições orçamentárias, situação que ensejaria possibilidade de identificar as estruturas que foram poupadas.

487. O quadro a seguir apresenta os montantes arrecadados pelas RBMLQ-I e as duas superintendências em face dos montantes repassados pelo Inmetro, seja por meio de convênios, seja por meio de descentralização de créditos. A partir dessa comparação foi possível verificar o percentual de retorno dos valores arrecadados aos estados a fim de realizarem a metrologia:

Ano	RBMLQ-I		Surrs		Surgo	
	Arrecadação R\$	Repasse R\$	Arrecadação R\$	Repasse/Gasto	Arrecadação	Repasse/Gasto
2016	676.636.123,00	504.241.382,00	49.506.184,51	38.654.993,45	25.464.199	10.735.447,00
2017	766.447.360,00	431.459.579,00	43.820.069,60	23.299.296,00	29.845.486	13.877.995,00
2018	784.745.289,00	330.484.619,00	39.370.803,25	25.607.435,00	36.744.118	17.456.691,39
Total	2.227.828.772,00	1.266.185.580,00	132.697.057,36	87.561.724,45	92.053.802	42.070.133,39

**Fonte:** Portal da Transparência, Inmetro e Superintendências (peça 116, peça 117, peça 118, peça 119, peça 120, peça 121)





488. O quadro demonstra que os repasses à RBMLQ-I (36% do arrecadado) ficaram entre os percentuais das superintendências (31% e 40%), não se podendo afirmar que existe privilégio orçamentário. Anote-se que no cálculo foram incluídos o pagamento de pessoal no período (peças 150/ 151). Nesse aspecto, a distinção mais marcante refere-se à impossibilidade de afetação dos salários dos servidores das superintendências, a exemplo do que vem ocorrendo com as restrições que o contingenciamento vem impondo às autarquias estaduais cujos salários são pagos com recursos do convênio.

489. Do ponto de vista dos impactos das limitações orçamentárias da União, os impactos na metrologia também se fazem sentir nos Estados cobertos pelas superintendências, Surrs e Surgo, respectivamente:

Diante de um cenário de cortes orçamentários, uma das medidas da administração da Surrs em 2015, quando a gestão ainda estava sob a responsabilidade do escritório de representação do Ipem/PR, foi de reduzir o número de equipes de campo: No total, foram reduzidos 36 técnicos que atuavam na Surrs via convênio com a Rede de Metrologia e Ensaio do RS e 36 auxiliares do contrato com essa mesma Instituição. A redução do número de equipes levou à redução do número de veículos locados: No total, foram reduzidos 25 veículos utilitários, 06 caminhões de grande porte e 02 caminhões de médio porte. Além disso, houve a redução de R\$ 100 mil em diárias, e outros cortes de menor impacto. Esses cortes impactaram fortemente as atividades finalísticas da Surrs, prejudicando o atendimento das demandas da sociedade, e fazendo também com que a receita, a partir de meados de 2015, sofresse uma redução significativa.

Calibração de instrumentos e pesos padrão. Foi necessário postergar a calibração de alguns instrumentos e pesos padrão utilizados em atividades fim, em face da não disponibilidade do recurso financeiro necessário. Quando houve disponibilidade, foram realizadas calibrações de alguns instrumentos dentro de prioridade estabelecida pela gestão, contudo, ainda há calibrações a serem realizadas. Estas calibrações necessitam ser efetuadas em laboratórios privados acreditados na Rede Brasileira de Calibração (RBC) - grande maioria em outras unidades federativas - ou em laboratórios do INMETRO, no Estado do Rio de Janeiro, dependendo da disponibilidade. Em ambos os casos, há necessidade de aporte de recurso para cobrir a despesa com transporte dos instrumentos e pesos padrão sejam por via correios/transportadora ou com combustível e diárias (peça 62, p.1, p.1/2).

490. Esse panorama se revelou uniforme nas inspeções realizadas pela equipe que foi à campo e colheu informações de inúmeros colaboradores para além dos dirigentes das unidades fiscalizadas.

491. Em vista do exposto cumpre fazer o registro da manutenção pelo Inmetro dessas estruturas em igualdade de condições com os órgãos delegados, ainda que diante do quadro de dificuldades, vale dizer, o que poderia sugerir algum privilégio para as suas unidades desconcentradas não se verificou na auditoria.

#### Evidências

Evidência 65 - Arrecadação da RBMLQ-I

Evidência 66 - Repasses RBMLQ-I 2018

Evidência 67 - Repasses RBMLQ-I 2017

Evidência 68 - Repasses RBMLQ-I 2016

Evidência 69 - Arrecadação Surrs

Evidência 70 - Receita Efetiva Montantes Repassados- SURGO

Evidência 76 - Pagamento de pessoal de Superintendência SURGO

Evidência 77 - Pagamento de pessoal de Superintendência SURRS

#### **V. Análise dos comentários dos gestores**

492. O relatório preliminar de auditoria foi encaminhado ao Inmetro para os devidos comentários, com fundamento nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU nº 280/2010) e quando houver proposta de determinação e/ou recomendação, também no art. 14 da Resolução-TCU nº 315/2020, por meio do Ofício 0221/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 45). Os comentários foram devidamente encaminhados mediante o Ofício nº 463/2020/Gabin-Inmetro e seus anexos (peças 50 a 53). Em face às manifestações dos gestores adotaremos um modelo de análise sucinto e tópico, apontando preferencialmente os pontos em que a autarquia apresenta entendimento divergente ou sugestões para a equipe de auditoria, tanto no que se refere ao conteúdo do achado quanto às propostas de encaminhamento. Nas hipóteses de convergência, vale dizer, em 9 dos 13 achados, a autarquia não trouxe posição destoante da descrita neste trabalho.

#### **Achado III.1 Indefinição quanto à Natureza Jurídica do Convênio Inmetro e RBMLQ-I**

##### **Resumo da manifestação do gestor**

493. O Inmetro, a partir de opinião emitida pela Procuradoria da Autarquia federal, manifesta-se no sentido de que não há indefinição do ponto de vista do Inmetro em relação à natureza dos recursos. No parecer, o procurador aduz que diante do que constou nos Acórdãos 3538/2016 - TCU - 2ª Câmara e seu sucessor 9459/2016-TCU TCU - 2ª Câmara, bem como do que constou no Relatório Preliminar da equipe da SecexEstataisRJ, parece haver obscuridade sobre a posição do Tribunal de Contas da União (TCU), em relação a sua própria competência, em contraposição à competência dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), para fiscalizar atos administrativos e aplicação dos recursos disponibilizados pelo Inmetro às entidades estaduais que atuam, mediante convênio, por delegação do Inmetro, a depender do tipo de ato realizado pelos gestores das entidades estaduais por exemplo, se ato *interna corporis* relacionado à atividade meio ou se ato relacionado à atividade finalística delegada; se ato de realização de despesa classificada como corrente ou se ato de realização de despesa classificada de capital).

494. Assim para o parecerista a natureza dos recursos arrecadados e manejados pelos Ipems seriam federais em razão da alínea 'b' do § 1º, do art. 10, no art. 4º, § 2º, da Lei nº 9.933/1999 e art. 116 da Lei nº 8.666/1993.

495. Prossegue afirmando que em relação à alteração da regra da desvinculação de receitas da União prevista no art. 76 do ADCT, ocorrida no curso da execução dos convênios (nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 93/2016), passando a englobar as taxas que seriam a principal fonte de receita do Inmetro, a autarquia de fato estaria revisando o modelo, mas tal montante ou percentual a ser repassado é mais uma questão financeira do que jurídica, estando ligada essencialmente ao poder discricionário da Autarquia central. De sorte que não identifica, *a priori*, um óbice jurídico para sua adoção e aplicação da regra constante no instrumento de convênio coerente com as previsões de receita e despesa organizadas e ajustadas, em conformidade com os Planos de Trabalho e Planos de Aplicação aprovados, observada disponibilidade financeira e orçamentária do Inmetro.



496. Assinala também que o mais adequado seria estabelecer o valor dos recursos financeiros para execução do convênio no exercício financeiro da celebração do aditivo, com indicação da dotação orçamentária, seguindo as demais diretrizes do art. 9º do Decreto nº 6.170/2007, inclusive com indicação para o exercício subsequente, e, se isso for inviável nesse modelo de convênio, deve ser feita justificativa técnica.

497. Finalmente o Inmetro, por intermédio de sua procuradoria, diverge sobre a conclusão da equipe da SecexEstataisRJ de que, no momento da prorrogação de prazo dos convênios efetivada em novembro de 2017, a inclusão de cláusula indicando as dotações orçamentárias a serem utilizadas para fazer frente às despesas (Cláusula Primeira, item 1.2) teria revogado tacitamente a regra do compartilhamento de receita. O entendimento é que a indicação da origem dos recursos orçamentários necessários para fazer frente às despesas decorrentes de quaisquer contratos administrativos ou convênios, nos respectivos exercícios financeiros, seria um dever da Administração.

### **Análise**

498. Como se verificou, o Inmetro inicialmente afirma que não existe indefinição no conteúdo do Termo de Convênio quanto à natureza dos recursos no âmbito da autarquia federal ou da procuradoria. Esta posição, no entanto, contrasta com o que se extrai da análise das cláusulas dos termos de convênio, bem como do Parecer AGU 1438/2012 elaborado pela própria procuradoria do Inmetro. Ademais a entrevista concedida pelo então Procurador chefe nacional do Inmetro, igualmente é explícita quanto a essa posição.

499. Começamos pelo conhecido parecer AGU 1438/2012 da procuradoria do Inmetro (peça 55, p. 5):

‘24. **Percebi que a equivocada posição da Auditoria Interna e da CGU sobre a aplicabilidade da mencionada portaria decorre da presumida ausência de definição de geração de receita compartilhada**’

‘25. No entanto (...) verificamos que na Portaria 340/2016 do Secretário Adjunto da STN que aprova a 3ª edição do Manual de Procedimentos de Receita Pública, consta expressamente a definição de receita compartilhada:

**‘Receita orçamentária pertencente a mais de um beneficiário independente da forma de arrecadação e distribuição’**”

‘26. **Não resta qualquer dúvida que os convênios da RBMLQ-I são de delegação de competência e que definem o compartilhamento de receita e consoante a definição do próprio Ministério da Fazenda**, a receita compartilhada pertence a mais de um beneficiário, independe da forma de arrecadação, no caso concreto, por intermédio das GRUs emitidas pelo órgão delegado, e de distribuição, que está definida nos convênios’(grifamos)

500. Como se percebe o então parecer do próprio Inmetro é patente no sentido de classificar a receita dos convênios da RBMLQ-I como convênio de compartilhamento de receita, nos moldes do defendido na recente jurisprudência do TCU nos termos dos Acórdãos 3538/2016 - TCU e 9459/2016-TCU. A entrevista com o então procurador nacional do Inmetro, Sr. Daniel Almeida, segue na mesma toada. Assinale a sua resposta a questão sobre as razões pelas quais considerava o convênio como de ‘compartilhamento de receita’ (peça 145):

‘os ipems são autarquias de outros entes federativos que atuam, além de suas funções institucionais definidas pelo próprio ente federativo, por delegação de competência do próprio inmetro, fazendo as vezes de inmetro, tendo servidores e estrutura dedicados a essa atividade delegada, atuam prestando serviços, exercendo poder de polícia e cobrando as penalidades e os valores decorrentes desse serviço delegado. O inmetro no que tange às atividades delegadas atua como órgão central. Aplica-se o Dec. Lei 200/67 a esta relação entre o Inmetro e os órgãos delegados(...)

501. Fica claro para o então procurador nacional que os contratos da RBMLQ-I na sua visão se tratavam de convênios de compartilhamento de receita nos mesmos termos do Manual de Procedimentos de Receita Pública da STN, a qual vale repisar: ‘Receita orçamentária pertencente a mais de um beneficiário independente da forma de arrecadação e distribuição’

502. No tocante à jurisprudência do TCU, não há que se falar em divergência ou obscuridade ‘em relação a sua própria competência’ como quer fazer crer a autarquia neste momento. O que ocorreu foi uma mudança de entendimento jurisprudencial, a qual, diga-se, passou a ser observada – a começar por este trabalho de auditoria – em prol da segurança jurídica, tal como preconiza o Código de Processo Civil, notadamente nos arts. 926 e 927. O que se constata em verdade é uma manifestação díspare entre a posição adotada nesta resposta ao relatório daquilo que vinha sendo manifestado em posições anteriores da procuradoria. Tal mudança não revela nenhum problema, diga-se; apenas precisava ser mencionada para fins de uma melhor compreensão da questão.

503. Além disso, no próprio termo de convênio essa posição antagônica se faz notar, a julgar pela cláusula 9.1.3 que trata do encaminhamento da prestação de contas:

‘Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e restarem exauridas todas as medidas administrativas cabíveis, o Inmetro instaurará processo de tomada de contas especial, comunicará o fato à Auditoria interna do Inmetro – Audin e encaminhará o processo ao **Tribunal de Contas do Estado**, sob pena de responsabilidade. (grifo nosso)

504. Tal indefinição ficou evidente nas entrevistas e conversas com integrantes da RBMLQ-I e do próprio Inmetro.

505. Destaque-se que o Inmetro realizou a mencionada consulta à SLTI do Ministério do Planejamento a fim de esclarecer se os convênios com a RBMLQ-I seriam de compartilhamento de receitas, de modo a verificar, dentre outros assuntos, sobre a incidência do Siconv, da Portaria Interministerial 507/2011 e da abordagem empreendida pela CGU e pela Audin do Inmetro em seus trabalhos junto aos Ipems.

506. Esse inclusive nos parece o pano de fundo sobre a questão, enquanto havia recursos orçamentários para respeitar o percentual das receitas arrecadadas pelos Ipems, o tema era desimportante, pois servia a ambos os lados, sobretudo no que tange à controvérsia sobre a incidência da IN STN 01, da Portaria Interministerial 507 e normas sucessoras e especialmente do Siconv. Com o contingenciamento, o tema se tornou sensível.

507. O parecerista se alicerça na alínea 'b' do § 1º, do art. 10 e no art. 4º, § 2º Lei nº 9.933/1999. Em relação à alínea 'b' do § 1º, do art. 10, não é possível tecer comentários haja vista que tal dispositivo inexistente. Em relação ao art. 4º, § 2º, tal preceito apenas limita a delegação do poder de polícia à órgão integrante da administração pública, não versando especificamente quanto a natureza do recurso a ponto de deslindar a controvérsia em exame. No tocante ao art. 116 da Lei nº 8.666/1993, este trata de regra geral da Lei de Licitações e Contratos sobre os convênios firmados por órgãos da administração pública, o qual tem reflexos na descrição dos termos de convênio quanto a origem dos recursos.

508. A nosso ver, o montante ou percentual a ser repassado não seria apenas uma questão de ordem meramente financeira, ou mais financeira que jurídica como afirma a procuradoria. Se o entendimento prevalecente for de que o convênio entre o Inmetro e órgão delegado se trata de compartilhamento de receita, os montantes arrecadados pelos Ipems nos percentuais definidos pertencem a estes entes e, portanto, o poder de ingerência e fiscalização do Inmetro terá um grau de restrição maior. Por outro lado, caso se entenda que tais convênios se configuram em convênios clássicos, a liberdade de fiscalização do Inmetro seria plena e não apenas finalística. De modo que, ou a procuradoria discorda do TCU e busca a mudança do entendimento da Corte de Contas, na própria Corte ou no STF, ou acolhe a visão do Tribunal. O que não se cogita é se pensar em um universo paralelo, no qual o Inmetro possa ignorar a jurisprudência assentada do TCU.

509. Concordamos com a procuradoria que a questão do compartilhamento de receita, ainda assim, está submetida à barreira orçamentária e financeiras da União por força de cláusulas definidas no termo de convênio. Todavia esse aspecto, como sustentamos, é mais amplo atingindo a própria natureza do convênio.

510. Por isso a necessidade de não se conviverem num mesmo ajustes cláusulas que assinalam o *compartilhamento de receita* e uma *dotação específica*. Se se almeja uma maior ingerência na aplicação dos recursos, a cláusula de compartilhamento de receita deve ser excluída, caso contrário, vale dizer, pretende se estimular a arrecadação dos Ipems com a promessa de que os recursos pertencerão a tais entes, o compartilhamento deve ser levado a sério, com todas as implicações legais para ambos os casos. Por óbvio, isso não significa que a inexistência da cláusula de compartilhamento de receita imponha a desvinculação da arrecadação dos Ipems com os recursos a serem repassados a esses órgãos delegados. De todo modo a escolha do modelo, de *compartilhamento* ou de *não-compartilhamento*, cabe somente à autarquia federal dentro da sua liberdade pautada na conveniência e oportunidade.

511. Finalmente, o Inmetro, por meio de sua procuradoria, discorda da posição da equipe no sentido de considerar que, no momento da prorrogação de prazo dos convênios efetivada em novembro de 2017, a inclusão de cláusula indicando as dotações orçamentárias a serem utilizada para fazer frente às despesas (Cláusula Primeira, item 1.2) teria revogado tacitamente a regra do compartilhamento de receita. Tal visão ignora a expressão *compartilhamento de receita* presente no termo, bem como o percentual igualmente definido. Inclusive, como adiantamos, foi amplamente utilizada em benefício da visão de ambas as partes, mas agora, no momento em que se define a quem pertencem os recursos, a expressão parece ser ignorada.

512. Ademais a cláusula 16.1 citada, de fato, sempre constou dos ajustes celebrados pelo Inmetro, inclusive com os valores. No entanto os montantes assinalados eram fruto de planejamentos quadrienais que levavam em conta a projeção de arrecadação dos órgãos delegados, ao passo que as mudanças promovidas em 2017 e 2019 ignoram amplamente tal arrecadação, uma vez que se orientam apenas pelo orçamento a ser liberado pelo governo federal, desvinculando-se de tal compromisso com a arrecadação dos órgãos delegados por meio da Cláusula 1.2.

513. Considerando todo o exposto, entendemos que os argumentos alinhavamos pela autarquia são insuficientes para alterar o entendimento sustentado no relatório de auditoria em relação ao Achado III.1

514. Ademais, a autarquia também não trouxe obstáculos, críticas ou alternativas à proposta de encaminhamento apresentada pela equipe

### **ACHADO III.3. Prorrogação Irregular do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa RBMLQ-I/2013 e Deficiência no Processo de Prestação de Contas**

#### **Resumo da Manifestação do Gestor**

515. A autarquia, por meio da sua procuradoria, afirma que do ponto de vista jurídico, em relação à suposta irregularidade na prorrogação de prazo, o Parecer nº 00315/2019/PFE-INMETRO/PGF/AGU foi aprovado com ressalva pelo Chefe da PF/Inmetro. Ressalvando a possibilidade de prorrogações dos convênios atuais, previstas na legislação de regência, normativos e cláusula convenial, considerando ainda critérios de urgência, interesse público, conveniência, oportunidade e discricionariedade, inerentes ao administrador público, observando também o caráter de excepcionalidade no uso do instrumento de dilação. Dessa forma entende que não se verifica qualquer impedimento para as prorrogações excepcionais dos convênios, sendo necessário tão somente a motivação dos atos com a apresentação de justificativas técnicas, em homenagem aos normativas acima destacados.

#### **Análise**

516. O procurador da autarquia federal, nesta nova manifestação, parece discordar dele mesmo em razão de parecer anteriormente emitido quando da gestão anterior do Inmetro. De sorte que os argumentos que levaram ao nosso entendimento sobre a violação do art. 57, II e §

4º da Lei 8.666/93 permaneceram incólumes. As razões para tal violação foram devidamente moduladas na ocasião, inclusive quanto se cogitou realizar audiência da última presidência do Inmetro.

### **ACHADO III.5. Falta de Isonomia no Pagamento de Remunerações dos Servidores dos Ipems, Haja Vista as Discrepâncias dos Salários Pagos nos Estados, e Disparidade na Quantidade de Servidores**

#### **Resumo da manifestação do gestor**

517. O Inmetro, a partir de entendimento de sua procuradoria, questiona o fato de a equipe da SecexEstataisRJ considerar oportuno que o Inmetro pactue com os órgãos delegados da RBMLQ-I parâmetros mínimos de remuneração e de lotação de pessoal a serem observados no âmbito dessa rede, de modo a evitar as disparidades evidenciadas. A procuradoria defende que o Inmetro não pode estabelecer parâmetros mínimos remuneratórios para percepção por parte de servidores estaduais, mas apenas parâmetros máximos para o repasse de recursos pelo Inmetro no que se refere ao ressarcimento de parcelas da remuneração.

518. Lembra que, nos termos da Cláusula Oitava dos Convênios, o pessoal envolvido na execução de atividades que são objeto dos Convênios sujeita-se, integralmente, à legislação de pessoal do Estado ao qual se vincula a entidade pública conveniada. Assim a alteração da remuneração dos servidores estaduais somente poderia ser feita por leis estaduais, nos termos do art. 37, inc. X, da CF/88.

519. Assim, caso o órgão delegado decida pagar uma determinada parcela remuneratória considerada exorbitante pelo Inmetro, teria que custear a despesa exclusivamente com seus próprios recursos. Nesse sentido, já haveria manifestação da Profe através da NOTA JURÍDICA n. 00197/2018/PFEINMETRO/PGF/AGU (NUP: 52600.021003/2018-59).

520. Ressalta o fato de ao ser instituída uma vantagem por lei na esfera estadual em benefício do pessoal da entidade conveniente, não obriga, por si só, o Inmetro a transferir os recursos para o pagamento. Mesmo nessa hipótese, o Inmetro, enquanto concedente, pode e deve fazer uma análise crítica de proposta dos planos de trabalho e de aplicação apresentados pelo conveniente, inclusive do ponto de vista da economicidade, no que tange às despesas de pessoal.

#### **Análise**

521. Nesse ponto, a equipe de auditoria e a procuradoria defendem o mesmo entendimento. Ocorre que a procuradoria compreendeu a expressão 'parâmetros mínimos' não como parâmetro bastantes ou minimamente suficientes.

522. Nesse sentido é preciso ficar expresso que a equipe defendeu o estabelecimento de regras convenientes que estabeleçam aquilo que o Inmetro estaria disposto ou teria condições de repassar para fins de pagamento dos colaboradores dos órgãos delegados de modo a se garantir uniformidade de tratamento na RBMLQ-I. Por óbvio, não cabem ao Inmetro e ao TCU interferirem caso os entes desejem remunerar, as suas próprias expensas, os servidores dos Ipems com salários diferenciados.

### **ACHADO III.8. Ausência de unidade de auditoria interna em algumas das superintendências e autarquias estaduais da rede de metrologia legal**

#### **Resumo da Manifestação do Gestor**

523. Segundo o Inmetro de acordo com o artigo 104 do seu Regimento Interno do Inmetro, as Superintendências Regionais, nos Estados de Goiás e do Rio Grande do Sul, são unidades da Autarquia, sendo, portanto, atendidas pela Audin, como unidade de auditoria interna governamental. Ou seja, a Audin, ao realizar o seu planejamento anual inclui no Universo de Auditoria da Autarquia os objetos de auditoria que tangenciam as atividades realizadas também pelas Superintendências e os prioriza de acordo com riscos. Por tal motivo não haveria que se falar em criação de unidades de auditoria interna autônomas nessas Superintendências. Em vista disso, solicita que seja retificado o entendimento estabelecido pela

equipe de auditoria do TCU a esse respeito em seu Relatório Preliminar de Fiscalização do TCU nº 148/2019.

524. Além disso, a partir de 2020, a priorização desses trabalhos passou a ser feita de forma específica por meio de metodologia baseada em riscos relacionados com o objetivo da relação estabelecida entre o Inmetro e os Órgãos Delegados que compõem a RBMLQ-I.

525. Finalmente assevera que em relação aos órgãos delegados a decisão de criação de unidades de auditoria cabe apenas às Autoridades estaduais e municipais competentes, cabendo, assim, correção no Relatório Preliminar de Fiscalização também sobre esse ponto.

### **Análise**

526. Ao tratar da estrutura de controles internos do Governo Federal, a IN CGU nº 3/2017 explicita que a primeira linha de defesa contempla os controles primários, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução de atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio. A segunda linha de defesa estaria mais atrelada a conformidade e o gerenciamento de riscos e de controles. Finalmente a terceira linha seria uma última barreira, por esse motivo recai geralmente sobre a auditoria interna.

527. A superintendência do Inmetro no Rio Grande do Sul (SurrS), bem como a superintendência de Goiás (Surgo), de acordo com o Regimento Interno do Inmetro, Portaria MDIC nº 02 de 4/1/2017, tem como competência (art. 1º):

I Desempenhar as atribuições legais da Autarquia em suas respectivas circunscrições

II Atuar no apoio ao desenvolvimento das atividades delegadas à RBMLQ-I nas suas execuções orçamentárias e financeiras

528. Portanto, tal estrutura é híbrida: ao mesmo tempo em que desempenha regionalmente as atribuições legais da Autarquia, atua no apoio ao desenvolvimento das atividades delegadas à RBMLQ-I. Assim a configuração descrita, a nosso ver, deve ser refletida nos controles internos, pois as superintendências não são apenas órgãos desconcentrados do Inmetro, elas atuam como Ipems. Em vista disso, faz jus a uma estrutura de controle específica e local, uma vez que não é possível afirmar que a Audin concentraria todas essas atribuições, tendo em vista que atua precipuamente como última linha de defesa do Inmetro e da própria RBMLQ-I. Em razão disso, a proposta de encaminhamento foi no sentido de que tal ausência fosse considerada para efeito de avaliação de risco.

529. A mesma inteligência foi adotada em razão da ausência de estruturas de auditoria interna nos órgãos delegados. De modo a respeitar a autonomia que tais entidades dispõem em face do pacto federativo.

530. Em vista do exposto, não encontramos razões para alterar a proposta anteriormente endereçada ao Inmetro.

## **ACHADO III.9. Baixa Recuperação do Montante Inscrito em Dívida Ativa da União e Imprecisão sobre os Valores que Efetivamente Compõem a Dívida Ativa Inscrita**

### **Resumo manifestação do Gestor**

531. A procuradoria do Inmetro traz uma extensa manifestação em relação ao presente achado. Na essência a procuradoria anuiu com a maioria das propostas. Contudo discordou da conclusão da equipe quanto à baixa recuperação de créditos tributários relativos à Dívida Ativa, inclusive trazendo gráficos e números ilustrativos.

532. A procuradoria do Inmetro também apresentou as seguintes sugestões:

‘Quanto à terceira proposta dar ciência ao Inmetro que o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro estado onde os devedores detêm seus domicílios, já próximos da prescrição, acarreta em inefetividade da cobrança e,



consequentemente, em perda de arrecadação, ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, a procuradoria entende a necessidade de encaminhamento de todos dos créditos vencidos há mais de 120 (cento e vinte) dias, a contar da constituição definitiva para o órgão competente da PGF (ENAC), nos termos do art. 5º do Decreto nº 9.194/2017, para que este promova a inscrição em dívida ativa e adote procedimentos de cobrança extrajudicial e/ou judicial.’

#### **Análise**

533. Nesse sentido importa ressaltar que as conclusões da equipe de auditoria foram lastreadas por relatórios e conclusões da própria autarquia, a exemplo do Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 18/9/2018 e do Relatório extraído do SGI-Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa - Competência: 12/2019, CFI5010 - 8.1.2.3.1 e (peças 103 e 112). De todo modo, é possível que a baixa recuperação detectada seja fruto da deficiente contabilização de tais créditos, motivo pelo qual realizamos ajustes no relatório.

534. Em vista do exposto acolhemos as propostas da procuradoria em relação ao ACHADO III.9, a qual acarretou dentre outras a mudança do título do achado para Imprecisão sobre os valores que efetivamente compõem a Dívida Ativa Inscrita acarretando dúvidas sobre a eficiência na recuperação do montante inscrito em Dívida Ativa da União, bem como em duas propostas de encaminhamento (IV ‘c’ e VI ‘c’).

### **ACHADO III.12. Deficiências na Operacionalização dos Laboratórios- Inmetro**

#### **Resumo da Manifestação do Gestor**

535. Em relação ao Achado III.9 a Diretoria de Metrologia Científica e Tecnologia – Dimci fez as seguintes observações:

a) A Diretoria de Metrologia Científica e Tecnologia (Dimci) é encontrada no item III., III.12 sob o título – Deficiências na operacionalização dos laboratórios - Inmetro nas páginas 84, 85 e 86 do referido Relatório, sob os números 431 a 443. As considerações constantes no referido Relatório foram obtidas da planilha encaminhada pela Dimci (0471063) através do Ofício 83/2019/Dimci-Inmetro (0471022).

b) No Relatório, item 431, são apontados 37 laboratórios na Dimci. No entanto, na planilha enviada junto com o ofício 83/2019/Dimci-Inmetro, constam apenas 28 laboratórios.

c) Na análise realizada no Relatório os Nomes: Dinam, Diavi, Diele, Dimec, Dimqt, Diopt e Dmtic foram considerados como laboratórios. Na realidade e o nome das Divisões de Metrologia, onde estão inseridos os laboratórios. Os nomes indicam: Dinam – Divisão de Metrologia em Dinâmica de Fluidos, Diavi – Divisão de Metrologia em Acústica e Vibrações, Diele – Divisão de Metrologia Elétrica, Dimec – Divisão de Metrologia Mecânica, Dimqt – Divisão de Metrologia Química e Térmica, Diopt – Divisão de Metrologia Ótica, Dmtic – Divisão de Metrologia em Tecnologia da Informação e Comunicação. Assim o item 439. do Relatório fica sem efeito, assim como o item 440. Na penúltima linha da tabela: ‘7 laboratórios sem informação do Inmetro’.

d) Dos 28 laboratórios, 21 laboratórios prestam serviços aos IPEMs, direta ou indiretamente, com impacto nas atividades da RMBLQ-I. Os 3 laboratórios da Dmtic, o Laint (laboratório da Diopt) e o Lamas (laboratório da Dimec). Os 21 laboratórios representam 75% dos laboratórios da Dimci tem impacto nas atividades da RMBLQ-I.

e) Os 4 laboratórios da Diavi, 1 laboratório da Dimec, 1 laboratório da Diopt e 1 laboratório da Dimqt não impactam na Rede. Atuam, no entanto, fortemente no setor produtivo – indústria e serviços.

#### **Análise**

536. A quantidade total de 37 laboratório foi informada em documento anexado pela própria autarquia por ocasião dos trabalhos de campo. De todo modo, as observações ora trazidas pela Dimci foram incorporadas pela equipe de auditoria na versão final do relatório em prol da verdade material.

## VI. CONCLUSÃO

537. As conclusões às quais se chega com a presente auditoria confirmam a preocupação com a necessidade de uma atuação mais abrangente por parte dos órgãos de controle sobre as ações do Inmetro na RBMLQ-I, uma vez que praticamente em todas as questões de auditoria foram observados achados, à exceção da Questão 4.

### **Questão 1. Quais os pontos críticos da delegação de competência, especialmente quanto à (ao): adequação do instrumento de convênio, natureza jurídica, análise das prestações de contas, repasses, estruturas de apoio?**

538. A Indefinição quanto à Natureza Jurídica do Convênio do Inmetro com a RBMLQ-I traz uma série de incertezas aos órgãos delegados, desde a indefinição quanto a própria origem dos recursos: se federal ou do próprio órgão delegado, trazendo reflexos diversos, inclusive aos órgãos de controle, até ao próprio valor que deveria ser garantido aos Ipems por parte do Inmetro.

539. Foi constatado uma redução significativa das fiscalizações no País, especialmente no interior das unidades federativas, com possibilidade real de paralisação ou mesmo fechamento dos Ipems em 2020, dada a imprevisibilidade e a insuficiência dos repasses, especialmente em face dos limites orçamentários do aludido exercício (R\$ 374.125.255). É certo também que esse cenário deve ser afetado e, portanto, revisto em face da pandemia da covid-19.

540. Um ponto crítico significativo consiste na imprecisão considerável sobre os valores que efetivamente compõem a Dívida Ativa Inscrita, de modo que tal fato suscita dúvidas quanto a eficiência na recuperação dos valores inscritos em Dívida Ativa da União, que, à luz da deficiente contabilização, atinge perdas de 93%.

541. Ainda em relação ao convênio, a antiga administração do Inmetro prorrogou indevidamente o convênio de Cooperação Técnica e Administrativa com a rede celebrado em 2013, alcançando a marca de 85 meses e ultrapassando os limites previstos na legislação pátria.

542. O processo de prestação de contas dos convênios do Inmetro não garante a segurança de que os documentos ali presentes preencham requisitos como o da autenticidade, no qual se afiança que a informação ali prestada não tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; ou mesmo da integridade, quando existe a confiança de que a informação apresentada não foi modificada na origem, no trânsito ou no destino. Tal fato tem como agravante a constatação de que o convênio vige desde 2013, tendo sido prorrogado para além do limite legal, e, portanto, não há prestações de contas definitivamente encerradas pelos órgãos delegados e definitivamente aprovadas pelo órgão central, o que poderá ensejar questionamentos quanto à prescrição de eventuais pretensões punitivas e ressarcitórias em face dos valores repassados.

543. Identificou-se, no trabalho, a necessidade de se estabelecer critérios menos voláteis e mais transparentes para distribuição dos recursos à RBMLQ-I. Inclusive é sugerido que essas distribuições sejam mais consensuais, de modo que se ouça efetivamente os órgãos delegados, os quais historicamente realizam a metrologia legal e a avaliação de conformidade no País.

544. No tocante à estrutura, destaque-se que a situação dos laboratórios do Inmetro que atendem à RBMLQ-I também preocupa, pois dos 21 laboratórios da Dimci que apresentam algum grau de comprometimento em termos operacionais, 15, ou seja, 71% destes prestam suporte ao funcionamento da RBMLQ-I, impactando o atendimento dos serviços prestados pelos Ipems.

**Questão 2. Há estabelecimento de metas para os Ipems assim como convergência com os objetivos gerais e setoriais do INMETRO, bem como o correspondente acompanhamento dos resultados?**

545. Nesse ponto reina à ausência de uniformidade em relação a indicadores de desempenho efetivamente utilizados pelos órgãos delegados, uma vez que utilizam diferentes indicadores, com diferentes amplitudes, sendo todos quantitativos. Alguns Ipems sequer utilizam indicadores.

546. Frise-se que com exceção de um único caso do Ipem-PB, todos os delegados que integram a RBMLQ-I não apresentaram indicadores de produtividade. De todo modo, não há como aferir se o indicador de produtividade apresentado por este Ipem guarda observância aos critérios contidos no Manual de Indicador de Produtividade ou se decorre de ato deliberado do Ipem selecioná-lo.

**Questão 3. Há uniformidade na aplicação das normas de pessoal, especialmente no que diz respeito à remuneração?**

547. No curso do trabalho foi constatado a falta de isonomia no pagamento de remunerações dos servidores dos Ipems, haja vista as discrepâncias expressivas nos salários pagos nos estados, e disparidade na quantidade de servidores, apesar desses colaboradores realizarem as mesmas atividades. De igual modo, foi evidenciada a falta de uniformidade na aplicação de tabelas distintas para pagamento de diárias nacionais aos servidores da rede de metrologia nos estados, em que pese a boa prática identificada consubstanciada na definição de parâmetros mínimos por parte do Inmetro para esse tipo de despesa.

**Questão 4. Há evidências de tratamento diferenciado aos Estados de Goiás e Rio Grande do Sul ou irregularidade em face da criação das Superintendências do Inmetro apenas nessas unidades federativas?**

548. Como foi afirmado no início, não foram identificadas evidências que apontem para esse fato descrito na questão.

**Questão 5. Qual o nível de Governança do Inmetro e da Rede de Metrologia, especialmente quanto à transparência de informações, existência de auditoria interna, processo de apuração de responsabilidades, ouvidoria?**

549. Constatou-se pouca ou quase nenhuma transparência à sociedade sobre o que acontece com os recursos repassados via convênio à RBMLQ-I. Primeiro porque os sites dos órgãos delegados são pobres de informação, segundo porque vigora o entendimento de que os convênios da RBMLQ-I não devem ser inseridos no Siconv.

550. Este diagnóstico foi submetido ao escrutínio do dirigente do Inmetro a fim de que tivesse a oportunidade de avaliar e contribuir para construção de soluções conjuntas e factíveis. As propostas de encaminhamento a seguir alvitradas incluem determinações, recomendações e ciências. São estas as medidas essenciais ao alcance do melhor resultado deste trabalho. Ademais, os assuntos contidos nas propostas de mérito não prejudicam as análises preliminares, uma vez que se tratam de pontos independentes.

## **VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

551. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

D) Considerar atendida a recomendação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016 – TCU – 2ª Câmara e firmar entendimento sobre a competência plena de fiscalização pelo TCU, à luz do disposto no art. 70, § único da Constituição Federal c/c art. 5º da Lei 8.443/1992, em relação aos bens de capital adquiridos pelos órgãos delegados pelo Inmetro no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) no bojo de específica delegação de competência para ordenar despesa devidamente estabelecida no termo próprio de parceria, porquanto compõem o acervo patrimonial da referida Rede na medida em que necessários ao adequado funcionamento das atividades de metrologia legal no País, cujo regime encontra-se no feixe de competências privativas

da União, nos termos do art. 22, inciso VI, da Constituição Federal, e cuja execução, coordenação e supervisão, consoante art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, compete originariamente ao Inmetro; (Achado III.1).

II) **Determinar** ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

- a) no prazo de 180 dias, promova os ajustes necessários na redação dos termos de parceria firmados com os órgãos delegados no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) à luz do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei 9.933/99, uma vez que a manutenção de cláusulas de compartilhamento de receita conjuntamente com outras de dotação específica independente da arrecadação, a exemplo das instituídas no 2º Termo Aditivo do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa 007/2013 firmado entre o Inmetro e a Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (AEMS), promove indefinição quanto ao regime jurídico dessa relação, prejudicando o bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, além de caracterizar má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99. (Achado III.1);
- b) no prazo de 90 dias, firme novo pacto com os órgãos delegados da RBMLQ-I, a fim de conferir segurança jurídica a essa relação, em prol do bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, uma vez que a vigência das atuais avenças para além dos limites legais caracteriza má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99 e art. 57, II e § 4º da Lei 8.666/93; (Achado III.3);
- c) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente as medidas alvitradas na Nota Técnica – Aprimoramento do Sistema SGI para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a RBMLQ-I, a fim de tornar seu processo de prestação de contas organizado, confiável, transparente e tempestivo; de modo a concluir o exame de processos em atraso, bem como impedir, por exemplo, alteração do plano de trabalho e de aplicação após examinados pelo Serviço de Contabilidade (Secon/Inmetro); alteração da conciliação bancária a qualquer tempo; retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado, tendo em vista que a situação atual viola o preconizado no art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200/67, na Cláusula 9ª do Termo de Convênio celebrados em 2013 com RBMLQ-I e no art. 1º, § 1º, inciso XII, do Decreto nº 6.170/2007. (Achado III.3);
- d) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente junto à RBMLQ-I o funcionamento de todos os sítios eletrônicos nos estados, contendo, ao menos, as seguintes informações, em atendimento ao disposto no art. 6º, incisos I, II e III, c/c art. 8º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação): a) dados institucionais contendo registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de convênios e transferências; c) registro das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; f) serviço de informação ao cidadão, contendo respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (Achado III.7);
- e) no prazo de 180 dias, promova à baixa de créditos prescritos da RBMLQ-I no Sistema SGI, em atendimento ao contido no Despacho 536/2018/Secon Couadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018 c/c art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010; (Achado III.9);

- f) no prazo de 90 dias, ajuste os registros contábeis da Dívida Ativa da RBMLQ-I no Sistema SGI de modo que observe a nomenclatura estabelecida na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional – STN 564, de 27/10/2004, que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, tais como informações por ‘lote de evento’: curto prazo, longo prazo, tributário e não tributário; (Achado III.9).

III) **Recomendar** ao Inmetro e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, à luz do princípio da continuidade da atividade administrativa, do caput do art. 37 da CF e o art. 3º, incisos I e II da Lei 9.933/99, que adotem, em conjunto, planejamento, regular e suficiente, para atender as necessidades orçamentárias e financeiras da prestação da atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) a fim de mantê-la em funcionamento, garantindo de fato a saúde e segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e efetivamente proporcionando um ambiente justo e leal de concorrência. (Achado III.2).

IV) **Recomendar** ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

- a) em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/67 e art. 3º, II, da Lei 9.933/99 que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos decorrentes da arrecadação pelo exercício das atividades de metrologia legal no âmbito da RBMLQ-I, preferencialmente atrelados ao atingimento de resultados previamente pactuados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados (Achado III.4);
- b) sob a égide do princípio federativo e da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, que pactue com os órgãos delegados da RBMLQ-I parâmetros de remuneração e de lotação de pessoal a serem observados no âmbito dessa rede e os insira nos respetivos termos de parceria tal como já ocorre em relação ao pagamento de diárias de viagem, em prol de uma melhor alocação dos recursos captados e, ao mesmo tempo, do funcionamento mais eficiente da Rede de Metrologia Legal Brasileira, de modo a evitar disparidades que deturpem a sua própria organicidade e que a impeça de atuar orientada por uma lógica associativa, representando um conjunto de participantes autônomos que unem ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados. (Achado III.5);
- c) implemente, no Sistema SGI, a funcionalidade para cancelar débitos quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00, ou quando os saldos de parcelamentos concedidos pelo Inmetro cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação, hipóteses referidas nos incs. I e II do art. 9º do Decreto nº 9.194/2017; (Achado III.9);
- d) efetivamente implemente indicadores de produtividade para medir e acompanhar o desempenho da RBMLQ-I, exigindo de todos os órgãos delegados dessa rede o envio rotineiro dos dados necessários para sua elaboração, dando continuidade a iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), para melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99; (Achado III.10);
- e) a exemplo do que já fizera em relação à implementação de indicadores de produtividade previstos em iniciativas como a proposta metodológica que deu origem



ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), também o faça em relação à elaboração de cesta comum de indicadores de desempenho que permitam mensurar outras dimensões do desempenho da RBMLQ-I, visando a melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3, inciso V, da Lei 9.933/99; (Achado III.11);

- f) no exercício de sua competência de coordenador e supervisor estabelecida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99, identifique e defina, anualmente e conjuntamente com cada um dos órgãos delegados que compõem a RBMLQ-I, as atividades de metrologia legal necessárias e suficientes, segundo planejamento próprio, ao adequado funcionamento da rede, definindo a partir delas as respectivas metas que comporão a Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I; (Achado III.13);

V) **Dar ciência** ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que o contingenciamento linear de recursos da RBMLQ-I pode comprometer as ações de metrologia e avaliação de conformidade no país no âmbito da RBMLQ-I, a exemplo das fiscalizações no interior das unidades federativas que experimentou drástica redução no exercício de 2019, com prejuízo ao princípio da continuidade da atividade administrativa e ao exercício da competência do Inmetro insculpida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99, bem assim ao disposto no art. 1º dessa mesma lei. (Achado III.2).

VI) **Dar Ciência** ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, sobre:

- a) o aumento substancial na concessão de diárias e passagens aéreas internacionais na autarquia, em períodos de severas restrições orçamentárias, como a que foi imposta pelo Governo Federal por meio da Portaria 424-2019 do Ministério da Economia à Administração Pública, especialmente à RBMLQ-I com prejuízo de suas atividades, não se coaduna com o princípio da moralidade e eficiência insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. (Achado III.6);
- b) a ausência de implementação de unidade de auditoria interna em órgãos da RBMLQ-I sediados nos estados, de modo que, dentre outros aspectos, passe a considerar esse fator no planejamento da realização de atividades anuais de auditoria interna governamental em todas as suas superintendências e autarquias estaduais, a fim de alinhar sua atuação para a melhoria da gestão de riscos e minimização dos efeitos de erros e fraudes nessas unidades, no exercício do seu papel de coordenador e supervisor das atividades de metrologia legal no País, em acordo com o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.(Achado III.8);
- c) o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro estado onde os devedores detêm seus domicílios ou mesmo o encaminhamento tardio de processos de cobrança, em momento posterior ao prazo estabelecido na Portaria PGF nº 569/2017, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, ao órgão da PGF (Equipe Nacional de Cobrança - ENAC) competente para inscrição em dívida ativa e cobrança cobrança extrajudicial ou judicial, pode acarretar inefetividade da cobrança e, conseqüentemente, em perda de arrecadação; ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem assim o art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99;
- d) sobre as deficiências e restrições de operacionalização encontradas nos laboratórios que atendem à RBMLQ-I mesmo se comparados com os demais laboratórios do Inmetro, em prejuízo do adequado funcionamento dessa mesma rede, o que viola o

princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99; (Achado III.12).

VII) **Sugerir**, ainda, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações acima.

VIII) **Dar ciência** do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia e finalmente ao Inmetro, o qual adicionalmente poderá repassar cópia a todos os integrantes da RBMLQ-I.” (grifos do original).

3. Considerando a inexistência de norma regulamentadora dos convênios Inmetro/RBMLQ-I e as controversas cláusulas referentes à gestão de pessoal, ao custeio de salários, benefícios e gratificações de servidores e empregados públicos dos entes convenentes, com vistas à obtenção de esclarecimentos adicionais à auditoria, determinei, por meio de despacho à peça 161, a realização das seguintes oitavas:

“I. do Inmetro, para que se manifeste acerca das medidas, internas e externas, adotadas com vistas a garantir amparo normativo claro e incontroverso à continuação da celebração dos convênios com órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, para o custeio das despesas com as atividades de metrologia e certificação da conformidade de produtos, inclusive pagamento de pessoal; e

II. da Secretaria de Gestão (Seges), da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) todas do Ministério da Economia para que se manifestem, conjuntamente, acerca das medidas adotadas para regulamentar normativamente as transferências do Inmetro aos órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, em face das transferências de recursos federais destinadas, inclusive, para o pagamento de pessoal de órgãos e entidades estaduais e municipais.”

4. Na sequência, reproduzo a instrução da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), que registrou as análises das respostas às oitavas complementares e as novas propostas de encaminhamento<sup>2</sup>:

#### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com objetivo principal de avaliar sua atuação junto à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I). O trabalho teve natureza de Auditoria Integrada (conformidade com aspectos operacionais) e foi autorizada mediante despacho de 6/6/2019, proferido no âmbito do TC 010.987/2019-3 pelo Ministro-Relator daqueles autos, Bruno Dantas (peça 4 do TC 010.987/2019-3).

#### HISTÓRICO

2. A auditoria foi realizada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), entre agosto/2019 e abril/2020, e abrangeu os atos administrativos praticados e as aplicações de recursos no período de 1º/1/2015 a 31/12/2019.

3. Como resultado dos trabalhos foi produzido o relatório de auditoria à peça 156 dos autos, no qual foram descritos doze achados de auditoria que levaram à formulação de diversas propostas (peça 156, p. 107-111): considerar atendida a recomendação efetuada no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes; firmar entendimento quanto à competência do TCU para a fiscalização em relação aos bens de capital adquiridos pela RBMLQ-I com base na delegação de competência conferida pelo Inmetro; e a expedição de

---

<sup>2</sup> Peça 189.

determinações, recomendações e ciências ao Inmetro, à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia e à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

4. Por meio de despacho de 22/2/2021 (peça 161), o Exmo. Ministro-Relator, Weder de Oliveira, entendeu necessário, previamente, a realização de oitivas em função do descrito no ‘achado III.1’ do relatório de auditoria. As oitivas autorizadas foram direcionadas ao Inmetro e às seguintes unidades do Ministério da Economia: Secretaria de Gestão (Seges), Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

5. Em atendimento às oitivas realizadas foram juntadas aos autos as manifestações da Subsecretaria de Supervisão e Controle do Ministério da Economia (peças 177 e 178), da STN (peças 179-180 e 186), da Seges (peças 181-183), da SOF (peças 184-185) e do Inmetro, por meio de sua Procuradoria Federal Especializada (peça 187).

#### EXAME TÉCNICO

##### i) contextualização

6. De acordo com os arts. 1º e 3º, inciso III, da Lei 9.933, de 20/12/1999, o Inmetro possui a competência para expedir atos normativos e regulamentos técnicos nos campos da Metrologia e da Avaliação da Conformidade de produtos, de processos e de serviços, bem como exercer o poder de polícia administrativa.

7. Os arts. 3º, inciso V e § 1º, e 4º, do citado normativo, preveem, ainda, que suas competências podem ser delegadas e que para a execução, coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade, o Inmetro pode celebrar com entidades congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, convênios, termos de cooperação, termos de parceria e outros instrumentos.

8. Nesse sentido, o Inmetro delega o exercício da metrologia legal e da avaliação da conformidade à RBMLQ-I, a qual é composta por 26 órgãos (peça 156, p. 6 e 10): 23 da estrutura dos governos estaduais e um de município que se tratam, essencialmente, de Institutos de Pesos e Medidas (Ipems); e, duas superintendências regionais do Inmetro nos estados de Goiás e Rio Grande do Sul (Surgo e SURRS).

9. Para a delegação de suas competências aos órgãos e entidades que integram a RBMLQ-I, o Inmetro celebra convênios prevendo o compartilhamento de receitas oriundas às atividades empreendidas pela autarquia, as quais compreendem a taxa de serviços metrológicos decorrente do exercício do poder de polícia administrativa, prevista no art. 11, § 1º, da Lei 9.933/1999, e de eventuais multas aplicadas a infratores (peça 156, p. 21).

10. Apontou-se no relatório de auditoria que houve alteração no entendimento do TCU acerca dessa relação do Inmetro com a RBMLQ-I (peça 156, p. 16-17). Anteriormente, os recursos repassados pela autarquia aos órgãos delegados da RBMLQ-I eram entendidos pelo Tribunal como federais e a relação entre eles como tipicamente convenial (Acórdãos 1.499/2009-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; 816/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Raimundo Carreiro; 2.329/2014-TCU-1ª Câmara, rel. José Múcio Monteiro). Defendia-se, à época, que os termos dos convênios firmados entre o Inmetro e a RBMLQ-I estabeleciam restrições de forma e qualidade às despesas dos órgãos delegados, conferindo competência à autarquia para fiscalizar a aplicação desses recursos (peça 156, p. 16).

11. A partir do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes, houve alteração da jurisprudência, passando o Tribunal a adotar o entendimento de que os repasses do Inmetro à RBMLQ-I se consubstanciavam em meras contraprestações pelos serviços executados, o que afastaria a competência para a fiscalização tradicional da aplicação dos recursos geridos pelos órgãos delegados, exceto quanto à análise finalística (peça 156, p. 16). Assim, nos termos do item 1.7.1 do citado acórdão, recomendou-se à Segex que:

(...) considere as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação decorrente da operação desenvolvida pelos “parceiros regionais” enquanto agentes delegados do Inmetro, caracteriza uma relação de pagamento, com o Instituto Nacional a remunerar o parceiro local pela prestação de serviços desempenhados no interesse do Inmetro, com consequências para a extensão do controle possível de ser desempenhado pelo Inmetro na gestão interna destes “parceiros regionais”.

12. Ao revisitar o tema, a equipe de auditoria formulou a seguinte questão (peça 156, p. 12):

Questão 1. Quais os pontos críticos da delegação e desconcentração (Inmetro/Superintendências e os órgãos delegados-Ipem), especialmente quanto à (ao): adequação do instrumento de convênio, isonomia no tratamento dos órgãos delegados, análise das prestações de contas, estoques de PCs, procedimentos de apuração de responsabilidades, repasses, grau de ingerência no Ipem, estabelecimento dos valores das taxas de serviços das atividades delegadas?

13. As respostas foram registradas, primordialmente, no ‘achado III.1’ do relatório, intitulado “Indefinição quanto à Natureza Jurídica do Convênio Inmetro e RBMLQ-I” (peça 156, p. 16-25). Nesse item, a equipe de auditoria defendeu que alterações promovidas nos termos de convênios, ocorridas nos últimos anos, deveriam gerar a mudança na posição atual do Tribunal (Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes).

14. Um primeiro obstáculo apontado pela equipe de auditoria ao entendimento do TCU seria o tratamento jurídico das despesas de capital, as quais são mencionadas nos termos de convênio da seguinte forma (peça 55, p. 5):

2.8 – Delegar competência, através de Portaria específica do Presidente do Inmetro, ao Dirigente Máximo do Órgão Executor, para realizar despesas de capital em nome do Inmetro, para exercer o encargo de Ordenador de Despesas a serem financiadas com recursos repassados pelo Inmetro e para promover alienação de materiais permanentes inservíveis, obsoletos e sucateados sob sua posse, no âmbito do seu Estado.

15. A equipe de auditoria entendeu que, nos termos do convênio ora reproduzidos, os órgãos delegados realizam despesas em nome do Inmetro com fundamento na lógica associativa exigida para a constituição de uma “rede”, que pressupõe uma visão colaborativa e redistributiva, em contraposição a instituições independentes com demasiada autonomia financeira (peça 156, p. 18). Registrou-se que (peça 156, p. 18-19):

77. De fato, os Ipems existem para realizar a metrologia legal e o controle da conformidade. Assim, os bens adquiridos, em tese, não se prestariam para outras finalidades, a exemplo de equipamentos metrológicos para as fiscalizações, podendo ser perfeitamente manejado de um órgão delegado para outro.

78. A ingerência do Inmetro na administração desses órgãos parece ir além do simples controle das despesas efetuadas com os recursos oriundos dos convênios. O Inmetro atua no Planejamento Estratégico, no Planejamento e na Execução Orçamentária, no treinamento e no desenvolvimento, na elaboração de editais de licitação e de acompanhamento de obras de engenharia, na elaboração de editais de concursos e no acompanhamento do processo de contratação dos órgãos delegados.

16. A equipe de auditoria assinalou que o dispositivo do convênio quanto às despesas de capital busca garantir ao Inmetro os equipamentos, bens imóveis e móveis em uma eventual revogação da competência do órgão delegado ou mesmo diante da transferência de bens para outros órgãos delegados da rede (peça 165, p. 22). Defendeu-se, assim, que o entendimento do Acórdão 3.538/2016-TCU-Plenário não deveria alcançar as despesas de capital, uma vez que realizadas em nome do Inmetro e, portanto, da União, aumentando o patrimônio da autarquia (peça 165, p. 22).

17. Outro argumento exposto no relatório de auditoria é a existência de interesse recíproco entre o Inmetro e os órgãos delegados, o que se coaduna com a característica mais marcante do instrumento “convênio”, não se vislumbrando na relação uma finalidade meramente satisfativa/lucrativa no recebimento de recursos pelos Ipems, o que é típico dos contratos (peça 156, p. 19).

18. Por outro lado, registrou-se que as principais legislações atinentes às transferências voluntárias por meio de convênios afastam suas incidências sobre as avenças que tratam de delegação de competência com o compartilhamento de receita, como é o caso dos instrumentos celebrados pelo Inmetro com a RBMLQ-I (peça 156, p. 20). A Portaria Interministerial ME/CGU 424, de 30/12/2016, dispõe o seguinte:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I – aos instrumentos:

(...)

b) que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada.

19. Isso afastaria a tese de que a relação do Inmetro com os órgãos delegados deveria ser tratada como convencional à luz dos normativos que regem as transferências voluntárias.

20. No entanto, a equipe de auditoria relatou que, com o advento do 2º termo aditivo ao convênio inaugural firmado entre o Inmetro e a Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (replicado aos demais instrumentos firmados com os órgãos delegados), em 30/11/2017, houve a extinção da ideia de compartilhamento de receita, uma vez que foi estabelecido um valor exato de transferência de recursos: R\$ 34.920.677,39 (peça 156, p. 23, e peça 55). Registrou-se que a previsão de compartilhamento de receita fora mantida nos termos dos convênios; porém, com o objetivo de manter o viés arrecadatório e como parâmetro para a divisão proporcional dos recursos do orçamento entre os Ipems (peça 156, p. 23).

21. Com apoio nessa alteração promovida nos termos dos convênios, defendeu-se, no relatório de auditoria, a necessidade de mudança de entendimento do TCU quanto a sua competência para a fiscalização dos recursos (peça 156, p. 23-24):

104. Logo, em que pese a manutenção das cláusulas que versam sobre compartilhamento de receita, a nova prescrição firmada no aditivo, a nosso ver, tem o condão de alterar a competência deste TCU (...), uma vez que a repartição deixou de existir. Em outras palavras, ao declarar que as despesas do convênio ocorrerão à conta das dotações orçamentárias do Inmetro (...), o delegante afirma que independentemente da arrecadação dos delegados o valor repassado já está pré-estabelecido. (...)

105. Em vista disso, o termo de convênio tornou-se uma grande colcha de retalhos: (i) compartilhamento de receita mantido na Cláusula 2ª do termo aditivo (item 2.1) e (ii) dotação específica independente da arrecadação na Cláusula 1ª no mesmo aditivo (item 1.2). Em semelhantes hipóteses de antinomia, a solução para o conflito das normas deve partir do critério cronológico (...). De modo que deveria prosperar a revogação tácita do compartilhamento. A nosso ver, a cláusula poderia restabelecer a competência plena do TCU nos termos do art. 70, § único, da Constituição, não apenas das despesas com investimentos, para fiscalização dos repasses realizados pelo Inmetro aos Ipems a partir do seu advento em 30/11/2017 até que sobreviesse novo convênio restabelecendo o compartilhamento pleno de receita. (...)

(...)

107. Em suma, entendemos que a ideia de compartilhamento de receita contida no convênio inaugural da RBMLQ-I em 2013 foi rompida com o advento do Termo aditivo de 30/11/2017. Vale dizer, esta norma suscitaria a revogação da cláusula de Compartilhamento de Receita vigente até então alterando a natureza do recurso, nos moldes de um convênio clássico.



Ainda que o Inmetro continuasse estimulando os Ipems a insistirem na lógica arrecadatória a fim de manter o sistema de metrologia superavitário.

22. Ao fim, foram efetuadas as seguintes propostas de encaminhamento quanto ao Achado III.1 no relatório de auditoria (peça 156, p. 24-25):

104. Considerar atendida a recomendação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016 – TCU – 2ª Câmara e firmar entendimento sobre a competência plena de fiscalização pelo TCU, à luz do disposto no art. 70, § único da Constituição Federal c/c art. 5º da Lei 8.443/1992, em relação aos bens de capital adquiridos pelos órgãos delegados pelo Inmetro no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) no bojo de específica delegação de competência para ordenar despesa devidamente estabelecida no termo próprio de parceria, porquanto compõem o acervo patrimonial da referida Rede na medida em que necessários ao adequado funcionamento das atividades de metrologia legal no País, cujo regime encontra-se no feixe de competências privativas da União, nos termos do art. 22, inciso VI, da Constituição Federal, e cuja execução, coordenação e supervisão, consoante art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, compete originariamente ao Inmetro;

105. Determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, promova os ajustes necessários na redação dos termos de parceria firmados com os órgãos delegados no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) à luz do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei 9.933/99, uma vez que a manutenção de cláusulas de compartilhamento de receita conjuntamente com outras de dotação específica independente da arrecadação, a exemplo das instituídas no 2º Termo Aditivo do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa 007/2013 firmado entre o Inmetro e a Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (AEMS), promove indefinição quanto ao regime jurídico dessa relação, prejudicando o bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, além de caracterizar má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.

23. Com relação a essa discussão exposta no relatório de auditoria, o Ministro-Relator, Weder de Oliveira, por meio de despacho, efetuou as seguintes ponderações (peça 161, p. 2):

6. Os recursos arrecadados pela RBMLQ-I têm como fato gerador a cobrança de taxas federais pelo exercício do poder de polícia administrativa de competência do Inmetro, instituídas pela Lei 9.399/1999. Nessa vertente, não há dúvida que as receitas arrecadadas pelos serviços prestados de metrologia legal e avaliação da conformidade dos produtos são recursos federais, quer sejam oriundos de atuação direta do Inmetro, ou de forma descentralizada pelos Ipems.

7. Ocorre que os ajustes celebrados entre o Inmetro e os Ipems estabelecem cláusulas de repartições de obrigações e de receitas para execução dessas atividades, as quais, friso, são da competência da União. Na prática, há contraprestação financeira pelos serviços realizados ou ressarcimento do Inmetro às despesas incorridas pelos Ipems, conforme planos de trabalhos e de aplicação pactuados.

24. De acordo com o Ministro-Relator, esse entendimento gera implicações quanto à abrangência do controle governamental federal sobre a organização e gestão dos órgãos e entidades delegados, bem como sobre a aplicação dos recursos por esses (peça 161, p. 3):

8. Nesse contexto, apresentam-se controversas as cláusulas contidas nos ajustes a respeito da gestão (fixação de valores máximos e mínimos) e do custeio de salários, benefícios e gratificações (funções, diárias, vale-alimentação, bônus de desempenho, etc.) de servidores ou empregados dos entes convenentes pagos com os recursos federais transferidos por meio dos convênios RBMLQ-I. Mais controversas ainda são as competências do Inmetro para indicar dirigentes e ordenadores de despesa dos Ipems.

25. Ao expor que há certas características dos convênios celebrados pelo Inmetro com a RBMLQ-I que não se coadunam com as de instrumentos direcionados à modalidade de “transferência voluntária”, o Ministro-Relator assinalou que (peça 161, p. 3):

16. Verifica-se, portanto, que os convênios da RBMLQ-I não se enquadram como transferências voluntárias regulamentadas, entre outras, pelo Decreto 6.170/2007 e PI 424/2016, com alterações posteriores.

17. Nesse quadro, e por ausência de normas regulamentadoras específicas, os convênios da RBMLQ-I acabam se revestindo com características de decreto ou portaria interministerial.

18. Dado o grau de dependência dos Ipems e a natureza continuada das atividades a eles delegadas e desempenhadas em nome do Inmetro, os convênios de cooperação técnica, administrativa e financeira Inmetro/RBMLQ-I têm se caracterizado como ajustes sui generis, pois não se amoldam à legislação sobre transferências da União a outros entes da federação.

26. Ante essas considerações, ora resumidas, e na busca de soluções administrativas, jurídicas, orçamentárias e financeiras para fundamentar a relação entre o Inmetro e os Ipems, especialmente quanto às despesas de pessoal de servidores ou empregados públicos de outros entes da federação, o Ministro-Relator determinou a realização de oitivas nos seguintes termos (peça 161, p. 4):

I. do Inmetro, para que se manifeste acerca das medidas, internas e externas, adotadas com vistas a garantir amparo normativo claro e incontroverso à continuação da celebração dos convênios com órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, para o custeio das despesas com as atividades de metrologia e certificação da conformidade de produtos, inclusive pagamento de pessoal; e

II. da Secretaria de Gestão (Seges), da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) todas do Ministério da Economia para que se manifestem, conjuntamente, acerca das medidas adotadas para regulamentar normativamente as transferências do Inmetro aos órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, em face das transferências de recursos federais destinadas, inclusive, para o pagamento de pessoal de órgãos e entidades estaduais e municipais.

ii) manifestações às oitivas realizadas nos autos

ii.1) Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia (ME) (peças 177 e 178)

27. Por meio da Nota Informativa 6767, de 10/3/2021, a Subsecretaria de Supervisão e Controle (Supe) afirmou ser a unidade responsável pela supervisão de unidades vinculadas à Sepec/ME, como é o caso do Inmetro, com base no art. 106-A, inciso III, do Decreto 9.745, de 8/4/2019 (peça 178, p. 2).

28. Informou que, em 17/9/2020, com o intermédio da Supe, foram realizadas tratativas iniciais entre representantes do Departamento de Transferências da União (DTRU) e do Inmetro, por meio de videoconferência, para tratar do formato dos convênios de cooperação firmados pela autarquia com os Ipems, bem como das dificuldades encontradas nesses instrumentos (peça 178, p. 2).

29. Acrescentou que o DTRU/Seges é a unidade detentora de expertise técnica na temática de transferências de recursos da União e que, nessa reunião inicial, colocou-se à disposição para auxiliar o Inmetro em uma nova estruturação dos instrumentos (peça 178, p. 2).

30. Por fim, a Supe informou o acompanhamento dos trabalhos, ainda em estágio preliminar, para a inclusão das transferências à RBMLQ-I na “Plataforma +Brasil” (peça 178, p. 2).

ii.2) Secretaria de Gestão (Seges) do ME (peças 182 e 183)

31. A Seges apresentou manifestação por meio da Nota Técnica 9.526, de 9/3/2021, elaborada pelo DTRU, unidade a ela vinculada (peça 182).

32. O DTRU considerou que a regulamentação das transferências do Inmetro aos órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I extrapola suas competências estabelecidas nos arts. 127 e 130 do Decreto 9.745/2019, pois são classificadas como “transferências por delegação”, o que não se inclui no rol contido nos mencionados dispositivos (peça 182, p. 2-3).

33. O DTRU informou, no entanto, que como unidade responsável pela “Plataforma +Brasil”, realizou reuniões com integrantes do Inmetro com vistas à operacionalização futura das transferências da autarquia para a RBMLQ-I por meio dessa ferramenta (peça 182, p. 3).

ii.3) Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do ME (peças 179 e 180)

34. Por meio de despacho, a STN apenas manifestou que concorda com a tese de que as transferências do Inmetro à RBMLQ-I não se enquadram como voluntárias, haja vista o art. 38, inciso II, da Portaria Interministerial 424/2016 vedar a utilização de recursos de transferências da União, mediante convênios e contratos de repasse, para o pagamento de pessoal de órgãos e entidades estaduais e municipais (peça 180, p. 1).

ii.4) Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do ME (peças 184 e 185)

35. A SOF alertou que sua manifestação se restringe aos aspectos orçamentários relacionados às despesas discricionárias, sem qualquer juízo de oportunidade e conveniência política sobre a matéria (peça 185, p. 1).

36. Com relação aos pagamentos de salários e benefícios no âmbito de acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros, a SOF informou que não faria considerações adicionais, pois considera que essas despesas, embora não sejam enquadradas como transferência voluntária, são discricionárias e para a execução de despesas de competência da União/Inmetro delegadas a Estados e municípios, independentemente do instrumento (peça 185, p. 1).

37. Ao discorrer sobre o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de cada exercício, a SOF alertou que não decide sobre a distribuição dos referenciais monetários utilizados na PLOA, dos limites entre unidades orçamentárias e secretarias e, tampouco, define a alocação dos recursos entre as programações orçamentárias (peça 185, p. 1).

38. Argumentou que o arcabouço orçamentário da despesa do Inmetro com o custeio das despesas da RBMLQ-I em função da delegação de competência encontra alicerce no art. 3º, § 1º, da Lei 9.933/1999 (peça 185, p. 1-2). Demonstrou que essa despesa é executada por meio da “Ação 214J – Fiscalização em Metrologia e Qualidade”, classificada como discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, as quais são de execução obrigatória (peça 185, p. 2). Acrescentou que a despesa é financiada pela “Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais”, fruto da vinculação prevista nos arts. 3º-A, 8º e 11 da Lei 9.933/1999 (peça 185, p. 2).

39. A SOF ressaltou que a vinculação de recursos da Fonte 174 ao Inmetro não se confunde com a obrigatoriedade da despesa e de sua execução, devendo a alocação e o gasto efetivo atender aos limites divulgados para a elaboração do orçamento, podendo parte das receitas vinculadas serem alocadas em reserva de contingência (peça 185, p. 2). A SOF explicou, ainda, que quando da execução, as fontes vinculadas também estão sujeitas aos limites para empenho e pagamento dos decretos de programação orçamentária e financeira, previstos nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (peça 185, p. 2).

40. Defendeu que os recursos decorrentes de delegação para a execução de ações de responsabilidade exclusiva da União, como é o caso dos convênios celebrados pelo Inmetro com a RBMLQ-I, não se configuram como transferência voluntária, em respeito ao art. 89 da Lei 14.116, de 31/12/2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias (peça 185, p. 2).

41. Em conclusão, a SOF afirmou que as transferências do Inmetro à RBMLQ-I não são despesas obrigatórias e voluntárias e, portanto, não estão isentas de contingenciamento e podem ser objeto de limitação de empenho (peça 185, p. 2). Alertou que quaisquer proposições legislativas que visem regulamentar as transferências do Inmetro à RBMLQ-I precisam se adequar ao arcabouço legal orçamentário, notadamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, o “Teto de Gastos” na forma dos limites previstos nos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além da “Regra de Ouro” prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal/1988 (peça 185, p. 2).

#### ii.5) Inmetro (peça 187)

42. O Inmetro se manifestou por meio de documento elaborado em 24/3/2021 pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia (peça 187). Após apresentar breve histórico dos fatos e da tempestividade da resposta (peça 187, p. 1-6), o documento subdividiu-se em seções que tratam, essencialmente: i) do mérito da questão objeto da oitava realizada (‘achado III.1’ do relatório de auditoria); ii) das propostas de encaminhamento referentes ao ‘achado III.3’ e, em especial, ao ‘achado III.9’ do relatório de auditoria; e, iii) de demais questões concernentes à constituição do processo e à natureza da auditoria.

43. Serão tratadas nesta subseção apenas as partes que tratam do mérito da oitava realizada. Os demais temas abordados pelo Inmetro em sua resposta à oitava serão resumidos e analisados nas subseções ‘iii’ e ‘iv’ deste exame técnico.

#### ii.5.1) do marco regulatório metroológico (peça 187, p. 9-22)

44. Após expor o marco regulatório desde as constituições e normas infraconstitucionais imperiais às atuais, o Inmetro afirmou que as atividades referentes ao sistema de medidas sempre foram de competência da União, desenvolvidas mediante delegação aos estados e municípios, com repartição de receita e operacionalizada por meio de convênios (peça 187, p. 21). Segundo o Inmetro, a diferença básica entre o sistema metroológico atual e o antigo é que, anteriormente, existia um instrumento de financiamento supletivo (Fundo de Metrologia, instituído pelo Decreto-Lei 240, de 28/2/1967, e extinto pelo Decreto 86.550, de 6/11/1981, em atenção ao art. 10 da Lei 5.966, de 11/12/1973), sendo que, hoje, todos os recursos decorrem do Caixa Único do Tesouro Nacional, via orçamento autorizativo da União (peça 187, p. 21).

45. Acrescentou que o modelo descentralizado utilizado pelo Inmetro se consolidou na delegação de atividades nas áreas de metrologia legal e avaliação da conformidade à RBMLQ-I, atendendo ao mandamento estabelecido nas Leis 5.966/1973 e 9.933/1999 (peça 187, p. 21). Informou que, para gerir a rede, o Inmetro criou em sua estrutura a Coordenação-Geral da RBMLQ-I, visando a articulação, participação e compartilhamento das decisões, além da garantia da qualidade e transparência da aplicação dos recursos (peça 187, p. 21).

46. Alertou, contudo, que nos últimos cinco anos, o que coincide com o período abarcado pela auditoria, o sistema não tem recebido o aporte de recursos necessário e previsto nas propostas de orçamento, devido a contingenciamento, Desvinculação de Receitas da União (DRU) e outras medidas de contenção de despesas públicas, prejudicando o exercício das atividades metroológicas, não obstante a arrecadação ser superavitária (peça 187, p. 22).

47. Defendeu que o marco regulatório se encontra perfeitamente definido, consubstanciado na Constituição Federal/1988 e nas Leis 5.966/1973 e 9.933/1999, e por ser o sistema metroológico integrado pela União, Estados e Municípios, não haveria outra forma de operacionalização a não ser mediante a celebração de convênio, sob o risco de violação do pacto federativo (peça 187, p. 22).

48. Para o Inmetro, a problemática não estaria no marco regulatório, mas no financiamento do sistema e, em parte, também no pagamento de despesas de determinados órgãos delegados referentes a pessoal, as quais chegam a impactar 80% dos recursos, a exemplo do Ipem/SP, sem que a autarquia possa interferir (peça 187, p. 22).

ii.5.2) dos convênios de delegação de competência e da natureza dos recursos repassados ao Inmetro pelo Tesouro Nacional para financiamento das atividades metrológicas (peça 187, p. 22-26)

49. O Inmetro defendeu que, por se tratar de transferências de recursos financeiros a instituições da Administração Pública estadual e municipal visando a execução de atividades de interesse recíprocos, em regime de mútua cooperação, os convênios firmados com a RBMLQ-I poderiam, aparentemente, encontrar guarida nos normativos que tratam de transferências voluntárias, como Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial ME/CGU 424/2016 (peça 187, p. 23). Porém, destacou que, uma vez que a transferência do recurso se dá por compartilhamento de receita, oriunda do orçamento autorizativo, as referidas normas não se aplicam aos instrumentos firmados pela autarquia com a RBMLQ-I (peça 187, p. 23).

50. Asseverou que os recursos transferidos à RBMLQ-I não possuem natureza voluntária, conforme o art. 78, caput, da Lei 13.898, de 11/11/2019 - LDO 2020 (peça 187, p. 24):

Art. 78. A entrega de recursos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e consórcios públicos em decorrência de delegação para a execução de ações de responsabilidade exclusiva da União, especialmente quando resulte na preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais, não se configura como transferência voluntária e observará as modalidades de aplicação específicas.

51. Pelo exposto, o Inmetro concluiu pela não aplicabilidade das normas de transferências voluntárias aos convênios firmados com a RBMLQ-I, uma vez que estes têm por objeto a delegação de competências da autarquia com compartilhamento de receita (peça 187, p. 25). Também alegou que deve ser afastada a incidência do Decreto 6.170/2007 quanto à necessidade de registro do convênio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (peça 187, p. 26).

ii.5.3) do compartilhamento de receitas (peça 187, p. 26-28)

52. O Inmetro afirmou que consolidou entendimento de que os recursos repassados aos integrantes da RBMLQ-I por meio de convênio de delegação de competência constituem-se em receita compartilhada, realizada por meio do orçamento autorizativo liberado pelo Tesouro Nacional à autarquia (ação orçamentária 214J), e não por meio de retenção parcial pelo órgão delegado arrecadador, em respeito ao princípio da unidade de caixa (peça 187, p. 27).

53. Acrescentou que o compartilhamento de receitas está expressamente previsto na Cláusula Quinta do atual termo de convênio de delegação celebrado pelo Inmetro e os demais integrantes da RBMLQ-I (juntado pela autarquia à peça 159 dos autos), indo ao encontro das recomendações efetuadas no relatório de auditoria (peça 187, p. 26-27).

ii.5.4) das medidas internas e externas adotadas com vistas a garantir amparo normativo claro e incontroverso à continuação da celebração dos convênios com órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, para o custeio das despesas com as atividades de metrologia e certificação da conformidade de produtos, inclusive pagamento de pessoal (peça 187, p. 41-44)

54. O Inmetro informou que, internamente, celebrou novo termo de convênio de delegação de competência com os demais integrantes da RBMLQ-I, juntado aos autos à peça 159, observando o marco regulatório metrológico atual e as propostas de determinações e recomendações do relatório de auditoria (peça 187, p. 41).

55. Quanto às medidas externas, afirmou que tem envidado esforços para garantir os recursos orçamentários necessários ao desenvolvimento das atividades metrológicas e do funcionamento dos órgãos integrantes da RBMLQ-I no ano de 2021, conforme ofício encaminhado ao ME em 17/6/2020 (peça 187, p. 41-44).

ii.5.5) do comentário à proposta de determinação efetuada no achado 'III.1' do relatório de auditoria (peça 187, p. 40)

56. O Inmetro considerou que, com a celebração do atual convênio de delegação de competência, juntado à peça 159 dos autos, a determinação referente ao subitem 'II.a' da



proposta de encaminhamento do relatório de auditoria (peça 156, p. 107-108) teria sido atendida (peça 187, p. 40).

ii.6) Análise das respostas às oitivas

57. O disposto no art. 78 da Lei 13.898/2019 (LDO para 2020), no art. 89 da Lei 14.116/2020 (LDO para 2021) e no art. 2º, inciso I, alínea 'b', da Portaria Interministerial ME/CGU 424/2016, deixa cristalino o entendimento de que, por se tratarem da delegação de competência para o exercício da metrologia legal e da avaliação da conformidade, os recursos transferidos pelo Inmetro aos órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I não possuem natureza de "transferências voluntárias". Essa mesma conclusão foi defendida pela STN, SOF e Inmetro em suas respostas às oitivas.

58. Como já visto (parágrafos 20 e 21 desta instrução), entendeu-se, no relatório de auditoria, que a condição que impedia a aplicação das normas que regem as transferências voluntárias aos recursos repassados pelo Inmetro à RBMLQ-I foi eliminada, uma vez que o compartilhamento de receita teria sido tacitamente revogado quando foi estabelecida cláusula no termo de convênio com o repasse de montante previamente definido. Para a equipe de auditoria, essa alteração teria conferido natureza voluntária aos recursos transferidos e, conseqüentemente, teria o condão de restabelecer a competência plena do Inmetro e do TCU para o controle de todas as despesas realizadas pelos órgãos e entidades delegados em função do recebimento desses recursos, incluídas aquelas destinadas às "atividades-meio".

59. Em resposta à oitiva, o Inmetro alegou que essa situação relatada teria sido contornada com o novo termo de convênio de delegação firmado, o que dispensaria a proposta de determinação do relatório de auditoria fixando prazo para que se regularizasse a situação. Nesse ajuste, juntado pela autarquia à peça 159 dos autos (trata-se do convênio firmado com a Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia do Estado do Tocantins), foram mantidas as cláusulas que fixam a receita como compartilhada com a entidade delegada - Cláusula Quinta - e de dotação específica de recursos financeiros a serem transferidos - R\$ 186.981,00, Cláusula Décima Quinta (peça 159, p. 10 e 17). Sobre os recursos a serem disponibilizados à RBMLQ-I, o ajuste previu o seguinte (peça 159, p. 10):

Cláusula Quinta – da destinação dos recursos efetivamente disponibilizados

5 – A receita, resultante da implementação das atividades delegadas por meio deste Convênio, que se constituem em taxas metrológicas, taxas da avaliação da conformidade, multas aplicadas aos infratores nas áreas da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória e dos preços públicos pelos serviços prestados pelo Conveniente, e recolhida ao Tesouro Nacional, será compartilhada entre as partes, considerando a aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), de possíveis contingenciamentos orçamentários ou de limites de pagamentos, e liberada na forma de recursos orçamentários para execução pelo Inmetro, ficando acordado que o Concedente repassará no mínimo 70% para a RBMLQ-I (ação orçamentária 214J, cuja origem do recurso seja de arrecadação pela própria Rede, fonte 0174) dos recursos efetivamente disponibilizados pelo Governo Federal, nos termos definidos pelos Convenientes, no Plano de Aplicação e no Plano de Trabalho. (grifos nossos)

60. Para fins de comparação, o convênio anterior, adotado como modelo pela equipe de auditoria, dispunha o seguinte sobre os recursos (peça 55, p. 9):

Cláusula Sexta – da receita e destinação dos recursos arrecadados

6.1 – A receita, resultante da implementação das atividades delegadas por este Convênio, que se constituem em taxas metrológicas, taxas da avaliação da conformidade, multas aplicadas aos infratores nas áreas da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória e dos preços públicos pelos serviços prestados pelo Conveniente, será compartilhada entre as partes, entre os percentuais de 70% a 90%, nos termos definidos pelos Convenientes, no Plano de Aplicação e no Plano de Trabalho. (grifos nossos)

61. Nota-se que, no cenário anterior, o compartilhamento não dependia dos recursos orçamentários efetivamente disponibilizados ao Inmetro. A partir do momento em que a

implementação da DRU pela Emenda Constitucional 93, de 8/9/2016, passou a afetar a receita gerada com o recolhimento da taxa de serviços metrológicos, buscou-se a solução definida no atual convênio: o compartilhamento da receita está atrelado não mais ao total efetivamente arrecadado, mas ao mínimo de 70% do total de recursos orçamentários disponibilizados ao Inmetro para a fiscalização em metrologia e qualidade (ação orçamentária 214J), sujeitando-se, inclusive, aos contingenciamentos e outros limites que venham a ser impostos.

62. Nesse sentido, a cláusula 5.1.3.2 do novo convênio firmado (peça 159, p. 11) determina que o valor de repasse definido (no caso do instrumento juntado aos autos, R\$ 186.981,00) se trata de uma estimativa, dependendo da disponibilização líquida mensalmente efetuada pelo Tesouro Nacional. Ainda segundo o item 5.1.3.2, o convênio possui caráter plurianual, devendo o plano de trabalho e o plano de aplicação e investimentos serem repactuados anualmente a partir da definição da lei orçamentária de cada exercício.

63. No item do relatório de auditoria que analisou as manifestações do gestor quanto ao “achado III.1”, registrou-se que os convênios celebrados pelo Inmetro com a RBMLQ-I já dispunham de cláusulas prevendo valores específicos de transferência com a diferença de que, antes, eram calculados a partir da projeção de arrecadação de taxas e multas pelos órgãos delegados (peça 156, p. 101):

512. Ademais a cláusula 16.1 citada, de fato, sempre constou dos ajustes celebrados pelo Inmetro, inclusive com os valores. No entanto os montantes assinalados eram fruto de planejamentos quadrienais que levavam em conta a projeção de arrecadação dos órgãos delegados, ao passo que as mudanças promovidas em 2017 e 2019 ignoraram amplamente tal arrecadação, uma vez que se orientam apenas pelo orçamento a ser liberado pelo governo federal, desvinculando-se de tal compromisso com a arrecadação dos órgãos delegados (...).

64. Nesta oportunidade, entende-se que a mudança efetuada pelo Inmetro nos termos de convênio não representou uma revogação tácita do compartilhamento de receitas. O que houve, como demonstrado, foi a readequação do instrumento à nova realidade orçamentário-financeira introduzida com a DRU. Além disso, a fixação de dotação específica para a transferência de recursos à RBMLQ-I não se contrapõe à previsão de uma receita compartilhada entre o Inmetro e os delegados. Uma coisa é a indicação da fonte/origem dos recursos que custearão as atividades a serem exercidas. Outra, a previsão da transferência de um montante para determinado exercício pelo Inmetro, conforme os limites estabelecidos nas leis orçamentárias anuais e o percentual de receita compartilhada definido no convênio. Diverge-se, portanto, da tese defendida no relatório de auditoria de que os convênios firmados pelo Inmetro com a RBMLQ-I teriam se revestido como de “transferências voluntárias” com a alteração promovida e que, por essa razão, deveriam se submeter ao regramento do Decreto 6.170/2007 e à Portaria Interministerial ME/CGU 424/2014.

65. Uma vez superada a dúvida quanto à natureza de transferência voluntária ou não dos recursos conveniados, sobressai, novamente, a discussão realçada no despacho do Ministro-Relator e já objeto de controvérsia na jurisprudência deste Tribunal: qual a abrangência do controle a ser exercido pelo Inmetro e órgãos de fiscalização quanto às despesas executadas pela RBMLQ-I com os recursos recebidos por força dos convênios?

66. Em um típico convênio firmado para transferência voluntária de recursos, o ente concedente possui a prerrogativa de estabelecer as regras para a aplicação e prestação de contas dos valores repassados, pois estes, ainda que efetivamente geridos pelo conveniente, continuam a integrar o patrimônio do concedente. Nesse caso, não há como ser afastado o exercício do controle pelo concedente de todos os gastos efetuados com os recursos transferidos.

67. Quanto aos convênios firmados pelo Inmetro com a RBMLQ-I, entende-se que a previsão de compartilhamento de receita refuta a tese de que os recursos transferidos aos órgãos e entidades delegados, e por esses geridos, permaneceriam como parte integrante do patrimônio da autarquia.

68. O Manual de Receitas Públicas da STN define receita compartilhada como “receita orçamentária pertencente a mais de um Beneficiário independente da forma de arrecadação e

distribuição”. Logo, a parcela da receita gerada pelo exercício do poder de polícia administrativa na área de metrologia legal e da avaliação da conformidade, e transferida pelo Inmetro, pertencem aos órgãos e entidades delegados e são devidas como retribuição às atividades por eles realizadas em nome da autarquia. Não se trata de recursos do Inmetro que ficam sob a guarda, gestão e movimentação pelos órgãos e entidades delegados, mas, sim, recursos que, uma vez transferidos, passam a integrar o patrimônio dos convenentes.

69. Com isso, é reafirmado o entendimento exposto no Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes, no sentido de que o poder de ingerência e fiscalização do Inmetro quanto aos integrantes da RBMLQ-I não seria pleno, devendo se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios.

70. Nessa oportunidade, faz-se necessário registrar que a tese do referido acórdão não abordou as despesas de capital realizadas pela RBMLQ-I com os recursos dos convênios, como já salientado no relatório de auditoria (peça 156, p. 18). Essas despesas são feitas pelos órgãos e entidades delegados em nome do Inmetro, conforme os termos dos convênios firmados e, dessa forma, destoam da ideia de compartilhamento de receita, segundo exposto no relatório (peça 156, p. 22):

99. Essa prescrição, como já afirmamos, tem sua razão de ser. Busca-se garantir para o Inmetro os equipamentos, bens imóveis e móveis para uma eventual revogação de competência do órgão delegado ou mesmo transferência de bens para outros órgãos delegados da rede.

100. Nesse sentido, pelo menos em relação às despesas de capital, não há como afastar a competência do TCU como proclamou o Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, uma vez que esses agentes realizaram despesas em nome do Inmetro, portanto da União, aumentando o patrimônio da autarquia federal.

71. O convênio anteriormente firmado pelo Inmetro com a RBMLQ-I, avaliado na auditoria realizada nestes autos, dispunha o seguinte sobre as despesas de capital (peça 55, p. 10):

Cláusula Sétima – Dos bens adquiridos, produzidos, transformados e construídos.

(...)

7.2. Os bens móveis e imóveis, adquiridos, produzidos, transformados ou construídos com os recursos aplicados em razão deste Convênio, serão de propriedade do Inmetro, alocados ao Órgão Executor exclusivamente para a execução deste Convênio. (grifos nossos)

72. Nos termos do novo convênio, a situação das despesas de capital é tratada com ligeira distinção ao instrumento anterior (peça 159, p. 12):

Cláusula Sexta – Dos bens adquiridos, produzidos, transformados e construídos.

6.1. Os bens imóveis, adquiridos, transformados ou construídos para execução deste Convênio são de propriedade do Inmetro, estendendo-se aos bens de capital em geral, tendo o Concedente competência plena inclusive para analisar os processos licitatórios e de contratação.

6.2. Os bens móveis necessários à execução deste Convênio deverão ser adquiridos, produzidos, transformados ou construídos pelo Órgão Executor, sendo de propriedade deste.

(...)

6.4. Os bens móveis utilizados pelo órgão executor, oriundos dos convênios anteriores, serão doados a este, devendo ser revertidos ao Inmetro os padrões de trabalho e materiais metrológicos, caso o presente instrumento seja extinto ou resilido. (grifos nossos)

73. Verifica-se que os bens móveis foram definidos como de propriedade dos órgãos e entidades delegados (cláusula 6.2), e não mais do Inmetro, tendo sido doados à RBMLQ-I, inclusive, aqueles adquiridos por força dos instrumentos anteriormente vigentes (cláusula 6.4).

74. Ao tratar da prestação de contas dos órgãos e entidades delegados, o novo termo de convênio deixa assente a separação de competências para o controle da regularidade da gestão dos recursos transferidos (peça 159, p. 14):

Cláusula Oitava – Da prestação de contas

8.1.3. Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e restarem exauridas todas as medidas administrativas cabíveis, as áreas técnicas do Inmetro comunicarão o fato ao Ordenador de Despesas do Concedente, e, após avaliação do esgotamento das medidas administrativas, poderá instaurar processo de tomadas de contas especial, sobretudo para recursos referentes aos bens de capital; caso incida sobre recursos referentes a pessoal e custeio, o pedido será ao ordenador estadual e/ou às autoridades estaduais competentes, dependendo do caso, podendo-se encaminhar o processo ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade, especialmente se houver indícios de que o próprio ordenador de despesas estadual delegado estiver envolvido em possíveis irregularidades, garantido sempre os direitos à ampla defesa e ao contraditório. (grifos nossos)

75. Nota-se que o novo termo de convênio atribui às esferas estaduais a competência para avaliar a regularidade das despesas de pessoal e custeio, indo ao encontro do entendimento do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, de que o controle do Inmetro sobre os recursos transferidos não alcança a gestão interna dos órgãos e entidades da RBMLQ-I. Para os bens de capital, entendidos aqui como aqueles que são de propriedade do Inmetro, nos termos da cláusula 6.1, o convênio fixa a competência da autarquia para apurar eventuais irregularidades.

76. As disposições trazidas no recente convênio firmado, portanto, poderiam ter o condão de encerrar a celeuma acerca do modelo de prestação de serviços adotado pelo Inmetro para o exercício de suas competências, uma vez que trazem claras definições quanto à extensão do controle da autarquia sobre os recursos repassados à RBMLQ-I em harmonia com a jurisprudência mais recente deste Tribunal. Porém, convém, ainda, mencionar duas questões trazidas no despacho do Ministro-Relator e não plenamente abordadas nas respostas às oitivas.

77. Uma delas se refere à previsão do atual convênio (cláusulas 7.2, 7.2.1 e 7.2.3) de pagamento de benefícios a servidores ou empregados dos convenientes com os recursos transferidos, condicionado à edição de leis estaduais de concessões. Segundo observado pelo Ministro-Relator, em seu despacho (peça 161, p. 2):

9. (...). Ocorre que, na prática, os benefícios continuam sendo pagos mesmo diante da inexistência dessas leis, nesses casos, com fundamento unicamente nos convênios e na Lei 9.933/1999, que estabelece a possibilidade de o Inmetro delegar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória, mas em nada tratando de pessoal dos órgãos delegados.

10. O pagamento de gratificações sem respaldo legislativo estadual tem levado à instauração de tomadas de contas especiais pelo Inmetro em decorrência da ilegalidade no uso dos recursos federais e descumprimento do art. 37, X, da Constituição Federal (...).

11. Essas questões trazem incertezas jurídicas e preocupações com a possibilidade do surgimento de possíveis passivos trabalhistas, responsabilizações, multas e indenizações imputadas solidariamente ou subsidiariamente ao Inmetro ou mesmo à União.

78. A outra, se refere à ausência de normas regulamentadoras específicas que tratem da delegação de competências da União a entes, órgãos e/ou entidades estaduais e municipais, como é o caso dos convênios celebrados pelo Inmetro com a RBMLQ-I. Realçando que as transferências dispostas nesses instrumentos não são voluntárias e, portanto, não seguem os preceitos do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial ME/CGU 424/2016, e, tampouco, podem ser enquadradas como descentralizações de créditos orçamentários previstas no Decreto 10.426, de 16/7/2020, o Ministro-Relator registrou (peça 161, p. 3):

18. Dado o grau de dependência dos Ipems e a natureza continuada das atividades a eles delegadas e desempenhadas em nome do Inmetro, os convênios de cooperação técnica,

administrativa e financeira Inmetro/RBMLQ-I têm se caracterizado como ajustes sui generis, pois não se amoldam à legislação sobre transferências da União a outros entes da federação.

79. Como já reproduzido nesta instrução (parágrafos 27 a 30 e 35 a 56 desta instrução), nas respostas às oitivas, a SOF não manifestou juízo de valor acerca do pagamento de salários e benefícios de servidores estaduais com os recursos dos convênios, limitando-se a afirmar que a transferência de recursos para essa finalidade é discricionária e não voluntária, independentemente do instrumento utilizado (peça 185, p. 1-2). Já o Inmetro afirmou que o problema não estaria no marco regulatório, o qual considera perfeitamente definido, mas no financiamento do sistema, o qual tem sido objeto de restrições nos últimos anos, e no alto índice de utilização dos recursos para pagamento de pessoal por parte de determinados órgãos delegados (peça 187, p. 22). A Supe/ME, por sua vez, afirmou que tem realizado tratativas com o Inmetro para a formatação dos convênios firmados com os Ipems (peça 178, p. 2).

80. No termo de convênio recentemente firmado, a Cláusula Sétima, que trata do pessoal, possibilita que o órgão/entidade delegado contemple seus servidores com o pagamento de bônus por desempenho em vista das especificidades das atribuições legais delegadas, em especial, do exercício do poder de polícia administrativa. Também fixa que essa vantagem deve ser instituída por lei estadual ou instrumento jurídico correlato (peça 159, p. 13).

81. Além de na prática ocorrer o pagamento de benefícios a pessoal sem que tenham sido editadas leis estaduais a respeito, como já assinalado no despacho do Ministro-Relator, esses dispositivos contrariam o entendimento de que não cabe ao Inmetro se imiscuir nas despesas efetuadas pelos órgãos e entidades delegados, exceto quanto àquelas de capital que são identificadas como de sua propriedade, nos termos dos convênios firmados.

82. Entende-se que essas contrariedades e incertezas jurídicas apresentadas e tratadas nesta auditoria, relativas às despesas envolvidas (a exemplo do pagamento de benefícios a pessoal), a competências fiscalizatórias e à natureza dos recursos, entre outras, se devem justamente à ausência de um amparo normativo aos instrumentos que sejam firmados pela União com órgãos e entidades dos entes da federação que prevejam a delegação de competências e a transferência de recursos para o exercício dessas.

83. Portanto, em vista de sua competência regulatória, propõe-se a oitiva do Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 14 da Resolução TCU 315/2020, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da deliberação, caso queira, apresente manifestação sobre a possível deliberação que pode ser expedida pelo Tribunal, no sentido de recomendar ao Ministério da Economia que avalie a oportunidade e a conveniência de adotar ações com vistas a elaborar ato regulamentar para dispor sobre os instrumentos firmados pela União que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada.

84. Em revisão aos encaminhamentos relacionados ao ‘achado III.1’ do relatório de auditoria (peça 156, p. 16-25), entende-se, pela análise ora empreendida, que não deve ser mantida a proposta de determinação constante do ‘item II.a’ (peça 156, p. 107-108). Quanto à outra proposta objeto do ‘item I’ da proposta de encaminhamento (peça 156, p. 107), defende-se seu desmembramento, da seguinte forma: i) considerar atendida a recomendação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes; e, ii) informar ao Inmetro que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal (RBMLQ-I) deve se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, uma vez que os recursos transferidos com base no compartilhamento de receitas integram os patrimônios dessas entidades, à exceção dos recursos aplicados na aquisição de bens de capital de propriedade do Inmetro, assim definidos nos termos dos instrumentos firmados, recaindo sobre esses a competência plena de fiscalização.



iii) dos comentários do Inmetro aos achados ‘III.3’ e ‘III.9’ do relatório de auditoria

iii.1) do comentário à proposta determinação efetuada no achado ‘III.3’ do relatório de auditoria (peça 187, p. 40)

85. O Inmetro considerou a determinação efetuada no achado ‘III.3’ do relatório de auditoria atendida com base nos novos termos de convênio celebrados com os órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, juntado à peça 159 dos autos (peça 187, p. 40).

#### Análise

86. No achado ‘III.3’ do relatório de auditoria (peça 156, p. 35-39) apontou-se que a autarquia prorrogou indevidamente o convênio de cooperação técnica e administrativa firmado com a RBMLQ-I em 2013, levando à vigência do instrumento por 85 meses, o que fere os limites previstos na legislação pátria. Também foi relatada a ausência de prestação de contas final, ante esse prolongamento indevido da vigência do convênio, bem como um panorama desestruturado no processo de prestação de contas, impedindo que se afirme com segurança que os documentos apresentados preenchiam os requisitos da autenticidade e integridade (peça 156, p. 38).

87. Diante disso, foram efetuadas as seguintes propostas de determinação ao Inmetro para o achado ora em comento no relatório de auditoria (peça 156, p. 108):

II.b) no prazo de 90 dias, firme novo pacto com os órgãos delegados da RBMLQ-I, a fim de conferir segurança jurídica a essa relação, em prol do bom funcionamento das atividades da metrologia legal no País, uma vez que a vigência das atuais avenças para além dos limites legais caracteriza má coordenação e supervisão do Inmetro dessas atividades, o que viola o princípio da eficiência insculpido no caput do 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99 e art. 57, II e § 4º da Lei 8.666/93;

II.c) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente as medidas alvitadas na Nota Técnica – Aprimoramento do Sistema SGI para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a RBMLQ-I, a fim de tornar seu processo de prestação de contas organizado, confiável, transparente e tempestivo; de modo a concluir o exame de processos em atraso, bem como impedir, por exemplo, alteração do plano de trabalho e de aplicação após examinados pelo Serviço de Contabilidade (Secon/Inmetro); alteração da conciliação bancária a qualquer tempo; retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado, tendo em vista que a situação atual viola o preconizado no art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200/67, na Cláusula 9ª do Termo de Convênio celebrados em 2013 com RBMLQ-I e no art. 1º, § 1º, inciso XII, do Decreto 6.170/2007.

88. O documento juntado à peça 159 demonstra que houve a celebração de novo convênio pelo Inmetro, em substituição às prorrogações do instrumento firmado em 2013, a qual já estava com a vigência além dos limites estabelecidos na legislação. Assim, entende-se, nesta oportunidade, que não há necessidade de se manter a proposta de determinação constante do item ‘II.b’ do relatório de auditoria, reproduzida acima.

89. Por sua vez, a proposta de determinação do item ‘II.c’, que trata de medidas referentes ao processo de prestação de contas, será mantida.

iii.2) dos comentários do Inmetro ao ‘achado III.9’ do relatório de auditoria (peça 187, p. 8-9 e 28-41)

90. Com relação ‘achado III.9’, denominado “baixa recuperação do montante inscrito em dívida ativa da União e imprecisão sobre os valores que efetivamente compõem a dívida ativa inscrita” (peça 156, p. 54-77), foram efetuadas as seguintes propostas de encaminhamento no relatório final (peça 156, p. 108-110):

II.e) determinar ao Inmetro que, no prazo de 180 dias, promova à baixa de créditos prescritos da RBMLQ-I no Sistema SGI, em atendimento ao contido no Despacho

536/2018/Secon Couadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018 c/c art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010;

II.f) determinar ao Inmetro que, no prazo de 90 dias, ajuste os registros contábeis da Dívida Ativa da RBMLQ-I no Sistema SGI de modo que observe a nomenclatura estabelecida na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional – STN 564, de 27/10/2004, que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, tais como informações por "lote de evento": curto prazo, longo prazo, tributário e não tributário;

(...)

IV.c) recomendar ao Inmetro que implemente, no Sistema SGI, a funcionalidade para cancelar débitos quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00, ou quando os saldos de parcelamentos concedidos pelo Inmetro cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação, hipóteses referidas nos incs. I e II do art. 9º do Decreto nº 9.194/2017;

(...)

VI.c) dar ciência ao Inmetro sobre o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro estado onde os devedores detêm seus domicílios ou mesmo o encaminhamento tardio de processos de cobrança, em momento posterior ao prazo estabelecido na Portaria PGF nº 569/2017, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, ao órgão da PGF (Equipe Nacional de Cobrança - ENAC) competente para inscrição em dívida ativa e cobrança extrajudicial ou judicial, pode acarretar inefetividade da cobrança e, conseqüentemente, em perda de arrecadação; ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem assim o art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99.

91. Na resposta à oitiva, o Inmetro teceu comentários sobre os seguintes pontos referentes ao 'achado III.9': i) a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda (PGF), e não da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para a inscrição em dívida ativa e cobrança extrajudicial quanto aos créditos constituídos pela RBMLQ-I (peça 187, p. 8-9); ii) dezesseis assertivas dispostas no texto do relatório de auditoria (peça 187, p. 28-40); e, iii) as propostas de determinação e recomendação efetuadas (peça 187, p. 40-41).

Análise

92. Todas as manifestações sobre o 'achado III.9' do relatório de auditoria e as propostas de encaminhamento ali efetuadas, trazidas na resposta à oitiva pelo Inmetro por meio de sua Procuradoria Federal Especializada, em nada diferem dos comentários ao relatório preliminar de auditoria apresentados pela autarquia nos autos (peça 51). Em exame das mesmas manifestações, no relatório final, a equipe de auditoria assim se posicionou (peça 156, p. 104):

531. A procuradoria do Inmetro traz uma extensa manifestação em relação ao presente achado. Na essência a procuradoria anuiu com a maioria das propostas. Contudo discordou da conclusão da equipe quanto à baixa recuperação de créditos tributários relativos à Dívida Ativa, inclusive trazendo gráficos e números ilustrativos.

(...)

533. Nesse sentido importa ressaltar que as conclusões da equipe de auditoria foram lastreadas por relatórios e conclusões da própria autarquia, a exemplo do Despacho 536/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro, de 18/9/2018 e do Relatório extraído do SGI-Controle de Créditos Inscritos em Dívida Ativa - Competência: 12/2019, CFI5010 - 8.1.2.3.1 e (peças 103 e 112). De todo modo, é possível que a baixa recuperação detectada seja fruto da deficiente contabilização de tais créditos, motivo pelo qual realizamos ajustes no relatório.

534. Em vista do exposto acolhemos as propostas da procuradoria em relação ao ACHADO III.9, a qual acarretou dentre outras a mudança do título do achado para Imprecisão

sobre os valores que efetivamente compõem a Dívida Ativa Inscrita acarretando dúvidas sobre a eficiência na recuperação do montante inscrito em Dívida Ativa da União, bem como em duas propostas de encaminhamento (IV “c” e VI “c”).

93. Verifica-se, com relação aos encaminhamentos, que somente foram efetuadas alterações pela equipe de auditoria quanto às propostas de recomendação e ciência (itens ‘IV.c’ e ‘VI.c’ da seção ‘proposta de encaminhamento’ do relatório final), cabendo mantê-las também nesta fase processual. Não foram promovidas, pela equipe de auditoria, alterações às propostas de determinações constantes dos itens ‘III.e’ e ‘III.f’ do relatório (peça 156, p. 108). Tanto na manifestação ao relatório prévio (peça 51, p. 13-14), quanto na resposta à oitiva (peça 187, p. 40-41), o Inmetro concordou com os termos dessas propostas; porém, considerou que os prazos seriam insuficientes para a completa implementação. Por ocasião do envio dos comentários ao relatório preliminar, a Procuradoria Federal Especializada já havia afirmado que sugeriria, internamente, a adoção de providências antes mesmo da apreciação do processo pelo Tribunal (peça 51, p. 13-14).

94. Dessa forma, tendo em vista que: i) o Inmetro já tem ciência dos termos das propostas de determinação em função do ‘achado III.9’ desde os comentários enviados ao relatório de auditoria preliminar; ii) não se opôs ao teor dessas, exceto pelos prazos de implementação sugeridos; e, iii) afirmou ter sugerido internamente a adoção de providências para a implementação dessas propostas antes mesmo da apreciação pelo Tribunal, entende-se que, neste momento, não cabe reparos aos prazos dispostos nos itens ‘III.e’ e ‘III.f’ da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria.

iv) das questões processuais mencionadas pelo Inmetro

iv.1) da alegada ilegitimidade do atual presidente e da necessidade de alteração da composição do rol de responsáveis (peça 187, p. 6-8)

95. Em interpretação das normas do Tribunal que dispõem sobre a organização e apresentação de relatórios de gestão (IN TCU 63, de 1º/9/2010 e IN TCU 84, de 22/4/2020), o Inmetro solicitou a exclusão do Sr. Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior, atual presidente da autarquia, do rol de responsáveis dos presentes autos, com o argumento de que não foi praticado qualquer ato comissivo ou omissivo pelo mencionado gestor no período abrangido pela fiscalização, qual seja, 1º/1/2015 a 31/12/2019 (peça 187, p. 6). Para a autarquia, a figura a ser atribuída ao atual presidente deveria ser a de “administrador”, cuja conduta somente será avaliada em eventual processo de monitoramento, decorrente da apreciação desta fiscalização (peça 187, p. 7-8).

Análise

96. A responsabilidade perante o TCU advém da Constituição Federal/1988, em especial os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, reproduzidos a seguir:

Art. 70 (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 (...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

97. Aglutinando esses dispositivos, a Resolução TCU 36, de 30/8/1995, conceitua responsável como:

Art. 2º (...)

§ 1º (...) aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

98. Dos dispositivos acima citados, verifica-se, primeiramente, que não cabe uma interpretação restritiva do conceito de responsável perante o Tribunal como sendo unicamente aquele gestor que tenha praticado ato irregular de que resulte ou não dano ao erário. Para ser responsável é suficiente que haja o gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

99. Em segundo, ainda que os exames proferidos na auditoria tenham alcançado atos praticados em períodos em que a presidência do Inmetro era ocupada por outras pessoas, há certas obrigações que recaem aos atuais responsáveis pelo órgão ou entidade públicos, podendo ser citados: preservar o livre ingresso e o acesso a todos os processos, documentos e informações necessários à realização dos trabalhos pela equipe de auditoria, bem como participar aos autos no interesse do órgão/entidade fiscalizado, seja por manifestações às solicitações/questionamentos efetuados nos trabalhos de campo, por meio de comentários ao relatório preliminar como ocorreu no presente processo (peças 50 a 53) ou mesmo atendendo à oitiva realizada.

100. Assim, com base no entendimento de que o Sr. Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior, atualmente, responde pela entidade auditada como sua autoridade máxima e, em nome desta, pratica os atos processuais, bem como se enquadra no disposto dos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal/1988 e no art. 2º, § 1º, da Resolução TCU 36/1995, é pertinente sua inclusão como responsável deste processo.

iv.2) da alegada inadequação da auditoria integrada (peça 187, p. 44-48)

101. Após reproduzir conceitos das naturezas operacional e de conformidade da auditoria, o Inmetro alegou que as questões elaboradas na auditoria realizada não continham características de auditoria de conformidade, mas, somente, de operacional (peça 187, p. 47-48). Acrescentou que as normas que serviram de arcabouço para a realização da auditoria integrada, apontadas no relatório de fiscalização, se referem somente à auditoria de conformidade (peça 187, p. 48).

102. Diante disso, o Inmetro solicitou que o presente processo seja recepcionado tão somente como operacional, considerando os aspectos orientador e cooperativo desse tipo de procedimento, com vistas à melhoria do desempenho e de gestão do sistema metrológico e para garantir os recursos orçamentários necessários ao seu bom funcionamento (peça 187, p. 48).

Análise

103. No item II.4 do relatório de auditoria, descreveu-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da fiscalização, indicando-se que o trabalho teve a natureza de Auditoria Integrada (conformidade com aspectos operacionais), “haja vista o seu enfoque na eficiência da aplicação de recursos”, priorizando “(...) análises de aspectos macros e impactantes no desempenho das atividades desenvolvidas pela RBMLQ-I” (peça 156, p. 13).

104. Destaque-se que, segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, revisado pela Portaria-Segecex 18, de 12/11/2020, as auditorias integradas podem combinar, em um mesmo trabalho, aspectos operacionais, financeiros e de conformidade (ISSAI 100/23) e devem orientar quais normas serão aplicadas (ISSAI 3000/16).

105. Nesse sentido, a equipe assinalou no relatório de auditoria terem se pautado nas seguintes normas (peça 156, p. 13): Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011); Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26/2009); Orientações para Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Adplan 1/2010); Orientações para Elaboração de Documentos

Técnicos de Controle Externo (Portaria-Segecex 28, de 7/12/2010); e Resolução-TCU 294/2018, que dispõe sobre classificação da informação quanto à confidencialidade no TCU.

106. Por fim, cabe mencionar que não é o resultado da auditoria (se foram identificadas irregularidades ou se foram propostas somente medidas de caráter orientador e colaborador) que indica sua natureza, mas, sim, a definição prévia do que se pretende auditar e qual o critério, seja uma lei e/ou normativo (auditoria de conformidade) ou um padrão de performance (auditoria operacional). Portanto, não prospera a solicitação efetuada pelo Inmetro.

v) das demais propostas de encaminhamento do relatório de auditoria

107. Em seu despacho proferido, o Exmo. Ministro-Relator, Weder de Oliveira, determinou que as propostas de encaminhamento formuladas no relatório de auditoria deveriam ser atualizadas, caso necessário, considerando o teor dos novos convênios vigentes e as manifestações recebidas (peça 161, p. 4).

108. No item 'IV.a' do encaminhamento do relatório de auditoria foi efetuada a seguinte proposta de recomendação ao Inmetro (peça 156, p. 109):

IV.a) Recomendar ao Inmetro que, em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e art. 3º, II, da Lei 9.933/1999 que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos decorrentes da arrecadação pelo exercício das atividades de metrologia legal no âmbito da RBMLQ-I, preferencialmente atrelados ao atingimento de resultados previamente pactuados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados. (Achado III.4).

109. Como já visto neste exame técnico (parágrafos 59 a 62 desta instrução), o Inmetro firmou novos convênios com a RBMLQ-I prevendo o repasse pela autarquia para os órgãos e entidades delegados de, no mínimo, 70% dos recursos orçamentários efetivamente disponibilizados pelo Tesouro Nacional na Ação 214J. Diante dessa nova realidade, propõe-se que o texto seja modificado para o seguinte: recomendar ao Inmetro que, em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e art. 3º, II, da Lei 9.933/1999, que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos, previstos no mínimo de 70% dos efetivamente disponibilizados pelo Tesouro Nacional na Ação 214J, conforme os termos de convênio firmados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados.

110. No item 'IV.b' da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria consta o seguinte (peça 156, p. 109):

IV.b) Recomendar ao Inmetro que, sob a égide do princípio federativo e da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, que pactue com os órgãos delegados da RBMLQ-I parâmetros de remuneração e de lotação de pessoal a serem observados no âmbito dessa rede e os insira nos respetivos termos de parceria tal como já ocorre em relação ao pagamento de diárias de viagem, em prol de uma melhor alocação dos recursos captados e, ao mesmo tempo, do funcionamento mais eficiente da Rede de Metrologia Legal Brasileira, de modo a evitar disparidades que deturpem a sua própria organicidade e que a impeça de atuar orientada por uma lógica associativa, representando um conjunto de participantes autônomos que unem ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados. (Achado III.5).

111. As respostas e eventuais resultados em função das oitavas propostas nesta ocasião (parágrafo 83 desta instrução) podem impactar a proposta de recomendação do item 'IV.b'. Uma eventual regulamentação sobre os instrumentos firmados pela União com entes da federação e/ou seus órgãos e entidades para a delegação de competências e a transferência de



recursos, a exemplo dos convênios Inmetro/RBMLQ-I, podem estabelecer limites ou não ao delegante para dispor regras quanto às despesas de pessoal do delegado. Assim, não será mantida a recomendação proposta no item 'IV.b' do relatório de auditoria.

112. Em relação às demais propostas que não foram objeto de escrutínio neste exame técnico, considera-se que não há ajustes a serem realizados, uma vez que estão atreladas à função de supervisão a ser exercida pelo Inmetro das atividades delegadas, bem como propostas direcionadas a demais órgãos a fim de minimizar riscos ao bom funcionamento das ações de metrologia e da avaliação da conformidade no país, a exemplo da necessidade de garantia de recursos orçamentários.

### CONCLUSÃO

113. O presente processo trata de auditoria, de natureza integrada (conformidade com aspectos operacionais) realizada no Inmetro com objetivo principal de avaliar sua atuação junto à RBMLQ-I. Como resultado dos trabalhos foi produzido o relatório de auditoria, juntado à peça 156 dos autos, propondo a expedição de determinações, recomendações e ciências (parágrafos 1 a 3 desta instrução).

114. Previamente ao encaminhamento de mérito, o Exmo. Ministro-Relator, Weder de Oliveira, determinou a realização de oitivas do Inmetro e de unidades do Ministério da Economia, a fim de que se manifestassem sobre medidas adotadas a fim de garantir amparo normativo claro e incontroverso às transferências da autarquia aos órgãos e entidades integrantes da RBMLQ-I, realizadas conforme convênios de delegação de competências celebrados, inclusive no que se refere a pagamento de pessoal (parágrafos 4 e 23 a 26 desta instrução).

115. Em análise das respostas às oitivas apresentadas pelo Inmetro e unidades do Ministério da Economia, defendeu-se, diferentemente do exposto no relatório de auditoria, que a mudança efetuada pela autarquia nos termos dos convênios celebrados com a RBMLQ-I não representou uma revogação tácita do compartilhamento de receitas e, portanto, não teriam tornado as transferências de recursos dispostas nesses instrumentos em “voluntárias”, mantendo-se o entendimento do item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes (parágrafos 57 a 64 desta instrução). Assim, propôs-se considerar atendido o item do mencionado acórdão e informar ao Inmetro que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes da RBMLQ-I não seria pleno, devendo se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios, à exceção das despesas realizadas para adquirir bens de capital de propriedade do Inmetro, nos termos dos ajustes firmados (parágrafos 65 a 84 desta instrução).

116. Por outro lado, apontou-se a ausência de amparo normativo aos instrumentos firmados pela União com órgãos e entidades dos entes da federação que prevejam a delegação de competências e a transferência de recursos, o que contribuiu para causar as obscuridades tratadas no presente processo (parágrafos 76 a 82 desta instrução). Propôs-se, assim, a realização de oitiva do Ministério da Economia a esse respeito (parágrafo 83 desta instrução).

117. Foi necessário, ainda, efetuar ajustes em certas propostas de determinação, recomendação e ciência, conforme a resposta à oitiva apresentada pelo Inmetro, por meio de sua Procuradoria Federal especializada, e o possível impacto das oitivas ora propostas (parágrafos 84 a 94 e 107 a 112 desta instrução).

118. Por fim, haja vista que a proposta preliminar de oitiva feita nesta oportunidade é dirigida somente ao Ministério da Economia, não se vislumbram óbices para a emissão desde logo das demais propostas.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) promover a oitiva do Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da deliberação, caso queira, apresente manifestações sobre a possível deliberação que pode ser expedida pelo Tribunal no sentido de:

I.1) recomendar ao Ministério da Economia que avalie a oportunidade e a conveniência de adotar ações com vistas a elaborar ato regulamentar para dispor sobre os instrumentos firmados pela União que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;

II) considerar atendida a recomendação contida no item 1.7.1 do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes;

III) informar ao Inmetro que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal (RBMLQ-I) deve se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, uma vez que os recursos transferidos com base no compartilhamento de receitas integram os patrimônios dessas entidades, à exceção dos recursos aplicados na aquisição de bens de capital de propriedade do Inmetro, assim definidos nos termos dos instrumentos firmados, recaindo sobre esses a competência plena de fiscalização;

IV) determinar ao Inmetro, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

IV.1) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente as medidas alvitadas na Nota Técnica 8/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro – Aprimoramento do Sistema SGI para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a RBMLQ-I, de 8/6/2018, a fim de tornar seu processo de prestação de contas organizado, confiável, transparente e tempestivo; de modo a concluir o exame de processos em atraso, bem como impedir, por exemplo, alteração do plano de trabalho e de aplicação após examinados pelo Serviço de Contabilidade (Secon/Inmetro); alteração da conciliação bancária a qualquer tempo; retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado, tendo em vista que a situação atual viola o preconizado no art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, na Cláusula 9ª do Termo de Convênio celebrados em 2013 com RBMLQ-I e no art. 1º, § 1º, inciso XII, do Decreto 6.170/2007;

IV.2) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, implemente junto à RBMLQ-I o funcionamento de todos os sítios eletrônicos nos estados, contendo, ao menos, as seguintes informações, em atendimento ao disposto no art. 6º, incisos I, II e III, c/c art. 8º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação): a) dados institucionais contendo registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de convênios e transferências; c) registro das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; f) serviço de informação ao cidadão, contendo respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

IV.3) no prazo de 180 dias, promova à baixa de créditos prescritos da RBMLQ-I no Sistema SGI, em atendimento ao contido no Despacho 536/2018/Secon Couadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018 c/c art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010;

IV.4) no prazo de 90 dias, ajuste os registros contábeis da Dívida Ativa da RBMLQ-I no Sistema SGI de modo que observe a nomenclatura estabelecida na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional – STN 564, de 27/10/2004, que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, tais como informações por "lote de evento": curto prazo, longo prazo, tributário e não tributário;

V) recomendar ao Inmetro e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, à luz do princípio da continuidade da atividade administrativa, do caput do art. 37 da CF e o art. 3º, incisos I e II da Lei 9.933/1999, que adotem, em conjunto, planejamento, regular e suficiente, para atender as necessidades orçamentárias e financeiras da prestação da atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) a fim de mantê-la em funcionamento, garantindo de fato a saúde e segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e efetivamente proporcionando um ambiente justo e leal de concorrência;

VI) recomendar ao Inmetro, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

VI.1) em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e art. 3º, II, da Lei 9.933/1999, que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos, previstos no mínimo de 70% dos efetivamente disponibilizados pelo Tesouro Nacional na Ação 214J, conforme os termos de convênio firmados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além de criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados;

VI.2) implemente, no Sistema SGI, a funcionalidade para cancelar débitos quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00, ou quando os saldos de parcelamentos concedidos pelo Inmetro cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação, hipóteses referidas nos incisos I e II do art. 9º do Decreto 9.194/2017;

VI.3) efetivamente implemente indicadores de produtividade para medir e acompanhar o desempenho da RBMLQ-I, exigindo de todos os órgãos delegados dessa rede o envio rotineiro dos dados necessários para sua elaboração, dando continuidade a iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), para melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

VI.4) a exemplo do que já fizera em relação à implementação de indicadores de produtividade previstos em iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), também o faça em relação à elaboração de cesta comum de indicadores de desempenho que permitam mensurar outras dimensões do desempenho da RBMLQ-I, visando a melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3, inciso V, da Lei 9.933/1999;

VI.5) no exercício de sua competência de coordenador e supervisor estabelecida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, identifique e defina, anualmente e conjuntamente com cada um dos órgãos delegados que compõem a RBMLQ-I, as atividades de metrologia legal necessárias e suficientes, segundo planejamento próprio, ao adequado funcionamento da rede, definindo a partir delas as respectivas metas que comporão a Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I;

VII) dar ciência ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, que o contingenciamento linear de recursos da RBMLQ-I pode comprometer as ações de metrologia e avaliação de conformidade no país no âmbito da RBMLQ-I, a exemplo das fiscalizações no interior das unidades federativas que experimentou drástica redução no exercício de 2019, com prejuízo ao princípio da continuidade da atividade administrativa e ao exercício da competência do Inmetro insculpida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, bem assim ao disposto no art. 1º dessa mesma lei;

VIII) dar ciência ao Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, sobre:

VIII.1) o aumento substancial na concessão de diárias e passagens aéreas internacionais na autarquia, em períodos de severas restrições orçamentárias, como a que foi imposta pelo Governo Federal por meio da Portaria 424-2019 do Ministério da Economia à Administração Pública, especialmente à RBMLQ-I com prejuízo de suas atividades, não se coaduna com o princípio da moralidade e eficiência insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal;

VIII.2) a ausência de implementação de unidade de auditoria interna em órgãos da RBMLQ-I sediados nos estados, de modo que, dentre outros aspectos, passe a considerar esse fator no planejamento da realização de atividades anuais de auditoria interna governamental em todas as suas superintendências e autarquias estaduais, a fim de alinhar sua atuação para a melhoria da gestão de riscos e minimização dos efeitos de erros e fraudes nessas unidades, no exercício do seu papel de coordenador e supervisor das atividades de metrologia legal no País, em acordo com o princípio da eficiência insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

VIII.3) o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro estado onde os devedores detêm seus domicílios ou mesmo o encaminhamento tardio de processos de cobrança, em momento posterior ao prazo estabelecido na Portaria PGF 569/2017, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, ao órgão da PGF (Equipe Nacional de Cobrança - ENAC) competente para inscrição em dívida ativa e cobrança extrajudicial ou judicial, pode acarretar inefetividade da cobrança e, conseqüentemente, em perda de arrecadação; ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem assim o art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

VIII.4) as deficiências e restrições de operacionalização encontradas nos laboratórios que atendem à RBMLQ-I mesmo se comparados com os demais laboratórios do Inmetro, em prejuízo do adequado funcionamento dessa mesma rede, viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

IX) sugerir, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações acima;

X) informar do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Economia e ao Inmetro, destacando que seu conteúdo, bem como do relatório e voto que o fundamentaram podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) no dia seguinte ao de sua oficialização; e,

XI) encaminhar, ao Ministério da Economia, cópia da presente instrução como subsídio à oitava proposta no item I supra.”

5. Considerei pertinente a proposta da unidade instrutiva de realizar oitava preliminar (prevista no art. 14 da Resolução TCU 315/2020) acerca da recomendação ao Ministério da Economia no sentido de avaliar a oportunidade e conveniência de adotar medidas com vistas a elaborar ato regulamentar para dispor sobre os instrumentos firmados pela União que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Despacho à peça 193.

6. A seguir, reproduzo da última instrução da SecexDesenvolvimento o exame técnico, as conclusões e os encaminhamentos elaborados a partir das respostas do Ministério da Economia<sup>4</sup>:

“(…)

#### EXAME TÉCNICO

9. Na instrução anterior (peça 189), esta Unidade Técnica realizou o exame das informações apresentadas em oitiva pelo Inmetro e por unidades do Ministério da Economia, a fim de que se manifestassem sobre as medidas adotadas para garantir amparo normativo claro e incontroverso às transferências do Inmetro aos órgãos e entidades integrantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), realizadas conforme convênios de delegação de competências celebrados, inclusive no que se refere a pagamento de pessoal.

10. Após a análise das informações prestadas, defendeu-se que, diferentemente do exposto no relatório de auditoria, a mudança efetuada pelo Inmetro, nos termos dos convênios celebrados com a RBMLQ-I, não representou uma revogação tácita do chamado compartilhamento de receitas e, portanto, não teriam tornado as transferências de recursos dispostas nesses instrumentos em “voluntárias”, mantendo-se o entendimento do item 1.7.1. do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes (peça 189, p. 9-11).

11. Assim, após se debruçar sobre a questão relacionada à abrangência de controle a ser exercido pelo Inmetro e órgãos de fiscalização em relação às despesas executadas pela RBMLQ-I, esta Unidade Técnica propôs considerar atendido o item do mencionado acórdão e informar à referida Autarquia que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes daquela Rede não seria pleno, devendo se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios, à exceção das despesas realizadas para adquirir bens de capital de propriedade do Inmetro, nos termos dos ajustes firmados (peça 189, p. 11-15).

12. Por outro lado, foi apontado pela Unidade Técnica a ausência de amparo normativo aos instrumentos firmados pela União com órgãos e entidades dos entes da federação que prevejam a delegação de competências e a transferência de recursos, situação que contribui para causar as obscuridades tratadas no presente processo, o que motivou a proposta de oitiva do Ministério da Economia a esse respeito, além de outras medidas como determinação e recomendações (peça 189, p. 13-14).

13. Assim, mediante o Despacho de 4/5/2022, o Ministro Relator Weder de Oliveira determinou, preliminarmente à adoção das outras medidas também sugeridas na instrução anterior, que fosse feita a oitiva do ME, para que se manifestasse sobre a necessidade de elaboração de ato regulamentar destinado a disciplinar a delegação de competência do Inmetro a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução das atribuições e competências definidas na Lei 9.933/1999 (atualizada), bem como sobre eventuais medidas que estejam em andamento ou estejam sendo planejadas a respeito (peça 193, p. 4).

14. Em atenção à oitiva, o ME apresentou, por meio da Nota Informativa SEI 20133/2022/ME, da Assessoria da Secretaria Especial Adjunta do Ministério da Economia, as seguintes informações, conforme transcrito resumidamente a seguir (peça 197, p. 2-5):

#### 1. Introdução

(…)

4. Partindo das instruções emitidas e com o objetivo de subsidiar a resposta aos questionamentos apresentados pelo TCU, a SEPEC/ME informa que realizou rodadas de debates e discussões com Inmetro, PGFN e SETO para levantar o contexto sobre a situação evidenciada e buscar desenvolver propostas de alteração legal no que tange ao tema acima delineado.

(…)

---

<sup>4</sup> Instrução peça 200.



7. Partindo das discussões realizadas entre ME e Inmetro, com o objetivo de garantir o adequado funcionamento da RBMLQ-I, a SEPEC informa que as propostas a serem aprofundadas no ME disporão especificamente sobre o compartilhamento de receitas entre Inmetro e IPEMs, tema que carece de dispositivo específico na Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, conforme exposto no tópico abaixo.

## 2. Resumo das Propostas a Serem Trabalhadas

1. De fato, o compartilhamento da receita é tema controverso entre os órgãos delegantes e delegados. Há pouca literatura jurídica sobre o tema e poucos casos práticos, uma vez que envolve um caso sui generis de repasse. No caso da RBMLQ-I a previsão do compartilhamento de receita ainda está prevista na minuta de convênio celebrado com os órgãos executores espalhados pelo Brasil. Exemplos concretos dessas contratações podem ser extraídas no link: <https://tinyurl.com/33wwx99y>.

2. Apesar da previsão em convênio acerca do compartilhamento de receita, a forma atual de arrecadação é realizada de maneira unificada ao Tesouro Nacional, mediante GRU e liberada na forma de recursos orçamentários para execução pelo Inmetro. Não há separação de percentuais no ato de entrada do recurso, conforme se observa em outros casos citados no Relatório de Auditoria (p. 22), os quais se nota a destinação direta do valor arrecadado para a respectiva conta de cada órgão delegado responsável pela prestação dos serviços.

3. Percebe-se, nessa linha, que há uma centralização excessiva de competências exclusivas no Inmetro, que o obriga a complicadas mediações administrativas (convênio, termo de parceria, termo de cooperação etc.) e contábeis (compartilhamento de receitas) para uma posterior descentralização.

(...)

5. Em 2018, identificou-se a concentração de competências no Inmetro como o principal problema. Cogitou-se em mudar a estrutura do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) no sentido da delegação de competências do Inmetro para o setor privado, o que se demonstrou inviável, já que o poder de polícia administrativa não pode ser exercido por entidade privada.

6. Nessa linha, entende-se que há espaço para adequação regulatória para que se corrija a problemática do compartilhamento de receitas entre Inmetro e os órgãos ou entidades congêneres de direito público.

7. Há possibilidade do acréscimo de dispositivo legal que determine o recolhimento e destinação da receita auferida com os serviços prestados a título de exercício do poder de polícia ao respectivo órgão ou entidade congênere de direito público, de maneira direta, ou seja, o recolhimento seria feito ao respectivo IPEM, que repassaria aos cofres da União os valores devidos ao Inmetro, da seguinte maneira:

a) 100% (cem por cento) da receita das taxas metrológicas seria recolhida por meio de guia de recolhimento do respectivo estado ou município, e o lançamento efetuado pelo órgão ou entidade congênere de direito público prestador dos serviços, que reteria 60% (sessenta por cento) dos valores arrecadados;

b) 40% (quarenta por cento) da receita obtida pelo órgão ou entidade congênere de direito público estadual ou municipal a título de aplicação das taxas metrológicas seria recolhida ao Caixa Único da União, e liberada na forma de recursos orçamentários para execução pelo Inmetro.

8. O recolhimento do percentual de 40% (quarenta por cento) justifica-se na medida que o Inmetro possui participação na viabilização das atividades executadas pelos IPEMs quando oferta os meios materiais por meio da disponibilização de imóveis da União, mobiliário e outros bens móveis essenciais para o exercício do poder de polícia. Ocorre que grande parte dos imóveis e equipamentos utilizados pelos IPEMs pertencem ao Inmetro e são cedidos aos IPEMs

para que possam viabilizar sua utilização. Além disso, em duas unidades da Federação, não há Institutos de Pesos e Medidas e o Inmetro deve atuar diretamente.

(...)

10. A solução normativa envolve a confecção de Proposta de Projeto de Lei a ser encaminhada à Casa Civil, visando a inclusão do §5º ao art. 11-A da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, nos seguintes termos:

Proposta central: “§5º Os Estados e os Municípios, por meio dos órgãos ou entidades congêneres de direito público, quando responsáveis pela execução da delegação prevista no art. 4º, lançarão e reterão 60% (sessenta por cento), do valor das taxas de que trata o caput, devendo, o remanescente, ser recolhido à União.”

11. A proposta está sendo discutida internamente e deverá ser encaminhada para avaliação da PGFN e da SETO em relação a sua legalidade e constitucionalidade, sobretudo a luz do princípio do orçamento bruto e da factibilidade de delegação do lançamento da taxa aos órgãos estaduais.

### 3. Conclusão

Tendo como base as discussões realizadas no âmbito da SEPEC/ME, com a participação dos Departamentos técnicos competentes e do Inmetro, informa-se ao TCU que a SEPEC/ME está tomando medidas para dar encaminhamento às questões levantadas pelo Tribunal. A proposta de alteração normativa em estudo visa: (i) disciplinar, na Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999, a destinação da receita auferida com o exercício do poder de polícia pelos órgãos ou entidades congêneres de direito público delegadas, por meio do lançamento e retenção da taxa metrológica pelos próprios Estados, na figura dos IPEMs prestadores do serviço; (ii) garantir o adequado funcionamento dos órgãos ou entidades congêneres de direito público, que exercem o efetivo poder de polícia alvo de delegação prevista na Lei n. 9.933, de 20 de dezembro de 1999, prevendo a possibilidade de retenção do percentual de 60% (sessenta por cento) do valor recolhido a título de taxa de serviços metrológicos; e, (iii) garantir a destinação remanescente ao Caixa Único do Tesouro, ou seja, 40% (quarenta por cento) da receita auferida pelos IPEMs a título de aplicação de taxas de serviços metrológicos, e liberada na forma de recursos orçamentários para execução pelo Inmetro.

Essa proposta seguirá os trâmites de avaliação técnica e jurídica pelos demais órgãos competentes da estrutura do Ministério da Economia.

15. Já por meio da Nota Informativa SEI 20445/2022/ME, da Coordenação-Geral de Supervisão e Articulação Institucional, o ME esclareceu que (peça 198, p. 1):

(...)

2. A esse respeito, além da proposta de alteração normativa mencionada na Nota Informativa nº 20133/2022/ME (25350218), cabe salientar que essa SUPE/SEPEC também está articulando junto ao Inmetro para que este proponha uma minuta de ato que discipline os instrumentos que detalham a relação do Inmetro com a RBMLQ-I.

3. Assim, o Inmetro deverá encaminhar à SEPEC, até dia 01 de julho de 2022, primeira versão de minuta de ato regulamentar para disciplinar a delegação de competência do Inmetro a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução das atribuições e competências definidas na Lei 9.933/1999. A proposta deverá ser analisada pelos órgãos pertinentes do Ministério da Economia e ser editada pela SEGES ou SEPEC, conforme conclusão a ser emitida pela Consultoria Jurídica do Ministério da Economia.

16. **Análise:** O ME entende ser positivo disciplinar a relação do Inmetro com os demais atores que atuam nas atividades ligadas à Metrologia.

17. Nessa linha, o ME informou que está em discussão interna a proposta de inclusão do §5º ao art. 11-A da Lei 9.933/1999, de maneira a possibilitar que órgãos ou entidades congêneres de direito público, quando responsáveis pela execução de serviços delegados pelo

Inmetro, possam lançar e reter 60% (sessenta por cento) do valor das taxas, devendo o remanescente ser recolhido à União. Tal sugestão de mudança de lei, segundo o ME, será encaminhada à Casa Civil do Governo Federal.

18. O ME também afirmou que está em articulação com o Inmetro para que este proponha uma minuta de ato que discipline os instrumentos que detalham a relação da Autarquia com a RBMLQ-I, e que tal minuta deve ser entregue no início de julho do corrente ano.

19. Isso demonstra que o ME está envidando esforços no sentido de que a relação entre o Inmetro e demais atores da Rede seja melhor disciplinada. A normatização legal e infralegal pretendida, com as medidas citadas, traria maior segurança jurídica na relação entre esses atores e minimizaria possíveis controvérsias, sobretudo na questão da receita a ser auferida por cada um.

20. Conforme defendido na instrução anterior, a fixação de dotação específica para a transferência de recursos à RBMLQ-I não se contrapõe à previsão de uma receita compartilhada entre o Inmetro e os delegados (peça 189, p. 11-12).

64. Nesta oportunidade, entende-se que a mudança efetuada pelo Inmetro nos termos de convênio não representou uma revogação tácita do compartilhamento de receitas. O que houve, como demonstrado, foi a readequação do instrumento à nova realidade orçamentário-financeira introduzida com a DRU. Além disso, a fixação de dotação específica para a transferência de recursos à RBMLQ-I não se contrapõe à previsão de uma receita compartilhada entre o Inmetro e os delegados. Uma coisa é a indicação da fonte/origem dos recursos que custearão as atividades a serem exercidas. Outra, a previsão da transferência de um montante para determinado exercício pelo Inmetro, conforme os limites estabelecidos nas leis orçamentárias anuais e o percentual de receita compartilhada definido no convênio. Diverge-se, portanto, da tese defendida no relatório de auditoria de que os convênios firmados pelo Inmetro com a RBMLQ-I teriam se revestido como de “transferências voluntárias” com a alteração promovida e que, por essa razão, deveriam se submeter ao regramento do Decreto 6.170/2007 e à Portaria Interministerial ME/CGU 424/2014.

65. Uma vez superada a dúvida quanto à natureza de transferência voluntária ou não dos recursos conveniados, sobressai, novamente, a discussão realçada no despacho do Ministro-Relator e já objeto de controvérsia na jurisprudência deste Tribunal: qual a abrangência do controle a ser exercido pelo Inmetro e órgãos de fiscalização quanto às despesas executadas pela RBMLQ-I com os recursos recebidos por força dos convênios?

66. Em um típico convênio firmado para transferência voluntária de recursos, o ente concedente possui a prerrogativa de estabelecer as regras para a aplicação e prestação de contas dos valores repassados, pois estes, ainda que efetivamente geridos pelo conveniente, continuam a integrar o patrimônio do concedente. Nesse caso, não há como ser afastado o exercício do controle pelo concedente de todos os gastos efetuados com os recursos transferidos.

67. Quanto aos convênios firmados pelo Inmetro com a RBMLQ-I, entende-se que a previsão de compartilhamento de receita refuta a tese de que os recursos transferidos aos órgãos e entidades delegados, e por esses geridos, permaneceriam como parte integrante do patrimônio da autarquia.

68. O Manual de Receitas Públicas da STN define receita compartilhada como “receita orçamentária pertencente a mais de um Beneficiário independente da forma de arrecadação e distribuição”. Logo, a parcela da receita gerada pelo exercício do poder de polícia administrativa na área de metrologia legal e da avaliação da conformidade, e transferida pelo Inmetro, pertencem aos órgãos e entidades delegados e são devidas como retribuição às atividades por eles realizadas em nome da autarquia. Não se trata de recursos do Inmetro que ficam sob a guarda, gestão e movimentação pelos órgãos e entidades delegados, mas, sim, recursos que, uma vez transferidos, passam a integrar o patrimônio dos convenientes.

69. Com isso, é reafirmado o entendimento exposto no Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes, no sentido de que o poder de ingerência e fiscalização do Inmetro quanto aos integrantes da RBMLQ-I não seria pleno, devendo se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios.

21. Também se apontou, na instrução anterior, a ausência de amparo normativo aos instrumentos firmados pela União com órgãos e entidades dos entes da federação que prevejam a delegação de competências e a transferência de recursos, o que contribui para causar as obscuridades tratadas no presente processo (peça 189, p. 13-14).

22. Vê-se, pois, que as medidas que estão sendo adotadas no âmbito do ME se coadunam com o entendimento explanado na instrução anterior, no sentido de que a delegação de serviços de competência originária do Inmetro, bem como a divisão das receitas compartilhadas desse com os demais integrantes da RBMLQ-I, precisam ser devidamente regulamentadas, de maneira a dar maior segurança jurídica na relação entre essas entidades.

23. Dessa forma, propõe-se as recomendações para adoção das medidas abaixo:

a) ao ME, para envidar esforços perante a Casa Civil do Governo Federal para que seja levado ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça, entre outras coisas, como se dará o lançamento, a cobrança e a repartição dos valores obtidos com a cobrança das taxas dos serviços de metrologia prestados pelos membros da RBMLQ-I em decorrência de serviços delegados pelo Inmetro;

b) ao Inmetro em conjunto com o ME, para elaborarem ato regulamentar destinado a disciplinar os direitos e obrigações em decorrência da delegação da execução de atividades de competência da Autarquia a órgãos ou entidades de outras esferas de governo, conforme o art. 4º da Lei 9.933/1999.

24. As recomendações propostas acima se coadunam com a linha de entendimento defendida na última instrução e com o entendimento do próprio ME, em face das providências que o referido Ministério já estaria adotando, com o objetivo de disciplinar a relação do Inmetro com os demais integrantes da RBMLQ-I. Ademais, ressalta-se que o próprio Ministro Relator deste processo deixou registrado que os encaminhamentos finais poderiam ser diferentes do que havia sido proposto anteriormente, a depender da resposta da oitiva, por isso está se propondo que a recomendação seja feita da maneira ora apresentada, em substituição à recomendação constante do item 1.1 da instrução anterior e do Despacho do Ministro (peças 189, p. 21, e 193, p. 4).

25. Não obstante, pondera-se que, ainda que o ME adote as medidas ao seu alcance, a aprovação do projeto de lei pode não se concretizar, pois a competência de legislar é do Congresso Nacional. Já a elaboração de ato infralegal, que discipline a execução dos serviços delegados nos termos da Lei 9.933/1999 já pode ser resolvida no âmbito do próprio Poder Executivo. De qualquer forma, como tais medidas ainda não se materializaram na prática, serão propostas as medidas defendidas na instrução anterior (peça 189), pois possuem alicerces na atual situação em vigor.

26. Na referida instrução, foi proposta uma série de medidas como determinações, recomendações e ciência (peça 189, p. 21-24) que foram baseadas nas propostas constantes do relatório de auditoria (peça 107-111). O art. 14, *caput*, da Resolução-TCU 315/2020 determina que a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Já o seu §1º prevê que a manifestação a que se refere o *caput* deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

27. O relatório preliminar de auditoria foi encaminhado ao Inmetro para os devidos comentários, com fundamento na norma supracitada (peça 156, p. 98). Foi expedido o Ofício 0214/2020-TCU/SecexEstataisRJ, por meio do qual foi comunicado ao Inmetro a oportunidade de fazer comentários sobre as informações constantes do referido relatório e de se manifestar sobre as proposições de determinações e recomendações ali consignadas (peças 43 e 44).

28. Já a inclusão das duas novas propostas de recomendação, relacionadas ao projeto de lei e à regulamentação infralegal da relação do Inmetro com os integrantes da Rede (parágrafo 23), decorrem diretamente da oitiva realizada e das medidas que o próprio ME já está adotando internamente, de maneira que se considera atendida a regra do art. 14, *caput*, da Resolução-TCU 315/2020.

29. Assim, entende-se que o processo esteja apto para receber sua decisão de mérito.

#### CONCLUSÃO

30. A presente instrução tratou de analisar a resposta do ME à oitiva que lhe foi feita em face da determinação contida no Despacho de 4/5/2022, exarado pelo Ministro-Relator Weder de Oliveira, a fim de que o referido Ministério se manifestasse sobre a necessidade de elaboração de ato regulamentar destinado a disciplinar a delegação de competência do Inmetro a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução das atribuições e competências definidas na Lei 9.933/1999 (atualizada), bem como sobre eventuais medidas que estejam em andamento ou estejam sendo planejadas a respeito (peça 193, p. 4).

31. O ME informou que está em discussão interna a proposta de inclusão do §5º ao art. 11-A da Lei 9.933/1999, de maneira a possibilitar que órgãos ou entidades congêneres de direito público, quando responsáveis pela execução de serviços delegados pelo Inmetro possam lançar e reter 60% (sessenta por cento) do valor das taxas, devendo, o remanescente, ser recolhido à União. Tal sugestão de mudança de lei será encaminhada à Casa Civil do Governo Federal (parágrafos 14-17).

32. O ME também afirmou que está em articulação com o Inmetro para que este proponha uma minuta de ato que discipline os instrumentos que detalham a relação dessa Autarquia com a RBMLQ-I, e que tal minuta deve ser entregue no início de julho do corrente ano (parágrafos 14-17).

33. As medidas acima se coadunam com o entendimento explanado na instrução anterior, no sentido de que a delegação de serviços de competência originária do Inmetro, bem como a divisão das receitas compartilhadas deste com os demais integrantes da RBMLQ-I, precisam ser devidamente regulamentados, de maneira a dar maior segurança jurídica na relação entre a Autarquia e a Rede (parágrafos 19-21).

34. Tendo em vista as ações adotadas no âmbito do ME e o entendimento defendido na instrução anterior, serão propostas as recomendações indicadas no parágrafo 23 desta instrução. Entende-se que tais medidas são necessárias para a mitigação das deficiências identificadas que, se não tratadas, comprometerão a adequada gestão da delegação de serviços de atividades do Inmetro, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.

35. Na instrução anterior, foi proposta uma série de medidas como determinações e recomendações que já foram oportunizadas para comentários dos gestores, nos termos do art. 14, *caput*, c/c §1º, da Resolução-TCU 315/2020 (parágrafos 26-27), de maneira que o presente processo pode ter sua decisão de mérito proferida.

36. Foi sugerido, no item III da proposta de encaminhamento da instrução anterior (peça 189, p. 21), informar ao Inmetro que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes da RBMLQ-I deve se ater apenas ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999. Tendo em vista os três tipos de deliberações existentes na Resolução TCU 315/2020, que contemplam providências a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas, será proposta, no lugar de



informar, a ciência ao Inmetro, eis que a medida supra se destina a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado, o que se coaduna com art. 9º da referida Resolução.

37. Dessa forma, serão propostas, no encaminhamento a seguir, as medidas de determinações, recomendações e ciências indicadas na instrução anterior (peça 169, p. 21-24), acrescidas das recomendações propostas em decorrência da oitiva do ME ora analisada e que substituem a recomendação constante do item 1.1 da referida instrução (parágrafos 23-24). Ressalta-se que será proposto o prazo uniforme de 180 dias para o atendimento das determinações.

38. Por fim, propõe-se que, além das determinações que serão propostas, as recomendações relacionadas ao projeto de lei e à regulamentação infralegal da relação do Inmetro com os integrantes da Rede, pela importância que possuem em solucionar possíveis controvérsias sobre a divisão dos valores de taxa cobrados e em estabelecer os direitos e obrigações decorrentes da delegação de serviços de competência do Inmetro à mencionada Rede, sejam objeto de monitoramento, nos termos do art. 17, §2º, da Resolução TCU 315/2020.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) considerar **atendida** a recomendação contida no item 1.7.1. do Acórdão 3.538/2016-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes;

2) **determinar** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

2.1) implemente as medidas alvitadas na Nota Técnica 8/2018/Secon/Coadi/Diraf-Inmetro – Aprimoramento do Sistema de Gestão Integrada (SGI) para análise de Prestação de Contas dos Convênios com a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), de 8/6/2018, a fim de tornar seu processo de prestação de contas organizado, confiável, transparente e tempestivo; de modo a concluir o exame de processos em atraso, bem como impedir, por exemplo, alteração do plano de trabalho e de aplicação após examinados pelo Serviço de Contabilidade (Secon/Inmetro); alteração da conciliação bancária a qualquer tempo; retificação de prestação de contas anteriores, das informações de restos a pagar e dos provisionamentos, sem manter o registro inicial, suas justificativas e a relação do que foi alterado, tendo em vista que a situação atual viola o preconizado no art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, na Cláusula 9ª do Termo de Convênio celebrado em 2013 com RBMLQ-I e no art. 1º, §1º, inciso XII, do Decreto 6.170/2007;

2.2) implemente junto à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) o funcionamento de todos os sítios eletrônicos nos estados, contendo, ao menos, as seguintes informações, em atendimento ao disposto no art. 6º, incisos I, II e III, c/c art. 8º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, da Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação): a) dados institucionais contendo registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; b) registros de convênios e transferências; c) registro das despesas; d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; f) serviço de informação ao cidadão, contendo respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

2.3) promova à baixa de créditos prescritos da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) no Sistema de Gestão Integrada (SGI), em atendimento ao contido no Despacho 536/2018/Secon Couadi/Diraf-Inmetro, de 19/9/2018 c/c art. 2º da Portaria da Procuradoria-Geral Federal 796, de 5/10/2010;

2.4) ajuste os registros contábeis da Dívida Ativa da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) no Sistema SGI de modo que observe a nomenclatura estabelecida na Portaria do Secretário do Tesouro Nacional (STN) 564, de 27/10/2004, que aprovou a 1ª edição

do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, tais como informações por "lote de evento": curto prazo, longo prazo, tributário e não tributário.

3) **recomendar**, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

3.1) ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), para envidar esforços perante a Casa Civil do Governo Federal, para que seja levado ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça, entre outros pontos, como se dará o lançamento, a cobrança e a repartição dos valores obtidos com a cobrança das taxas dos serviços de metrologia prestados pelos membros da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), em decorrência da execução de serviços delegados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro);

3.2) ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec):

3.2.1) para, em conjunto, elaborarem ato regulamentar destinado a disciplinar os direitos e obrigações em decorrência da delegação da execução de atividades de competência do Inmetro a órgãos ou entidades de outras esferas de governo, em especial à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), conforme o art. 4º da Lei 9.933/1999;

3.2.2) à luz do princípio da continuidade da atividade administrativa, do *caput* do art. 37 da CF e do art. 3º, incisos I e II da Lei 9.933/1999, que adotem, em conjunto, planejamento, regular e suficiente, para atender as necessidades orçamentárias e financeiras da prestação da atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) a fim de mantê-la em funcionamento, garantindo de fato a saúde e segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e efetivamente proporcionando um ambiente justo e leal de concorrência;

3.3) ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que:

3.3.1) em prestígio ao princípio federativo e da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como ao art. 5º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e ao art. 3º, inciso II, da Lei 9.933/1999, que estabeleça, conjuntamente com os demais órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), critérios claros e objetivos quanto ao quantitativo de recursos a serem repassados a estes últimos, previstos no mínimo de 70% dos efetivamente disponibilizados pelo Tesouro Nacional na Ação 214J, conforme os termos de convênio firmados, dando ampla publicidade à sociedade sobre as regras que forem pactuadas, além de criar meios para ampla divulgação dos montantes de recursos efetivamente repassados;

3.3.2) implemente, no Sistema de Gestão Integrada (SGI), a funcionalidade para cancelar débitos quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00, ou quando os saldos de parcelamentos concedidos pelo Inmetro cujos montantes sejam iguais ou inferiores aos valores mínimos estipulados para recolhimento por meio de documento de arrecadação, hipóteses referidas nos incisos I e II do art. 9º do Decreto 9.194/2017;

3.3.3) efetivamente implemente indicadores de produtividade para medir e acompanhar o desempenho da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), exigindo de todos os órgãos delegados dessa rede o envio rotineiro dos dados necessários para sua elaboração, dando continuidade a iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços (SIMCS) da RBMLQ-I, para melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

3.3.4) a exemplo do que já fizera em relação à implementação de indicadores de produtividade previstos em iniciativas como a proposta metodológica que deu origem ao Índice de Produtividade (IP) e o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços (SIMCS) da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), também o faça em relação à elaboração de cesta comum de indicadores de desempenho que permitam mensurar outras

dimensões do desempenho da RBMLQ-I, visando a melhor coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal, à luz do art. 3, inciso V, da Lei 9.933/1999;

3.3.5) no exercício de sua competência de coordenador e supervisor estabelecida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, identifique e defina, anualmente e conjuntamente com cada um dos órgãos delegados que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I), as atividades de metrologia legal necessárias e suficientes, segundo planejamento próprio, ao adequado funcionamento da rede, definindo a partir delas as respectivas metas que comporão a Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I.

4) **dar ciência** ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que o contingenciamento linear de recursos da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) pode comprometer as ações de metrologia e avaliação de conformidade no país no âmbito da referida Rede, a exemplo das fiscalizações no interior das unidades federativas que experimentou drástica redução no exercício de 2019, com prejuízo ao princípio da continuidade da atividade administrativa e ao exercício da competência do Inmetro insculpida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, bem assim ao disposto no art. 1º dessa mesma lei;

5) **dar ciência** ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre:

5.1) o aumento substancial na concessão de diárias e passagens aéreas internacionais na autarquia, em períodos de severas restrições orçamentárias, como a que foi imposta pelo Governo Federal por meio da Portaria 424-2019 do Ministério da Economia à Administração Pública, especialmente à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) com prejuízo de suas atividades, não se coaduna com o princípio da moralidade e eficiência insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

5.2) a ausência de implementação de unidade de auditoria interna em órgãos da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) sediados nos estados, de modo que, dentre outros aspectos, passe a considerar esse fator no planejamento da realização de atividades anuais de auditoria interna governamental em todas as suas superintendências e autarquias estaduais, a fim de alinhar sua atuação para a melhoria da gestão de riscos e minimização dos efeitos de erros e fraudes nessas unidades, no exercício do seu papel de coordenador e supervisor das atividades de metrologia legal no País, em acordo com o princípio da eficiência insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal c/c o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

5.3) o encaminhamento tardio de processos de cobrança, por parte dos órgãos delegados da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) de origem do procedimento, para o respectivo órgão delegado de outro estado onde os devedores detêm seus domicílios ou mesmo o encaminhamento tardio de processos de cobrança, em momento posterior ao prazo estabelecido na Portaria PGF 569/2017, por parte dos órgãos delegados da RBMLQ-I de origem do procedimento, ao órgão da PGF (Equipe Nacional de Cobrança - ENAC) competente para inscrição em dívida ativa e cobrança extrajudicial ou judicial, pode acarretar inefetividade da cobrança e, conseqüentemente, em perda de arrecadação; ensejando, portanto, má coordenação e supervisão das atividades de metrologia legal por parte do Instituto Federal, o que viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem assim o art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

5.4) as deficiências e restrições de operacionalização encontradas nos laboratórios que atendem à Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) mesmo se comparados com os demais laboratórios do Inmetro, em prejuízo do adequado funcionamento dessa mesma rede, viola o princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem assim o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999;

5.5) o entendimento de que o poder de ingerência e fiscalização da autarquia quanto aos integrantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I) deve se ater apenas

ao controle finalístico para garantir a continuidade e a eficiência do exercício das competências delegadas por meio dos convênios ou instrumentos congêneres, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/1999, uma vez que os recursos transferidos com base no compartilhamento de receitas integram os patrimônios dessas entidades, à exceção dos recursos aplicados na aquisição de bens de capital de propriedade do Inmetro, assim definidos nos termos dos instrumentos firmados, recaindo sobre esses a competência plena de fiscalização.

6) **sugerir**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações indicadas nos subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 e as recomendações indicadas nos subitens 3.1 e 3.2.1 do presente encaminhamento;

7) **informar** do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME) e ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), destacando que seu conteúdo, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) no dia seguinte ao de sua oficialização;

8) **encerrar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.” (grifos do original).

7. Relativamente a esse ponto da auditoria, o diretor-presidente da Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (AEM/MS), por meio do ofício 154, de 15/7/2022, apresentou “manifestação prévia” à proposta do Ministério da Economia/Inmetro de estabelecer linearmente os percentuais de 60% e 40%, respectivamente, ao Ipems e ao Inmetro. Pondera o dirigente que, diante das particularidades de cada região, dependência financeira e necessidades dos integrantes delegados, o ideal seria fixar esses parâmetros em 70% e 30%, na forma prevista no atual convênio<sup>5</sup>.

8. Em 20/9/2022, o Inmetro encaminhou versão inicial de minuta, submetida ao Ministério da Economia, de ato regulamentar para disciplinar a delegação de competência do Inmetro a órgãos e entidades de outras esferas de governo para a execução das atribuições e competências definidas na Lei 9.933/1999<sup>6</sup>.

É o relatório.

---

<sup>5</sup> Peça 203.

<sup>6</sup> Peça 204.

## Proposta de Deliberação

Trago à apreciação deste colegiado relatório da auditoria realizada entre agosto/2019 e abril/2020, no Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade (Inmetro) e em institutos de pesos e medidas de outras unidades federadas (Ipems<sup>1</sup>), com o objetivo de avaliar a atuação da autarquia federal na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I ou, simplesmente, Rede).

### II

2. As externalidades sociais e econômicas advindas da atuação, por vezes imperceptível, da Rede são inúmeras.
3. Mercados onde os agentes econômicos são capazes de distinguir o produto bom do ruim, o seguro do inseguro, os que contêm as quantidades prometidas dos que não as contêm, tornam-se mais eficientes. Para isso, a existência de um sistema crível, que estabeleça e assegure o fornecimento de informações relevantes e confiáveis a respeito das medidas e das características técnicas de produtos, insumos e serviços é essencial.
4. Sistemas de medição mais exatos, rápidos e menos custosos favorecem a apresentação de evidências objetivas de que os produtos e serviços ofertados atendem às exigências de caráter voluntário ou compulsório, expressas pelos certificados de conformidade, e são, por isso, a chave para o sucesso das empresas.
5. Para dar conta desse desafio em escala federativa, foi instituído, por intermédio da Lei 5.966/1973, o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro), com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais, congregando entidades públicas e privadas.
6. A mesma lei criou o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) – instância interministerial encarregada de formular e supervisionar a política setorial –, bem como o Inmetro, que desempenha as funções de órgão executivo central do sistema<sup>2</sup> e de secretário executivo do Conmetro<sup>3</sup>.
7. Esse desenho institucional deixa claro que o Inmetro, além de implementador da política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, atua, também, como regulador do sistema. Exerce suas atribuições finalísticas em todo o território nacional, diretamente, por meio de sua sede e de duas superintendências regionais<sup>4</sup>, e, indiretamente, por delegação a órgãos e entidades subnacionais de metrologia (Ipems)<sup>5</sup>.
8. As ações de metrologia legal têm alcance nos milhares de municípios do país com o apoio de agentes de diferentes esferas de governo e diferentes naturezas jurídicas: autarquias estaduais e municipais, agências estaduais e superintendências federais, conforme se vê na Figura 1.

---

<sup>1</sup> Ipems – sigla que, nesta auditoria, identifica todo e qualquer órgão ou entidade, estadual ou municipal, delegado do Inmetro e integrante da RBMLQ-I.

<sup>2</sup> Art. 5º da Lei 5.966/1973.

<sup>3</sup> Art. 5º do Decreto 9.043/2017.

<sup>4</sup> Uma em Goiás e outra no Rio Grande do Sul.

<sup>5</sup> São delegações a 23 órgãos estaduais de pesos e medidas e ao Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza (Ipem-Fort) – autarquia municipal.



Figura 1 - Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade.



Fonte: disponível em: [http://abie.com.br/download/Inmetro-Apresentacao\\_Novo\\_Modelo\\_Regulatorio\\_Leonardo\\_Rocha.pdf](http://abie.com.br/download/Inmetro-Apresentacao_Novo_Modelo_Regulatorio_Leonardo_Rocha.pdf). Acesso em: 16/10/2020.

9. A RBMLQ-I realiza, por exemplo, a verificação dos pesos, volumes e informações de embalagens dos produtos; a fiscalização das bombas dos postos de combustíveis; a verificação de equipamentos para diagnóstico e prescrição médica, balanças, aparelhos de pressão e termômetros; a verificação de taxímetros, etilômetros, radares, cronotacógrafos, relógios de medição de consumo de energia, medidores de nível de som etc.

10. Os órgãos e entidades subnacionais realizam, por delegação do Inmetro, as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade, arrecadam taxas metrológicas, taxas de avaliação da conformidade, exercem poder de polícia em nome do Inmetro e aplicam multas. Em contrapartida, com base em convênios de delegação, o Inmetro lhes repassa recursos para que exerçam suas atividades.

11. A maior parte das receitas do Inmetro vem dos Ipems, que recolhem taxas e multas diretamente aos cofres federais por meio de guias de recolhimento da união (GRU).

12. Os convênios que regulam a relação do Inmetro com os partícipes da RBMLQ-I examinados nesta auditoria foram firmados no ano de 2013, e vigorariam até o final de 2020. No decorrer dos trabalhos, contudo, foram celebrados novos ajustes, com vigência de 60 meses, prorrogáveis por igual período.

### III

13. A auditoria abrangeu o período de 1º/1/2015 a 31/12/2019 e buscou responder às seguintes questões:

“Questão 1. Quais os pontos críticos da delegação e desconcentração (INMETRO/Superintendências e os órgãos delegados-Ipem), especialmente quanto à (ao): adequação do instrumento de convênio, isonomia no tratamento dos órgãos delegados, análise das prestações de contas, estoques de PCs, procedimentos de apuração de responsabilidades, repasses, grau de ingerência no IPEM, estabelecimento dos valores das taxas de serviços das atividades delegadas?

Questão 2. Há estabelecimento de metas para os Ipems assim como convergência com os objetivos gerais e setoriais do INMETRO, bem como o correspondente acompanhamento dos resultados?

Questão 3. Há uniformidade na aplicação das normas de pessoal, especialmente no que diz respeito à remuneração?

Questão 4. Há evidências de tratamento diferenciado aos estados de Goiás e do Rio Grande do Sul ou irregularidade em face da criação das superintendências do Inmetro apenas nessas unidades federativas?

Questão 5. Qual o nível de Governança do Inmetro e da Rede de Metrologia, especialmente quanto à transparência de informações, existência de auditoria interna, processo de apuração de responsabilidades, ouvidoria?”

#### IV

14. Como visto, o Inmetro celebrou convênios de delegação de competência, cooperação técnica, administrativa e financeira com órgãos estaduais de pesos e medidas e com o Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza (Ipem-Fort) – autarquia municipal –, formando a RBMLQ-I.

15. A Lei 9.933/1999, que trata das competências do Inmetro, prevê duas modalidades de delegação: uma para entidades públicas ou privadas, desde que não impliquem o exercício do poder de polícia; e outra, mais abrangente, exclusiva para entes de direito de público:

“Art. 4º O Inmetro poderá delegar a execução de atividades de sua competência.

§ 1º As atividades materiais e acessórias da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória, de caráter técnico, que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa, poderão ser realizadas por terceiros mediante delegação, acreditação, credenciamento, designação, contratação ou celebração de convênio, termo de cooperação, termo de parceria ou instrumento congênere, sob controle, supervisão e/ou registro administrativo pelo Inmetro. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 2º As atividades que abrangem o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória que impliquem o exercício de poder de polícia administrativa somente poderão ser delegadas a órgãos ou entidades de direito público. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).” (os grifos não são do original)

16. O presente trabalho tratou especificamente da segunda modalidade de delegação.

17. Apesar de não constar explicitamente das questões de auditoria, um dos desafios centrais do presente trabalho é produzir uma melhor compreensão sobre o sistema de financiamento da rede brasileira de metrologia que se dá por meio de repasses baseados nos peculiares convênios examinados.

18. O tema atrai a atenção desta Corte há muito tempo.

19. Em 2009, foi examinada representação sobre possíveis irregularidades na administração do Instituto de Pesos e Medidas do Rio Grande do Norte (Ipem/RN)<sup>6</sup>. Os trabalhos foram conduzidos na perspectiva de “má aplicação de verba federal repassada a entidade privada mediante convênio” revelada por auditoria extraordinária realizada pelo Inmetro no “parceiro regional”.

20. Nessa auditoria, o Inmetro abordou aspectos relacionados à gestão da autarquia estadual, como controle do cumprimento do horário de trabalho, pagamento de diárias a empregados terceirizados, dispensa de licitação para contratação de serviços de reforma e repasse de recursos à operadora do plano de saúde dos empregados.

21. Como consequência da representação apreciada nesta Corte, foi editado o acórdão 2763/2010-Plenário, por meio do qual se determinou a realização de acompanhamento das providências adotadas pelo Inmetro acerca dos achados da auditoria realizada no Ipem/RN.

22. Em 2013, por causa desse acompanhamento, foi determinada a realização de auditoria operacional para avaliar a relação do Inmetro com os demais partícipes RBMLQ-I.

---

<sup>6</sup> TC 028.954/2009-8.

[Acórdão 3321/2013-Plenário – TC 010.595/2012-0]

“9.1. determinar à Segecex que adote as medidas de sua alçada com vistas à realização de auditoria operacional no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO tendo por escopo avaliar o modelo de prestação de serviços adotado por aquela autarquia, em especial, a celebração de convênios com entidades estaduais para a prestação dos serviços que lhe compete”.

23. A respeito desse comando, a Segunda Câmara, produzindo pela primeira vez, ao menos de forma mais explícita, uma reflexão sobre a natureza da cooperação entre os partícipes da Rede, fez a seguinte recomendação à Secretaria-Geral de Controle Externo:

[Acórdão 3538/2016-2ª Câmara – TC 030.354/2013-7]

“1.7.1. Recomendar à Segecex para que, ao tratar do atendimento do item 9.1 do Acórdão 3321/2013-TCU-Plenário, considere as características materiais dos termos ajustados pelo Inmetro junto aos órgãos executores, ciente de que o modelo de compartilhamento de receita, a partir da arrecadação decorrente da operação desenvolvida pelos ‘parceiros regionais’, enquanto agentes delegados do Inmetro, caracterizaria uma relação de pagamento com o Instituto Nacional a remunerar o parceiro local pela prestação de serviços desempenhados no interesse do Inmetro, com consequências para a extensão do controle possível de ser desempenhado pelo Inmetro na gestão interna destes ‘parceiros regionais’”. (destaques não são do original)

24. Conforme sustentado pela antiga Secex-RJ, esse dispositivo sugere que os repasses do Inmetro aos órgãos delegados deveriam ser tratados como contraprestação pelos serviços de metrologia e certificação da conformidade executados por estes últimos e, portanto, a fiscalização deveria abordar apenas os aspectos finalísticos, conforme posição defendida, naquele processo, pelo Ministério Público de Contas (MP/TCU), representado pela subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva<sup>7</sup>:

“[Parecer emitido no âmbito do TC 030.354/2013-7]

(...)

16. Haja vista que as atividades delegadas são executadas com recursos do próprio Ipem/RN, não há se falar em controle federal das atividades-meio do ente estadual. Não se está a dizer que é vedado ao Inmetro fiscalizar a atividade delegada, mas, sim, que tal controle deve ser finalístico e limitar-se aos aspectos técnico e financeiro, de forma a garantir a qualidade na prestação dos serviços e a correta partição das receitas, deixando à margem da fiscalização as atividades administrativas inerentes ao funcionamento do órgão executor. Nesse sentido, os convênios em exame são similares aos contratos de concessão de serviço público para os quais não há previsão de o órgão titular do serviço verificar a regularidade das despesas do concessionário.

17. Neste contexto, não prospera a fiscalização do Inmetro sobre os atos administrativos praticados pelo Ipem/RN relacionados à contratação de serviços públicos de energia elétrica, água, esgotamento sanitário e de telefonia, por exemplo (...)

25. A unidade instrutiva propôs, contudo, uma revisão desse entendimento por causa das alterações ocorridas no termo do convênio Inmetro/RMBLQ-I. Em resumo, defendeu que a relação entre os partícipes da RBMLQ-I seria de natureza convenial.

26. Destacou em seu relatório que os convênios de delegação originais, celebrados em 2013, tinham como base de retribuição um autointitulado compartilhamento de receita<sup>8</sup>:

“1 – este convênio tem por objeto a cooperação técnico-administrativa, com delegação de competência do Inmetro, definidas nas Leis nº 5.966/73 e 9.933/99, ao conveniente,

<sup>7</sup> Peça 27, p. 2, do TC 030.354/2013-7.

<sup>8</sup> Peça 55, p. 1 e 9.

denominado, doravante, ‘Órgão executor’, e de compartilhamento da receita pela realização das atividades delegadas, conforme Plano de trabalho e Plano de Aplicação, partes integrantes deste instrumento.

6.1- A receita resultante da implementação das atividades delegadas por este Convênio, que se constituem em taxas metrológicas, taxas de avaliação de conformidade, multas aplicadas aos infratores (...) será compartilhada entre as partes, entre os percentuais de 70% a 90%, nos termos definidos pelos Convenientes, no Plano de Aplicação e no Plano de Trabalho.

6.3 A receita compartilhada efetivamente arrecadada e posteriormente transferida ao órgão executor deverá ser aplicada em 1 (uma) conta bancária específica, vinculada a este instrumento, conforme item 3.8 deste instrumento”. (grifos da unidade instrutiva)

27. Em 2017, esses convênios foram alterados<sup>9</sup> de modo que passou a ser fixada uma dotação orçamentária global para as atividades previstas no convênio, independentemente do valor arrecadado pelos integrantes da Rede.

28. Por causa dessa nova sistemática de repasse de recursos do Inmetro para os demais partícipes, os auditores da antiga Secex-RJ consideraram que, embora as cláusulas de compartilhamento de receitas arrecadadas não tivessem sido explicitamente revogadas, na prática, teriam perdido o efeito, sobretudo depois da sucessão de contingenciamentos orçamentários e da desvinculação de receitas da União (DRU)<sup>10</sup>, o que tornou o montante arrecadado mera referência para dividir as dotações previamente aprovadas entre as unidades da RBMLQ-I.

29. Segundo interpretam, a possibilidade de compartilhamento de receita contida no convênio original da RBMLQ-I, ajustado em 2013, foi rompida com o advento do segundo termo aditivo, de 2017, pois teria havido a “revogação da cláusula de compartilhamento de receita vigente até então, alterando-se a natureza dos recursos arrecadados para os moldes de um convênio clássico.”

30. Concluíram, assim, que, até 2013, a atuação desta Corte abordaria apenas as ações finalísticas, mas, a partir de 2017, se daria nos termos de um convênio tradicional.

31. A Procuradoria do Inmetro defendeu que a indicação da origem dos recursos orçamentários necessários para fazer frente às despesas decorrentes dos serviços prestados pelos agentes delegados seria um dever da Administração e, portanto, teriam a mesma natureza das verbas rateadas segundo a regra anterior.

32. A equipe da Secex-RJ propôs, então, firmar entendimento sobre a competência plena de fiscalização pelo Tribunal em apenas relação aos bens de capital adquiridos pelos órgãos delegados pelo Inmetro no âmbito da RBMLQ-I, bem como determinar ao Inmetro que promovesse ajustes na redação dos termos de parceria firmados com os demais partícipes da Rede, pois a coexistência de cláusulas de compartilhamento de receita com as de dotação orçamentária estariam gerando indefinição quanto ao regime jurídico dessa relação.

33. Após análise de oitivas complementares endereçadas ao extinto Ministério da Economia e ao Inmetro<sup>11</sup>, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), que sucedeu a antiga Secex-RJ na instrução processual, diferentemente do entendimento original, considerou que as alterações nos termos dos convênios, em 2017, não implicaram revogação do modelo de compartilhamento de receitas, mas readequação dos instrumentos ao advento da DRU, que permitiu desvincular os recursos arrecadados pelo sistema.

34. Essa situação, segundo o Inmetro, teria sido contornada com o novo termo de convênio de delegação firmado no final de 2020, quando foram mantidas as cláusulas de receita compartilhada com

<sup>9</sup> Segundo termo aditivo ao convênio.

<sup>10</sup> Emenda Constitucional 93/2016.

<sup>11</sup> Respostas contidas na peça 189.

a entidade delegada – recursos arrecadados e, eventualmente, não desvinculados do sistema – com as dotações de recursos financeiros a serem transferidos<sup>12</sup> – recursos compensatórios do orçamento fiscal:

“Cláusula Quinta – da destinação dos recursos efetivamente disponibilizados

5 – A receita, resultante da implementação das atividades delegadas por meio deste Convênio, que se constituem em taxas metrológicas, taxas da avaliação da conformidade, multas aplicadas aos infratores nas áreas da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória e dos preços públicos pelos serviços prestados pelo Conveniente, e recolhida ao Tesouro Nacional, será compartilhada entre as partes, considerando a aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), de possíveis contingenciamentos orçamentários ou de limites de pagamentos, e liberada na forma de recursos orçamentários para execução pelo Inmetro, ficando acordado que o Concedente repassará no mínimo 70% para a RBMLQ-I (ação orçamentária 214J, cuja origem do recurso seja de arrecadação pela própria Rede, fonte 0174) dos recursos efetivamente disponibilizados pelo Governo Federal, nos termos definidos pelos Convenientes, no Plano de Aplicação e no Plano de Trabalho”. (grifo nosso)

35. Com base no conceito de receita compartilhada do Manual de Receitas Públicas da STN<sup>13</sup>, a SecexDesenvolvimento considerou que a arrecadação advinda do poder de polícia administrativa na área de metrologia legal e da avaliação da conformidade pertence aos agentes delegados por retribuição às atividades realizadas em nome do Inmetro e, por isso, tais receitas integrariam o patrimônio dos convenientes, submetidos tão somente ao controle finalístico por parte do repassador, conforme a lógica presente no acórdão 3538/2016-2ª Câmara.

36. Em contrapartida, o exame dos atos administrativos dos agentes delegados estaria sob jurisdição das esferas de controle locais e não poderia o Inmetro fiscalizar a gestão interna dos partícipes da RBMLQ-I.

37. Registrou, contudo, que, quando da edição desse acórdão, esta Corte não tratou das despesas de capital realizadas pela RBMLQ-I com recursos de convênios<sup>14</sup>. São aquisições, com recursos repassados pelo Inmetro, de bens imóveis e móveis necessários para garantir a continuidade da prestação dos serviços a cargo de Rede diante de eventual revogação de delegação.

38. Para esses casos, nos termos dos atuais convênios, no entender da SecexDesenvolvimento, ficaria mantido o alcance da fiscalização da autarquia federal sobre os recursos repassados para aquisição de bens de capital, preservando-se, também, a competência desta Corte.

39. A SecexDesenvolvimento registrou que estão sendo adotadas medidas para aclarar a delegação de competência da autarquia federal para entidades estaduais, bem como da divisão das receitas entre os integrantes da RBMLQ-I, mas que esse aprimoramento depende da integração de lacunas legislativas. Assim, formulou proposta de recomendação:

a) ao ME [Ministério da Economia] para envidar esforços perante a Casa Civil do Governo Federal para que seja levado ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça, entre outras coisas, como se dará o lançamento, a cobrança e a repartição dos valores obtidos com a cobrança das taxas dos serviços de metrologia prestados pelos membros da RBMLQ-I em decorrência de serviços delegados pelo Inmetro;

b) ao Inmetro e ao ME para elaborarem ato regulamentar destinado a disciplinar os direitos e obrigações em decorrência da delegação da execução de atividades de competência da Autarquia a órgãos ou entidades de outras esferas de governo, conforme o art. 4º da Lei 9.933/1999.

<sup>12</sup> A título de exemplo, foi juntado à peça 159 o convênio firmado com a Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia do Estado do Tocantins (AEM/TO).

<sup>13</sup> Segundo a STN, receita compartilhada é a “receita orçamentária pertencente a mais de um Beneficiário independente da forma de arrecadação e distribuição”.

<sup>14</sup> Peça 156, p. 18-22.



40. O adequado endereçamento dessa questão conecta-se com a discussão entabulada na próxima seção desta proposta de deliberação. Assim, a recomendação sugerida será incorporada, de forma alterada, a um dispositivo com redação mais abrangente.

## V

41. Os recursos arrecadados pela RBMLQ-I derivam da cobrança de taxas federais e multas pelo exercício do poder de polícia administrativa da competência do Inmetro, instituídas pela Lei 9.933/1999.

42. No processo TC 030.354/2013-7, que deu origem ao acórdão 3538/2016-2ª Câmara, transcrito no item 23, acima, o Ministério Público de Contas observou, no caso concreto, que:

“15. (...) o Ipem/RN executa as atividades delegadas e, *a posteriori*, recebe os recursos estipulados no plano de aplicação. Forçoso reconhecer, então, que o órgão estadual executa as atividades delegadas com recursos e pessoal próprios e, somente após a aferição das metas pactuadas, recebe a remuneração por tais atividades. Nesse sentido, os recursos repassados pelo Inmetro ao Ipem/RN constituem restituição por atividades delegadas desenvolvidas com recursos próprios e, uma vez transferidos, incorporam-se ao patrimônio do ente estatal.

(...)

18. (...) o próprio Inmetro reconhece que os recursos repassados incorporam-se ao patrimônio do ente estatal. Nesse sentido, (...) o Instituto, conforme o relatório dos tomadores de contas, conclui pela reparação dos débitos apurados aos cofres do Ipem/RN (...), assumindo, explicitamente, que não houve dano aos cofres federais.” (não grifado no original)

43. Nessa mesma linha, outros processos relacionados aos convênios do Inmetro com os Ipems têm chegado ao Tribunal via representações, denúncias ou tomadas de contas especiais, culminando com o arquivamento por não se tratar da aplicação de recursos federais<sup>15</sup>.

44. Essa questão, contudo, deve ser analisada de forma mais minuciosa.

45. A União e as demais esferas de governo se organizam em uma espécie de sistema único de metrologia de forma colaborativa e interdependente para prover os serviços de metrologia legal e qualidade. Seu financiamento, contudo, tem sido historicamente permeado por diversos problemas que orbitam em torno de uma questão central: a falta de clareza sobre quanto o sistema efetivamente custa.

46. Na aparência, ele se autossustenta por meio da arrecadação pelos serviços que presta e pelo exercício do poder de polícia. Os recursos arrecadados pela RBMLQ-I derivam da cobrança de taxas federais e multas instituídas pela Lei 9.933/1999:

“Art. 3º-A. É instituída a Taxa de Avaliação da Conformidade, que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia administrativa na área da avaliação da conformidade compulsória, nos termos dos regulamentos emitidos pelo Conmetro e pelo Inmetro. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 1º A Taxa de Avaliação da Conformidade, cujos valores constam do Anexo II desta Lei, tem como base de cálculo a apropriação dos custos diretos e indiretos inerentes ao exercício do poder de polícia administrativa da atividade. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 2º As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que estejam no exercício das atividades previstas no art. 5º são responsáveis pelo pagamento da Taxa de Avaliação da Conformidade. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

(...)

<sup>15</sup> P. ex.: acórdão 802/2021-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); acórdão 8907/2017-TCU-2ª Câmara (rel. min-s. André de Carvalho).

Art. 8º Caberá 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: (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).

I - advertência;

II - multa;

III - interdição;

IV - apreensão;

(...)

Art. 11. É instituída a Taxa de Serviços Metrológicos, que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal pelo Inmetro e pelas entidades de direito público que detiverem delegação. (Vide Lei nº 10.829, de 2003)

§ 1º A Taxa de Serviços Metrológicos, cujos valores constam da tabela anexa a esta Lei, tem como base de cálculo a apropriação dos custos diretos e indiretos inerentes às atividades de controle metrológico de instrumentos de medição.

§ 2º As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que estejam no exercício das atividades previstas no art. 5º serão responsáveis pelo pagamento da Taxa de Serviços Metrológicos. (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).”

47. Teoricamente, se as taxas e multas geradas em cada uma das bases territoriais suportassem exatamente os custos ali incorridos e fossem a elas devolvidos, todos os partícipes e, por conseguinte o sistema, estariam em equilíbrio e as transferências teriam caráter estritamente devolutivo.

48. Empiricamente, no entanto, sabe-se que a Rede não se sustenta a partir da arrecadação pelos serviços por ela prestados. Vários dos achados da presente auditoria, sobre os quais discorrerei adiante, são evidências disso.

49. Não por outra razão, consolidou-se um modelo híbrido de financiamento ao longo do tempo: em parte, o sistema é devolutivo, pois restitui ao partícipe recursos para custear o exercício da delegação com base na arrecadação gerada e recolhida ao Caixa Único do Tesouro Nacional; em parte, o sistema é redistributivo, pois financia a manutenção, a expansão ou a melhoria de serviços, independentemente da arrecadação na base territorial de cada partícipe.

50. Os recursos arrecadados pela RBMLQ-I a título de taxas e multas pertencem juridicamente à União e o arcabouço legal aplicável não possibilita impingir a natureza devolutiva às parcelas repassadas aos Ipems com base no instrumento impropriamente denominado convênio, como se correspondessem a receitas que pertencessem ao ente subnacional.

51. Não se trata, portanto, de receita compartilhada, no sentido de parte pertencer à União e parte pertencer às entidades arrecadoras, independentemente de como vem sendo designada.

52. Trata-se, em essência, de critério de aporte de recursos, fundado na receita gerada, que constitui mera aproximação dos custos da delegação, inferidos a partir do volume de serviços realizados, correlacionável à receita arrecadada. Visto dessa forma, a relação deveria ser regulada por um “contrato de delegação”, em que seriam estabelecidos os termos de exercício da competência delegada e a respectiva alocação de recursos guardando semelhança com os “contratos de gestão”, e, também, em parte, com contratos de concessão de serviço público.

53. Recursos adicionais para outras finalidades pré-pactuadas entre os partícipes, poderiam ser manejados via convênio em sentido estrito.

54. De qualquer modo, há que se reconhecer que a relação delegante/delegado não é tipicamente convencional tampouco contratual, de pagamento por serviços prestados.

55. Há aqui, além de uma relação jurídica, a ser ainda mais bem regulada por lei, de delegação de competência (envolvendo estipulação de deveres e meios financeiros e materiais correspondentes), questões muito relevantes de colaboração, coordenação e interdependência federativa na execução de políticas e programas nacionais, de interesse de todos os entes e do país, que transcendem a simples, mas necessária, regulação operacional.

56. Tenho defendido que, no caso de repasses de recursos via convênio típico, a lógica de atuação mais eficiente da rede controle – interno e externo – deve impor a precedência da atuação local, uma vez tanto o orçamento da União quanto o local são afetados pelo instrumento de colaboração regulador da transferência de recursos e, pela própria natureza da ação da União, o interesse material maior é do ente subnacional, cuja população receberá diretamente os benefícios da atuação conjunta.

57. No caso dos denominados convênios de delegação que vigem no âmbito da RBMLQ-I, considero ainda mais conveniente tal formato de atuação, dadas as peculiaridades em relação aos convênios tradicionais, conforme explico a seguir.

58. A lei incumbiu o Inmetro, primariamente, e com exclusividade, do exercício do poder de polícia administrativa na área de metrologia legal. Mesmo lhe tendo sido facultada a delegação de tais atividades, a responsabilidade da autarquia federal em assegurar direta ou indiretamente serviços metrológicos em todo o território nacional não pode ser afastada.

59. Em outras palavras, por meio dos atuais instrumentos que regulam a delegação na RBMLQ-I, a União busca parceiros para implementar uma política pública de sua titularidade. Se um partícipe declinar da delegação, a União, representada pelo Inmetro, estará obrigada a ofertar diretamente os serviços de metrologia legal e qualidade no território desguarnecido.

60. Compreendida a essência do modelo vigente, pode-se concluir que o repasse de recursos federais aos Ipems, salvo em situações específicas de relação convenial típica, reveste-se da qualidade de ressarcimento, ainda que por aproximação, de custos incorridos no exercício da delegação, ou, quando muito, antecipação de ressarcimento de custos a serem incorridos. Portanto, os Ipems ao utilizarem esses recursos não o fazem como administradores de recursos federais, recebidos para aplicação em finalidade específica e sujeitos a elaboração e apresentação de prestação de contas, para fins de verificação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

61. Os Ipems, nesse caso, administram recursos a eles pertencentes e, portanto, nessa qualidade, sujeitos à fiscalização do tribunal de contas estadual respectivo.

62. Cabe à autarquia federal fiscalizar o bom e correto exercício da competência delegada. A esta Corte, compete fiscalizar o bom e correto exercício das competências dadas por lei ao Inmetro e a aplicação do instrumento jurídico que regula a delegação.

## VI

63. No caso particular dos convênios de delegação de competência no âmbito da RBMLQ-I, o Inmetro deve atuar com dupla responsabilidade: (i) a de exercer o controle administrativo inerente à condição de repassador; e (ii) a de atuar como coordenador e supervisor e regulador das atividades e serviços de metrologia em todo o país, conforme dispõe o art. 3º, V, da Lei 9.933/1999:

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

(...)

V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade compulsória por ele regulamentadas ou exercidas por competência que lhe seja delegada; (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).”

64. A auditoria apresentou um bom diagnóstico sobre as fragilidades e incertezas que cercam o sistema de colaboração federativa dentro da RBMLQ-I, em especial aquelas relacionadas ao financiamento necessário para assegurar a universalização dos serviços metrológicos imposta pela Lei 9.933/1999:

“Art. 1º Todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos a regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor.”

65. Revelou que, se a arrecadação nacional da RBMLQ-I já era incapaz de manter o bom funcionamento sistema, piorou depois da DRU. Os aportes com recursos do Tesouro Nacional também mostraram-se insuficientes ou, no mínimo, baseados em critérios inaptos a suprir as carências ou reduzir as desigualdades dos partícipes.

66. O Inmetro precisa de um método de quantificação da necessidade de financiamento dos sistema a fim de assegurar a adequada oferta de serviços dos quais a sociedade brasileira não pode prescindir, ainda que não tenham sido formalmente definidos como essenciais, nos termos da Lei 7.783/1989.

67. O sistema vem funcionando, mas, progressivamente, parece convergir para um ponto de grave subfinanciamento, caso medidas administrativas e legislativas não sejam tomadas.

68. Três fontes de recursos coexistem para manter o sistema em operação: recursos obtidos diretamente dos usuários mediante a arrecadação de taxas e multas; recursos ordinários do Tesouro Nacional e recursos ordinários dos tesouros dos entes subnacionais. Atualmente, contudo, os montantes dos aportes ocorrem com base em critérios incidentais.

69. Na visão da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do extinto Ministério da Economia (SEPEC/ME)<sup>16</sup>, a relação entre o Inmetro e os demais partícipes da RBMLQ-I poderia ser simplificada por meio de alteração na Lei 9.933/1999 para estabelecer que a arrecadação e o recolhimento das receitas das taxas ocorram não mais por meio de GRU, mas diretamente à conta do partícipe e estes restituam apenas o percentual pertencente ao Inmetro.

70. Para isso, essencialmente, propôs a elaboração de projeto de lei a ser encaminhado à Casa Civil visando à inclusão do § 5º ao art. 11-A da Lei 9.933/1999, com o seguinte teor:

“§5º Os Estados e os Municípios, por meio dos órgãos ou entidades congêneres de direito público, quando responsáveis pela execução da delegação prevista no art. 4º, lançarão e reterão 60% (sessenta por cento), do valor das taxas de que trata o caput, devendo, o remanescente, ser recolhido à União.”

71. Nessa perspectiva, o Inmetro deixaria de realizar repasses aos Ipems e os convênios passariam a ter um viés unicamente de delegação de atividades de metrologia legal e de conformidade dos produtos.

72. Não se sabe, contudo, se a retenção de recursos preconizadas por esse dispositivo será suficiente para assegurar o bom funcionamento dos agentes delegados da Rede, sobretudo porque as receitas geradas nas respectivas bases territoriais podem indicar maior ou menor potencial de sustentabilidade de cada um dos Ipems. Assim, a título especulativo, sem que estudos tenham sido por mim elaborados a esse respeito, um fundo de equalização poderia auxiliar a reduzir as desigualdades presentes na Rede. Por falta de análise precedente, deixarei de encaminhar dispositivo atinente a essa questão na minuta de acórdão que proponho.

<sup>16</sup> Nota Informativa SEI 20133/2022-ME - peça 197.

73. Para além dos alertas e diagnósticos apresentados, não cabe a esta Corte ofertar soluções nem mediar conflitos advindos dessa realidade, tampouco fazer juízo prévio sobre os arranjos que vêm sendo debatidos no âmbito executivo.

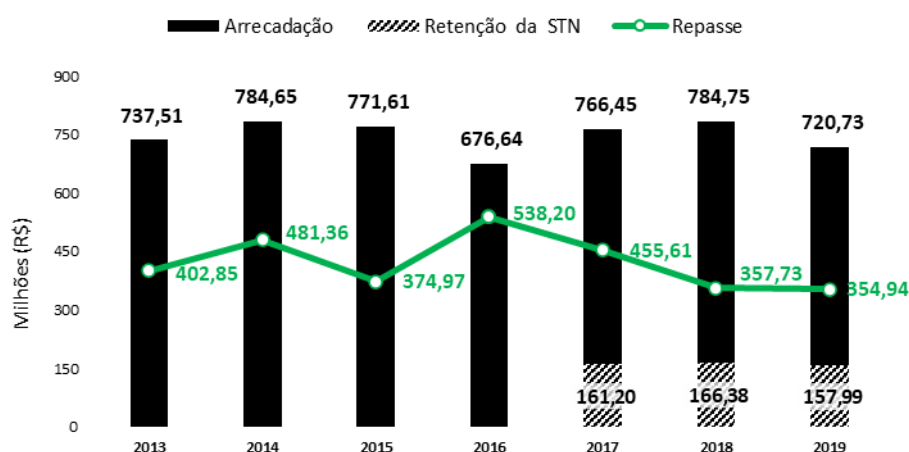
## VII

74. A partir deste ponto, faço um resumo dos principais achados de auditoria e das propostas de dispositivos que serão levadas para a minuta de acórdão desta deliberação.

Achado: Redução das atividades de metrologia legal e certificação da conformidade da RBMLQ-I em razão da redução dos repasses financeiros do Inmetro.

75. Verificou-se, a partir de inspeções realizadas em alguns Ipems, redução drástica nas fiscalizações com risco de restrição operacional da Rede, pois o Inmetro, sobretudo em 2018 e 2019, reduziu os repasses aos órgãos delegados. A partir de 2017, por conta da DRU, aproximadamente um quarto da arrecadação dos Ipems passou a ficar retida, conforme Figura 2:

Figura 2 – Arrecadação, retenção e transferência de recursos no âmbito da RBMLQ-I (2103 - 2019)



Fonte: Inmetro. Elaboração própria.

76. A Diretoria de Metrologia Científica e Industrial (Dimci) do Inmetro informou aos auditores que, dos 28 laboratórios do Campus de Xerém/RJ, 21 estão paralisados ou subutilizados, ainda que parcialmente. Desses 21 laboratórios, quinze impactam diretamente as atividades desenvolvidas pelos Ipems. No entanto, dos nove laboratórios da Dimci, apontados como totalmente operantes, nenhum presta manutenção e suporte às necessidades dos serviços metrológicos realizados pelos órgãos delegados da RBMLQ-I.

77. A falta de recursos para a manutenção dos laboratórios compromete o suporte oferecido à RBMLQ-I, sobretudo no que tange à rastreabilidade de equipamentos localizados nos órgãos delegados.

78. A par do que foi levantado, a equipe de auditoria propôs:

“143. Recomendar ao Inmetro e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia (...) que adotem, em conjunto, planejamento, regular e suficiente, para atender as necessidades orçamentárias e financeiras da prestação da atividade de metrologia legal e avaliação de conformidade no país no âmbito da Rede Brasileira de Metrologia Legal – Inmetro (RBMLQ-I) a fim de mantê-la em funcionamento, garantindo de fato a saúde e segurança dos cidadãos que consomem os bens e serviços e efetivamente proporcionando um ambiente justo e leal de concorrência.

144. Dar ciência ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (...) que o contingenciamento linear de recursos da



RBMLQ-I compromete as ações de metrologia e avaliação de conformidade no país no âmbito da RBMLQ-I, a exemplo das fiscalizações no interior das unidades federativas que experimentou drástica redução no exercício de 2019, com prejuízo ao princípio da continuidade da atividade administrativa e ao exercício da competência do Inmetro insculpida no art. 3º, inciso V, da Lei 9.933/99, bem assim ao disposto no art. 1º dessa mesma lei.” (grifos nossos)

79. O cenário de restrição financeira evidenciado claramente afeta o funcionamento da RBMLQ-I. No entanto, tendo em vista que o processo de elaboração orçamentária, bem como a obtenção dos recursos financeiros para garantir sua adequada execução envolve a calibração de necessidades, prioridades e custos de oportunidades de diversos setores governamentais, de acordo com a essencialidade de cada um, o que não pode ser avaliado no escopo do presente trabalho, entendo adequado, por ora, dar conhecimento aos setores competentes do Poder Executivo e do Congresso Nacional sobre os riscos de solução de continuidade ou de agravamento das restrições operacionais da Rede, conforme ajuste apresentado na minuta de acórdão.

Achado: Sucessivas prorrogações dos convênios de cooperação técnica e financeira da RBMLQ-I

80. Os convênios firmados entre o Inmetro e os demais partícipes da RBMLQ-I, em 2013, que deveriam durar quatro anos, acabaram vigendo por 85 meses<sup>17</sup>, tornando-se instrumentos com prazo virtualmente indeterminado.

81. Na opinião dos auditores, em convergência com procuradoria do Inmetro<sup>18</sup>, as prorrogações de vigência dos convênios deveriam observar o limite de sessenta meses, conforme art. 57, II da Lei 8.666/1993.

82. A interpretação formalista do dispositivo supostamente violado é incompatível com a peculiaridade da colaboração estabelecida entre o Inmetro e os demais partícipes da RBMLQ-I, que, como visto, é essencial para assegurar, com ampla abrangência territorial, o desempenho de atividades de metrologia legal e certificação da conformidade, que não podem ser descontinuadas.

83. A sugestão de um limite de sessenta meses para os convênios de delegação, com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, teria por objetivo assegurar a democratização de acesso às parcerias com o Poder Público, bem como de encorajar os gestores a buscar renovar os agentes dispostos a prestar apoio à implementação de políticas públicas.

84. Não é o caso que aqui se analisa.

85. O Inmetro somente pode delegar suas atividades finalísticas a órgãos ou entidades de direito público.

“[Lei 9.933/1999]

Art. 4º O Inmetro poderá delegar a execução de atividades de sua competência.

§ 1º As atividades materiais e acessórias da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória, de caráter técnico, que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa, poderão ser realizadas por terceiros mediante delegação, acreditação, credenciamento, designação, contratação ou celebração de convênio, termo de cooperação, termo de parceria ou instrumento congênere, sob controle, supervisão e/ou registro administrativo pelo Inmetro. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 2º As atividades que abrangem o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória que impliquem o exercício de poder de polícia

<sup>17</sup> Peça 55, p. 12; peça 58, p. 1 e peça 66, p. 2.

<sup>18</sup> PFE/INMETRO/PGF 00315/2019 (Peça 67).

administrativa somente poderão ser delegadas a órgãos ou entidades de direito público. (Incluído pela Lei nº 12.545, de 2011).” (os grifos não são do original)

86. Os órgãos e entidades públicos, partícipes da RBMLQ-I, são criados por leis estaduais e municipais com finalidade específica relacionada à atividade metrológica, atraindo, assim, a dispensa de licitação preconizada no art. 75, IX, da Lei 14.133/2021 ou no art. 24, VIII, da Lei 8.666/1993, conforme a norma aplicável.

87. Com o advento da Lei 14.133/2021, tais prazos poderiam ser alargados para dez anos, conforme agora dispõe seu art. 107 ou, no limite, adotando-se por analogia o art. 109, poderiam ser indeterminados:

“Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.”

88. Não há, portanto, quanto a isso, comandos a serem vazados para a parte dispositiva desta deliberação.

#### Achado: Deficiências no processo de prestação de contas dos convênios

89. Os auditores detectaram falhas no sistema de gestão integrada do Inmetro (SGI) – algumas das quais já diagnosticadas internamente pelo Inmetro<sup>19</sup> –, que prejudicam a qualidade e a efetividade das prestações de contas. Propõem, por isso, expedir determinação ao Inmetro para que promova as necessárias correções.

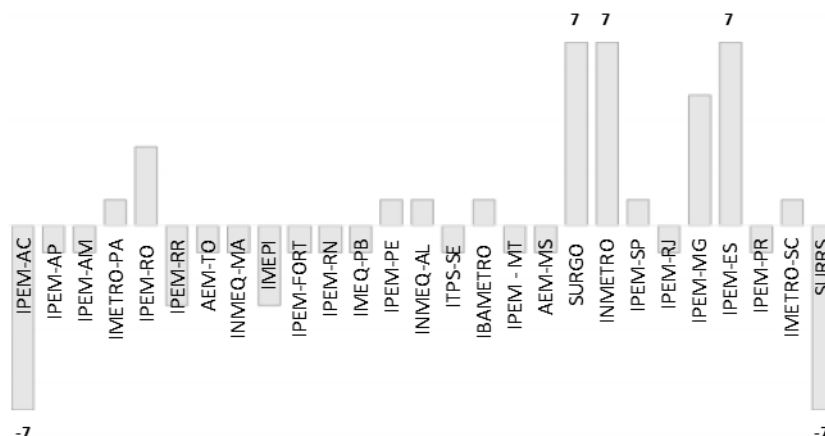
90. Todavia, por reconhecer que o Inmetro vem elaborando diagnósticos para a melhoria do processo de prestação de contas dos convênios da Rede, bem como vem antecipando medidas corretivas desde que tomou conhecimento dos achados de auditoria, em vez de expedir determinação à entidade, entendo mais oportuno acompanhar a evolução do processo de trabalho atinente à prestação de contas em fiscalização futura, que pode ser proposta pela unidade técnica incumbida da clientela que contém o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

#### Achado: Baixa transparência e discrepâncias de informações nos portais da rede de metrologia legal

91. A equipe de auditoria avaliou os portais das superintendências regionais do Inmetro bem como demais parceiros subnacionais quanto à existência de informações institucionais, acesso ao serviço de informação ao cidadão (SIC), canal de ouvidoria e *link* de acesso ao portal de serviços do Inmetro nos estados (PSIE), criando uma métrica avaliativa que atribui notas que vão de um máximo de sete até um mínimo de menos sete, conforme apresentando na Figura 3:

<sup>19</sup> Nota técnica – aprimoramento do sistema SGI para análise de prestação de contas dos convênios com a RBMLQ-I (peça 69).

Figura 3 - Pontos de transparência



Fonte: Sistema de Gestão Integrada (SGI)

92. O panorama geral do sistema, de acordo com a métrica utilizada na auditoria, é de baixo desempenho. Nem mesmo as informações previstas na Lei 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação) vêm sendo disponibilizadas. Apenas o Inmetro, o IpeM-ES, e a Superintendência de Goiás (Surgo) alcançaram nota máxima nos indicadores, ao passo que o IpeM-AC e a SURRS, que sequer têm portais ativos, apresentaram os piores índices.

93. Todavia, o Inmetro não pode ser o destinatário de determinação para que “implemente junto à RBMLQ-I o funcionamento de todos os sítios eletrônicos nos estados (...)”, conforme propôs a SecexDesenvolvimento. Esse encargo deveria constar como obrigação dos partícipes da Rede nos convênios de delegação e ser objeto de verificação por parte do delegatário, mas a modelagem dos dados e informações mínimas a serem apresentados, bem como os custos envolvidos deveriam ser previstos antecipadamente e incorporados à estimativa de necessidade de financiamento do sistema.

94. Nos novos convênios celebrados em dezembro/2020, foram incluídas subcláusulas voltadas para o atendimento da proposta de recomendação dos auditores e sua implementação deve ser objeto de avaliação em trabalhos futuros desta Corte, sem prejuízo do endereçamento de determinação para que o Inmetro, na condição de coordenador e supervisor da RBMLQ-I oriente seus agentes delegados.

Achado: Regulação lacônica dos critérios para a distribuição dos recursos entre as unidades integrantes da RBMLQ-I

95. Segundo o relatório de auditoria, a partir de 2013, o Inmetro passou a adotar uma faixa de repasse para os parceiros entre 70% e 90% do que era arrecadado localmente. A partir de 2015, com o contingenciamento de recursos, esses percentuais deixaram de ser observados.

96. Conforme relatório de auditoria, os partícipes subnacionais tinham expectativa de que entre 70% e 90% da arrecadação retornasse aos seus cofres, a título de ressarcimento de suas despesas, o que não vem se confirmando.

97. Segundo o Inmetro<sup>20</sup>, “entre 2015 e 2016, o cenário econômico nacional demandou medidas de ajustes profundas pelo Governo Federal, que impôs sistematicamente ao Sistema Inmetro uma série de restrições orçamentário-financeiras que afetaram o modo de operação até então estabelecido”. Ainda de acordo com a autarquia, essa situação se agravou a partir de setembro de 2016, com a aprovação da prorrogação da desvinculação das receitas da União (DRU)<sup>21</sup>, que teria corroído

<sup>20</sup> Peça 70.

<sup>21</sup> Emenda Constitucional 93/2016.

cerca de 30% de sua arrecadação, deteriorada ainda mais com a edição do Decreto 9741/2019, que lhe teria subtraído cerca de 22% de sua dotação orçamentária.

98. Tendo em vista que o Inmetro firmou novos convênios com a RBMLQ-I, em 2020, prevendo o repasse de no mínimo 70% dos recursos orçamentários efetivamente disponibilizados pelo Tesouro Nacional, a SecexDesenvolvimento propôs recomendar à autarquia federal que estabelecesse critérios claros e objetivos para esses repasses.

99. Os partícipes subnacionais, contudo, anteveem um cenário de forte subfinanciamento da Rede, pois os repasses estariam sendo insuficientes para sustentar a oferta dos serviços no território brasileiro<sup>22</sup>.

100. A discussão sobre o financiamento da RBMLQ-I parece, ao menos pelo que se apurou na auditoria, não ter se dado com base em dados objetivos, transparentes nem mutuamente aceitos pelos partícipes. Historicamente, os percentuais de repasses com base na arrecadação territorial podem ter sido suficientes para manter o sistema operando, mas não necessariamente permitindo diagnosticar com clareza a existência de déficits ou superávits.

101. Uma discussão ampla sobre as bases desse financiamento, que envolve o esclarecimento da cooperação federativa é urgente e perguntas precisam ser respondidas. A rede deve/pode ser autossustentável? Considerando o interesse mútuo na continuidade dos serviços, deverá haver cofinanciamento por parte dos tesouros dos partícipes federal e subnacionais? Poderá haver um fundo que equalize subsistemas superavitários e deficitários? Quais os parâmetros operacionais mínimos que deve ter um partícipe independentemente de sua capacidade isolada de arrecadação?

102. Enfim, são questões atinentes ao modelo de colaboração que está operando há muito tempo, que é de interesse estratégico para o País que continue operando e que devem ser respondidos pelos formuladores e implementadores da política industrial brasileira.

103. A este órgão de auditoria compete formular e comunicar o diagnóstico sem se imiscuir na solução que será encaminhada sob pena de perda de objetividade.

Achado: Metas pactuadas pelo histórico arrecadatório, sem considerar o universo de instrumentos a serem verificados, aferidos ou fiscalizados

104. Para os auditores, as metas da RBMLQ-I são estabelecidas a partir de um viés arrecadatório, e não do universo de instrumentos regulamentados.

105. Por isso, propõem que o Tribunal recomende ao Inmetro que “(...) identifique e defina, anualmente e conjuntamente com cada um dos órgãos delegados que compõem a RBMLQ-I, as atividades de metrologia legal necessárias e suficientes, segundo planejamento próprio, ao adequado funcionamento da rede, definindo a partir delas as respectivas metas que comporão a Pactuação dos Planos de Trabalho e Aplicação da RBMLQ-I.”

106. Conforme registrado no relatório de auditoria, o Inmetro vem adotando medidas para que o estabelecimento dessas metas tenha como foco a ampliação da cobertura fiscalizatória a partir do mapeamento do universo metrológico, apesar da heterogeneidade de interpretação e coleta de dados e informações.

107. Uma dessas iniciativas é o Sistema de Monitoramento da Cobertura dos Serviços da RBMLQ-I (SIMCS), cujo principal objetivo é auxiliar na identificação do tamanho do mercado sujeito à atuação da RBMLQ-I e ampliar a cobertura dos serviços de verificação metrológica periódica em instrumentos de medição e a fiscalização de bens e serviços no âmbito da metrologia legal e da avaliação de conformidade.

---

<sup>22</sup> Vide manifestação do diretor-presidente da Agência Estadual de Metrologia do Estado do Mato Grosso do Sul (AEM/MS) à peça 203.

108. Por reconhecer, contudo, que medidas vêm sendo adotadas para o enfrentamento do problema identificado, não há encaminhamentos específicos a serem endereçados.

Achado: Ausência de unidade de auditoria interna em alguns Ipems e nas superintendências regionais do Inmetro

109. A equipe de auditoria constatou que não existem unidades de auditoria interna nos Ipems de AL, AM, BA, ES, Fortaleza, MA, MS, PB, RN, RR, SC e SE, além das superintendências regionais do Inmetro no GO e RS.

110. Registrou que, em 2019, foram programados trabalhos remotos de auditorias de conformidade em treze unidades estaduais<sup>23</sup>: SP, PR, RJ, SC, BA, ES, Fortaleza, PE, MG, RN, PB, MT e PI. Não se identificou a realização de nenhum trabalho presencial nem de cunho operacional nesse período.

111. Enfatizou que “a terceira linha de defesa da gestão é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que presta serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade”<sup>24</sup>, minimiza a ocorrência de erros e fraudes e proporciona a sistematização de práticas relacionadas à governança, gestão de riscos e controle internos nas entidades públicas.

112. Os auditores consideram que as superintendências regionais do Inmetro em GO e no RS, ao mesmo tempo que desempenham as atribuições legais da autarquia federal, atuam como um IpeM no estado. Por isso, deveriam ter estrutura primária de controle interno específica e local e, por isso propõem cientificar Inmetro de que é necessário implementar unidades de auditoria interna tanto nas suas superintendências quanto nos demais partícipes da RBMLQ-I.

113. O Inmetro, por seu turno, defende que suas superintendências regionais integram sua estrutura e são atendidas pela unidade de auditoria interna (Audin), que as inclui em seu planejamento anual de auditorias baseado em riscos. Assim, considera desnecessário constituir unidades de auditoria interna autônomas.

114. Dois aspectos precisam analisados separadamente nesse tópico. O primeiro é o endereçamento de ciência ao Inmetro para que constitua unidade de auditoria interna local em suas superintendências. O segundo é, também, o endereçamento de ciência ao Inmetro para que os demais partícipes da RBMLQ-I constituam unidades de auditoria interna.

115. Sem dúvida, as unidades de auditoria interna têm importante papel de assessoramento nas entidades às quais estão vinculadas. São estruturas de vigilância que, se bem aparelhadas e profissionalizadas, produzem alertas quanto aos riscos de não cumprimento da missão institucional, sobretudo se incorporarem às suas rotinas as auditorias de desempenho.

116. Por constituir a terceira linha de defesa, conforme o arcabouço conceitual trazido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), consubstanciado em sua declaração de posicionamento intitulada “as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles”, de 2013, a unidade de auditoria interna é a única área de gestão de riscos que produz informes tanto para a alta administração quanto para as instâncias de governança, conforme se vê na figura a seguir.

<sup>23</sup> De acordo com o plano operacional de atividades de auditoria interna financeira, contábil e administrativa (POAAI).

<sup>24</sup> Item 14 da IN CGU 3/2017.





117. Estou, portanto, de acordo que a ausência de unidade de auditoria interna em nas estruturas de alguns Ipems eleva os riscos da ocorrência de não alcance de seus objetivos, assim como da ocorrência de irregularidades e fraudes. Ademais, as unidades de auditoria interna dos Ipems poderiam ser objeto de avaliação periódica da auditoria interna do Inmetro, tornando-se grandes aliadas e provedores de informação para uma melhor supervisão e regulação da RBMLQ-I.

118. No entanto, como os Ipems são vinculados aos governos subnacionais, em vez de endereçar-lhes comandos diretamente, o mais apropriado é orientá-los por intermédio do Inmetro, coordenador e supervisor das atividades delegadas de metrologia legal e certificação da conformidade.

119. Quanto às superintendências do Inmetro, são unidades desconcentradas que desempenham, localmente, o papel do órgão central. Não se equivalem aos Ipems e não há evidência de ganhos de eficiência ou eficácia caso sejam constituídas unidades locais e autônomas de auditoria interna.

120. Assim sendo, a decisão de como organizar sua terceira linha de defesa depende da conveniência administrativa da autarquia federal e de seu ministério supervisor, no caso, o MDIC.

\*.\*.\*

121. O relatório de auditoria assim como as instruções da SecexDesenvolvimento que se seguiram permitiram uma visão sistêmica sobre a atuação das unidades integrantes da Rede de Metrologia Legal e Certificação da Conformidade (RBMLQ-I) no país e seu relacionamento com o Inmetro por meio de convênios de cooperação e delegação de competência.

122. Após o envio do relatório de auditoria preliminar para comentários do Inmetro, muitas dos encaminhamentos suscitadas pelos auditores foram acolhidos pela autarquia; outras, passaram a constar da pauta de soluções administrativas e legislativas, a cargo do Inmetro e do MDIC, razão pela qual deixei de incorporá-las à proposta de acórdão.

123. A melhor técnica recomenda que os achados relacionados a inscrição, exclusão e contabilização da dívida ativa, que não constavam do escopo original do trabalho, sejam avaliadas mediante proposta de fiscalização específica, caso aderente ao plano de fiscalização desta Corte. Por essa razão, as propostas relativas a essa questão não foram aqui endereçadas.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2023.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2749/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.399/2019-2.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsáveis: Ângela Flores Furtado (275.512.966-20); Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior (120.688.798-24); Nilton Pinto Rodrigues (285.371.811-53); Randerson Vieira Leal (018.623.585-24); Ricardo Gambaroni (070.915.858-01).
  - 3.2. Interessado: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)
4. Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ); Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: Carlos Alberto Valentim dos Santos (procurador-chefe do Inmetro), representando Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Ângela Flores Furtado e Marcos Heleno Guerson de Oliveira Júnior.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório da auditoria para avaliar a atuação e a relação do Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade (Inmetro) com os órgãos e as entidades executores e signatários dos “convênios de delegação” (Ipems), formando a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ-I).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia do risco de comprometimento do adequado funcionamento da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade decorrente de:

9.1.1. lacunas regulamentares e legislativas que vêm causando:

9.1.1.1. insegurança jurídica e ineficiência operacional na atuação dos partícipes;

9.1.1.2. incertezas e prejuízos à atuação do sistema de controle da União e dos entes federados;

9.1.2. restrições operacionais dos laboratórios que lhe atendem;

9.1.3. ausência de método para estimar a necessidade de financiamento de suas atividades;

9.2. recomendar, nos termos do art. 11 da Resolução 315/2020, ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços que:

9.2.1. desenvolvam, conjuntamente com suas contrapartes subnacionais, métricas e sistemáticas de quantificação da necessidade de financiamento da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade, que leve em conta os custos dos serviços metrológicos e do exercício das demais atribuições pertinentes ao exercício da delegação de competência;

9.2.2. em articulação com a Casa Civil da Presidência da República e com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, adotem medidas normativas e operacionais para regular o sistema de delegação de competência e colaboração federativa consubstanciado na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade;

9.3. determinar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU e no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020 e em razão de suas competências de coordenação e supervisão sobre as atividades delegadas de metrologia legal e

certificação da conformidade (art. 3º, V, da Lei 9.933/1999), que, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da ciência desta deliberação:

9.3.1. oriente as unidades integrantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade quanto à necessidade de:

9.3.1.1. manter ativos sítios eletrônicos que contenham, ao menos (art. 6º, I, II e III, c/c art. 8º, *caput* e parágrafos 1º e 2º, da Lei 12.257/2011):

9.3.1.1.1. registro de suas competências, estrutura organizacional, endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público, serviço de informação ao cidadão (SIC) e acesso ao portal de serviços do Inmetro nos estados (PSIE);

9.3.1.1.2. registros de convênios e transferências, despesas, procedimentos licitatórios e contratos celebrados, programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

9.3.1.2. em atenção à declaração de posicionamento intitulada “as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles”, do Instituto dos Auditores Internos (IIA), instituir, caso ainda não tenham, unidades de auditoria interna;

9.4. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar da ata da sessão deliberativa comunicação no sentido de que sejam monitoradas as determinações e recomendações expedidas neste acórdão;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), à Comissão de Defesa do Consumidor, da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, do Senado Federal;

9.6. informar aos interessados que o inteiro teor da presente decisão estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

9.7. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU.

10. Ata nº 51/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/12/2023 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2749-51/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral