

GRUPO I - CLASSE V - Plenário TC-018.688/2014-4

Natureza: Auditoria

Unidade: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA NO TRATAMENTO ADMINISTRATIVO DO COMÉRCIO EXTERIOR. RECOMENDAÇÕES. ALERTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o Relatório de Fiscalização 476/2014 (peça 51), elaborado por equipe da SecexDesenvolvimento, aprovado pelos dirigentes daquela unidade técnica.

“1. Introdução

1.1 Antecedentes

1. As transações internacionais brasileiras sofreram expressivo incremento ao longo dos últimos dez anos. Dados da Balança Comercial Brasileira, apurada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), apontam que o valor das exportações passou de US\$ 96,677 bilhões em 2004 para US\$ 242,178 bilhões em 2013. No mesmo intervalo de tempo, o valor das importações aumentou de US\$ 62,835 bilhões para US\$ 239,620 bilhões.

2. O avanço nas relações comerciais do Brasil com o mundo e o papel desempenhado pelo comércio exterior como indutor do desenvolvimento econômico e social têm como consequência a necessidade de aperfeiçoamento e melhoria dos procedimentos administrativos de controle que recaem sobre as operações de importação e exportação.

3. Levantamento realizado em 2011 nas ações a cargo do Mdic (TC-004.795/2011-3, julgado pelo Acórdão 2.543/2011-TCU-Plenário) apontou, entre outras áreas, o tratamento administrativo nas importações como tema de risco passível de atuação do Tribunal por meio de auditoria operacional.

4. Recentemente, por meio do Acórdão 3.682/2013-TCU-Plenário, escolheu-se o tema governança pública com enfoque na qualidade dos serviços públicos e na competitividade do produto nacional para orientar trabalhos específicos para as Contas do Governo de 2014.

5. O Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (TCU) definiu como objetivo estratégico o aprimoramento das ações de controle voltadas à melhoria no desempenho da Administração Pública, tendo por reflexo a aprovação de Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (Portaria TCU 230, de 25/8/2014).

6. Em virtude disso e tendo em vista a necessidade de se avaliar se foram estabelecidos mecanismos que permitam a boa implementação da política pública no tema, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) propôs ação de controle sob a forma de Auditoria Operacional sobre a governança no tratamento administrativo brasileiro das importações e exportações (peça 1). A auditoria foi autorizada mediante Despacho do Exmº Ministro-Relator AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI (peça 2).

7. A equipe de auditoria foi designada por meio da Portaria de Fiscalização/Fase Planejamento 926/2014 (peça 3), posteriormente alterada pelas Portarias 1.057/2014 (peça 4), sob o Registro Fiscalis 476/2014. A Portaria de Fiscalização/Fases Execução e Relatório 1.098/2014 (peça 5), posteriormente alterada pela Portaria 1.518/2014 (peça 33), estabeleceu o período de 25/8/2014 a 7/11/2014 para a realização das fases de execução e relatório da auditoria.

1.2 Identificação do objeto de auditoria

8. Parte das operações de comércio exterior sofre controle de licenciamento de dezoito órgãos e entidades da Administração Pública (anuentes). A atuação de cada um dos anuentes é pautada por competências, normas, procedimentos, estrutura e orçamentos próprios, o que torna complexa a implementação de políticas na área, haja vista a diversidade de interesses.

9. Há que se considerar, ainda, que os acordos multilaterais de comércio conduzidos no âmbito de organizações internacionais exercem influência sobre as políticas, procedimentos e normativos internos que envolvam o comércio exterior, como é o caso do tratamento administrativo nas importações e exportações.

10. A política pública desenvolvida no Brasil para o tratamento administrativo no comércio exterior nos últimos anos tem por abordagem a reformulação, racionalização e simplificação dos processos adotados pelos anuentes, com o objetivo de evitar a sobreposição de esforços, a eliminação de procedimentos desnecessários, a diminuição de tempo para liberação de cargas importadas e exportadas, bem como os custos associados a esta etapa.

11. Assim, dada a pluralidade de atores envolvidos e a necessidade de um esforço de coordenação das atuações e de convergência de procedimentos, o alcance dos objetivos pretendidos depende da implementação de mecanismos de governança na política pública no tratamento administrativo.

12. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas deste Tribunal, a 'governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade'. Nesse contexto, o objeto desta auditoria operacional é verificar o estágio dos mecanismos de governança na política pública para o tratamento administrativo das operações de exportação e importação.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

13. O referencial desenvolvido pelo TCU identificou oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas. No mesmo documento, ressaltou-se que a avaliação da governança dificilmente consegue abordar todos devido à amplitude de análise demandada. Todavia, essa dificuldade é minimizada pelo fato de os componentes possuírem sobreposições, com conexão entre os temas.

14. Tendo isso em consideração, foram selecionados quatro componentes do referencial para a análise da governança no tratamento administrativo das importações e exportações:

a) Institucionalização: compreende os aspectos, formais ou informais, da existência da política, como capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos;

b) Planos e Objetivos: constitui a previsão das atividades necessárias e os recursos correspondentes para a efetivação da política, tais como objetivos, etapas intermediárias, programação de atividades a serem realizadas, cronogramas, alocação de recursos, definição de papéis e responsabilidades, riscos, possíveis obstáculos e ações de contingência;

c) Coordenação e Coerência: é relacionada à existência de mecanismos de coordenação, liderança e de comunicação, bem como a definição de papéis e responsabilidades, tendo-se em conta que a política pública envolve uma miríade de atores e é necessário evitar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas;

d) Capacidade Organizacional e Recursos: abrange aspectos relacionados às estruturas e processos para que as atividades planejadas sejam empreendidas.

15. A partir da compreensão e seleção dos componentes foi elaborada a Matriz de Planejamento da Auditoria, onde estão identificadas as questões, informações requeridas, fontes de informação, métodos de coleta de dados, métodos de análise, limitações e objetivos das análises (peça 14).

16. É importante ressaltar que a presente auditoria tem por finalidade verificar se foram ou estão sendo implementadas e observadas boas práticas de governança na formulação e execução da política pública atinente ao tratamento administrativo no comércio exterior. Portanto, não se trata do foco tradicional das auditorias operacionais comumente conduzidas pelo Tribunal, visando examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programa governamental. Assim, o exame não aborda aspectos sobre como estão sendo alocados os recursos (economicidade) ou o alcance dos objetivos pretendidos (efetividade), e sim se há mecanismos de governança que propiciem (não necessariamente assegurem) que os resultados pretendidos sejam atingidos.

Problema de auditoria

A política pública referente ao tratamento administrativo (licenciamento de importações e exportações) no comércio exterior nos últimos anos tem por abordagem a reformulação, racionalização e simplificação dos processos adotados pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública que atuam na área. Objetiva evitar a sobreposição de esforços, a eliminação de procedimentos desnecessários, a diminuição de tempo para liberação de cargas importadas e exportadas, bem como a redução de custos para os importadores e exportadores.

A ausência de mecanismos de governança pode comprometer os resultados e objetivos pretendidos com a política desenvolvida. Visando responder a esse problema foram elaboradas questões de auditoria relacionadas a quatro componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.

Questões de auditoria

- 1 Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento legal (lei, decreto, resolução etc.)?
- 2 De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?
- 3 Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?
- 4 Como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?
- 5 Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
- 6 De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública seja desenvolvida de maneira coesa e

Figura 1 - Problema e questões de auditoria

1.4 Critérios

17. Os principais critérios utilizados foram a Constituição Federal (art. 37, princípio da eficiência), o Decreto 5.378/2005 (institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA), o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e

Entidades da Administração Pública (Portaria TCU 25, de 29/1/2014) e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (Portaria TCU 230, de 25/8/2014).

18. Foram utilizados também referenciais bibliográficos sobre análise de políticas públicas (SECCHI, Leonardo, 'Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos', 2010; DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda, 'Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos, 2012).

19. Por fim, foram consultados estudos internacionais a respeito da implementação de políticas públicas de facilitação e simplificação do comércio exterior: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 'The Single Window Concept' (peça 28, p. 1-4); GLOBAL TRADE ANALYSIS PROJECT, 'Time as a Trade Barrier' (peça 28, p. 5-39); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS UN/CEFACT 'Recommendation 33: Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window' (peça 28, p. 40-76); ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, 'Volume 1: The Executive Guide' e 'Volume 2: The Professional Practice Guide' (peça 28, p. 77-402); e ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 'Single Window Planning and Implementation Guide' (peça 34).

1.5 Métodos usados

20. Os métodos e técnicas usados durante o planejamento deste trabalho foram: análise documental, pesquisa da legislação pertinente, reunião com gestores da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Mdic e da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e elaboração de análise *stakeholder* (peça 15) e análise SWOT (peça 16).

21. Durante a execução da auditoria, as principais atividades realizadas foram: análise de normativos, de documentos e de respostas aos ofícios de requisição; reuniões com gestores da Secex/Mdic, CAMEX, Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); envio de questionários a todos os interessados secundários (grupo anuentes) identificados na análise *stakeholder*; reunião com os coordenadores da política (Secex/Mdic e RFB) para discussão e validação da análise SWOT; e participação, como observadores, de seminário atinente à 'proposta de fluxo de trabalho do futuro processo de exportação', organizada pelos coordenadores (Secex/Mdic e RFB) da política desenvolvida para o tratamento administrativo do comércio exterior.

1.6 Organização do Relatório

22. Este relatório apresenta, no capítulo 2, a visão geral do comércio exterior brasileiro quanto a conceitos, dados estatísticos, instrumentos de atuação, competências e responsabilidades dos órgãos e entidades intervenientes e estudos conduzidos na área. O capítulo 3 discorre sobre a governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior, subdividindo-se conforme os componentes de análise selecionados: institucionalização; planos e objetivos; coordenação e coerência; e capacidade organizacional e recursos. A análise dos comentários apresentados pelos gestores compõe o capítulo 4, enquanto o capítulo 5 é dedicado à conclusão do trabalho. Por fim, o capítulo 6 contém a proposta de encaminhamento.

2. Visão geral

2.1 O Tratamento Administrativo

23. As operações de comércio exterior ocorrem em um cenário complexo, onde há questões relacionadas a tributação, controles administrativos referentes à segurança nacional, saúde pública e normatização de produtos, entre outros. Esses controles administrativos configuram o que se convencionou chamar de tratamento administrativo do comércio exterior.

24. Em sentido amplo, toda a atuação governamental no controle de exportações e importações, envolvendo, inclusive, a atuação da RFB, seria tratamento administrativo. Já em sentido estrito, o tratamento administrativo abrange as análises administrativas realizadas pelos órgãos anuentes do comércio exterior, visando conferir se os requisitos constantes da legislação específica de sua área de atuação encontram-se atendidos na importação ou exportação de mercadorias. A sua atuação se fundamenta na necessidade de controles visando assegurar a

segurança nacional, a vigilância sanitária, a regulação de mercados, entre outras funções de interesse nacional, excetuando-se a atuação aduaneira a cargo da RFB. Quando se fala em tratamento administrativo no comércio exterior brasileiro, o sentido é o estrito, conforme delimitado pela Portaria Secex 23/2011. Neste relatório, portanto, sempre que houver menção ao termo tratamento administrativo, a não ser que haja a devida ressalva, será em sentido estrito.

25. Da definição de tratamento administrativo acima, tem-se que anuentes são todos aqueles órgãos e entidades que necessitam efetuar as análises em operações de comércio exterior para as quais a legislação vigente demande controle governamental, excetuando-se a atuação da RFB.

26. Assim, a título de exemplo de tratamento administrativo, compete à Coordenação-Geral de Bens Sensíveis (CGBE), do MCTI, o acompanhamento da implementação da política de controles de exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados a tais bens, relacionados tratados internacionais nas áreas de desarmamento e de não proliferação de Armas de Destruição em Massa. Isso significa que, efetivamente, por força de determinação legal, a CGBE/MCTI, atuando dentro de suas atribuições, pode negar a anuência de determinadas operações de exportação.

27. Como outro exemplo, cite-se que compete à Anvisa, na sua missão de promover a saúde da população, exercer o controle sanitário em portos, aeroportos e fronteiras, quando da entrada de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive os insumos e as tecnologias a eles relacionados. Assim, no mesmo sentido que o exemplo da CGBE/MCTI, a Anvisa no exercício de suas atribuições, pode negar anuência em determinadas operações de importação.

28. O tratamento administrativo nas importações e exportações brasileiras é regulamentado pela Portaria Secex 23, de 14/7/2011, com alterações posteriores. De forma complementar, os órgãos e entidades anuentes no comércio exterior se pautam por normas específicas em relação aos produtos e operações objeto de seu controle. A relação de órgãos anuentes, portanto, pode variar ao longo do tempo, de acordo com os normativos vigentes à época da operação de comércio exterior. Uma lista de anuentes, compreendendo nome do órgão/entidade; ato normativo que confere a competência de anuência, com respectiva descrição; e endereço na internet, com *link* para consulta das normas encontra-se anexada ao presente processo (peça 23, p. 4-6).

29. Esquemas demonstrando o fluxo operacional das exportações e importações encontram-se à peça 30, p. 1-2 dos autos. Esses fluxogramas apresentam, de forma simplificada, as etapas de atuação dos intervenientes em operações de comércio exterior. Não são considerados nos gráficos questões relacionadas a tributação, prorrogações, regimes aduaneiros especiais e atípicos, atuação de despachantes, operações de câmbio, entre outras particularidades que podem ocorrer, a depender do tipo de operação. Ante as múltiplas possibilidades de controles por cada anuente, os fluxogramas foram simplificados visando delimitar a amplitude do tratamento administrativo no comércio exterior, objeto da política de facilitação do comércio ora analisada.

2.2 Prazos Previstos na Legislação

30. À época da conclusão deste Relatório, o tratamento administrativo era regido pela Portaria Secex 23/2011. O normativo estabelece que o sistema administrativo das importações brasileiras compreende as seguintes modalidades: importações dispensadas de Licenciamento; importações sujeitas a Licenciamento Automático; e importações sujeitas a Licenciamento Não Automático.

31. As importações dispensadas de licenciamento são aquelas em que não é prevista atuação dos anuentes na análise da operação, devendo o importador proceder o registro de Declaração de Importação (DI) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), com o objetivo de dar início aos procedimentos de Despacho Aduaneiro junto à RFB. Portanto, não são objeto de tratamento administrativo.

32. Já as importações sujeitas a licenciamento automático compreendem determinados produtos identificados no Siscomex como sujeitos à essa modalidade de importação, bem como operações amparadas sob o regime de drawback. Em regra compreendem importações sob análise do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) da Secex/Mdic. Logo, mercadorias sujeitas ao licenciamento automático também estão sujeitas a tratamento administrativo, apesar da nomenclatura.

33. Por fim, as importações sujeitas a Licenciamento Não Automático compreendem determinados produtos identificados no Siscomex como sujeitos à essa modalidade de importação, onde estão indicados os órgãos responsáveis pelo exame prévio do licenciamento não automático, por produto, bem como determinadas situações previstas no art. 15 da Portaria Secex 23/2011.

34. Nas importações sujeitas a licenciamento, o importador deve registrar a Licença de Importação (LI) no Siscomex, que ficará disponível para fins de análise pelo (s) órgão (s) anuente (s). O prazo máximo para efetivação da LI é de 10 dias úteis nos casos de Licenciamento Automático e de 60 dias corridos no caso de Licenciamento Não Automático, contados da data do registro da LI. Ambos os licenciamentos terão validade de 90 dias para fins de embarque da mercadoria no exterior, quando for o caso de licenciamento prévio ao embarque.

35. Em regra, o licenciamento automático poderá ser efetuado após o embarque da mercadoria no exterior, mas anteriormente ao despacho aduaneiro de importação (art. 16 da Portaria Secex 23/2011), enquanto o licenciamento não automático deverá ser efetuado previamente ao embarque da mercadoria no exterior (art. 17). Exceções a essas regras constam da Portaria Secex 23/2011.

36. No caso das exportações, produtos sujeitos a procedimentos especiais, a normas específicas de padronização e classificação, a imposto de exportação ou que tenham a exportação contingenciada ou suspensa, em virtude da legislação ou em decorrência de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como os produtos sujeitos à manifestação prévia dos órgãos na exportação (indicados no Siscomex), estão sujeitos ao tratamento administrativo.

37. A Portaria Secex 23/2011 dispõe que o Registro de Exportação (RE) no Siscomex deve, em regra, ser efetuado previamente à declaração para despacho aduaneiro e ao embarque da mercadoria. Exceções são previstas na própria norma.

38. O RE deve ser deferido no prazo máximo de 30 dias, contados a partir do registro no Siscomex, desde que apresentado de forma adequada e completa.

39. O prazo de validade do RE para início do despacho aduaneiro de exportação das mercadorias é de 60 dias contados da data do seu deferimento.

40. Ante o exposto, salvo casos de prorrogações, os prazos máximos previstos na legislação nas operações de comércio exterior são apontados na tabela a seguir:

Operação	Prazo para análise do RE - Secex e Anuentes (em dias)
Exportação	30
Importação dispensada de licenciamento	-
Importação com licenciamento automático	10
Importação com licenciamento não automático	60

Tabela 1 - Prazos para análise no tratamento administrativo

Fonte: Portaria Secex 23/2011

2.3 Prazos Praticados e Impacto nas Operações de Comércio Exterior

41. Quanto aos prazos, e consequentes custos acarretados nas operações de comércio exterior, estudo do Banco Mundial, denominado Doing Business 2014 - Economy Profile: Brazil, apresenta uma análise do ambiente de negócios no país e traz informações relevantes sobre o tema (peça 29, p. 1-118).

42. Entre os dados apresentados no citado documento, destaca-se o indicador 'comércio entre fronteiras'. Seu cálculo inclui: a quantidade de documentos requeridos para importar/exportar;

o tempo necessário para obter, preencher e submeter à análise os documentos exigíveis nas operações, transportar internamente e desembarçar as mercadorias (não considera o tempo de transporte internacional); e o custo das operações, considerando todos os custos da documentação, transporte interno, desembarço, inspeções e taxas (official costs). Ou seja, o indicador retrata o tempo médio entre a entrada da mercadoria no país e o recebimento da mesma pelo importador. Não deve ser confundido com o tempo de desembarço aduaneiro, já que essa etapa é apenas parte do tempo total considerado pelo indicador.

43. Para efetuar o cálculo do indicador para o Brasil, foram consideradas operações de comércio exterior realizadas por transporte marítimo para uma empresa operadora localizada na cidade de São Paulo. O estudo aponta que, para exportar um contêiner padrão de bens, é necessária a apresentação de seis documentos, com prazo de treze dias para conclusão da operação, ao custo de US\$ 2.215. Já a importação de contêiner equivalente requer a apresentação de oito documentos, dezessete dias para desembarço, ao custo de US\$ 2.275.

44. A tabela a seguir apresenta um comparativo entre o Brasil, a média da América Latina e Caribe e a média das maiores economias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com relação aos custos médios para exportar e importar. Ao comparar o Brasil, especialmente com as maiores economias, fica evidente o comprometimento da competitividade em decorrência dos custos das operações. As informações são detalhadas na Tabela 2 e na Tabela 3, as quais correspondem, respectivamente, aos procedimentos para as exportações e aos que se referem às importações.

Indicador	Brasil	América Latina & Caribe (média)	OCDE (maiores economias - média)
Quantidade de documentos para exportar	6	6	4
Tempo para exportar (em dias)	13	17	11
Custo para exportar (US\$ por contêiner)	2.215	1.283	1.070
Quantidade de documentos para importar	8	7	4
Tempo para importar (em dias)	17	19	10
Custo para importar (US\$ por contêiner)	2.275	1.676	1.090

Tabela 2 - Comparativo de custos e documentos para comércio entre fronteiras

Fonte: Doing Business 2014 (peça 29, p. 82)

Item	Tempo (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	6	325
Desembarço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	3	400
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	1	990
Totais	13	2.215

Tabela 3- Procedimentos para exportações no Brasil (2014)

Fonte: Doing Business 2014 (peça 29, p. 82)

Item	Tempo (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	8	275
Desembarço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	4	450
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	2	1.050
Totais	17	2.275

Tabela 4 - Procedimentos para importações no Brasil (2014)

Fonte: Doing Business 2014 (peça 29, p. 83)

45. Consulta ao site do Doing Business (<http://portugues.doingbusiness.org/rankings>), efetuada em 21/5/2014 (peça 29, p. 229-230), mostra o Brasil na 124ª posição do indicador de comércio entre fronteiras, em um ranking composto por 189 países avaliados. Tal classificação contrasta com dados do Banco Mundial, os quais mostram que, em 2012, o Brasil foi detentor do sétimo maior produto interno bruto do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América, da China, do Japão, da Alemanha, da França e do Reino Unido (peça 29, p. 231-244).

46. Em outras palavras, considerando-se o potencial da economia do Brasil, a classificação na 124ª posição indica que muito deve ser feito, em termos operacionais e logísticos, a fim de dar agilidade ao comércio exterior do país. Isto porque, entre outros fatores, esse prazo causa elevação dos custos das operações e faz parte do denominado ‘Custo Brasil’, termo genérico utilizado para descrever o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que encarecem o investimento no Brasil.

47. Porém, uma importante distinção deve ser feita quando da análise dos prazos do estudo do Banco Mundial. Parte do prazo total referente à atuação do Estado (Desembarço aduaneiro e controles administrativos/técnicos) nas operações deve-se ao Tratamento Administrativo e outra parte corresponde ao Tratamento Aduaneiro.

48. Em estudo de tempos médios despendidos em operações realizadas no Porto do Rio de Janeiro (modal marítimo), no mês de maio/2013, realizado pela RFB (peça 26, p. 10-43), são apresentados os seguintes resultados:

Quantidade de operações	6.542
Etapas da operação	Tempos em cada etapa da operação em dias
Da atracação do navio no porto ao início da descarga	3
Do registro da recepção da carga pelo depositário ao registro da DI (quando não obrigatória a LI)	5
Deferimento da LI (nos casos em que é obrigatória)	12
Deferimento da DI	1,4
Do desembarço até a efetiva entrega da mercadoria pelo depositário ao importador	5

Tabela 5 - Tempos de cada etapa em operações no Porto do Rio de Janeiro

Fonte: Apresentação da RFB (peça 26, p. 13)

49. Observe-se que 16% das operações exigiram licenciamento, e por conseguinte, tratamento administrativo. Significa que 84% das operações foram submetidas apenas aos controles da RFB, levando 1,4 dias, enquanto 16% foram submetidas, além da RFB, aos controles do tratamento administrativo, totalizando 13,4 dias (12 mais 1,4). Assim, por média ponderada, obtém-se um tempo médio de atuação do Estado de 3,32 dias, o que está próximo ao indicado no estudo do Banco Mundial (4 dias).

50. Em resposta a solicitação de auditoria, a Secex apresentou relação dos anuentes nas operações de importação e exportação; indicando, para cada anuente, a quantidade de operações, valor total e prazos médios de análise nos casos de exigência de tratamento administrativo (licenciamentos automático e não automático) nos anos 2012 e 2013 (peça 30, p. 3-4). Analisando-se os números apresentados, é possível inferir indicadores sobre a produtividade nas anuências. A média ponderada em dias para o prazo médio de anuência foi de 12,5 para o ano de 2012 e 10,7 para 2013. Essa informação é condizente com que foi apresentado pelo estudo da RFB.

51. Ao momento da conclusão deste relatório, o Banco Mundial havia publicado novo estudo sobre comércio entre fronteiras (peça 29, p. 119-228). O *Doing Business* 2015 apresenta os seguintes dados:

Indicador	São Paulo	América Latina & Caribe (média)	OCDE
Quantidade de documentos para exportar	6	6	4
Tempo para exportar (em dias)	13	16,8	10,5
Custo para exportar (US\$ por contêiner)	1.925,0	1.299,1	1.080,3
Quantidade de documentos para importar	8	7	4
Tempo para importar (em dias)	17	18,7	9,6
Custo para importar (US\$ por contêiner)	1.925	1.691,1	1.100,4

*Tabela 6 - Comparativo de custos e documentos para comércio entre fronteiras
Fonte: Doing Business 2015 (peça 29, p. 229-230)*

Item	São Paulo		Rio de Janeiro	
	Tempo (dias)	Custo (US\$)	Tempo (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	6	325	6	325
Desembarço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	3	400	3	400
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	1	700	2	1.720
Totais	13	1.925	14	2.945

*Tabela 7 - Procedimentos para exportações no Brasil (2015)
Fonte: Doing Business 2015 (peça 29, p. 202)*

Item	São Paulo		Rio de Janeiro	
	Tempo (dias)	Custo (US\$)	Tempo (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	8	275	8	275
Desembarço aduaneiro e controles administrativos/técnicos	4	450	4	450
Movimentação no porto e terminais portuários	3	500	3	500
Transporte e movimentação dentro do país	2	700	2	1.720
Totais	17	1.925	17	2.945

*Tabela 8 - Procedimentos para importações no Brasil (2015)
Fonte: Doing Business 2015 (peça 29, p. 202)*

52. O que se verifica é que apesar de haver ocorrido uma redução nos custos de exportação e importação em relação ao relatório de 2014 (cujos dados se referem à cidade de São Paulo), o documento de 2015 demonstra que não houve redução na quantidade de documentos e prazos em relação ao ano anterior. Com efeito, o documento aponta que o Brasil se encontra atualmente na 123ª posição do ranking de comércio entre fronteiras, ou seja, praticamente não evoluiu em relação a 2014.

53. A seguir, seguem tabelas apresentando os quatro anuentes que foram responsáveis por: maior quantidade de anuências, maior volume em dólares analisado, maior prazo médio de análise e menor produtividade para o ano de 2013:

Anuente	Quant. de Operações	Valor Total em Dólar	Prazo Médio de Análise - dias	% (quant) de operações c/ tratamento administrativo	% de operações acumulado
DECEX	2.842.020	1.123.492.571.884,00	5	51,8%	51,8%
Anvisa	799.928	434.220.480.950,00	28	14,6%	66,4%
MAPA	669.747	2.225.212.588,05	20	12,2%	78,6%
Secex	413.609	5.656.388.771,00	8	7,5%	86,2%

Tabela 9 - Órgãos/entidades responsáveis por maior quantidade de anuências em 2013.

Fonte: Secex (peça 30, p. 4)

Anuente	Quant. de Operações (A)	Valor Total em Dólar (B)	Prazo Médio de Análise - dias	% (quant) de operações c/ tratamento administrativo	Valor médio das operações (US\$) (B/A)
DECEX	2.842.020	1.123.492.571.884,00	5	51,8%	395.314,80
Anvisa	799.928	434.220.480.950,00	28	14,6%	542.824,46
ANP	128.770	368.615.057.845,00	1	2,3%	2.862.584,90
Ibama	255.002	246.653.412.471,00	4	4,6%	967.260,70

Tabela 10 - Órgãos/entidades responsáveis pelas anuências de maior valor em 2013.

Fonte: Secex (peça 30, p. 4)

Anuente	Quant. de Operações	Valor Total em Dólar	Prazo Médio de Análise - dias	% (quant) de operações c/ tratamento administrativo	% de operações acumulado
Anvisa	799.928	434.220.480.950,00	28	14,6%	14,6%
MAPA	669.747	2.225.212.588,05	20	12,2%	26,8%
INMETRO	176.522	78.857.842.538,00	20	3,2%	30,0%
Cnen	11.470	15.950.770.106,00	16	0,2%	30,2%

Tabela 11 - Órgãos/entidades com maior prazo médio de análise em anuências em 2013.

Fonte: Secex (peça 30, p. 4)

Anuente	Quant. de Operações	Valor Total em Dólar	Prazo Médio de Análise - dias	% (quant) de operações c/ tratamento administrativo	Valor médio das operações (US\$)	Análises por dia útil (A / 256)
BB*	23	4.247.980,00	2	0,0%	184.694,78	0,1
BB*	5.622	3.137.941.325,00	5	0,1%	558.153,92	22,0
BB*	8.480	2.662.871.080,00	4	0,2%	314.017,82	33,1
Cnen	11.470	15.950.770.106,00	16	0,2%	1.390.651,27	44,8

Tabela 12 - Órgãos/entidades com menor produtividade em anuências em 2013.

Fonte: Secex (peça 30, p. 4)

* o Banco do Brasil figura como três anuentes diferentes em virtude de as anuências configurarem análises de situações diferentes.

2.4 Siscomex e Portal Único do Comércio Exterior

54. Via de regra, as operações de comércio exterior no Brasil são executadas por intermédio do Siscomex, sistema que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle

das operações de comércio exterior, mediante fluxo computadorizado de informações, conforme estabelece o art. 2º do Decreto 660/1992.

55. Como será apresentado no item 3.4 deste Relatório, em que pese os avanços alcançados em decorrência da implementação do Siscomex, a evolução das rotinas de comércio exterior, a implementação de controles decorrentes do tratamento administrativo, bem como as idiossincrasias da solução tecnológica adotada para construção dos diversos módulos do Siscomex acarretaram a adoção de controles não otimizados nas operações de comércio exterior por parte do Estado. Informações redundantes, duplicidade de exigências e falta de transparência podem ser citadas para ilustrar o cenário.

56. A principal consequência da execução de processos sem a devida racionalização é a elevação do tempo de resposta do Governo na análise das operações. Portanto, maiores prazos e consequentes custos, em última instância reduzindo a competitividade do produto brasileiro no exterior.

57. Como forma de enfrentamento dos problemas anteriormente elencados, o Governo Federal publicou o Decreto 8.229/2014, instituindo o Portal Único do Comércio Exterior, peça chave na política de facilitação do comércio, visando integrar os sistemas de controle administrativo e os sistemas fiscais, tanto da RFB, quanto estaduais, com sistemas de controle de carga desenvolvidos e operados pela RFB, aumentando a eficiência dos gastos públicos na área fiscal e aduaneira.

58. Trata-se, por conseguinte, de uma decisão governamental que vai além da reformulação do sistema informatizado em si. Abrange a reformulação e a desburocratização nos processos, a melhoria e ampliação da comunicação entre os órgãos governamentais envolvidos. Tem como principais objetivos a redução de prazos de análises das operações, com reflexos na redução de seus custos, bem como o aumento da eficiência e efetividade dos controles governamentais.

59. A abordagem adotada prevê que o portal deverá ser do tipo guichê único (*single window*), por meio do qual, segundo a RFB e a Secex, deverá compreender uma estrutura oficial que centralize todos os procedimentos e exigências normativas e que atua como interface única entre a Administração Pública e o operador do comércio exterior (peça 20, p. 7).

60. Segundo a Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, o ambiente *single window* tem por finalidade acelerar os processos e simplificar os fluxos de informação entre comércio e governo e traz ganhos significativos para todas as partes envolvidas no comércio exterior. Em sentido teórico, o *single window* pode ser descrito como um sistema que permite aos comerciantes prestar todas as informações em um balcão único, visando atender a todos os requerimentos da regulação governamental relacionados a importações e exportações (*The Single Window Concept* - peça 28, p. 1-4).

2.5 Relevância da Política de Facilitação do Comércio

61. Na página do Portal Único de Comércio Exterior na internet (<http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/programa-portal-unico-de-comercio-exterior>), acessada em 21/10/2014, há referência ao estudo de David Hummels (*Time as a Trade Barrier*, 2011 - peça 28, p. 5-39), indicando que a cada dia a menos no tempo entre a saída da mercadoria importada de sua origem e a sua entrega ao importador, há geração de uma economia equivalente, em média, a 0,8% do valor dessa mercadoria. Considerando esse percentual e os dados da corrente de comércio do Brasil em 2013, os gestores estimam que as reduções de tempo esperadas pelo Programa têm potencial de proporcionar uma economia anual de 23 bilhões de dólares para os exportadores e importadores brasileiros.

62. O referido estudo leva em consideração variáveis que não necessariamente sejam aplicáveis ao caso brasileiro, já que considera a realidade norte americana em determinado período, considerando a matrizes de produtos exportados e importados dos Estados Unidos da América, bem como a precificação de estocagem, frete e seguros para esse país. Portanto, não há como se afirmar

que a cifra esteja devidamente estimada para o Brasil. Contudo, é correto afirmar que a redução de prazos acarreta a redução de custos. E tendo em vista que o estudo de Hummels considera diversas relações na cadeia logística no comércio exterior, pelo menos pode ser considerado como fundamento para a implementação da política, se não como estimativa de resultados.

63. Nesse sentido, destaque-se comentário apresentado pela Secex em função da apreciação do Relatório Preliminar, encaminhado por meio do Ofício 331/2014/SE-Mdic, de 26/11/2014 (peça 46). A Secex informa que a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), está atualmente desenvolvendo estudo com o propósito de aplicar a metodologia de David Hummels para conseguir estimativas mais próximas da realidade brasileira. A versão preliminar do estudo já teria sido apresentada à FGV, ao momento da conclusão deste relatório.

64. Para compreender o impacto dessa economia potencial de 23 bilhões de dólares, apresenta-se na tabela a seguir dados da balança comercial brasileira de 2010 a 2013:

Ano	Exportação	Importação
2010	201.915	181.649
2011	256.040	226.243
2012	242.580	223.149
2013	242.179	239.621

Tabela 13 - Balança Comercial Brasileira (em milhares de dólares)

Fonte: Secex (peça 35)

65. Dos dados acima, verifica-se que a corrente de comércio de 2013 foi de 481,8 bilhões de dólares (soma do total de exportações e importações). Para fins de ressaltar a relevância e materialidade da política de facilitação do comércio, considerando-se a estimativa fundamentada no estudo de Hummels, tem-se que uma economia de 23 bilhões por ano representa aproximadamente 4,8% do total da corrente de comércio brasileira em 2013.

66. O documento Recommendation No. 33 (peça 28, p. 40-76), parte das recomendações do Centro de Facilitação do Comércio e Negócios Eletrônicos das Nações Unidas (UN/CEFACT) lista uma série de benefícios advindos da implementação de um ambiente single window no âmbito comércio exterior:

Benefícios para o governo	Benefícios para o comércio
Utilização de recursos mais eficiente e efetiva	Corte de custos em decorrência de diminuição dos atrasos
Arrecadação de impostos mais correta (e quase sempre aumentada)	Desembaraço aduaneiro e liberação das mercadorias mais rápidos
Cooperação de importadores e exportadores melhorada	Regras mais transparentes e com aplicação mais previsível
Segurança aprimorada	Aplicação de recursos mais eficiente e efetiva
Elevação da integridade e da transparência	Transparência aprimorada

Quadro 1 - Benefícios de um ambiente single window

Fonte: Recommendation No. 33 (peça 28, p. 54)

3. Análise da Governança da Política Pública no Tratamento Administrativo do Comércio Exterior

3.1 Institucionalização

3.1.1 Análise

67. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o componente da institucionalização se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da

política. Abrange normatização, padrões, procedimentos, definição das arenas decisórias, das competências e atribuições dos atores e recursos necessários ao alcance dos objetivos e resultados.

68. Até 2007 não houve iniciativas da Administração que visassem direta e objetivamente tratar a questão do tratamento administrativo nas importações e exportações brasileiras. As atuações dos diversos órgãos anuentes ocorriam de forma fragmentada e sem harmonização, simplificação e racionalização de procedimentos, acarretando uma série de entraves burocráticos e de custos aos importadores e exportadores.

69. As primeiras discussões para a proposição de solução de entraves existentes no tratamento administrativo se deram por iniciativa da CAMEX, órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República, composto por sete Ministros de Estado (Mdic, MF, Ministério das Relações Exteriores, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Agrário) e que tem como presidente o Ministro do Mdic. Segundo entrevista com gestores do Mdic e da CAMEX, as discussões não foram motivadas por uma demanda específica do setor privado, mas pela própria Secretaria Executiva da Câmara à época. Além disso, a agenda de negociações internacionais na Organização Mundial do Comércio (OMC) apontava para a necessidade de que os países implementassem medidas de facilitação do comércio exterior, contribuindo para que o tema ganhasse força no País.

70. As reuniões iniciais conduzidas pela CAMEX com a participação de anuentes resultaram na Resolução CAMEX 70/2007 (peça 18, p. 21-23), que estabeleceu princípios e medidas gerais de simplificação a serem observados pelos órgãos e entidades intervenientes no comércio exterior, e reforçou a necessidade de que a Câmara fosse previamente consultada sobre todas as matérias relevantes na área, ainda que consistissem de atos normativos de outros órgãos federais. Também foi estipulado um prazo de cento e oitenta dias para que as medidas elencadas fossem implementadas pelos anuentes.

71. A mencionada resolução não apresenta elementos que permitam caracterizar uma plena e formal institucionalização de uma política na área, pois não dispõe sobre definição clara e precisa de competências e obrigações dos atores, objetivos, metas e produtos associados, recursos necessários, riscos e estratégias de contorno. O prazo estipulado, por sua vez, não estava associado à implementação de uma determinada medida e se demonstrou inócuo.

72. Contudo, pode-se considerar a Resolução CAMEX 70/2007 como uma primeira declaração formal de que uma política pública para o tratamento administrativo no comércio exterior estava em elaboração, além de inaugurar oficialmente a discussão em busca de uma convergência de procedimentos e objetivos entre os diversos órgãos e entidades anuentes.

73. No ano seguinte, a edição de um novo normativo pela CAMEX e o lançamento de uma estratégia para o tema representaram um maior direcionamento à institucionalização da política no tratamento administrativo.

74. A Resolução CAMEX 16/2008 (peça 18, p. 27-36) instituiu no âmbito da Câmara o Grupo Técnico de Facilitação do Comércio (GTFAC), composto por representantes dos Ministérios integrantes da CAMEX, com a competência de propor medidas para a racionalização, simplificação, harmonização e facilitação de procedimentos no comércio exterior e de monitorar o cumprimento dos prazos para a adoção dessas medidas pelos órgãos e entidades anuentes. Também foram regulamentados os fluxos de trabalho, a organização e estrutura interna do GTFAC.

75. Em seguida foi lançada a Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior (peça 18, p. 37-52), com a participação dos Ministérios componentes da CAMEX e dos anuentes no comércio exterior, além de outros órgãos e entidades componentes da Administração. Foram definidas doze propostas para implementar medidas de racionalização e simplificação no tratamento administrativo.

76. Portanto, ao se analisar conjuntamente as Resoluções CAMEX 70/2007 e 16/2008, e o documento que oficializou a Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior é possível

observar a presença de elementos caracterizadores da institucionalização da política, como a criação de uma instância coordenadora (GTFAC), a declaração de princípios gerais, a adesão de todos os órgãos e entidades envolvidos no tratamento administrativo, a regulamentação dos fluxos de trabalho, a identificação de ações a serem adotadas e seus respectivos responsáveis e prazos.

77. Por outro lado, não houve à época a incorporação de outros aspectos de institucionalização condizentes com a boa prática de governança, tais como um diagnóstico completo da situação a ser enfrentada pela política, previsão de recursos, formas de monitoramento, identificação de riscos e ações de mitigação.

78. Na prática, a estratégia desenvolvida não gerou os resultados esperados. As atas das reuniões do GTFAC e documento apresentado pelo Mdic demonstram que poucas medidas propostas foram de fato implementadas e que os prazos estipulados não foram cumpridos (peça 18, p. 5-7 e 53-90, e peça 19).

79. Como consequência, decidiu-se pela formatação de uma nova política pública para a simplificação e racionalização do comércio exterior com modificações substanciais em comparação à Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior.

80. Em 2013 foi lançado, por iniciativa e coordenação conjunta da Secex e da RFB, o 'Programa Portal Único do Comércio Exterior' (peça 20, p. 1-17), contendo sete projetos com vistas à modernização, simplificação, harmonização de normas, rotinas e procedimentos relativos às operações de importação e exportação, especialmente no que tange ao tratamento administrativo. Assim, diferentemente da política na área representada pela 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior', a Secex e a RFB substituíram a CAMEX como instância coordenadora.

81. Uma outra diferença foi a realização de amplo diagnóstico da situação encontrada nos procedimentos de importação e exportação para que então fossem formatados os sete projetos propostos pela nova política. Além do programa em si, cada projeto possui um relato circunstanciado das justificativas que levaram à sua proposição (peças 20, p. 18-37, peça 21 e peça 22, p. 1-34). Também houve participação do setor privado para a elaboração do diagnóstico por meio do PROCOMEX (Aliança Pró-Modernização Logística de Comércio Exterior), entidade que congrega instituições do setor produtivo (peça 24).

82. Diversamente da Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior foram fixados os objetivos e ações pretendidos, possíveis restrições e estratégias de contorno para cada projeto previsto no Programa Portal Único do Comércio Exterior.

83. Quanto aos recursos, embora não tenha mensurado, o Programa apontou como fundamental a necessidade de orçamento. Como se verá no item 3.4 deste Relatório, referente ao componente 'Capacidade Organizacional e Recursos', as necessidades orçamentárias representam um ponto crítico para a governança do Programa e há atuação dos gestores da política para solucionar a questão.

84. Outra lacuna do Programa Portal Único se refere à não previsão de formas de monitoramento da implementação dos projetos, o que será aprofundado no item 3.2 deste Relatório, que trata do componente 'Planos e Objetivos'.

85. A responsabilidade pelos projetos é uma outra importante modificação introduzida na política pelo Programa Portal Único do Comércio Exterior. Enquanto a Estratégia Nacional distribuiu a responsabilidade pelas doze propostas entre diversos órgãos e entidades, os sete projetos do Programa Portal Único têm como responsáveis a Secex e a RFB. Os anuentes participam como facilitadores do Programa e têm como atribuições, entre outras, o auxílio na disponibilização de informações e recursos, e a facilitação entre o relacionamento e a resolução de conflitos. Portanto, a Secex e RFB atuam como gerentes do Programa e seus projetos e os anuentes como auxiliares.

86. Outra diferença reside na designação de equipes, pelo Programa Portal Único do Comércio Exterior, para cada projeto associado, o que não havia na Estratégia Nacional. Os sete projetos são compostos por gerente, sub-gerente, coordenador administrativo e colaboradores.

87. Como ponto de convergência entre as abordagens da política pública elaborada para o tratamento administrativo, o Programa Portal Único também fixou prazos para a implementação dos projetos associados (peça 22, p. 35-37).

88. O documento formalizador do Programa Portal Único previu, ainda, a necessidade de amparo normativo à política, por meio da atualização do Decreto 660/1992, que instituiu o Siscomex, e com a edição de Portaria conjunta entre o Mdic e o Ministério da Fazenda (MF).

89. A atualização proposta se deu com a edição do Decreto 8.229/2014 que introduziu a Comissão Gestora do Siscomex e determinou o desenvolvimento do Portal Único do Comércio Exterior.

90. Embora disponha, essencialmente, sobre o sistema informatizado do comércio exterior, o normativo também aponta para a necessidade de padronização, atualização, harmonização e simplificação dos procedimentos no tratamento administrativo. Para tanto, institui a Comissão Gestora do Siscomex, composta pelo Mdic e pelo MF, tendo por competências a atuação e auxílio junto aos órgãos e entidades anuentes com vistas à adoção de medidas nesse sentido. Por sua vez, o decreto determina que os anuentes e a CAMEX devem atuar em cooperação com a Comissão Gestora para o desenvolvimento e implementação do Portal Único.

91. Logo, com o Decreto 8.229/2014 foram normatizados a estrutura de coordenação, de divisão de competências e de responsabilidades fixadas no documento que formalizou o Programa Portal Único, assim como os objetivos de harmonizar e simplificar procedimentos no tratamento administrativo.

92. Entre a elaboração da versão preliminar do relatório e sua apresentação, foi publicada a Portaria Interministerial Mdic/MF 444, aprovando o Regimento Interno da Comissão Gestora do Siscomex, (DOU de 21/10/2014), dispondo sobre a estrutura e modo de trabalho, bem como reforçando o papel de atuação e auxílio junto aos anuentes para os objetivos pretendidos de harmonização, simplificação e racionalização de procedimentos, conforme preconizado pelo Decreto 8.229/2014.

93. O quadro a seguir compara, resumidamente, os aspectos de institucionalização nas duas abordagens da política pública no tratamento administrativo:

	Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior (2007-2013)	Programa Portal Único do Comércio Exterior (2013-)
Normatização	Resoluções CAMEX 70/2007 e 16/2008 e documento formalizador da estratégia.	Decreto 8.229/2014, documento formalizador do programa e vindoura Portaria Interministerial Mdic e MF.
Diagnóstico	Não realizado, os problemas identificados foram descritos sucintamente.	Realizado e com participação do setor privado.
Coordenação	GTFAC, no âmbito da CAMEX.	Secex e RFB.
Responsáveis	Fragmentado entre diversos órgãos e entidades.	Concentrados na Secex e RFB. Os órgãos e entidades anuentes participam de forma auxiliar.
Cronograma	Sim, estipulado para cada ação vinculada às propostas.	Sim, estipulado para os projetos associados.
Recursos	Não foram previstos.	Embora prevista a necessidade, não foram mensurados.
Riscos	Não foram previstos.	Foram identificados.
Estratégias de Contorno	Não foram previstas.	Foram identificadas.
Equipes	Não foram previstas.	Foram fixadas para cada projeto previsto.
Monitoramento	Não foi previsto.	Não foi previsto.

Quadro 2 - Comparativo da institucionalização da política

94. Nota-se que a nova política desenvolvida para o tratamento administrativo, expressa no Programa Portal Único do Comércio Exterior, confere maior robustez ao componente de governança de institucionalização em comparação à Estratégia Nacional de Política de Comércio Exterior.

95. A normatização do Programa, além de revestir de caráter legal a política desenvolvida, definiu claramente a instância coordenadora, as competências das partes envolvidas, responsáveis, os objetivos pretendidos e as ações necessárias. Também contemplou os fluxos de trabalho, fixou prazos e identificou riscos e estratégias de contorno.

3.1.2 Boas práticas de governança identificadas e oportunidades de melhoria

96. Embora ainda careça de aperfeiçoamentos no que se refere à previsão de recursos e ao estabelecimento de formas de monitoramento, o que será aprofundado nos capítulos 3.2 e 3.4 deste relatório, foram identificadas as seguintes boas práticas no Programa Portal Único do Comércio Exterior para o componente Institucionalização, adaptadas para o caso em concreto, conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU:

a) institucionalização formal da política pública por meio de norma legal apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos;

b) definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades e obrigações de todos os envolvidos; e

c) existência de marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento.

3.2 Planos e Objetivos

3.2.1 Análise

97. A política pública deve partir de uma formulação geral que permita definir sua lógica de intervenção, indicando a operacionalização das ações necessárias para que as diretrizes, objetivos e metas propostos sejam alcançados. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o componente planos e objetivos envolve, por exemplo, o estabelecimento de prioridades, as formas de medição e adoção de ações corretivas, programação das atividades a serem realizadas, alocação de recursos, definição de papéis e responsabilidades, riscos, ações de contingência, prestação de contas sobre o desempenho e promoção da busca de soluções adotadas em outras organizações ou países.

98. Conforme já relatado, a política pública para o tratamento administrativo está atualmente formatada sob a denominação ‘Programa Portal Único do Comércio Exterior’. O documento propositivo do programa definiu como objetivos estratégicos a modernização, simplificação, harmonização de normas, rotinas e procedimentos relativos às operações de importação e exportação de bens e mercadorias (peça 20, p. 4-8). Identificou, ainda, a necessidade de redesenho dos processos de trabalho e de desenvolvimento e integração dos sistemas informatizados, visando ‘a celeridade, integridade da informação, previsibilidade, racionalização e segurança desses processos’ (peça 20, p. 3). Essas são, portanto, as diretrizes básicas da política pública formulada.

99. Para a operacionalização em ações, o Programa Portal Único definiu sete projetos associados. A elaboração dos projetos do Programa Portal Único pela Secex e RFB não envolveu os demais órgãos e entidades anuentes, conforme se depreende das respostas destes aos questionários (peças 13 e 27). Isso poderia causar prejuízos à formação de consensos e ao engajamento dos anuentes aos objetivos pretendidos pela política.

100. Contudo, não há críticas aos projetos que estão sendo desenvolvidos no âmbito programa nas manifestações dos órgãos e entidades anuentes. Também nota-se a percepção da relevância do programa pelos anuentes e o alinhamento aos métodos de trabalho para a implementação dos projetos. Por fim, deve-se ressaltar que parte dos projetos associados

compreendem aprimoramentos de propostas da Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior, da qual todos os anuentes participaram (vide capítulo 3.1 deste relatório). Isto é, há o conhecimento e concordância dos anuentes com relação aos objetivos pretendidos no Programa.

101. O quadro a seguir detalha os projetos associados do Programa Portal Único e os respectivos prazos de implementação:

Projetos Associados	Descrição	Prazos
Plataforma do Portal Único do Comércio Exterior	Interface com abordagem “ <i>single window</i> ”, ou seja, acesso aos atuais e futuros sistemas relacionados ao comércio exterior a partir de um local único; publicação de conteúdo pelos órgãos anuentes de forma simples, ágil e sem a necessidade de intervenção de equipes de tecnologia de informação.	Junho/2016
Novo Processo de Exportação	Mapeamento do processo de exportação e identificação de necessidades dos intervenientes* com o intuito de se criar um fluxo contínuo de informações a partir do Portal Único.	Junho/2016
Cadastro de Intervenientes	Criação de um canal único de gestão do cadastro dos intervenientes* para utilização compartilhada.	Dezembro/2014
Catálogo de Produtos	Detalhamento das informações e características dos produtos em momento e local único.	Junho/2015
Anexação Eletrônica de Documentos Digitais	Utilização de documentos e imagens captadas de <i>scanners</i> ao processo de exportação e importação.	Dezembro/2014
Novo Processo de Importação	Mapeamento do processo de importação e identificação de necessidades dos anuentes com o intuito de se criar um fluxo contínuo de informações a partir do Portal Único.	Junho/2015
Harmonização de Dados de Comércio Exterior	Criar um conjunto simplificado e padronizado de dados que será utilizado por todos os intervenientes de comércio exterior, eliminando redundâncias de informações requeridas nos diversos sistemas e formulário de comércio exterior.	Abril/2015

*São considerados como intervenientes o importador, o exportador, os órgãos e entidades anuentes, o despachante aduaneiro, o transportador e o agente de carga, entre outros.

Quadro 3 - Projetos associados do Programa Portal Único do Comércio Exterior

102. Para cada projeto associado foi elaborado um documento em separado no qual são apresentados os seguintes elementos: justificativa, objetivos gerais e específicos, metas, restrições, estratégias de contorno, cronogramas, premissas, resultados esperados e equipes responsáveis (peça 20, p. 18-37, peça 21 e peça 22, p. 1-34. Os projetos ‘Plataforma do Portal Único’ e ‘Cadastro de Intervenientes’ fixam, ainda, etapas e cronograma intermediários (peça 20, p. 18-37 e peça 22, p. 13-39).

103. Verifica-se, portanto, que a arquitetura do Programa Portal Único do Comércio Exterior observou a lógica de intervenção da política, com a definição de uma diretriz geral de simplificação e racionalização do comércio, e o desenvolvimento de atividades e produtos para a consecução dessa finalidade. Destaque-se, ainda, a descrição e identificação dos resultados esperados, dos riscos e ações de mitigação, a fixação de prazos e etapas de cada projeto associado.

104. Outra boa prática identificada na elaboração e condução do Programa Portal Único consiste na prospecção e *benchmarking* de medidas de simplificação do comércio adotadas por outros países, especialmente no que se refere a soluções de tecnologia, conforme documentos apresentados pelos gestores do programa (peça 28). Conforme será detalhado no capítulo 3.4 deste relatório, a remodelagem dos procedimentos no tratamento administrativo das importações e exportações pretendida pelo programa implica na criação de um sistema de tecnologia da informação mediante o qual os operadores e intervenientes do comércio exterior poderão atuar em um único ponto de entrada acessível por meio da internet, e não mais em sistemas dispersos. Nesse

sentido, o conhecimento acerca da implementação de políticas públicas de facilitação do comércio por outros países contribui para o fortalecimento da governança da política desenvolvida nacionalmente.

105. Por outro lado, a formatação e execução do Programa Portal Único não abordou adequadamente dois elementos essenciais para a boa governança relacionadas ao componente ora avaliado: recursos e monitoramento.

106. No que se refere a recursos, foram estipulados apenas os humanos e ainda assim, como se verá no capítulo 3.4 deste relatório, passíveis de aprimoramentos. Não foram estimados os recursos orçamentários necessários à execução dos projetos associados ao programa, principalmente quanto ao desenvolvimento do sistema, o que também será abordado naquele capítulo.

107. O Programa Portal Único também não fixou formas e períodos de monitoramento e avaliação do andamento dos trabalhos, principalmente quanto ao grau de implementação dos projetos associados. O monitoramento permite avaliar se as ações tomadas estão de acordo com os objetivos pretendidos, possibilita a correção de rumo e reveste de transparência à política pública. Embora tenham sido desenvolvidos indicadores de resultados para o programa (peça 26, p. 43) e outros estejam em construção, não há relatórios periódicos e precisos que traduzam esses indicadores de modo a permitir conhecimento acerca do progresso dos projetos associados. Assim, é fundamental que essa lacuna seja remediada programa a fim de garantir maior robustez à governança da política pública no tratamento administrativo.

3.2.2 Boas práticas de governança identificadas e oportunidades de melhoria

108. Considerando a análise precedente e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU foram identificadas as seguintes boas práticas no Programa Portal Único do Comércio Exterior para o componente Planos e Objetivos, adaptadas para o caso em concreto:

a) formulação de política baseada em evidências, prevendo o aproveitamento da experiência de outros países na adoção de medidas de facilitação do comércio exterior;

b) definição precisa de objetivos para permitir uma delimitação do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em projetos objetivamente caracterizados, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados;

c) consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública; e

d) identificação e documentação dos riscos durante a formulação da política.

109. Por outro lado, verificou-se a necessidade de que o Programa Portal Único contemple mecanismos de monitoramento e avaliação da implementação das ações que permitam correções de rumo quando necessárias e confirmem maior transparência à política pública. Assim, propõe recomendar à Secex e à RFB, como gestoras do programa, para que adotem rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias, em consonância com os princípios da publicidade, transparência e eficiência.

3.3 Coordenação e Coerência

3.3.1 Análise

110. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, as políticas são formadas, usualmente, por uma miríade de atores, o que pode gerar a fragmentação da missão e a sobreposição de esforços. Isso exige que as políticas públicas prevejam uma estrutura clara de liderança e definições precisas de papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo entre os órgãos será liderado.

111. O comércio exterior é um tema que congrega diversos atores e interesses por vezes antagônicos. Por exemplo, política pública para a simplificação, facilitação e racionalização do

tratamento administrativo nas operações de comércio exterior, objeto desta auditoria, obtém apoio de setores que atuam nas exportações e importações. Por outro lado, a indústria doméstica que compete com produtos importados pode desestimular a adoção de medidas que facilitem as importações.

112. O quadro institucional da Administração Pública reflete essas contradições existentes na medida em que é organizada setorialmente, podendo dificultar o estabelecimento de uma visão compartilhada e a formação de consenso sobre a política a ser adotada. Sob essa composição, os órgãos e entidades são induzidos a adotar iniciativas de forma setORIZADA, conforme seus próprios instrumentos e competências, e não por meio de uma estrutura integrada. É nesse sentido que se faz primordial o papel de coordenação e liderança para a convergência de iniciativas e o estabelecimento de um objetivo único, evitando a fragmentação das ações.

113. Estudo elaborado pela ONU (Organização das Nações Unidas) aponta que, além do estabelecimento da vontade política, uma estrutura de liderança coesa, dotada de recursos e com legitimidade de atuação é condição necessária para a implementação e acompanhamento de políticas públicas de facilitação do comércio exterior (peça 28, p. 58-60).

114. Conforme visto no item 3.1 deste relatório, a primeira abordagem da política pública para o tratamento administrativo se deu sob a denominação de 'Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior', com a coordenação do GTFAC, criado no âmbito da CAMEX.

115. A CAMEX, atualmente regida pelo Decreto 4.732/2003, foi criada com o objetivo de coordenar políticas relacionadas ao comércio exterior. Para tanto é composta por diversos ministérios com atribuições na área o que, em tese, facilitaria a busca de consenso para suas atividades.

116. Contudo, como já relatado, as ações propostas na Estratégia Nacional não foram integralmente implementadas no nível e no cronograma estipulados. Isso denota uma possível fragilidade da CAMEX para exercer o papel de coordenadora, o que debilitou a governança da política pública e, como consequência, o atingimento dos objetivos.

117. Uma das razões seria o fato de que a CAMEX possui finalidade consultiva e regulatória, e não executiva. A Câmara não dispõe das ferramentas operacionais para a execução de medidas no comércio exterior. Por exemplo, uma das principais implicações das medidas de simplificação do comércio exterior está relacionada à reformatação dos sistemas informatizados. A gerência do principal sistema não é efetuada pela Câmara, mas sim, pela Secex e RFB.

118. Mesmo em suas atribuições essencialmente regulatórias a CAMEX encontra dificuldades para que seja observado o art. 1º, § 1º, do Decreto 4.732/2003. Esse dispositivo determina que a Câmara deve ser consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, mesmo quando se tratam de atos de outros órgãos federais. Ocorre que as atividades de tratamento administrativo no comércio exterior representam o exercício do poder de polícia pelos órgãos e entidades anuentes, regidos por competências e regulamentos próprios que não são restritos ao crivo de outro órgão. Assim, o desenvolvimento de uma política na área depende da formação de consensos por meio de negociações entre os diversos órgãos e entidades que atuam no comércio exterior, e não por meio de uma imposição normativa via o dispositivo do decreto.

119. Além disso, embora não seja subordinada ao Mdic, a Câmara utiliza a estrutura do Ministério, uma vez que não é dotada de recursos técnicos, humanos e orçamentários próprios. Isso reduz sua capacidade de coordenar a implementação de medidas que estão sob as atribuições específicas de outros órgãos e entidades.

120. A reformulação da política pública para o tratamento administrativo se deu com a proposição do Programa Portal Único do Comércio Exterior, em 2013 (peça 20, p. 1-17). A coordenação da política no tema foi transferida para a Secex e a RFB, com o compartilhamento de responsabilidades.

121. O Decreto 8.229/2014 legitimou essa nova estrutura de coordenação da política ao determinar que a Comissão Gestora do Siscomex seria composta pela Secex e RFB, com funções de atuar junto aos órgãos e entidades e auxiliá-los nas questões de padronização, atualização, harmonização e simplificação de iniciativas e procedimentos. O mesmo normativo fixou como papel dos órgãos e entidades anuentes a atuação em cooperação com a Comissão Gestora do Siscomex.

122. Por fim, o decreto fortaleceu o arranjo de governança ao prever que a CAMEX deve acompanhar e atuar de forma coordenada com a Comissão Gestora na articulação com os órgãos e entidades anuentes. Assim, embora a Câmara não tenha mais o papel preponderante que exerceu quando da Estratégia Nacional de Simplificação, a nova formatação da política para o tratamento administrativo reconheceu a competência do órgão para a busca de consenso e alinhamento de ações no tema.

123. Destarte, o Programa Portal Único alterou significativamente a coordenação ao deslocá-la para atores que detêm os instrumentos operacionais na implementação de políticas no comércio exterior: a Secex, como proponente e expedidora de atos normativos para medidas de aperfeiçoamento, simplificação e consolidação da legislação de comércio exterior (Decreto 7.096/2010); e a RFB com competências para a gestão e execução dos serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiro (Decreto 7.482/2011).

124. Em consequência dessa alteração, a responsabilidade pelos projetos no Programa Portal Único se concentrou na instância coordenadora, em contraponto à fragmentação das ações entre os diversos anuentes adotada na Estratégia Nacional de Simplificação. Essa diminuição na horizontalidade da implementação da política não necessariamente implica prejuízos à articulação e colaboração, mas reflete o papel mais relevante da Secex e da RFB no comércio exterior. Enquanto os demais órgãos e entidades anuentes têm atribuições centradas em suas respectivas áreas de licenciamento, a Secex e a RFB possuem uma atuação e visão sistêmicas no comércio exterior.

125. Reforça essa conclusão as respostas dos órgãos e entidades anuentes aos questionários, pois reconhecem, majoritariamente, a legitimidade da coordenação do Programa Portal Único, validam os fluxos de trabalho adotados e demonstram um alinhamento nos objetivos a serem alcançados, concernentes à harmonização, facilitação e racionalização do comércio (peças 13 e 27).

126. A única exceção foi o anuente Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), para o qual as decisões quanto aos objetivos e ao desenvolvimento dos projetos do Programa Portal Único deveriam ser colegiadas e que outros anuentes importantes, como o VIGIAGRO e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) deveriam também participar como gestores do programa (peça 27, p. 10).

127. Estudo elaborado pela ONU recomenda que as políticas de comércio exterior sejam lideradas por instâncias que detenham maior engajamento institucional na área (peça 34, p. 73). Os órgãos e entidades anuentes, como é o caso do VIGIAGRO, têm atuação restrita no comércio exterior, atreladas a suas respectivas áreas de competência para o tratamento administrativo. Por sua vez, como já observado, a Secex e a RFB possuem uma atuação e visão sistêmicas no comércio exterior. Assim, não obstante o alegado pelo VIGIAGRO, não se vislumbram incoerências com a boa governança na estrutura de liderança arquitetada pelo Programa Portal Único.

128. Isso não obstante, o VIGIAGRO destacou em sua resposta o potencial do Programa Portal Único como essencial para a capacidade e eficiência da fiscalização dos órgãos e entidades anuentes para maior agilidade na liberação de cargas, redução do nível de intervenção em operações regulares e aumento do combate a fraudes (peça 27, p. 10-11). Demonstra, assim, a aderência do órgão aos objetivos e resultados esperados pela política.

129. Ainda como suplemento à instância coordenadora, a Portaria Interministerial Mdic/MF 444 aprovou o Regimento Interno da Comissão Gestora do Siscomex, consolidando a estrutura estabelecida no documento propositivo do Programa Portal Único do Comércio Exterior

ao atribuir a coordenação à Secex e RFB, estabelecer como se dará o exercício de liderança, inclusive descrevendo os fluxos de trabalho, e atrelando os demais órgãos anuentes como cooperadores na implementação dos projetos propostos no programa.

3.3.2 Boas práticas de governança identificadas e oportunidades de melhoria

130. A reestruturação da política pelo Programa Portal Único contempla aspectos como a identificação clara da instância coordenadora, a definição do papel colaborador dos demais órgãos e entidades participantes, inclusive com a participação da CAMEX na articulação, os fluxos de trabalho para a implementação das ações e o alinhamento dos atores aos objetivos, o que indica a observância das seguintes práticas de boa governança para o componente de Coordenação e Coerência, conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU:

a) existência de coordenação entre atores públicos, atuando de forma articulada para a formação e a gestão da política pública; e

b) estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações dos órgãos e entidades envolvidos para alcançar o resultado comum.

3.4 Capacidade Organizacional e Recursos

131. O quarto componente do modelo de avaliação da governança em políticas públicas previsto no Referencial do TCU é ‘Capacidade Organizacional e Recursos’. Segundo o referencial, as políticas públicas devem contar com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

132. Ressalte-se que o componente considera não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

133. No caso do Programa Portal Único, as análises realizadas identificaram fragilidades no componente sob comento relacionadas à definição da solução tecnológica a ser utilizada na implementação do sistema informatizado de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, à ausência de previsão orçamentária específica para os órgãos anuentes desempenharem suas parcelas de contribuição ao programa, e à necessidade de aperfeiçoamentos na alocação de recursos humanos para a implementação da política.

3.4.1 Solução de Tecnologia da Informação a ser Adotada

134. Via de regra, as operações de comércio exterior no Brasil são executadas por intermédio do Siscomex, que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo computadorizado de informações, conforme estabelece o art. 2º do Decreto 660/1992.

135. Ainda segundo o Decreto, o Siscomex busca padronizar a operacionalização das transações entre os diversos agentes governamentais e privados, no que diz respeito ao comércio exterior. Uma vez que as informações registradas ficam armazenadas na base de dados do sistema para recuperação pelos usuários a qualquer tempo e tendo em vista sua estruturação, o sistema tem como objetivo: harmonização de conceitos, uniformização de códigos e nomenclaturas; eliminação de controles e sistemas paralelos de coleta de dados; simplificação e desburocratização das operações de comércio exterior; preservação das funções e padronização básicas dos gestores e anuentes; redução de custos administrativos para todos os envolvidos no sistema; e elaboração tempestiva de estatísticas de comércio exterior.

136. Ocorre que o Siscomex não é um único aplicativo, por meio do qual todas as operações de comércio exterior são processadas. De fato, o sistema tem sido implementado continuamente desde 1993, sendo, atualmente, constituído por mais de vinte módulos, administrados pela RFB e/ou pela Secex.

137. Isso ocorre porque a implementação do sistema foi ocorrendo de forma gradual, com soluções específicas para cada uma das demandas existentes, sem considerar, precipuamente, a integração de atividades dos diversos órgãos anuentes, alguns dos quais estabelecidas posteriormente à criação do sistema. Outro aspecto que contribuiu para a fragmentação do sistema é o fato de ele ter sido implementado como forma de automatizar atividades manuais existentes, baseando-se em documentos concebidos para controles manuais, notadamente as guias de importação e de exportação. Ou seja, não foi feito um redesenho dos processos de trabalho a fim de que se tirasse maior proveito do uso da tecnologia de informação, além da automação propriamente dita. Nesse sentido, transcreve-se abaixo trecho de avaliação da situação atual do Siscomex feita pelos seus gestores, apresentada no Programa Portal Único do Comércio (peça 20, p. 5):

Não obstante a recente modernização tecnológica do Siscomex Exportação - Módulo Administrativo, cujo processo de especificação e desenvolvimento foi aberto a todos os órgãos intervenientes no comércio exterior, as diversas evoluções do Sistema não foram suficientes para acompanhar as crescentes demandas específicas de cada um dos órgãos anuentes. Dada a antiguidade tecnológica de determinados módulos do Siscomex, alterações são dispendiosas, limitadas e demoradas. Para suprir suas necessidades diante das carências funcionais para controles de caráter técnico-científico, muitos órgãos anuentes passaram a exigir de exportadores e importadores o cumprimento de novas obrigações externas ao Sistema. Muitas dessas exigências se executam mediante a apresentação e a tramitação de papéis, assim como mediante sistemas informatizados individuais e não integrados ao Siscomex. Os importadores e exportadores ficam assim obrigados a realizar diversos procedimentos redundantes, sequenciados ou em paralelo, com dispêndio de recursos e de tempo. (grifou-se)

138. Assim, apesar de reconhecido avanço à época de sua criação, o Siscomex atualmente não atende plenamente aos objetivos para os quais foi criado.

139. Principal instrumento da política de facilitação do comércio, o Portal Único do Comércio Exterior foi instituído por meio do Decreto 8.229/2014, visando integrar os sistemas de controle administrativo com os sistemas fiscais e de controle de carga desenvolvidos e operados pela RFB, com objetivo de aumentar a eficiência dos gastos públicos na atuação governamental nas operações de comércio exterior.

140. Ressalte-se que a iniciativa vai além da reformulação do sistema informatizado em si. Abrange a reformulação e a desburocratização nos processos, a melhoria e ampliação da comunicação entre os órgãos governamentais envolvidos. Tem como principais objetivos a redução de prazos de análises das operações, com reflexos na redução de seus custos, bem como o aumento da eficiência e efetividade dos controles governamentais.

141. Contudo, pode-se afirmar que aparentes falhas na escolha da solução tecnológica adotada para o desenvolvimento do Siscomex podem levar ao fracasso se adotadas para o Programa Portal Único de Comércio Exterior. Nesse sentido, importa trazer à luz apresentação de slides denominada 'Programa Portal Único de Comércio Exterior', elaborada pela RFB e Mdic, e encaminhada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB por meio do Ofício 65/2014-RFB/Audit/Diaex, 24/9/2014 (peça 26, p. 26). Em relação ao tema, a apresentação traz as seguintes informações:

Risco	Status	Probabilidade	Nível de impacto	Ação de mitigação
Falta definição da estratégia de TI para implementação Portal, entre RFB e Secex	Aberto	Baixo	Alto	-
Falta de escopo claro do programa e suas entregas	Trabalho em andamento	Médio	Médio	Finalização dos planos dos projetos e assinatura dos patrocinadores.

Solução tec. inadequada e pouco robusta para atender às necessidades de negócio	Aberto	Médio	Alto
---	--------	-------	------

Quadro 4 - Riscos identificados nos *slides* “Programa Portal Único de Comércio Exterior” (peça 26)

142. O referido documento traz a identificação de eventos relacionados a questões de tecnologia da informação com riscos negativos para a implantação do Portal Único. Classificados com risco de alto impacto, constam da apresentação: a falta definição da estratégia de TI para implementação Portal, entre RFB e Secex; solução tecnológica inadequada e pouco robusta para atender às necessidades de negócio; e a estrutura conceitual inadequada do serviço de desenvolvimento de solução.

143. O que se identifica nos riscos relacionados é uma possível incompatibilidade entre as necessidades do Programa, no que diz respeito à solução tecnológica para desenvolvimento do sistema, e as soluções apresentadas pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), provedor de serviços de tecnologia da informação para o Ministério da Fazenda.

144. Assim, esses riscos decorrem, em parte, da atual sistemática de contratação de soluções de TI para a RFB, já que a legislação estabelece a contratação do Serpro para serviços estratégicos no âmbito do MF (Lei 5.615/1970, art. 2º). Isso também tem como consequência o fato de que as soluções de tecnologia da informação do Siscomex para a Secex são contratadas com o Serpro, já que essa empresa pública é a desenvolvedora do sistema.

145. A respeito do modelo de sistema a ser desenvolvido notadamente em termos de tecnologia, cabe destacar as melhores práticas internacionais sobre a questão. Conforme consta do documento *How to Build a Single Window Environment - vol. 1 The Executive Guide* (peça 28, p. 77-227), elaborado pela Organização Mundial das Aduanas (OMA), o sistema deve ser projetado para refletir as necessidades de negócio. Ainda conforme o referido documento, projetos de *single window* podem requerer o desmonte de sistemas existentes e reconstrução de novos sistemas.

146. Na prática, não sendo a tecnologia da informação a essência do negócio dos gestores do Programa, há o risco inerente de que a identificação da arquitetura necessária para atender à necessidade do negócio, visando à delimitação da solução, seja realizada pelo próprio prestador de serviços que executaria o desenvolvimento do sistema. Nesse sentido, medidas de contorno podem ser adotadas para trazer o risco residual para níveis adequados, razão pela qual será proposta recomendação reforçando práticas já adotadas pelos gestores no sentido de contornar o risco inerente aqui identificado, conforme registrado adiante neste Relatório.

147. No caso o risco de identificação da arquitetura necessária para atender à necessidade do negócio se concretizasse, o evento seria causa de um outro risco associado: a adoção de solução de TI ‘de prateleira’. Ou seja, dentre aquelas soluções que o prestador de serviços detém a expertise, em detrimento da solução que seria adequada ao caso.

148. Esse risco é relevante tendo em vista que o Siscomex não foi concebido com base em Arquitetura Orientada a Serviços (*Service-Oriented Architecture - SOA*). Ocorre que a OMA recomenda, com base nas experiências de implementação de *single window* internacionais, a adoção desse tipo de arquitetura, conforme consta do documento *How to Build a Single Window Environment - vol. 2 - The Professional Practice Guide* (peça 28, p. 228-402). A seguir, apresentam-se argumentos do referido documento, em tradução livre:

Investimentos em um sistema *single window* sem ter a visão de arquitetura do sistema do ponto de vista corporativo é extremamente arriscado. Por exemplo, enquanto a solução de *single window* é desenvolvida, os sistemas de TI precisam estar alinhados com a arquitetura de segurança da informação da organização, bem como serem capazes de se conectar com os sistemas existentes e os procedimentos operacionais do negócio. (peça 28, p. 374)

Uma das principais razões para se investir em uma arquitetura corporativa é assegurar que os recursos de TI sejam alinhados com as atividades estratégicas da aduana. Arquitetura corporativa fornece o contexto estratégico para preparação dos sistemas de TI. Essa é uma das maneiras de se assegurar que a gerência executiva da aduana compreenda o valor da TI e seu papel indispensável no alcance de suas metas estratégicas. (peça 28, p. 374)

De qualquer forma que o sistema seja concebido, uma Arquitetura Orientada a Serviços (*Service-Oriented Architecture - SOA*) provê uma clara alternativa para que se consiga um ambiente *single window* escalável e amigável a manutenções. (peça 28, p. 374)

A SOA começa com um foco forte nos serviços do negócio. Não foca na infraestrutura (servidores, capacidade de armazenamento etc.), mas é associada aos serviços técnicos. Essa característica da arquitetura SOA ser fortemente associada ao negócio faz com que ela seja a escolha natural para o desenvolvimento do ambiente *single window*. (peça 28, p. 376)

Assim, SOA pode facilitar a mudança nos sistemas de informação. Sistemas de TI tradicionais são montados integrando rigidamente hardware, software e comunicações, dificultando sua implementação (peça 28, p. 376).

SOA prevê a utilização de componentes que sejam fáceis de desenvolver e implementar para o desenvolvimento das aplicativos (software). Esses blocos de desenvolvimento não são pedaços de software, mas serviços de negócios que são executados visando alcançar as necessidades do negócio. Assim, serviços comumente usados podem ser reestruturados para criar novos serviços (peça 28, p. 376).

Para resumir, SOA é recomendada para desenvolvimento de um ambiente *single window* porque (peça 28, p. 378):

- a) é baseada na noção de serviços;
- b) a gerência do sistema entende os atributos das operações dos serviços: disponibilidade, qualidade e custos;
- c) ambientes *single window* envolvem a integração de vários sistemas sob gerência de vários órgãos/entidades governamentais;
- d) pode ser alinhada ao suporte de ciclo de vida do software, permitindo integração e montagem de componentes que alavanquem as aplicações e infraestrutura existentes.
- e) sob SOA, serviços não pertencem a sistemas ou redes específicas. Ao contrário, SOA permite a utilização dos serviços previstos numa aplicação dentro do ambiente *single window* independentemente de sua localização no sistema.

A SOA é uma filosofia de utilização de TI que substituiu a prática de arquitetura monolítica que prevaleceu por três décadas. É uma nova forma de pensar no que diz respeito a soluções de TI, incluindo o desenvolvimento de software que tem o lado do negócio da corporação em seu âmago e pode servir de foco nos esforços de integração de diferentes aplicativos de TI (*WCO - How to Build a Single Window Environment - vol. 2 The Professional Practice Guide -* peça 28, p. 381).

149. A não adoção de uma Arquitetura Orientada a serviços pode perpetuar a ocorrência de distorções nos controles governamentais, uma vez que a concepção do sistema pode não refletir a real necessidade de intervenção governamental (não ser orientado a serviços). Como exemplo desse tipo de distorção, cite-se resposta enviada pelo VIGIAGRO em atendimento a questionário de auditoria (peça 27, p. 6-7):

Embora sejamos anuentes no Siscomex na importação o fato de não dispormos de acesso às LIs, que não foram indicadas pelo importador como sendo de mercadorias enquadradas em posições ou destaques de Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) sujeitas à anuência do VIGIAGRO, não nos permite o controle efetivo sobre as mercadorias sujeitas à fiscalização agropecuária que ingressam no País. A indicação da posição de NCM no ato do registro da LI é feita pelo importador, que pode selecionar uma NCM que implique o não direcionamento da LI para a anuência do VIGIAGRO. O VIGIAGRO tem recebido denúncias e comprovado que este fato tem

ocorrido.

(...) seria necessário o acesso às informações e dados registrados no Siscomex referentes às operações de comércio exterior, enquadradas em NCMs e destaques não sujeitos à anuência do MAPA, visando o gerenciamento do risco de fraudes, infrações e evasões da fiscalização.

150. Ante o exposto, verifica-se que existe o risco inerente de adoção de solução inadequada para a arquitetura do Portal Único. Conforme exposto anteriormente, esse risco foi identificado pelos gestores do Programa, conforme consta da apresentação de slides denominada 'Programa Portal Único de Comércio Exterior', elaborada pela RFB e Mdic, e encaminhada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB por meio do Ofício 65/2014-RFB/Audit/Diaex, 24/9/2014 (peça 26, p. 26). Também é importante citar que os gestores têm conhecimento das recomendações da OMA, conforme o Ofício 39/2014/DECOE/Secex, apresentado pela Secex (peça 18, p. 2-4).

151. Tanto é que o referido documento identifica como risco de alto impacto as dificuldades para os órgãos realizarem as adaptações em seus sistemas para integração ao Portal Único. Entre os tratamentos propostos para mitigação desse risco, consta a utilização de SOA, conforme orientação da OMA e da ONU.

152. Durante os trabalhos de auditoria não havia sido identificada definição formal e precisa, por parte dos gestores do Programa, sobre a arquitetura a ser adotada no desenvolvimento do Portal Único. A Secex, em seus comentários ao Relatório Preliminar, encaminhados por meio do Ofício 331/2014/SE-Mdic, de 26/11/2014 (peça 46), destacou que o Projeto Plataforma prevê a busca de solução de arquitetura de TI adequada ao Portal, bem como mantém diálogo com o provedor de serviço, Serpro, a fim de garantir a solução mais apropriada. A RFB considerou que a possibilidade de desenvolver o sistema Portal Único com base em Arquitetura Orientada a Serviços (Service-Oriented Architecture - SOA), ou qualquer outra a ser adota será avaliada, no momento apropriado, após a conclusão da especificação do sistema, inclusive em termos do custo-benefício de sua implementação.

153. Assim, é necessário que os gestores do Programa continuem envidando esforços no sentido de identificar a solução adequada para que seu desenvolvimento prossiga, inclusive tendo em mente as eventuais necessidades de reformulação e ampliação do sistema, capacidade de interligação com os sistemas dos anuentes, e a demandem com a especificação precisa do que necessitam ao provedor de serviços de TI. Por outro lado, cabe ao provedor de TI ter a sensibilidade no sentido de identificar se a solução requerida consta do seu portfólio, ou se essa solução pode ser incorporada à sua carteira. Isto porque assumir contratar com a Administração a prestação de um serviço cujas soluções tecnológicas não sejam as adequadas para o desenvolvimento do sistema pode inviabilizar o Programa e acarretar prejuízos tanto para os cofres públicos quanto para a sociedade.

154. Registre-se que foi realizado pelo TCU levantamento no Siscomex, por meio do qual a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação abordou o Programa Portal Único do Comércio Exterior. Em função desse levantamento eventuais ações de controle podem ser realizadas para a avaliação da implementação da solução tecnológica adotada.

155. Já no que diz respeito à avaliação da governança da política pública de facilitação de comércio, tendo em vista a relevância da seleção da solução tecnológica e seu impacto no componente Capacidade Organizacional e Recursos, será proposto recomendar à RFB e à Secex que realizem estudo para identificar as reais necessidades quanto à implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando qual a arquitetura mais adequada, o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, os respectivos custos, bem como a adequação do cronograma de implementação, de forma a determinar com precisão o objeto a ser contratado e contratar o provedor de serviços de TI capacitado para o desenvolvimento do portal. Essa medida, conforme consta dos comentários dos gestores, está em curso e tem o potencial de

reduzir os riscos inerentes identificados neste Relatório, trazendo o risco residual a níveis adequados, visando a efetiva implementação de um ambiente *single window*.

3.4.2 Orçamento

156. O Portal Único do Comércio Exterior foi formalmente estabelecido por meio do Decreto 8.229/2014. Porém, ele não dispõe, até o orçamento vigente (2014), de programa ou ação orçamentários específicos. Contudo, no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício 2015 (PLOA-2015) está prevista a ação orçamentária 153V - Desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, dentro do Programa 2024 - Comércio Exterior (peça 31, p. 134 e 182).

157. Ocorre que há algumas inconsistências no que diz respeito à gestão do componente sob comento. Em primeiro lugar, conforme foi destacado na análise da solução de tecnologia da informação a ser adotada, ao momento da conclusão deste relatório não havia uma definição precisa da solução de arquitetura do sistema. Assim sendo, ainda não há estimativa precisa quanto aos recursos orçamentários necessários para a adequada implementação do Programa.

158. Em segundo lugar, no PLOA-2015, a ação orçamentária 153V apenas está prevista para a RFB e a Secex, com montantes de R\$ 9.000.000,00 e R\$ 23.000.000,00, respectivamente. Não há nenhuma previsão de recursos de ação relacionada ao Portal Único de Comércio Exterior para os órgãos anuentes.

159. A ausência de recursos para os anuentes pode comprometer a adoção de providências por parte destes no sentido de realizar as eventuais adaptações em seus sistemas, ou mesmo desenvolvimento de sistemas, que em última instância se interligariam com o sistema central do Portal Único de Comércio Exterior. A ausência de conexão ou mesmo a conexão inadequada compromete a obtenção de um ambiente *single window* e impacta negativamente na agilidade da atuação governamental nas operações de comércio exterior, comprometendo o principal objetivo da política de facilitação de comércio.

160. Nesse sentido, é esclarecedora a resposta do VIGIAGRO, em atendimento a questionário de auditoria (peça 27, p. 5-12). Segundo o VIGIAGRO, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para integração de seu Sistema de Informações Gerenciais de Importação e Exportação de Produtos Agropecuários (SIGVIG) com o Portal Único é uma das principais adaptações em nível estratégico na implementação das ações e projetos previstos no Programa Portal Único do Comércio Exterior.

161. Para realização dos controles administrativos de sua competência, o VIGIAGRO aponta que a ausência de integração do SISVIG com o Siscomex implica a necessidade de acesso e manifestação em dois sistemas de informação, além da fragilidade na execução dos controles oficiais.

162. Ocorre que para o desenvolvimento das ferramentas necessárias à integração do SIGVIG ao Portal Único, o VIGIAGRO fica sujeito à disponibilidade da empresa de tecnologia da informação contratada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Essa empresa desenvolve e faz a manutenção dos mais de 60 sistemas de informação gerencial do Ministério.

163. Essas despesas são executadas por intermédio da ação orçamentária 2000 - Administração da Unidade. Isso implica que, além das despesas relacionadas à gestão e manutenção de soluções e processos de tecnologia da informação, as despesas referentes à administração da unidade, à coordenação e à gestão de programas do MAPA, à capacitação de servidores, à operação dos serviços administrativos das unidades descentralizadas, entre outras, são executadas por meio da ação 2000. Logo, além dos outros 59 sistemas informatizados do MAPA, o desenvolvimento do SIGVIG ainda disputa a priorização de recursos com as demais atividades que são executadas por meio da ação Administração da Unidade.

164. Por fim, o MAPA alega que a ausência total de fonte arrecadadora, já que não cobra nenhuma taxa para os serviços prestados, associada à redução em quase 50% no orçamento disponibilizado no Plano Orçamentário do VIGIAGRO, de 2009 até 2014, tem resultado na

ausência de recursos para investimento na compra de equipamentos de informática e no desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação, necessários para a integração com o Programa Portal Único do Comércio Exterior.

165. Ressalte-se, novamente, que os demais anuentes também não foram contemplados com ação orçamentária específica para desenvolvimento e interligação de seus sistemas com o sistema central do Portal Único.

166. Mais uma vez, o risco de orçamento insuficiente e/ou equivocado encontra-se mapeado na apresentação de slides denominado 'Programa Portal Único de Comércio Exterior', elaborado pela RFB e Mdic, e encaminhado pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB por meio do Ofício 65/2014-RFB/Audit/Diaex, 24/9/2014 (peça 26, p. 25), na qual é apontada a possibilidade carência de recurso financeiro para desenvolvimento do programa como evento de risco de alto impacto.

167. Apesar de identificado em relação ao orçamento da RFB e da Secex, esse risco negativo também compreende os demais anuentes. Tanto que o documento identifica um outro risco negativo classificado como alto: dificuldades para os órgãos realizarem as adaptações em seus sistemas para integração ao Portal. Para esse risco, constam entre as causas a limitação orçamentária e a falha no processo de comunicação da gestão do programa com os órgãos e na sensibilização das gerências estratégicas dos demais órgãos.

168. Com efeito, na Minuta de Portaria que trata do Regimento Interno da Comissão Gestora do Siscomex, criada pelo Decreto 8.229, de 22 de abril de 2014, no art. 14, há previsão de que a Comissão Gestora, por meio de seu Comitê Executivo, atuará no desenvolvimento e na implementação do Portal Único do Comércio Exterior em cooperação com os órgãos e entidades da administração federal participantes.

169. Por sua vez, o art. 19, § 1º, prevê que as demandas inerentes aos sistemas próprios administrados pelos demais órgãos intervenientes no comércio exterior, ainda que possam interferir direta ou indiretamente no Siscomex por meio do Portal Único do Comércio Exterior, serão custeadas pelo demandante. O art. 20 dispõe que os custos associados à interligação dos sistemas dos demais órgãos intervenientes no comércio exterior ao Siscomex ou de seu acesso, transmissão ou recepção de dados ficarão a cargo de cada órgão interveniente.

170. Portanto, o risco é de pleno conhecimento dos gestores do Programa. Apesar de não possuírem competência para solicitar recursos para os demais órgãos anuentes, não se pode negar que os gestores do Programa, consoante o disposto no art. 14 supra referido, tem o dever de orientar os demais órgãos a adotar as ações necessárias para a adequada implementação do Portal Único.

171. Assim, será proposto recomendar à RFB e à Secex que realizem gestões junto às instâncias decisórias dos demais órgãos e entidades anuentes e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de forma a sensibilizá-los acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa.

172. Ao MPOG, órgão central do Sistema de Planejamento, Orçamento Federal, e à Casa Civil da Presidência da República, cabe informar para que atentem ao risco de que a ausência de recursos orçamentários para os órgãos e entidades anuentes visando a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento das soluções de tecnologia, pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política.

3.4.3 Pessoal

173. Conforme visto no capítulo 3.2 deste relatório, a operacionalização do Programa Portal Único do Comércio Exterior se reflete no desenvolvimento de projetos associados. Para cada projeto foram designadas equipes responsáveis por sua execução (peça 20, p. 18-37, peça 21 e peça 22, p. 1-34).

174. A Secex e a RFB, definidos como órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex pelo Decreto 8.229/2014, editaram portarias designando servidores para o desenvolvimento e implementação do Portal Único do Comércio Exterior (peça 26, p. 44-46 e peça 32). Contudo, nota-se que os servidores componentes das equipes não são de dedicação exclusiva.

175. Ao momento da conclusão deste Relatório, a Secex, em seus comentários ao Relatório Preliminar, encaminhados por meio do Ofício 331/2014/SE-Mdic, de 26/11/2014 (peça 46), informou que, dispõe de 10 servidores com dedicação exclusiva para atuarem no projeto e outros servidores da Secex têm dedicação parcial. Contudo, não apresentou designação nova formal do tempo de dedicação desses servidores.

176. Os gestores da Secex e RFB identificaram, em entrevistas realizadas, que o fato de serem constituídas equipes com dedicação exclusiva à implementação do Programa Portal Único contribuiria para o alcance dos objetivos pretendidos.

177. Portanto, embora a designação de equipes para a execução dos projetos, ainda que com dedicação parcial, possa ser considerada uma boa prática, será proposta, como medida de aprimoramento à governança, recomendação à RFB e à Secex para que avaliem a oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior.

3.4.4 Boas práticas de governança identificadas e oportunidades de melhoria

178. As análises evidenciaram oportunidades de melhoria no componente de governança Capacidade Organizacional e Recursos, relacionadas à implementação da solução de tecnologia da informação, à previsão orçamentária de recursos para implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, e à necessidade de designação de pessoal com dedicação exclusiva à implementação das ações.

179. Apesar de diagnosticados pelos gestores do Programa, os riscos identificados ainda não foram devidamente contornados. Ao momento da conclusão dos trabalhos de auditoria, ainda não havia uma definição precisa da arquitetura de sistema, nem da solução tecnológica a ser utilizada no desenvolvimento do Portal Único. Essa indefinição, por si só, já acarreta a imprecisão na estimativa de recursos necessários para implementação do Programa.

180. Outro risco é o de eventuais dificuldades de interligação dos sistemas dos órgãos anuentes com o sistema central do Portal Único. A ausência de definição da arquitetura do sistema faz parte das causas do risco, porém há outras causas. Entre elas consta a ausência de previsão orçamentária no PLOA-2015 contemplando os órgãos que necessitem fazer ajustes e ou desenvolvimento de sistemas para interligar ao Portal Único.

181. Ante o exposto, serão apresentadas propostas para que sejam adotadas providências no sentido de mitigar os riscos apontados para o componente de governança 'Capacidade Organizacional e Recursos'.

182. Por fim, cabe registrar que, apesar de não totalmente contornados, os riscos aqui apresentados já haviam sido devidamente mapeados pelos gestores do programa. Esse mapeamento apresenta um diagnóstico e ações de mitigação previstas e encontra-se registrado tanto no Plano do Programa Portal Único de Comercio Exterior, quanto na apresentação de slides denominada 'Programa Portal Único de Comércio Exterior', elaborada pela RFB e Mdic. Esse mapeamento demonstra uma boa prática de governança na implementação da política pública formulada para o tratamento administrativo do comércio exterior.

183. Outra boa prática que merece destaque é a designação formal de servidores para participar do desenvolvimento do Programa, ainda que com dedicação parcial. Porém, será proposta recomendação à RFB e à Secex para o aprimoramento da governança quanto à previsão de recursos humanos no Programa Portal Único do Comércio Exterior, baseado no entendimento de que a designação de pessoal com dedicação exclusiva minimiza os riscos associados à implementação das ações.

4. Comentários dos Gestores

4.1 Comentários do Mdic (Ofício 331/2014/SE-Mdic, de 26/11/2014 - peça 46)

184. Em suma, os comentários focaram nos seguintes aspectos:

a) entre a elaboração da versão preliminar do relatório e sua apresentação, foi publicada a Portaria Interministerial Mdic/MF 444, que aprova o Regimento Interno da Comissão Gestora do Siscomex, publicada no DOU de 21/10/2014;

b) com relação à estimativa de impacto do Portal, informa que a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), estaria desenvolvendo estudo com o propósito de aplicar a metodologia de David Hummels para conseguir estimativas mais próximas da realidade brasileira. A versão preliminar do estudo já teria sido apresentada à FGV;

c) quanto à questão da arquitetura do Portal Único, alega que o Projeto Plataforma prevê a busca de solução de arquitetura de TI adequada ao Portal, bem como mantém diálogo com o provedor de serviço, Serpro, a fim de garantir a solução mais apropriada;

d) sobre o tema de pessoal, destaca que a Secex dispõe de 10 servidores com dedicação exclusiva para atuarem no projeto. Os outros servidores da Secex têm dedicação parcial; e

e) no que se refere à quantidade de projetos do Programa, propõe a revisão do número no decorrer do texto. A referência correta é de sete projetos.

4.2 Análise dos comentários do Mdic

185. Os comentários do Mdic estão alinhados com o teor do Relatório Preliminar, com a necessidade de pequenos ajustes dos parágrafos 63, 80, 81, 85, 86, 92, 129, 155, 156 e 178 da versão Preliminar do Relatório.

4.3 Comentários da RFB (Ofício 74/2014-RFB/Audit/Diaex, de 26/11/2014 - peça 47)

186. A Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit) informou que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria ao Gerente do Programa Portal Único do Comércio Exterior na RFB, à Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (COANA), à Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (SUARI), à Subsecretaria de Gestão, Corporativa (SUCOR) e à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (Cotec). Os comentários foram então consolidados pela Audit. Tendo em vista a extensão, os comentários foram segmentados e sintetizados nos tópicos a seguir.

4.3.1 Quanto à Solução de Tecnologia da Informação (TI)

187. A RFB alega que não procederia a afirmação de que ‘aparentes falhas na escolha da solução tecnológica adotada para desenvolvimento do sistema informatizado podem levar ao fracasso do Programa’, parágrafo 141 do Relatório Preliminar. Isto porque o desenvolvimento do Portal Único do Comércio Exterior encontra-se, ainda, em fase de pré-especificação. Os gestores do Portal (área solicitante do novo sistema) estariam apresentando os processos de trabalho e as respectivas atividades que o sistema deverá apoiar, bem como as funcionalidades necessárias para efetivar esse apoio. Somente após a fase de pré-especificação é que os requisitos do sistema, previamente especificados pelos gestores, seriam detalhados, documentados e validados, durante a denominada fase de especificação.

188. Ressalta que o modelo de desenvolvimento de sistemas adotado pela RFB, prevendo fases de pré-especificação e especificação, permite que eventuais falhas sejam previamente detectadas. Assim, considera prematuro afirmar que há ‘aparentes falhas na escolha da solução tecnológica’.

189. Reforça que não há, até o momento, qualquer definição quanto ao sistema a ser desenvolvido e que as demandas da área solicitante ainda estão sendo avaliadas. Assim, considera que não procede a afirmação do relatório preliminar no sentido de que a solução tecnológica é ‘inadequada e pouco robusta para atender as necessidades de negócio’.

190. Já a afirmação de que ‘não sendo a tecnologia da informação o negócio dos gestores, há o risco de que a identificação da necessidade do negócio (...) seja realizada pelo próprio

prestador de serviços', parágrafo 150 do Relatório Preliminar, foi considerada improcedente pela RFB.

191. A RFB afirma que não é competência do prestador de serviço a identificação da necessidade do negócio. Discorre que a fase de pré-especificação é realizada pela área solicitante (no caso, os gestores do Portal), que pode contar com o apoio da área técnica da RFB. Já a fase de especificação é promovida em conjunto entre área solicitante, área de tecnologia da informação e o prestador de serviço. Assim, considera que os gestores possuem completo apoio de sua área técnica, de modo a mitigar o risco apontado no Relatório Preliminar.

192. Concluindo seus comentários quanto à solução tecnológica a ser adotada, a RFB considera que a possibilidade de desenvolver o sistema Portal Único com base em Arquitetura Orientada a Serviços (Service-Oriented Architecture - SOA), ou qualquer outra a ser adota será avaliada, no momento apropriado, após a conclusão da especificação do sistema, inclusive em termos do custo-benefício de sua implementação.

4.3.2 Quanto ao Orçamento

193. A RFB informa que em 2014, conjuntamente com o Ministério da Fazenda (MF), participou de reunião com representantes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), cujo objetivo era replicar a Ação 153V - Desenvolvimento do Portal do Comercio Exterior, multissetorial, entre os orçamentos da RFB e da Secretaria de Comercio Exterior (Secex).

194. Posteriormente, a RFB encaminhou a Nota Técnica da Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração do MF (SPOA/MF), contendo sua necessidade orçamentaria para o exercício 2015, que totalizava R\$ 4,063 bilhões em despesas discricionárias, e os riscos associados ao não atendimento dessa necessidade, inclusive indicando os possíveis impactos no desenvolvimento do Portal Único do Comercio Exterior. Apesar disso, a RFB informa que o referencial monetário para preenchimento do SIOP foi de R\$ 2,519 bilhões, o que considera insuficiente para cumprir com todas as obrigações durante o exercício de 2015. O valor para a Ação 153V foi reservado em R\$ 9 milhões.

195. Por fim, ressaltou que o Projeto de Lei Orçamentária da RFB em 2015 (despesas discricionárias) sofreu uma redução de 14% relativamente ao exercício 2013, além de haver absorvido um contingenciamento médio de 35,1% nos últimos dois anos (35,8% em 2013 e 34,4% em 2014). A RFB considera que esse contingenciamento impacta sobremaneira a capacidade de priorizar seus gastos.

4.3.3 Quanto a Pessoal

196. A RFB informa que a Portaria RFB 147, constituiu Grupo de Trabalho (GT) para criar o Portal Único do Comercio Exterior. Informa que são 25 servidores relacionados, com parcelas de contribuição que variam de 25% a 75%.

197. Essa composição teria alcançado servidores de mais de 20 unidades de exercício distintas, de 8 diferentes Alfândegas, 4 Superintendências, 9 Regiões Fiscais. Com isso, a RFB considera que agrega-se grande multiplicidade de valores, conhecimentos e habilidades reunidas no GT.

198. Ainda em suas considerações, avalia que as parcelas de contribuição dos servidores que compõe o GT do PCE somam 900%. Assim, os servidores designados dessa forma equivaleriam à mesma quantidade de horas que estaria disponível caso fossem 9 servidores designados em regime de dedicação exclusiva. Portanto, considera que com a designação de menos servidores, mas com dedicação exclusiva, haveria perda de competências frente ao rol atualmente designado.

199. A outra alternativa considerada pela RFB seria a alocação de mais pessoas. Contudo, informa que o quadro de pessoal do órgão apresenta uma defasagem de 49%, apresentando grau de lotação (lotação real / lotação autorizada) de apenas 52% para o cargo de Auditor-Fiscal e 45% para o cargo de Analista-Tributário.

200. A RFB considera que o déficit de servidores do Órgão impossibilita manter uma quantidade maior de servidores designados para o desenvolvimento do Programa Portal Único do Comércio Exterior, uma vez que as atividades rotineiras desses servidores ficariam pendentes.

201. De forma a demonstrar que providências para contornar essa situação foram adotadas, a RFB informa que encaminhou Aviso Ministerial e Nota Técnica ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com proposta de recomposição e fortalecimento do órgão, propondo o provimento de 5.000 vagas da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil. Contudo, a matéria ainda não teria sido apreciada pelo MPOG.

4.3.4 Quanto ao Componente Monitoramento e Avaliação

202. A RFB informou que o Programa Portal Único está sendo desenvolvido de acordo com a Metodologia de Gerenciamento de Projetos (MGP). Segundo essa metodologia, o Gerenciamento de Projeto é composto de 5 processos principais: Iniciação, Planejamento, Execução, Controle e Encerramento.

203. De acordo com a MGP, no processo de controle devem ser realizadas reuniões de ponto de controle periódicas para identificar os pontos críticos, analisar o planejado versus o realizado, identificar ações preventivas ou corretivas, avaliar a necessidade de mudanças e emitir relatório de acompanhamento.

204. Tanto o Programa Portal Único quanto os demais projetos incluídos em seu escopo têm cronograma de reuniões de ponto de controle mensais definidas, onde participam os gerentes e integrantes do projeto, gestores dos processos e patrocinadores.

205. A partir dessas reuniões devem ser emitidos e divulgados Relatórios de Acompanhamento mensais (conforme Anexo E do manual da MGP), os quais visam reportar o andamento do projeto em termos de escopo, tempo e custos, alertar sobre os principais riscos, entregas realizadas, pontos críticos e seus encaminhamentos.

206. Por, outro lado, frisa que a publicação da Portaria Interministerial Mdic/MF 444 aprovou o Regimento Interno da Comissão Gestora do Sistema Integrado de Comercio Exterior (Siscomex), a qual possui gestão sobre o Portal Único de Comércio Exterior. A primeira reunião ordinária dessa comissão estava prevista para 26/11/2014, e em sua pauta seriam discutidos temas como designação do comitê executivo, plano de trabalho, orçamento e cronogramas do programa, entre outros.

4.3.5 Quanto à Avaliação de Riscos

207. Por fim, a RFB solicitou a remessa de informações e cópia do documento denominado 'Relatório de Riscos Negativos', citado em diversos parágrafos do Relatório Preliminar, considerando-se que os documentos internos que versam sobre os possíveis riscos desse projeto, ainda não foram validados por todas as áreas internas responsáveis.

4.4 Análise dos comentários do RFB

4.4.1 Quanto à Solução de Tecnologia da Informação (TI)

208. A RFB, quando dos comentários aos registros do Relatório Preliminar, considerou que a redação do parágrafo 141 afirmava que a solução tecnológica a ser adotada para o Portal Único teria sido considerada inadequada. Porém, não é o que pretendia informar o Relatório Preliminar.

209. O item 3.4.1, tratando da solução de tecnologia da informação a ser adotada, inicia seu texto abordando o Siscomex. Dos parágrafos 134 ao 140 traz análise sobre os gargalos desse importante sistema. Essa análise considera, que apesar de reconhecido avanço à época de sua criação, o Siscomex atualmente não atende plenamente aos objetivos para os quais foi criado. Portanto, o sistema informatizado de que trata o parágrafo 141 é o Siscomex. Não se trata da solução tecnológica a ser adotada para o Portal Único de Comércio Exterior.

210. Outra razão pela qual pode-se verificar a consistência da afirmativa é o registro da proposta de encaminhamento do Relatório Preliminar no sentido de recomendar à Secex e à RFB que realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do Portal

Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI. Ademais, está registrado no parágrafo 155 que, durante os trabalhos de auditoria, não foi identificada definição formal e precisa, por parte dos gestores do Programa, sobre a arquitetura a ser adotada no desenvolvimento do Portal Único.

211. Isso deixa claro que o Relatório considera que ainda não havia solução tecnológica definida, portanto, logicamente, não poderiam haver aparentes falhas nessa nova solução.

212. Não obstante, considera-se que a redação do parágrafo 141 gerou prejuízo no entendimento da questão, tendo em vista a falta de explicitação de que se tratava do Siscomex, apesar de todo o contexto indicar tal fato. Para maior clareza, o referido item foi alterado.

213. Quanto à afirmação da RFB de que não é competência do prestador de serviço a identificação da necessidade do negócio, é exatamente esse o ponto defendido no Relatório Preliminar. Naquela oportunidade, registrou-se o risco de que o prestador de serviços pudesse a interferir nesse processo.

214. No Relatório de Gestão para o exercício de 2013, disponível em seu portal na internet (<http://www.receita.fazenda.gov.br>), a RFB informa seus 21 objetivos estratégicos. A leitura desses objetivos deixa claro que o negócio da RFB é a gestão da política tributária e aduaneira. Os objetivos indicam a busca da RFB pela excelência em sua missão institucional. Assim, a afirmação do Relatório Preliminar não é im procedente, pois essas informações indicam claramente que o negócio da RFB não é a tecnologia da informação.

215. Indo além, o Decreto dispo ndo sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em seu art. 2º, estabelece que é dispensada a licitação para a contratação do Serpro pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização. Portanto, por Lei, o negócio de tecnologia da informação, no âmbito do Ministério da Fazenda, cabe ao Serpro, não à RFB.

216. Porém, deve-se verificar que dos 21 objetivos estratégicos da RFB, dois ganham destaque no caso em análise: assegurar soluções de TI integradas e tempestivas; e adequar a infraestrutura física e tecnológica às necessidades institucionais.

217. Assim, visando agregar agilidade e qualidade aos seus serviços, a RFB tem entre seus pilares estratégicos buscar a expertise em assuntos relacionados à tecnologia da informação. Nesse sentido, institucionalmente, dispõe em sua estrutura da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (Cotec), vinculada à Subsecretaria de Gestão Corporativa.

218. Os frutos do empenho da RFB na área da TI são inegáveis e o órgão recebeu vários prêmios nos últimos anos. Entre eles o Prêmio Notabile - CIO Brasil GOV 2013 à atual Coordenadora-Geral da Cotec como liderança em TI reconhecida em seu meio; o Prêmio Inovação da Administração Tributária de 2013 - CIAT pela iniciativa 'Julgamento de Processos por meio de Sessões Não Presenciais' que permitiu a participação dos julgadores a partir de qualquer lugar do Brasil; bem como o Prêmio TI & Governo 2012: o Modelo GSERV - Modelo de Gestão de Serviço pela Qualidade tratando da implementação da melhoria contínua dos serviços de TI prestados aos usuários internos e externos, com foco em mais qualidade e eficiência do gasto público. Assim, apesar de não ser o negócio da RFB a Tecnologia da Informação, é inquestionável seu conhecimento, bem como a elevada especialização e qualidade de seus serviços nessa área.

219. Não obstante, o risco exposto decorre de uma imposição legal. Tendo em vista que a Lei 5.615/1970 dispensa a contratação do Serpro para prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos para o Ministério da Fazenda, o risco existe em função de que o Serpro não usou essa abordagem nos módulos do Siscomex. Sendo o Serpro o responsável pelo desenvolvimento dos serviços estratégicos do Ministério da Fazenda, é inegável que existe a possibilidade de oferta de soluções de seu portfólio existente.

220. Considerando o exposto, cabe ressaltar que o Relatório Preliminar identifica o risco inerente no processo de implementação do Portal Único. Não se trata de um achado de auditoria, cujo teor seja a identificação de um problema de gestão. Risco inerente é aquele relativo ao risco do negócio, do processo ou da atividade, independente dos controles adotados, e risco residual o que ainda remanesce após a mitigação por controles.

221. Assim, destaca-se a importância primordial da Cotec na mitigação do risco inerente identificado, no sentido de contribuir para identificação da arquitetura mais adequada para a implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, conforme proposta de recomendação deste Relatório.

222. Ante o exposto, diante dos comentários da RFB, a redação dos parágrafos 150, 157 e 159 mereceu ajustes, de forma a tornar mais claro de que há risco inerente de que a identificação da arquitetura necessária para implementação do Portal Único do Comércio Exterior seja realizada pelo prestador de serviços. Porém, mantém-se a proposta de recomendação I, alínea *b*, considerando, inclusive, que a expertise da RFB, em especial de sua Cotec, poderá mitigar o risco inerente identificado. Assim, vislumbra-se que o risco residual pode alcançar patamares adequados, de forma a não comprometer a implementação do Programa.

4.4.2 Quanto ao Orçamento

223. Os comentários da RFB, aliados ao fato de que ainda não havia, ao momento da conclusão deste relatório, definição da solução tecnológica a ser adotada para o Portal Único do Comércio Exterior, indicam um risco adicional de que os recursos orçamentários previstos no PLOA 2015, tanto para a RFB, quanto para o Mdic, podem eventualmente ser insuficientes para a evolução da implementação do Programa.

224. Ante o exposto, promoveu-se adequação da redação do item II da proposta de encaminhamento, no sentido de ampliar a recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para que atentem para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política, em especial quando esses recursos destinem-se a atender soluções de tecnologia a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades gestores (RFB e Mdic) e anuentes participantes da implementação do Portal Único do Comércio Exterior.

225. Tendo em vista que essa eventual insuficiência de recursos somente ocorrerá caso a estimativa de custos, após a devida definição da solução tecnológica, se demonstre superior ao previsto no projeto de lei orçamentária para 2015, considerando os desembolsos a ocorrerem nesse exercício, reforça-se a proposta de recomendação do item I, alínea *b*, da proposta de encaminhamento deste Relatório, razão pela qual sua redação também foi objeto de adequação.

4.4.3 Quanto a Pessoal

226. Os comentários apresentados pela RFB indicam que a avaliação da oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, proposta de recomendação constante do Relatório Preliminar, foi realizada pelo Órgão quando da designação da equipe de servidores para atuarem na implementação do Portal Único.

227. Contudo, a própria RFB informa haver proposto ao MPOG a recomposição de seus quadros, propondo o provimento de 5.000 vagas da Carreira de Auditoria. Assim, verifica-se que a força de trabalho, tanto da RFB, quanto do Mdic, é uma variável dinâmica, cuja quantidade pode aumentar ou diminuir ao longo do tempo. Eventual efetivação da proposta de elevação de efetivo da RFB pode possibilitar alguma margem para uma alocação de pessoal nas suas diversas atividades. Portanto, considerando o cronograma de implementação do Programa, é salutar manter a proposta de recomendação com devidos ajustes, já que o ingresso de novos servidores pode possibilitar a designação de pessoal com dedicação exclusiva ao Programa.

4.4.4 Quanto ao Componente Monitoramento e Avaliação

228. Os comentários da RFB apontam boas práticas institucionais na sua gestão de projetos, principalmente diante de metodologia própria para gerenciamento de projetos formalizada, a qual inclui etapas de monitoramento e avaliação.

229. Contudo, não é menos verdade que o Programa Portal Único não fixou formalmente como se dará a realização de monitoramento e avaliação periódicos dos projetos e ações pretendidos, principalmente quanto ao grau de implementação dos projetos associados.

230. A ausência de monitoramento pode trazer prejuízo na condução da política, haja vista que reduz a transparência e o acompanhamento do grau de implementação dos projetos, bem como a identificação da necessidade de correção de rumos. Porém, diante da existência de metodologia de gerenciamento de projetos devidamente formalizada pela RFB, é pertinente ajustar a redação da proposta de recomendação do item I, alínea *a*, para que os gestores coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, tal como a própria MGP, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias, em consonância com os princípios da publicidade, transparência e eficiência.

4.4.5 Quanto à Avaliação de Riscos

231. O questionamento da RFB acerca do ‘Relatório de Riscos Negativos’, apresentado no Relatório Preliminar como tendo sido elaborado pela Audit, indica que o documento não é o posicionamento oficial da Audit, e, portanto da RFB. Nesse sentido cabem os seguintes esclarecimentos.

232. No dia 29/9/2014 realizou-se, no TCU, reunião para a discussão da Matriz de Análise SWOT, tendo comparecido assessor do gabinete da RFB e representante da Audit, bem como representantes do Departamento de Competitividade no Comércio Exterior do Mdic, conforme consta de ata de reunião (peça 17, p. 8).

233. Durante essa reunião foram discutidos riscos relativos à implementação da solução tecnológica do Portal Único do Comércio Exterior. Os gestores corroboraram as conclusões da matriz SWOT e, inclusive, o assessor da RFB, informou que dispunham de análises internas sobre o tema e que essas informações poderiam ser disponibilizadas para a equipe de auditoria.

234. Posteriormente à reunião, recebeu-se correspondência registrada do Mdic (AR 99771406 9 - peça 50), contendo um CD-Rom com diversos documentos. O CD-Rom foi recebido neste Tribunal desacompanhado de expediente de apresentação.

235. Entre os documentos constantes do CD-Rom há um arquivo denominado ‘Cadastro de Riscos Negativos do Programa Portal Único consolidado’, nas extensões ‘.doc’ e ‘.pdf’. Tais documentos possuem o timbre da Receita Federal e têm em sua identificação a Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit) e a Coordenação de Gestão de Riscos (Coris).

236. Esclareça-se que o teor das informações constantes do mencionado documento é, em essência, semelhante àquele informado no arquivo de apresentação de slides denominado ‘Programa Portal Único de Comércio Exterior’, elaborado pela RFB e Mdic, e encaminhado pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB por meio do Ofício 65/2014-RFB/Audit/Diaex, 24/9/2014 (peça 12, p. 12-39).

237. Ressalte-se que os riscos apontados na matriz SWOT já decorriam de análises anteriormente realizadas, as quais já eram suficientes para a formulação das propostas de encaminhamento constantes do Relatório Preliminar de Auditoria. As informações constantes do ‘Cadastro de Riscos Negativos do Programa Portal Único consolidado’, refletidas nos slides de apresentação do ‘Programa Portal Único de Comércio Exterior’ corroboram as análises prévias e fortalecem as recomendações propostas.

238. Portanto, o documento, tendo sido entregue por meio de correspondência oficial do Mdic com aviso de recebimento, diante do fato de que se tratava de assunto discutido na reunião do dia 29/9/2014, inclusive com sinalização do assessor da RFB de que estudos relacionados a

ameaças e fraquezas ao programa existiam e poderiam ser encaminhados, bem como tendo em seu timbre sinalização identificando a Audit, considerou-se que o documento era de sua autoria.

239. Não obstante esses fatos, e ante o questionamento da RFB, conclui-se que o documento ‘Relatório de Riscos Negativos’ utilizado como evidência de boa prática do Relatório Preliminar não representa a posição oficial da RFB sobre os riscos ali apontados. Em virtude dessa conclusão, alterou-se a redação dos parágrafos 141, 142, 143, 150, 151, 166 e 182 para substituir o documento de evidência para o arquivo de apresentação de slides denominado ‘Programa Portal Único de Comércio Exterior’, elaborado pela RFB e Mdic, e encaminhado pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna da RFB por meio do Ofício 65/2014-RFB/Audit/Diaex, 24/9/2014.

240. Cabe, por fim, destacar que a existência de documento apontando a realização de diagnóstico de riscos foi mencionada no Relatório Preliminar como boa prática de governança na implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior (parágrafo 184 do Relatório Preliminar). Apesar de o documento ‘Relatório de Riscos Negativos’ não poder mais ser considerado como suporte às conclusões deste Relatório, cabe registrar que a boa prática identificada no Relatório Preliminar continua, tendo em vista que os processos de identificação de risco e previsão de medidas de contorno estão sendo realizados pelos gestores, conforme pode ser evidenciado pelo documento formalizador do programa (peças 20 a 22), quanto da apresentação ‘Programa Portal Único de Comércio Exterior’.

5. Conclusão

241. A presente auditoria operacional teve por objetivo avaliar a governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior brasileiro. A análise se ateve aos componentes de ‘Institucionalização’, ‘Planos e Objetivos’, ‘Coordenação e Coerência’ e ‘Capacidade Organizacional e Recursos’ do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, critério norteador na condução dos trabalhos.

242. Quanto à Institucionalização, discorreu-se sobre a primeira política pública desenvolvida ao tratamento administrativo, realizada sob a denominação de ‘Estratégia de Simplificação do Comércio Exterior’ e coordenada pela CAMEX, em 2007. Verificou-se que, embora pautada em resoluções da Câmara, a política até então formatada não continha aspectos que assegurassem uma adequada institucionalização, tais como diagnóstico minucioso dos problemas a serem enfrentados, definição clara e precisa de competências e obrigações dos atores envolvidos, objetivos, metas e produtos associados, recursos, riscos e estratégias de contorno. Consequentemente, ocorreu baixo grau de implementação das ações propostas, desassociadas do cronograma então estipulado.

243. A institucionalidade da política pública na área somente ganhou reforço com a formatação do ‘Programa Portal Único do Comércio Exterior’, ocorrida em 2013, sob a coordenação da Secex e RFB, e legalizada por meio do Decreto 8.229/2014. Houve a identificação dos problemas e gargalos com a elaboração de diagnóstico que contou com participação do setor privado. A partir disso, foram desenvolvidos projetos com competências, obrigações, metas, equipes, prazos, etapas e riscos e ações de mitigação definidos. Com efeito, com o Programa Portal Único houve significativa melhora na governança da institucionalização da política pública.

244. No que se refere ao componente ‘Planos e Objetivos’, verificou-se que o Programa Portal Único foi formulado logicamente, a partir da definição de premissas básicas (simplificação e racionalização de procedimentos) para que então fossem indicadas as ações necessárias para o atingimento das metas e objetivos propostos.

245. Para a solução dos problemas identificados, o Programa Portal Único fixou a execução de projetos associados, os quais seguem a cadeia lógica de diagnóstico da situação, ações a serem executadas, riscos, estratégias de contorno, metas, prazos e resultados esperados. Também foram definidas equipes para a implementação dos projetos e previu-se o aproveitamento de experiências de simplificação e racionalização do tratamento administrativo carreadas por outros países.

246. Porém, como ponto contrário à boa prática de governança na política formalizada referente ao componente ‘Planos e Objetivos’, o Programa Portal Único do Comércio Exterior não estipulou formalmente a realização de monitoramento e avaliação periódicos dos projetos e ações pretendidos. A ausência de monitoramento pode trazer prejuízo na condução da política, haja vista que reduz a transparência e o acompanhamento do grau de implementação dos projetos, bem como a identificação da necessidade de correção de rumos.

247. Porém, cabe registrar que a RFB adota metodologia de gerenciamento de projetos (MGP) devidamente formalizada, o que demonstra uma boa prática de governança corporativa. Se efetivamente colocada em prática quando da condução da implementação do Programa, a MGP pode suprimir os eventuais efeitos da ausência formal de previsão de monitoramento e avaliação periódicos.

248. Com a nova formatação da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior, advinda com o Programa Portal Único, a instância coordenadora foi transferida da CAMEX à Secex/Mdic e RFB, conjuntamente. Com isso é esperada maior robustez à condução da política tendo em vista que ambos órgãos possuem uma atuação e visão sistêmicas no tema, são gestores do principal sistema de tecnologia (Siscomex) e, portanto, dotados das competências e ferramentas operacionais para a implementar e regulamentar ações no comércio exterior.

249. A coordenação da Secex e da RFB e os mecanismos de articulação entre os atores do Programa Portal Único foram legitimados pelo Decreto 8.229/2014. Definiu-se a atuação dos órgãos e entidades anuentes em cooperação com a instância coordenadora e da CAMEX como órgão auxiliar na articulação da política. Além do decreto, está prevista a edição de Portaria Interministerial do Mdic e do MF acerca dos arranjos de condução do programa. Assim, a análise demonstrou a observância de boas práticas de governança para o componente ‘Coordenação e Coerência’.

250. Todavia, em relação ao componente ‘Capacidade Organizacional e Recursos’ foram apontadas falhas na governança da política pública. Essas dizem respeito a riscos negativos relacionados à implementação da solução de tecnologia da informação e à previsão orçamentária de recursos para implementação no Programa Portal Único de Comércio Exterior. Entre outras dificuldades, essas falhas podem acarretar eventuais dificuldades de interligação dos sistemas dos órgãos anuentes com o sistema central do Portal Único, inviabilizando o ambiente *single window*.

251. Apesar de diagnosticados pelos gestores do Programa, esses riscos ainda não foram devidamente contornados. Ao momento da conclusão dos trabalhos de auditoria, ainda não havia uma definição precisa da arquitetura de sistema, nem da solução tecnológica a ser utilizada no desenvolvimento do Portal Único, o que pode atrasar o cronograma de implementação ou até mesmo inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política. Essa indefinição, por si só, já acarreta a imprecisão na estimativa de recursos necessários para implementação do Programa. Tampouco havia previsão orçamentária contemplando os órgãos e entidades anuentes com recursos para desenvolvimento e/ou adaptação de seus respectivos sistemas para interligar ao Portal Único de Comércio Exterior.

252. Ressalte-se ainda que, apesar de não totalmente contornados, os riscos apresentados já haviam sido devidamente mapeados pelos gestores e estão registrados no Plano do Programa Portal Único do Comércio Exterior. Esse mapeamento demonstra uma boa prática de governança na implementação da política pública de facilitação de comércio.

253. Outra boa prática identificada no componente ‘Capacidade Organizacional e Recursos’ é a designação formal de equipes para o desenvolvimento dos projetos associados ao Programa Portal Único.

254. Em suma, foi observado que a política pública formatada para o tratamento administrativo sob o Programa Portal Único do Comércio Exterior abarca boas práticas de governança recomendadas no Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, especialmente nos componentes de ‘Institucionalização’, ‘Planos e Objetivos’ e ‘Coordenação e

Coerência'. As fragilidades identificadas, inerentes às formas de monitoramento e avaliação, à necessidade de estrutura de pessoal de dedicação exclusiva e de orçamento ao Programa, e à definição e sensibilização acerca das soluções tecnológicas adequadas ao que se pretende, serão objeto de recomendação.

255. Espera-se que com a adoção das medidas contidas na proposta de encaminhamento deste relatório a governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior seja reforçada, dotando-a de mecanismos favoráveis ao pleno atingimento dos objetivos estabelecidos.

6. Proposta de Encaminhamento

291. Ante todo o exposto, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as propostas que seguem:

I) recomendar à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex, com fundamento no 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a. coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, tal como a própria metodologia de gerenciamento de projetos da Receita Federal do Brasil, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias, em consonância com os princípios da publicidade, transparência e eficiência (item 3.2);

b. realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, os respectivos custos, considerando as necessidades de previsão orçamentária, bem como a adequação do cronograma de implementação, de forma a determinar com precisão o objeto a ser contratado e contratar provedor de serviços de TI capacitado para o desenvolvimento do Programa (item 3.4.1);

c. realizem gestões junto às instâncias decisórias dos demais órgãos e entidades anuentes e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de forma a sensibilizá-los acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa (item 3.4.2);

d. avaliem periodicamente a oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, como medida de aprimoramento à governança na implementação da política pública (item 3.4.3);

II) recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que atentem para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política, em especial quando esses recursos destinem-se a atender soluções de tecnologia a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades gestores (Receita Federal do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e anuentes participantes da implementação do Portal Único do Comércio Exterior (item 3.4.3);

III) incluir a Receita Federal do Brasil como parte do presente processo para que tenha acesso a todas as peças que o compõem, tendo em vista que em decorrência do Decreto 8.229/1994 trata-se de gestora do Programa Portal Único do Comércio Exterior;

IV) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para a Casa Civil da

Presidência da República, para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para o Ministério da Fazenda, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

V) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso II, c/c o art. 250, inciso II, ambos do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de natureza operacional tendo por objeto a avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior.

2. A presente auditoria, realizada por equipe da SecexDesenvolvimento, foi planejada de forma a responder às seguintes questões de auditoria:

1) Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento legal (lei, decreto, resolução etc.)?

2) De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?

3) Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?

4) Como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e a orientação estratégica a que a política está alinhada?

5) Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?

6) De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública seja desenvolvida de maneira coesa e coordenada?

7) Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?

3. Os resultados dos trabalhos realizados estão registrados no Relatório de Fiscalização 476/2014, transcrito no relatório precedente.

4. A importância desta fiscalização pode ser avaliada pelos dados da balança comercial brasileira de 2013, cujas exportações atingiram o montante US\$ 242,178 bilhões, enquanto que as importações somaram US\$ 239,620 bilhões. Entretanto, em que pese o Brasil ter o oitavo maior produto interno bruto do mundo, conforme dados do Banco Mundial de 2012, o país ocupava, segundo avaliação daquele banco, a 124ª posição do indicador de comércio entre fronteiras em um ranking composto por 189 países avaliados.

5. Esse posicionamento ruim do país nos indicadores comerciais é reflexo do chamado “Custo Brasil”, que não apenas eleva os custos envolvidos nas operações de importações e exportações, mas também aumenta significativamente o tempo envolvido nessas operações. Uma comparação feita no item 44 do relatório dá uma ideia das diferenças de custos para exportação e importação de um contêiner de mercadorias. Para exportação, o custo no Brasil é de US\$ 2.215, enquanto que a média nos países da América Latina e Caribe é de US\$ 1.283 e a média das maiores economias da OCDE é de US\$ 1.070; para importação, esses custos são, respectivamente, US\$ 2.275, US\$ 1.676 e US\$ 1.090. Portanto, o custo dessas operações no Brasil é mais que o dobro daquele incorrido nas maiores economias.

6. Esse quadro mostra o quanto o Brasil pode melhorar os seus processos relacionados ao comércio exterior, como forma de aumentar sua competitividade nesse segmento vital para a economia brasileira.

7. Algumas ações vêm sendo adotadas visando à solução de entraves existentes no chamado tratamento administrativo do comércio exterior, que é um dos fatores determinantes dos problemas apontados. A primeira delas ocorreu a partir de 2007, por iniciativa da Câmara de Comércio Exterior (Camex). Mais recentemente, em 2013, foi lançado, por iniciativa e coordenação conjunta da Secretaria de Comércio Exterior, do Mdic, e da Receita Federal do Brasil, o “Programa Portal Único do Comércio Exterior”.

8. Nesta fiscalização foram avaliados vários aspectos da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior, com enfoque especial no Programa Portal Único do Comércio Exterior. Nesse sentido, foram analisados os seguintes referenciais para avaliação de governança em políticas públicas: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência, e

capacidade operacional e recursos. Como resultado dessa análise, foram observadas, por um lado, a ocorrência de boas práticas e, por outro, oportunidades de aprimoramentos na execução do programa, o que resultou em propostas de recomendações.

9. Dentre os pontos objeto das recomendações, ressalta-se a inexistência, até o momento da auditoria, uma definição precisa da arquitetura de sistema e da solução tecnológica a ser utilizada no desenvolvimento do Portal Único. Conforme relatado pela equipe de fiscalização, essa indefinição pode resultar no atraso do cronograma de implementação ou até mesmo inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos. Outra questão que pode representar graves impactos na implementação desse programa é a ausência de previsão orçamentária contemplando os órgãos e entidades anuentes com recursos para desenvolvimento e/ou adaptação de seus respectivos sistemas para interligar ao Portal Único de Comércio Exterior.

10. Dessa forma, entendo que as medidas propostas pela SecexDesenvolvimento mostram-se oportunas, representando uma efetiva contribuição deste Tribunal para o aprimoramento das medidas estruturantes que estão sendo adotadas pelos vários setores envolvidos com vistas à redução do “Custo Brasil” na área de comércio exterior. Quanto à proposta de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que atentem para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos, entendo pertinente, dada a natureza de seu conteúdo, transformá-la em alerta.

11. Permito-me apenas modificar a recomendação proposta nos seguintes termos:

“recomendar à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que realizem gestões junto às instâncias decisórias dos demais órgãos e entidades anuentes e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de forma a sensibilizá-los acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa;”

12. Entendo que, ante a importância, no âmbito do comércio exterior, representada pela implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, mostra-se mais oportuno que o Tribunal informe diretamente aos órgãos e entidades anuentes e ao MPOG acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação daquele programa.

13. Por fim, cabe destacar a qualidade do trabalho de auditoria realizado pela equipe da SecexDesenvolvimento, ressaltando a profundidade da análise da vasta normatização e dos vários processos envolvidos no comércio exterior brasileiro, nos quais tem participação um grande número de órgãos governamentais.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2744/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-018.688/2014-4
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexDesenvolvimento.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional tendo por objeto a avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Receita Federal do Brasil, órgãos componentes do Comitê Gestor do Siscomex, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. coloquem em prática rotinas periódicas de monitoramento e avaliação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, tal como a própria metodologia de gerenciamento de projetos da Receita Federal do Brasil, com vistas a aferir e divulgar precisamente o grau de progresso dos projetos e ações pretendidos, confrontando-o com o cronograma estipulado, e a identificar e executar correções que se façam necessárias, em consonância com os princípios da publicidade, transparência e eficiência;

9.1.2. realizem estudo para identificar a arquitetura mais adequada para a implementação do Portal Único do Comércio Exterior, avaliando o impacto que a implementação terá nos sistemas legados, as implicações nas soluções de TI, os respectivos custos, considerando as necessidades de previsão orçamentária, bem como a adequação do cronograma de implementação, de forma a determinar com precisão o objeto a ser contratado e contratar provedor de serviços de TI capacitado para o desenvolvimento do Programa;

9.1.3. avaliem periodicamente a oportunidade e conveniência de designar servidores com dedicação exclusiva ao desenvolvimento e implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, como medida de aprimoramento à governança na implementação da política pública;

9.2. informar aos órgãos e entidades anuentes relacionados na peça 23, p. 04/06, e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, acerca da necessidade de previsão orçamentária específica para a implementação do Programa Portal Único do Comércio Exterior, especialmente quanto ao desenvolvimento de solução de tecnologia interna adequada ao sistema *single window* a ser desenvolvido, resguardando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa;

9.3. alertar a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o risco de que eventual insuficiência de recursos orçamentários pode inviabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pela política, em especial quando esses recursos destinem-se a atender soluções de tecnologia a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades gestores (Receita Federal do Brasil e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e anuentes participantes da implementação do Portal Único do Comércio Exterior;

9.4. incluir a Receita Federal do Brasil como parte do presente processo para que tenha acesso a todas as peças que o compõem, tendo em vista que, em decorrência do Decreto 8.229/1994, tratar-se de gestora do Programa Portal Único do Comércio Exterior;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao

Ministério da Fazenda, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, e

9.6. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2744-43/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral