



# SENADO FEDERAL

## AVISO N° 32, DE 2016

(nº 447/2016, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 1328/2016, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, que trata de auditoria operacional para avaliar os principais gargalos para liberação de carga conteinizada em portos da região sudeste (TC 008.930/2016-3).

**AUTORIA:** Tribunal de Contas da União

**DESPACHO:** À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária



Página da matéria

Aviso nº 447-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 30 de maio de 2016.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1328/2016 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 008.930/2016-3, na Sessão Ordinária de 25/5/2016, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Presidência serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

RAIMUNDO CARREIRO  
Vice-Presidente, no exercício  
da Presidência

A Sua Excelência, a Senhora  
Senadora ANA AMÉLIA  
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,  
Subsolo, Sala 13  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 1328/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.930/2016-3.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA (CNPJ 27.316.538/0001-66), Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP (CNPJ 44.837.524/0001-07) e Companhia Docas do Rio de Janeiro (CNPJ 42.266.890/0001-28).
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria operacional para avaliar os principais gargalos para liberação de carga conteinerizada em portos da região sudeste.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar à Receita Federal do Brasil que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar as medidas a seguir discriminadas e informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca do resultado de suas análises, motivando-as:

9.1.1. priorizar e garantir recursos para implementar a anexação eletrônica de documentos ao processo de liberação de contêineres por Declaração de Trânsito Aduaneiro;

9.1.2. promover alterações em normas e sistemas de tecnologia da informação para permitir que o registro da Declaração de Trânsito Aduaneiro-DTA-pátio e sua parametrização sejam realizados antes da chegada dos navios ao porto de descarregamento;

9.1.3. promover alterações em normas e sistemas de tecnologia da informação para, nos processos de liberação por Declaração de Trânsito Aduaneiro, transferir a responsabilidade pela inserção em sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários, com o objetivo de eliminar o represamento no interior dos terminais de caminhões cuja carga tenha tido parametrização em canal verde;

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que envie a este Tribunal, no prazo de 60 dias:

9.2.1. comprovante de encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República dos anteprojetos para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como daquele que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional, ou, em sua inexistência, informe as providências adotadas com vistas a eliminar os problemas decorrentes dessa desatualização/omissão legislativa;

9.2.2. plano de ação que contemple a atualização da Instrução Normativa SDA/Mapa 04/2004, para permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigilância Agropecuária, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação, encaminhando-lhe, a título de subsídio, o “Modelo A” de plano de ação constante da página 27 do anexo I aos Padrões de Monitoramento deste Tribunal;

9.2.3. plano de ação com cronograma de implementação do módulo “embalagem de madeira” do Sigvig em cada porto, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram:



- 9.3.1. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle;
- 9.3.2. à Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- 9.3.3. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- 9.3.4. à Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
- 9.3.5. ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
- 9.3.6. à Companhia Docas do Espírito Santo;
- 9.3.7. à Companhia Docas do Estado de São Paulo;
- 9.3.8. à Companhia Docas do Rio de Janeiro;
- 9.3.9. à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;
- 9.3.10. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;
- 9.4. autorizar a Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo a:
- 9.4.1. divulgar as informações presentes no relatório de auditoria, a fim de fomentar melhorias na gestão dos processos de trabalho de liberação de carga containerizada;
- 9.4.2. monitorar o cumprimento das determinações deste acórdão;
- 9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 18/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/5/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1328-18/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.930/2016-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA (CNPJ 27.316.538/0001-66), Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP (CNPJ 44.837.524/0001-07) e Companhia Docas do Rio de Janeiro (CNPJ 42.266.890/0001-28).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PRINCIPAIS GARGALOS PARA LIBERAÇÃO DE CARGA CONTEINERIZADA. PORTOS DA REGIÃO SUDESTE. DECLARAÇÃO DE TRÂNSITO ADUANEIRO. PROCESSO DE VISTORIA DE EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. PLANO DE AÇÃO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo apartado do TC 014.624/2014-1, para tratar de pontos incontroversos da auditoria operacional realizada para avaliar os principais gargalos para liberação de carga conteinerizada em portos da região sudeste, relacionados à transferência de contêineres para recintos alfandegados fora da zona primária dos portos por meio de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) e ao processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, a cargo do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

2. A equipe de auditoria assim se manifestou (peça 49):

**“2. INTRODUÇÃO****2.1. Deliberação**

7. A presente Auditoria Operacional foi autorizada pelos Acórdãos nº 1330/2014 - Plenário e nº 1526/2014 - Plenário (TC 011.080/2014-0).

**2.2. Justificativas, objetivo e escopo**

8. A auditoria decorreu de proposta de trabalho de especialista sênior. O projeto teve por objetivo a realização de auditoria operacional, inserida no rol de metas de trabalhos relevantes da Secex-SP, para o segundo semestre de 2014, cujo intuito inicial foi o de realizar diagnóstico dos gargalos logísticos enfrentados no escoamento das principais cargas exportadas pelos portos da região sudeste e o confronto com os planos e ações logísticas existentes para solucioná-los.

9. No entanto, com o início do planejamento, o estudo do tema, a realização de diversas entrevistas e pesquisa sobre trabalhos anteriores do TCU, a equipe identificou alguns pontos que demonstraram a necessidade de alteração do objeto.

10. Primeiramente, o Tribunal já havia realizado trabalhos recentes sobre gargalos logísticos de exportação:

- TC 037.249/2011-8 – Relatório de auditoria operacional de escoamento da produção agropecuária;
- TC 033.881/2013-8 – Obras de adequação do Corredor Logístico do Centro Oeste;
- TC 031.599/2012-5 – Relatório de auditoria operacional TMS Logística de Transporte no Amazonas;

- Auditoria Operacional sobre Gargalos de Infraestrutura para o Escoamento da Safra Agrícola, envolvendo as secretarias então denominadas SecobHidro, SecobRodov e Sefid (em curso na época do planejamento deste trabalho);
11. Em segundo lugar, os gargalos físicos de acessos aos portos referentes a obras já estão diagnosticados em estudos, planos e projetos de diversos órgãos relacionados ao setor, além de se encontrarem na esfera de competência das então Secob (atuais Seinfra).
12. Apurou-se também que, além da cadeia da soja e milho, que já foi mapeada pelos trabalhos anteriores, as principais cargas dos portos objeto da FOC são: açúcar, minério de ferro e cargas diversas conteinerizadas. As cadeias de produção e exportação do açúcar e do minério de ferro são verticalizadas, controladas por grandes grupos, com alta capacidade técnica e financeira, como Vale, Cosan, Copercúcar, entre outras. Já a carga conteinerizada é pulverizada entre pequenos, médios e grandes importadores e exportadores.
13. Os contêineres representam 35% da quantidade de carga movimentada em Santos, porém com valor agregado muito superior à média das demais cargas. Trata-se de um setor em forte expansão. Em 2013, o movimento de contêineres cresceu 14%, enquanto o Porto de Santos como um todo cresceu cerca de 5%. Em 2014, cresceu 9,1% enquanto a movimentação total do Porto caiu 2,6% (Codesp, 2014). Isso demonstra claro movimento de conteinerização de cargas que antes eram transportadas de outras maneiras, seguindo tendência mundial.
14. Dessa maneira, devido à grande e crescente relevância dos contêineres no contexto do comércio exterior brasileiro, decidiu-se focar os esforços na carga conteinerizada.
15. O transporte de contêineres causa grande impacto nos acessos logísticos aos portos, pois são transportados predominantemente pelo modal rodoviário. Outra característica é que a origem e o destino dos contêineres são pulverizados, não sendo possível focar a análise em um corredor logístico apenas.
16. Segundo dados colhidos em reunião no setor de logística da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq), o custo mais relevante de toda a cadeia de exportação é, em geral, o de transporte, sendo que esse custo é impactado fortemente por ineficiências que acontecem nos portos. Quanto mais ineficiência na liberação de carga nos portos, menor é a produtividade por caminhão, gerando necessidade de frotas mais numerosas para a mesma quantidade transportada, o que eleva os custos de transportes nos dois sentidos: importação e exportação.
17. Pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) feita com mais de 200 empresas exportadoras brasileiras apontou que a burocracia na liberação de cargas é um dos principais problemas enfrentados pelo comércio exterior brasileiro (CNI, 2014).
18. De acordo com dados de apresentação da Receita Federal do Brasil intitulada ‘Transparência nos Processos Aduaneiros’, de maio de 2014 (RFB, 2014). Disponível em: <http://www.procomex.com.br/2014/05/>), o tempo médio de liberação de cargas conteinerizadas em Santos gira em torno de 15,5 dias para a importação. Para a exportação, a permanência seria de aproximadamente 6 dias.
19. Importa destacar que grandes importadores, que detêm a competência necessária para conseguir liberação mais rápida, têm impacto relevante na redução dessa média. Se fossem considerados apenas médios e pequenos importadores, o prazo médio seria consideravelmente maior.
20. Também deve-se mencionar que o prazo médio de 15,5 dias na importação não pode ser atribuído apenas aos procedimentos que dependem dos órgãos anuentes. Grande parte desse prazo refere-se a fatores alheios aos órgãos públicos, como inexperiência ou ineficiência de importadores e despachantes.
21. A burocracia e a ineficiência na liberação de cargas geram incertezas quanto aos prazos, tanto para exportação quanto para importação, o que gera uma necessidade de maiores estoques, com consequente elevação do custo de oportunidade e menor produtividade.
22. Em qualquer parte do mundo, portos eficientes trabalham com o conceito de otimização do fluxo de carga, com liberação ágil e armazenagem mínima na zona portuária. O foco do porto é o fluxo. No Brasil, cada vez mais carga é armazenada nos portos molhados, gerando ineficiência na movimentação e demora na liberação, com consequente aumento de custos para importadores e exportadores (custo Brasil).
23. Como as rotas de importação e exportação são as mesmas e todas passam pelos portos, gargalos na importação geram reflexos também na exportação. Tratam-se de dois elementos de um sistema interligado, com compartilhamento de infraestrutura, frotas, equipamentos, etc.

24. Existe uma relação estreita entre a ineficiência na liberação de cargas e o custo Brasil. Gargalos burocráticos geram custos diretos e indiretos. Uma permanência mais longa de contêineres nos terminais molhados aumenta o estoque no porto e reduz os espaços para movimentação e *pre-stacking* (organização e empilhamento prévio de contêineres para conferir mais agilidade aos embarques), reduzindo a eficiência dos terminais. Maior permanência também significa maiores custos de armazenagem. E longa permanência de caminhões na área dos portos reduz a eficiência do transporte, aumentando seu custo.

25. Assim, possíveis ganhos de eficiência na liberação de cargas na importação, e o consequente aumento da eficiência de movimentação dos portos, gerariam reflexos positivos na exportação, reduzindo prazos e custos de transporte e armazenagem nos dois sentidos. Segundo esse raciocínio, definiu-se como objeto da auditoria a avaliação dos principais gargalos para liberação de carga containerizada nos portos da Região Sudeste.

26. Dentro deste objeto, buscou-se delimitar o foco da auditoria sobre questões relevantes e impactantes, com objetivo de propor recomendações ou determinações que possam contribuir efetivamente para melhorar os processos e conferir ganhos de eficiência ao setor, com consequente redução do custo Brasil.

27. O primeiro assunto selecionado foi o procedimento utilizado para o trânsito de contêineres ainda não nacionalizados para recintos alfandegados fora da zona primária dos portos, a Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA). Apesar de a Receita Federal ser um órgão de excelência, esse processo foi apontado pela quase unanimidade dos entrevistados durante o planejamento como um gargalo importante à liberação de cargas, com reflexos na eficiência dos terminais e transportadores e no custo de importação.

28. O segundo tema é o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, a cargo do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Segundo diversos atores do setor entrevistados, devido à sua amplitude, o processo causaria transtornos e seria responsável por boa parte dos atrasos e custos de desembarque.

29. Por fim, aborda-se a cobrança do chamado Terminal Handling Charge 2 (THC2). Segundo levantamento preliminar, foram encontrados indícios de que alguns terminais imporiam barreiras comerciais de legalidade duvidosa para desestimular o envio da carga recebida para recintos alfandegados fora da área do porto, ou mesmo dentro da área do porto mas pertencentes a outras empresas. Seriam cobradas taxas extra ou mais elevadas aos importadores que optam por não armazenar a carga no terminal molhado, enviando-a para nacionalização em outro recinto.

30. A cobrança tornaria desinteressante a interiorização da carga alfandegada. Essa prática geraria uma concorrência desleal entre os grupos empresariais que possuem terminais molhados e os demais, pois aumentam o custo de nacionalização da carga nos últimos.

### 2.3. Metodologia e limitações

31. A auditoria foi conduzida sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), na modalidade de relatório único, tendo participado a Secex-SP, como coordenadora do trabalho e executora nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e a Secex-ES, como executora no Espírito Santo.

32. A equipe de auditoria elaborou as seguintes questões de auditoria:

- Que medidas de curto prazo poderiam ser adotadas para conferir maior celeridade ao trânsito aduaneiro dentro dos terminais portuários da zona primária?
- Quais são os principais gargalos envolvendo a vistoria de embalagens e suportes de madeira realizada pelo Vigiagro?
- Pode-se afirmar que a cobrança do THC2 pelos terminais molhados representa obstáculo para o fluxo de contêineres para portos secos e similares, com efeitos anticoncorrenciais e nocivos aos usuários?

33. Ainda na fase de planejamento, foi promovido um Painel de Referência de delimitação de escopo, no dia 18/08/2014, na sede da Secretaria de Controle Externo do TCU em São Paulo. Participaram do evento o Diretor Presidente da Codesp, representantes da Antaq de São Paulo, representante da Aduana de Santos, presidente do COMUS, presidente do Procomex, além da equipe de auditoria, do supervisor do trabalho, do Secretário da Secex-SP e de representante da Sefid. Nessa ocasião, foi apresentada, discutida e convalidada pelos presentes a proposta dos três focos de análise da fiscalização.

34. Para responder às questões de auditoria, foram realizados os seguintes procedimentos de coleta e análise de dados: pesquisas de legislação; requisição de documentos e planilhas eletrônicas; entrevistas; observação in loco; mapa de processos; análise documental; análise comparativa das leis; análise de

conteúdo das apresentações, artigos, entrevistas e reuniões; conferência, padronização, consolidação e análise das planilhas dos terminais portuários; cálculos de estimativas com apoio de especialistas do setor de transporte; circularização; interpretações alternativas; compilação e síntese das conclusões.

35. Ao longo do trabalho, foram realizadas mais de 60 entrevistas e reuniões, com os seguintes atores (alguns foram entrevistados mais de uma vez), entre outros:

- Presidente e gestores da Codesp;
- Presidente e gestores da CDRJ;
- Grupo de trabalho Codesp/SEP/Deloite;
- Gestores da Antaq, em Brasília;
- Gestores da regional da Antaq em São Paulo;
- Servidores da área de fiscalização da Antaq em Santos;
- Gestores da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP), da área de Políticas Portuárias, em Brasília;
- Superintendente da Secretaria da Receita Federal em São Paulo;
- Inspetor, gestores e servidores da Alfândega de Santos;
- Gestores da Alfândega de Vitória;
- Superintendente da Secretaria da Receita Federal no Rio de Janeiro;
- Gestores do Vigiafro em Brasília, Santos, Rio de Janeiro e Vitória;
- Inspetor da alfândega na cidade do Rio de Janeiro;
- Gestores do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC;
- Diretores e gestores da empresa Santos-Brasil;
- Gestores da empresa Maersk;
- Gestores da empresa Emraport;
- Gestores da empresa Brasil Terminal Portuário;
- Gestores da empresa Ecoponto;
- Gestores da empresa Elog;
- Gestores da empresa Libra em São Paulo e no Rio de Janeiro;
- Gestores da empresa Deicmar;
- Presidente e gestores da empresa Marimex;
- Presidente e gestores da empresa Transbrasa;
- Presidente e diretor da empresa Multiterminais;
- Gestores da empresa AZ Solution, de consultoria e serviços aduaneiros;
- Gestores da empresa EBCO, operadora de scanners;
- Presidente da empresa ITRE Logística;
- Representantes do Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Carga do Litoral Paulista (Sindsan);
- Representantes do Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas & Logística do Estado do Espírito Santo (Transcares);
- Representantes da Associação das Empresas Permissionárias de Recintos Alfandegados e Portos Secos do Espírito Santo (APRA);
- Dirigentes da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC);
- Representantes da Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (Abtra)
- Representantes da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP);
- Frederico Bussinger, consultor e especialista do setor portuário;
- José Cândido Senna, Coordenador Geral do Comitê de Usuários dos Portos e Aeroportos do Estado de São Paulo (COMUS);
- John Edwin Mein, Coordenador Executivo da Aliança Pró-Modernização Logística de Comércio Exterior (Procomex);
- Técnicos do setor de logística da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq);
- André de Seixas, Presidente da Associação dos Usuários dos Portos do Rio de Janeiro;
- Representantes da Associação Brasileira de Agropecuária (ABAG);
- Representantes do Terminal de Vila Velha (TVV);

36. Também foram realizadas visitas técnicas aos principais terminais de contêineres do Porto de Santos, do Rio de Janeiro e de Vitoria: Santos-Brasil, Embraport, Brasil Terminal Portuário, Libra Terminais (Rio de Janeiro e Santos), Ecoporto, Multiterminal, Terminal de Vila Velha, bem como às Instalações Portuárias Alfandegadas Marimex e Transbrasa, situados em Santos, e ao retroporto Elog.

37. Em relação às limitações, cabe destacar a dependência da colaboração das empresas do setor portuário para a obtenção de dados para análise. Essa dificuldade foi contornada por meio de diversas reuniões com representantes das empresas, nas quais se buscou convencer os interlocutores de que a colaboração seria essencial para a execução do trabalho e que o setor como um todo se beneficiaria de eventuais melhorias obtidas. Mesmo assim, algumas empresas transportadoras, recintos e terminais, apesar de terem se disposto a colaborar, finalmente não enviaram dados, contratos e documentos fiscais prometidos. No entanto, esse fato não impediu a execução do trabalho, pois informações de diversas outras fontes foram coletadas e compuseram sólida fundamentação para a caracterização dos achados de auditoria.

### 3. VISÃO GERAL

38. Como mencionado no item 0, buscou-se delimitar o foco da auditoria sobre questões de alta relevância ligadas à liberação de cargas conteinerizadas nos portos. Os três temas escolhidos geram impactos diretos e indiretos na eficiência portuária e no custo Brasil.

39. Os três assuntos representam gargalos de diferentes naturezas para o escoamento de cargas conteinerizadas de importação para fora da zona primária, prejudicando o fluxo de mercadorias e dificultando que os portos exerçam seu papel de local de passagem. Com isso, os três problemas agravam o congestionamento dos portos, reduzindo sua eficiência e capacidade de movimentação. Também prejudicam a interiorização das cargas e elevam os custos portuários, de armazenagem e transporte.

40. São assuntos complexos e extensos, interligados à questão do fluxo de cargas, mas cada um com características distintas e problemas específicos. Dessa forma, optou-se por elaborar uma contextualização para cada capítulo, em lugar de uma só para os três.

### 4. DECLARAÇÃO DE TRÂNSITO ADUANEIRO (DTA)

41. A auditoria apurou que o processo de liberação de cargas conteinerizadas para transporte dos terminais da zona primária para recintos da zona secundária, por meio de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA), possui 3 principais gargalos que atrasam sua conclusão, geram custos e transtornos dentro e fora dos terminais portuários do porto de origem: a necessidade de inserção de dados do caminhão, contêiner e lacre por servidor da RFB, presencialmente, no terminal de origem, no dia do trânsito; restrição ao registro da DTA-pátio (tipo de DTA cujas características serão apresentadas adiante) prévio à atracação do navio; e a exigência de entrega física de documentos na Alfândega local.

#### 4.1. Contextualização

42. Segundo o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, e alterações posteriores, arts. 315 e 316), o regime especial de trânsito aduaneiro é o que permite o transporte de mercadorias, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão de tributos. O regime se inicia no local de origem, no momento do desembarque para trânsito aduaneiro, e se encerra no local de destino, quando a unidade de destino conclui o trânsito.

43. No contexto de importação pelos portos marítimos, a DTA é usada para a retirada da carga de um terminal portuário da zona primária – a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados (Decreto nº 6.759/09, art. 3º, I, a) – e seu transporte para outro recinto alfandegado, a zona secundária – o restante do território aduaneiro nacional.

44. Na prática, o regime permite a interiorização da carga, ou seja, sua retirada do porto onde houve a importação e transporte para outro recinto alfandegado, antes da nacionalização da carga. Tais procedimentos são realizados posteriormente, no recinto escolhido pelo importador. Isso possibilita que o importador traga a carga para perto de seu destino antes de recolher os tributos relativos à importação. Assim, ele pode manter um estoque de produtos não nacionalizados, e consequentemente mais baratos, e realizar a nacionalização em momento oportuno.

45. Outro benefício do trânsito aduaneiro é a liberdade de escolha conferida ao importador quanto ao recinto onde deseja armazenar e nacionalizar suas mercadorias, o que estimula a concorrência entre os recintos pelos serviços de armazenagem e desembarque aduaneiro. Além disso, a interiorização de cargas é desejável, uma vez que desafoga os terminais portuários da zona primária, liberando espaço para uma atuação mais eficiente na movimentação de mercadorias.

46. Os principais normativos específicos aplicáveis ao trânsito aduaneiro são o Regulamento Aduaneiro, já mencionado, e a Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002. A Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana) é responsável por baixar normas complementares necessárias à operacionalização do Siscomex Trânsito, por meio de Ato Declaratório Executivo.

47. Existem também outros normativos que, de maneira indireta, norteiam a atuação da Receita Federal do Brasil e devem influenciar as decisões do Órgão na busca pela melhoria de sua atuação. Entre eles, citam-se alguns exemplos relacionados ao trânsito aduaneiro e à necessidade de seu aprimoramento:

- os princípios constitucionais da administração pública, dentre os quais ressalta-se o da Eficiência;
- as competências da Câmara de Comércio Exterior (Camex), listadas no Decreto nº 4.732/03, art. 2º, em especial seu inciso VII – ‘estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior’;
- a Resolução nº 70, de 11 de dezembro de 2007, da Camex, que determina, em seu art. 2º, incisos II, VII, X e XII, que os órgãos relacionados ao comércio exterior devem priorizar verificações físicas fora dos recintos primários; implementar e aperfeiçoar critérios de gestão de risco; viabilizar o recebimento de documentos eletrônicos; e velar pela economia processual, com a eliminação de atos inúteis ou desnecessários.

48. Além desses normativos, que estimulam a evolução e o incremento da eficiência do controle aduaneiro, cabe mencionar que a Aduana brasileira faz parte da Organização Mundial de Aduanas (OMA), que tem como prioridade o desenvolvimento de uma estratégia global para conferir segurança à circulação de mercadorias no comércio global de forma a não impedir, mas sim facilitar, as trocas comerciais. Trata-se da Estrutura Normativa da OMA para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional (<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/OMA/Preambulo/Introducao.htm>).

49. A Estrutura da OMA comporta quatro elementos fundamentais, dos quais dois se relacionam com o assunto em análise:

Primeiro, a Estrutura harmoniza as informações que devem ser **transmitidas antecipadamente, por via eletrônica**, sobre as remessas entrando, saindo **ou em trânsito**, e que constam dos manifestos de carga. Segundo, todo país que aderir à Estrutura, se compromete a empregar um método de gerenciamento de riscos consistente, a fim de responder às ameaças em matéria de segurança (disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/OMA/Preambulo/QuatroElemFundamentais.htm>>; acesso em 19/02/2015; grifos nossos).

50. A Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão de excelência. Apesar de cerca de 50 entrevistas realizadas com pessoas atuantes no setor, pode-se afirmar que essa é a opinião predominante no setor portuário. Contudo, o DTA é um processo que tem muito a melhorar.

51. Nas entrevistas com servidores e gestores da RFB, terminais portuários molhados e retroportuários, despachantes e transportadoras, foi consenso que o processo de DTA representa um gargalo importante para a liberação de cargas, com impactos sensíveis na eficiência dos terminais.

52. Conforme mencionado anteriormente, segundo dados colhidos em reunião no setor de logística da Esalq, o custo mais importante na exportação é o de transporte, sendo que esse custo é impactado fortemente por ineficiências nos portos. Quanto maior ineficiência na liberação de carga nos portos, menor é a produtividade por caminhão, gerando necessidade de frotas mais numerosas para o mesmo número de movimentos, o que eleva os custos de transportes tanto para a importação quanto para a exportação.

53. Uma queixa comum dos terminais molhados durante as entrevistas foi a de que o impacto causado nos terminais pelo processo de envio de cargas por DTA é grande, por ocupar muito espaço dentro do terminal, por muito tempo. Segundo informações prestadas pelos terminais, geralmente essas cargas são carregadas no começo da manhã e liberadas de uma vez, em algum momento do dia, após a inspeção.

54. O processo de liberação de carga por DTA requer que servidor da área fiscal da Receita Federal confira o contêiner já embarcado no caminhão e realize a inserção dos dados do caminhão, do contêiner e do lacre em sistema específico. Isso gera congestionamento dos terminais, que ficam com várias carretas carregadas à espera da execução do procedimento, ocupando espaço do terminal e impactando a operação.

55. Nas observações *in loco* realizadas na auditoria, constatou-se que, efetivamente, grande número de caminhões fica estacionado dentro dos terminais, por horas, à espera de liberação pelo servidor da Receita Federal, ocupando espaço considerável.

56. Também constatou-se que, devido ao grande volume de DTAs a liberar diariamente, os servidores da RFB dentro dos terminais inserem os dados no sistema com base em documentos entregues pelo próprio terminal, sem vistoriar pessoalmente os contêineres, conferir os números ou a integridade dos lacres. Feito dessa maneira, o procedimento não agrupa qualquer segurança ao processo, sendo que causa seu represamento e gera diversos custos. Se o servidor da RFB não vai conferir os dados, por que não deixar que os próprios terminais, que são fiéis depositários e responsáveis pela carga, insiram as informações no Siscomex Trânsito? Essa foi uma questão ouvida recorrentemente durante as entrevistas.

57. Mais um problema ocasionado pela demora na liberação da DTA é que ela reduz muito a produtividade dos motoristas e caminhões. Com todo o tempo gasto dentro dos terminais para retirar a carga, sobra pouco tempo para realizar o transporte dentro da jornada de trabalho regulamentar. Com isso, um caminhão que poderia fazer o trajeto de Santos a São Paulo três ou quatro vezes ao dia, acaba fazendo duas ou apenas uma viagem, por exemplo.

58. A melhora do procedimento poderia gerar benefícios importantes, pois aproximadamente 12% da carga é escoada por DTA (dados da Alfândega de Santos). Sem a permanência desnecessária dos caminhões carregados aguardando vistoria, seria liberado espaço para conferir maior agilidade à movimentação de contêineres nos terminais. Também seria reduzido o número de caminhões necessários para movimentar a mesma quantidade de contêineres, já que cada caminhão seria mais eficiente, por não ficar horas parado dentro dos terminais. O fluxo de movimentação por DTA ainda poderia ser melhor distribuído ao longo do dia, causando menor impacto nas ruas e estradas da região. Tudo isso representaria redução de congestionamentos e custos.

59. Um processo de DTA mais eficiente também privilegia o conceito de porto como fluxo, pois simplifica e reduz custos do envio da carga alfandegada para nacionalização em outro local, com reflexos na eficiência do porto como um todo.

60. Em resposta (Peça 32) a Ofício enviado à Receita Federal (Peça 30), foi obtida a informação de que existem estudos para a reformulação do processo de liberação por DTA. Trata-se do projeto Novo Trânsito Aduaneiro, ao qual a equipe de auditoria teve acesso. O projeto tem propostas muito interessantes e em linha com a modernização e facilitação do comércio exterior, assim como com as análises e propostas dessa auditoria. Serão feitos comentários sobre o projeto ao longo deste capítulo. Passa-se à descrição simplificada do procedimento do trânsito aduaneiro por DTA.

#### **4.2. Descrição e Mapa de processo simplificado da DTA**

61. São expostas a seguir as principais etapas do processo da DTA, omitindo-se detalhes que nada agregam à análise. O procedimento começa com a elaboração e posterior registro da DTA, no sistema Siscomex Trânsito, pelo despachante que representa o beneficiário. Após o registro, o despachante imprime o extrato da DTA e o acondiciona, junto com os documentos necessários – fatura comercial, conhecimento de embarque ou Bill of Landing (BL), tela do CE Mercante e procuração – em um envelope. O envelope é levado fisicamente até a Alfândega e é dada entrada no processo.

62. Na Alfândega, o processo é distribuído para um servidor, que realiza a conferência do extrato da DTA com os documentos apresentados. Se houver divergência, o beneficiário (ou o despachante) é informado e o processo é devolvido para retificação de dados ou anexação de documentos que faltaram. Após sanada a divergência, o processo volta para o rumo normal.

63. Conferidos os documentos e o extrato, o servidor da RFB realiza no Siscomex Trânsito o comando de ‘Recepção’. Nesse momento, é realizada a parametrização automática pelo sistema, que define se a DTA vai para canal verde ou canal vermelho.

64. Em caso de canal vermelho, é realizada vistoria do contêiner por auditor fiscal. Se estiver tudo certo, o processo volta para o curso normal. Caso contrário, são feitas exigências que, se sanadas, permitem o andamento. Caso não sejam sanadas, a DTA é indeferida.

65. Os documentos que caem em canal verde são acumulados e vão aguardar um malote diário, encaminhado para o terminal correspondente. Paralelamente, é realizado pelo despachante ou transportador um agendamento, junto ao terminal, para entrada do caminhão que vai retirar o contêiner.

66. O caminhão entra no terminal no momento agendado. Em seguida, é realizado o carregamento. O transportador informa o carregamento do caminhão no Siscomex Trânsito. Quando o contêiner é carregado no caminhão, o terminal confere os números da placa do caminhão, do contêiner e do lacre de origem e os registra em sistema próprio.

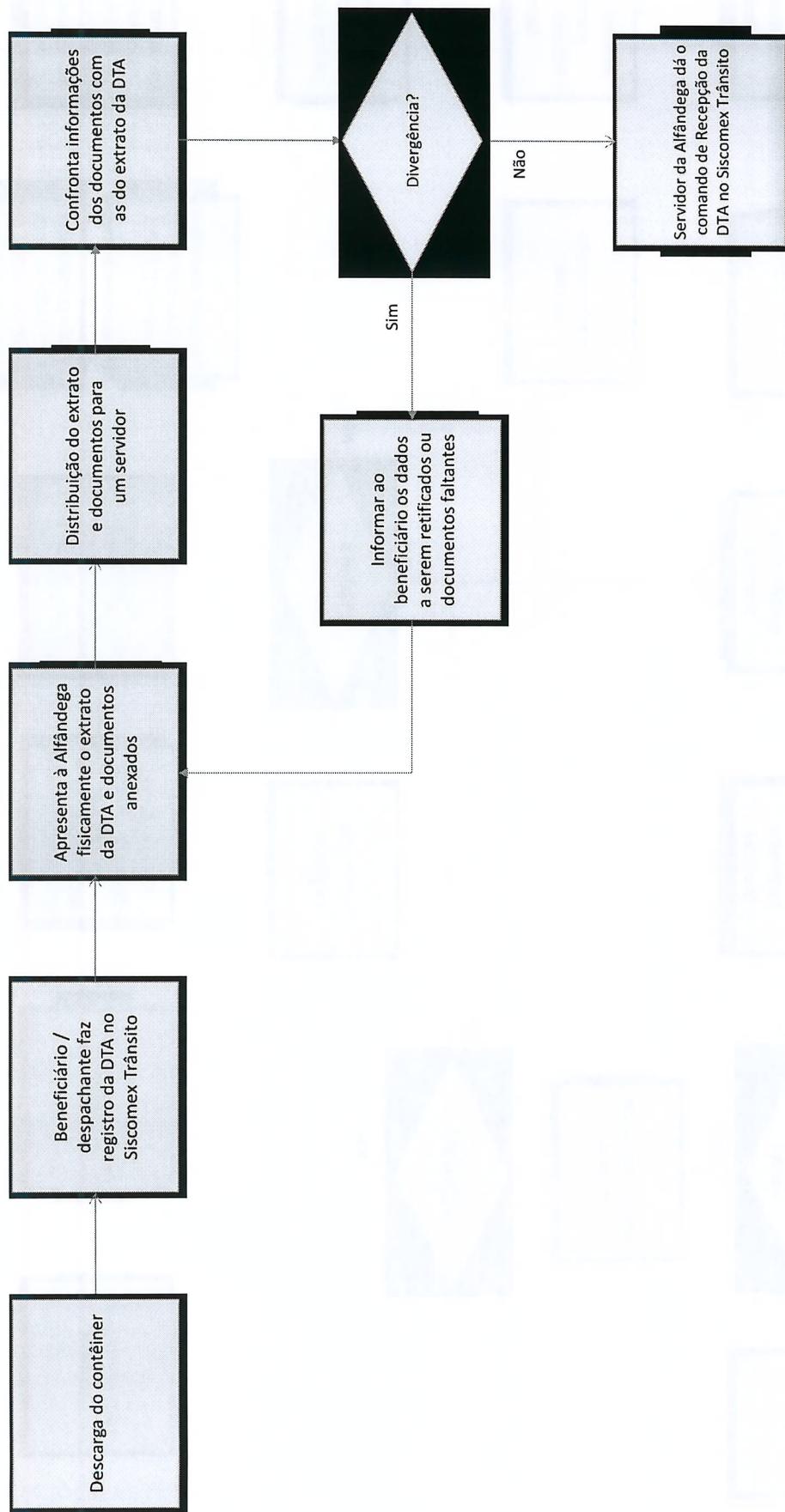
67. O caminhão segue então para uma área específica do terminal reservada ao estacionamento de caminhões em espera pela liberação da DTA. Então, um funcionário do transportador, chamado de caixeiro, recolhe os documentos do motorista e do caminhão e os entrega para a área de apoio do terminal. O apoio prepara uma lista com os dados de todos os caminhões, contêineres e lacres que sairão naquele dia por DTA e a entrega para o servidor da Receita, juntamente com os envelopes das DTAs. Enquanto isso, o caixeiro do transportador solicita o início do trânsito no Siscomex Trânsito.

68. A partir daí, aguarda-se até que o servidor da Receita designado faça sua parte. Ele pode conferir os lacres de origem, números de contêineres e placas de caminhão, ou se tiver alguma suspeita, pode solicitar a abertura dos contêineres, mas raramente isso é feito. Normalmente, o servidor apenas insere os dados repassados pelo terminal no Siscomex Trânsito. Uma vez inseridos os dados, o trânsito é liberado automaticamente.

69. Os caminhões são então liberados para passar pelo gate (portão) do terminal e seguir viagem até o recinto de destino, onde serão realizados procedimentos de conferência e encerramento do trânsito aduaneiro. Os procedimentos realizados no destino não serão abordados, pois o foco da análise é o tempo gasto com o processo no porto de origem.

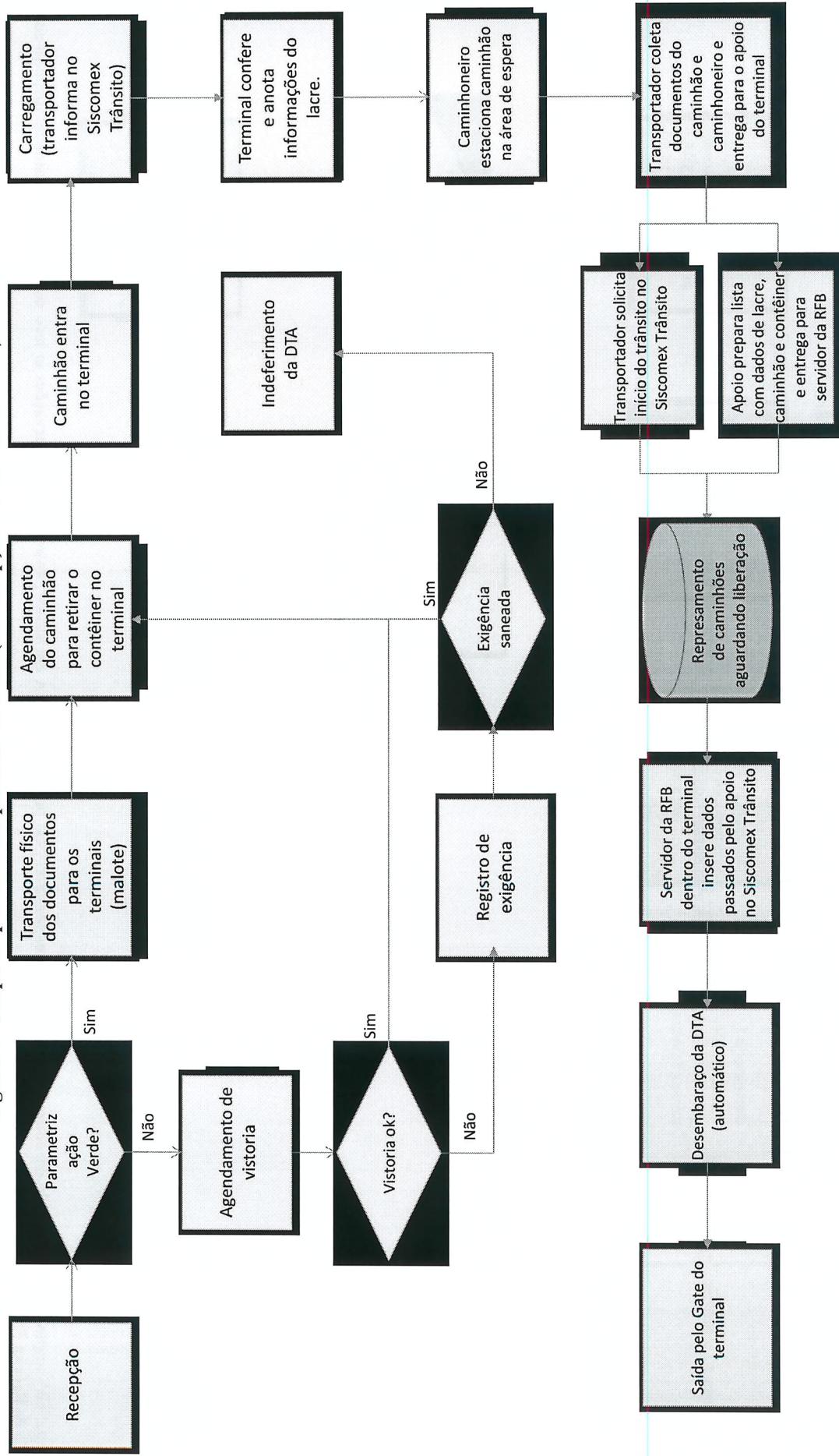
70. Os procedimentos são representados no Mapa de processo simplificado a seguir.

**Figura 1 – Mapa de processo simplificado da DTA (índio até Recepção)**



Fonte: elaboração própria, baseada em entrevista com servidor responsável pelo processo de DTA em Santos, entrevistas e observações in loco nos terminais e manuais disponíveis no sítio da Receita Federal do Brasil na Internet.

Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 55349590.

**Figura 2 – Mapa de processo simplificado da DTA (da Recepção à saída do terminal)**


Fonte: elaboração própria, baseada em entrevista com servidor responsável pelo processo de DTA em Santos, entrevistas e observações in loco nos terminais e manuais disponíveis no site da Receita Federal do Brasil na Internet.

71. Os pontos do Mapa de processo destacados em vermelho representam etapas críticas que geram lentidão e ineficiência ao processo. Esses pontos são explorados no item 0 do Relatório.

#### 4.3. O processo de Declaração de Transferência Eletrônica (DTE)

72. Quando a origem e o destino se situam, ambos, dentro da jurisdição da mesma unidade da Secretaria da Receita Federal (SRF), o trânsito aduaneiro é realizado por meio de Declaração de Trânsito de Contêineres (DTC), que poderia ser comparada a uma versão simplificada da DTA. A IN nº 248/02 da SRF permite à Coana, ainda, dispensar a utilização da DTC nas unidades que possuam outras formas de controle. Esse é o caso no Porto de Santos, onde o trânsito aduaneiro entre recintos da área primária é realizado por Declaração de Transferência Eletrônica (DTE).

73. Já no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, isso não acontece. Nos dois estados, o trânsito aduaneiro é realizado por DTA ou DTC. Ainda nos dois casos, o volume de saídas de contêineres por DTA é pequeno em relação ao montante total, causando pouco impacto às operações. Em Vitória, por exemplo, o volume de DTA representou apenas 2% do total em 2013. Essa é uma realidade bem diferente da de Santos, onde os procedimentos de envio de carga por DTA, conforme mencionado, causam sérios impactos. Por esse motivo, concentraremos as análises relativas ao DTA no Porto de Santos.

74. A DTE é um sistema elaborado pela Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (Abtra), aprovado pela Receita Federal, que controla e simplifica a transferência de contêineres entre os terminais do Porto de Santos, além de acompanhar os estoques de contêineres nos diversos recintos e permitir o controle da RFB.

75. Independentemente das diferenças entre os dois tipos de trânsito aduaneiro (DTE e DTA), nos dois casos os caminhões entram no terminal molhado, são carregados, pesados, têm seu lacre conferido pelo terminal, são inseridas informações em sistema de informação, existe registro do horário de saída do caminhão e de entrada no recinto aduaneiro de destino, bem como prazo previsto para o trajeto. Apesar de ser um transporte de curta distância, a DTE também é trânsito aduaneiro porque a mercadoria transportada ainda não foi nacionalizada.

76. Das entrevistas, visitas in loco e pesquisas realizadas, pode-se afirmar que o processo do DTE é um tipo de trânsito aduaneiro eficiente e célere. Quando o contêiner chega no terminal molhado, já se sabe para qual recinto ele seguirá. É realizado agendamento para que o recinto de destino retire a carga no terminal molhado. Quando o caminhão chega, rapidamente passa pelas etapas descritas acima e sai carregado com o contêiner. Dessa forma, pode-se considerar a DTE como uma referência de trânsito eficiente para comparação com a DTA.

77. Existem 3 diferenças fundamentais entre os processos de DTA e DTE que fazem o último ser mais eficiente. A primeira é que na DTE todo o processo é eletrônico, sendo emitido apenas um documento em papel para acompanhar a carga durante o trajeto – a Guia de Movimentação de Contêiner - Importação (GMCI). Todos os terminais têm acesso ao sistema e, por meio dele, sabem quais contêineres chegarão em cada terminal e realizam os comandos de solicitação de transferência, ou captação, para ‘puxar’ a carga do terminal de origem para o de destino (ou seja, informar que determinado contêiner deve ser encaminhado para tal terminal, a pedido do interessado).

78. Pelo sistema também é realizada a integração de estoque, comando pelo qual o contêiner sai do estoque de um terminal e entra no de outro. Depois de carregado o caminhão, é emitida a GMCI, com dados do caminhão e do contêiner, a exemplo da DTA. Não havendo bloqueio, o trânsito é iniciado quando o caminhão sai do terminal de origem e finalizado quando entra no recinto de destino, tudo pelo sistema.

79. A segunda diferença é que na DTE não há interferência obrigatória da Receita Federal. O Órgão tem acesso a todas as informações em tempo real e a prerrogativa de travar qualquer carga quando julgar oportuno, como para inspeções. No entanto, o processo não para em momento algum para esperar que a RFB execute qualquer procedimento ou autorização. Se não houver bloqueio, ele segue livremente.

80. A terceira diferença fundamental é a possibilidade de planejamento e preparação do processo antes da chegada do navio. Antes do desembarque, há um período em que o sistema fica aberto para o cadastramento das solicitações de transferência pelos recintos. Terminado esse prazo, já se sabe, de toda a carga a ser desembarcada, quais contêineres ficarão no terminal de origem e quais seguirão por DTE para cada recinto. Isso permite ao terminal molhado o planejamento mais eficiente de posicionamento dos contêineres, segregando os que ficarão no terminal dos que sairão por DTE e organizando os últimos da maneira mais lógica para sua entrega aos diversos recintos de destino.

81. Com essas três diferenças – procedimento todo eletrônico, não interferência da Receita no fluxo normal, e preparação do processo prévia ao desembarque – nenhum procedimento demorado é realizado enquanto os caminhões estão dentro do terminal molhado. Isso explica a grande diferença de tempo médio de permanência dos caminhões entre os processos de DTE e DTA. Além disso, como a definição de destino dos contêineres é realizada antes da atracação do navio, o prazo de permanência do contêiner no terminal molhado também é muito menor.

82. Após o levantamento dessas diferenças e da impressão generalizada de ineficiência do processo da DTA pelos diversos atores da comunidade portuária do Porto de Santos, decidiu-se realizar estudo empírico para calcular os tempos médios de permanência dos caminhões e contêineres nos terminais de origem. O intuito foi o de evidenciar a diferença de tempo dispendido em um procedimento eficiente, a DTE, e um ineficiente, a DTA. Para isso, foi necessária a colaboração dos terminais.

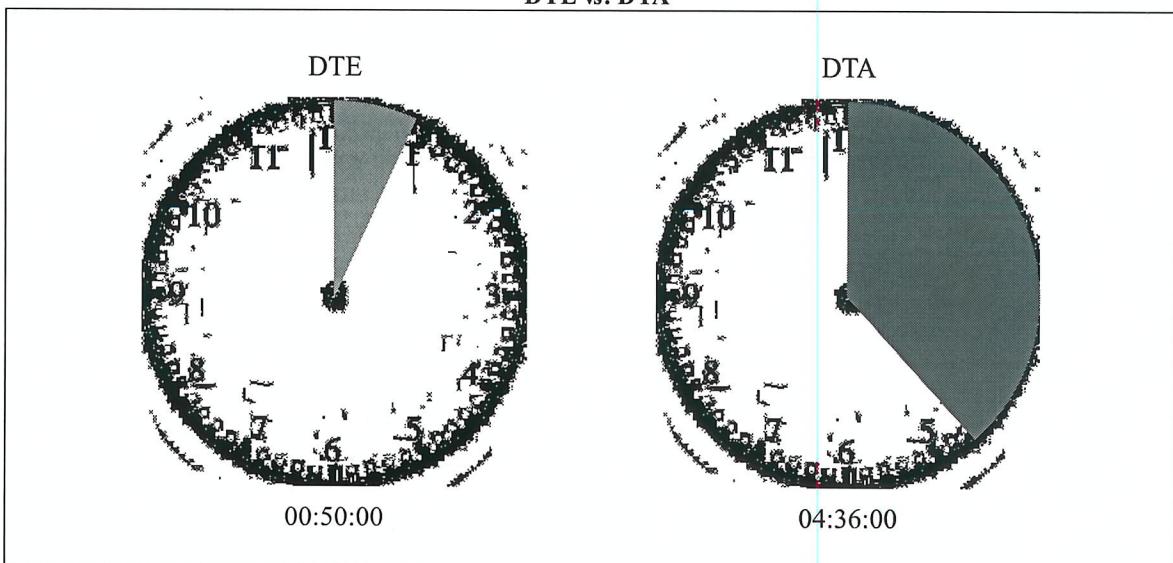
83. Depois de diversas reuniões e visitas, foi acordado um modelo de planilha que os terminais transmitiriam à equipe de auditoria, com dados de todos os contêineres que saíram por DTA e DTE, num período de 30 dias, entre o final de agosto e o final de setembro de 2014. Participaram da pesquisa os terminais BTP, Ecoportos, Santos Brasil, Embraport, Transbrasa e Marimex. Os dados da Transbrasa foram usados apenas para os cálculos da DTA, uma vez que o terminal não expede contêineres por DTE. Os dados da Marimex não foram usados, pois apresentavam resultados muito discrepantes da realidade dos outros, representando seja circunstâncias específicas não atribuíveis ao modelo, seja falha na parametrização dos dados.

84. Para o cálculo da média, foram desconsiderados os 2,5% maiores e os 2,5% menores tempos de cada terminal, com objetivo de expurgar os outliers da amostra. Em seguida foi calculada a média de cada terminal e posteriormente a média ponderada de todos eles.

85. Os dados requeridos se referem ao momento em que cada contêiner passou por diversas etapas entre seu descarregamento do navio e a saída do terminal, via DTE ou DTA. Devido a divergências entre os dados disponíveis nos sistemas de cada terminal, não foi possível calcular isoladamente o tempo levado em cada etapa do processo. No entanto, foi possível comparar os dois tempos mais importantes e que melhor refletem a eficiência global dos dois modelos: o tempo entre o descarregamento e a saída do terminal, que representa a permanência do contêiner no recinto; e o tempo entre a entrada do caminhão vazio e sua saída carregado, que reflete o tempo de permanência do caminhão no terminal.

86. O tempo médio de permanência dos caminhões que vão retirar contêineres por DTE nos terminais de Santos é de 50 minutos. Enquanto isso, na DTA os caminhões permanecem em média 4 horas e 36 minutos dentro dos terminais, ou 5,5 vezes o tempo gasto na DTE, conforme exposto na figura abaixo:

**Figura 3 – Tempo médio de permanência dos caminhões dentro dos terminais para retirada de contêineres – DTE vs. DTA**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelos terminais portuários do Porto de Santos.

87. Enquanto os contêineres permanecem em média 21 horas no terminal de origem quando saem por DTE, quando saem por DTA esse tempo é de aproximadamente 8 dias, quase 11 vezes o primeiro. Isso congestionaria os terminais da zona primária, gera custos para o dono da carga e atrapalha o conceito de porto como local de passagem.

**Figura 4 – Tempo médio de permanência dos contêineres dentro dos terminais – DTE vs. DTA**

DTE							DTA						
D	S	T	Q	Q	S	S	D	S	T	Q	Q	S	S
	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28	22	23	24	25	26	27	28
29	30	31					29	30	31				
21 horas							8 dias						

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelos terminais portuários do Porto de Santos.

#### 4.4. Consequências da ineficiência da DTA

88. No intuito de estimar parte do custo gerado pela ineficiência do processo de DTA em Santos, a equipe de auditoria entrou em contato com a Associação Nacional dos Transportadores de Carga, que promove estudos sobre o custo do transporte rodoviário no país. A entidade realizou estimativa do custo da hora parada de um caminhão típico de transporte de contêineres.

89. O cálculo se baseia no custo fixo mensal do caminhão, dividido pelo número de horas de trabalho mensais do veículo. No cálculo, são considerados salário do motorista, despesas de manutenção, remuneração de capital a depreciação do caminhão, do reboque e do equipamento de rastreamento, despesas com licenciamento e outras taxas, seguros do casco e contra terceiros, créditos de impostos, entre outros itens.

90. O custo fixo médio para caminhões que fazem transporte por DTA foi estimado em R\$ 16.855,71, com aproveitamento de 240 horas mensais de trabalho. Isso equivale a um custo fixo de R\$ 70,36 por hora parada. É evidente que essa estimativa é uma aproximação, pois nem todos os caminhões são iguais. Contudo, o cálculo é de grande valia para se entender a ordem de grandeza dos números envolvidos.

91. Segundo dados encaminhados pela Alfândega de Santos à equipe de auditoria, em 2013 houve cerca de 65 mil contêineres transportados por DTA (normal e pátio) partindo do Porto de Santos. Multiplicando-se esse número pelo custo da hora parada e por 3 horas e 46 minutos (diferença entre o tempo médio de liberação por DTA e por DTE), chega-se à estimativa de que o impacto da ineficiência dos procedimentos de liberação por DTA sobre o custo de transporte, apenas em Santos, em um ano, remonta a algo em torno de **R\$ 17,2 milhões**.

92. Ressalte-se que essa estimativa representa apenas um dos impactos dessa ineficiência, que é o do custo da hora parada dos caminhões. Outro exercício de atribuição de custos às ineficiências do processo de DTA seria a comparação dos valores cobrados pelos terminais para a liberação por DTA e por DTE. Enquanto para liberar um contêiner por DTE os terminais cobram do usuário em torno de R\$ 130,00, para liberar um contêiner por DTA as tabelas variam entre R\$ 448,00 e R\$ 1.777,54.

93. Somando-se o alto custo do transporte, devido às horas paradas dos caminhões dentro dos terminais, às altas taxas para liberação por DTA, o regime se apresenta como opção pouco atrativa para a maioria dos importadores, que acabam por optar pela armazenagem e nacionalização da mercadoria no

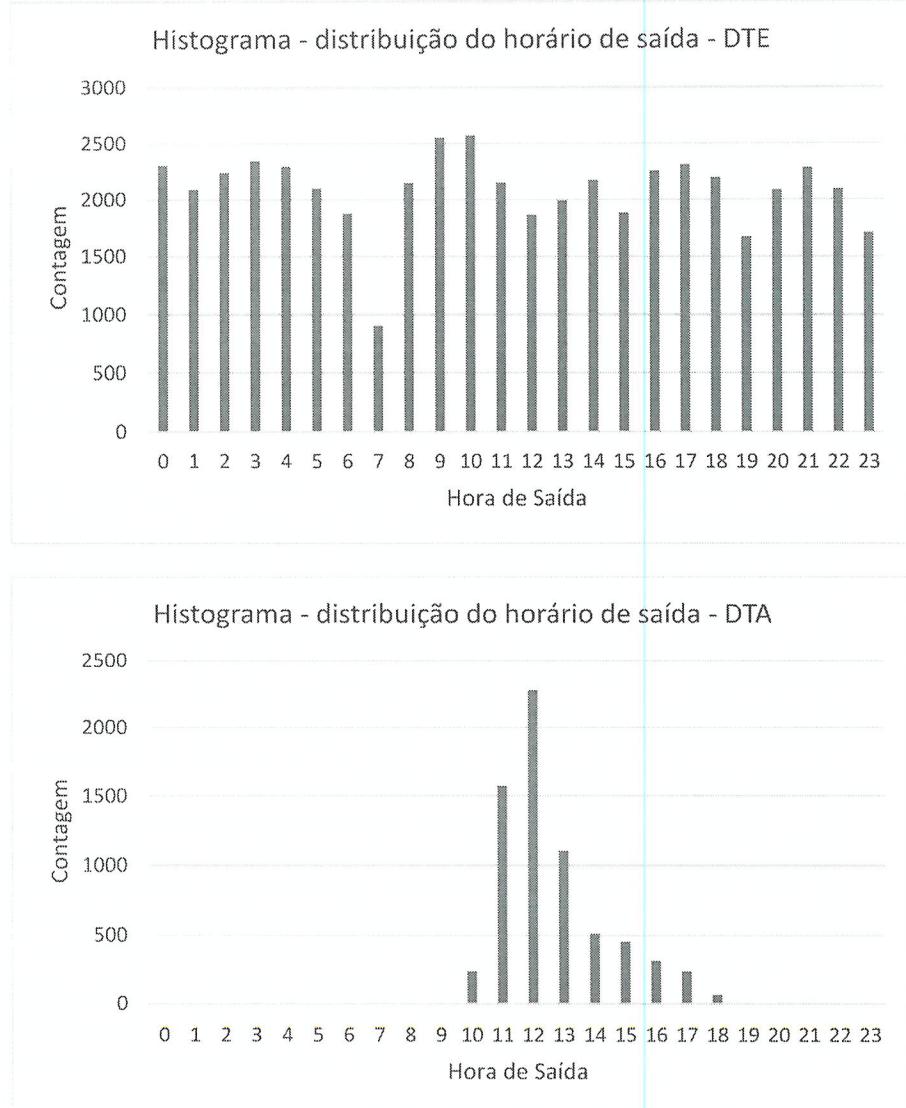
porto de origem. Em momentos de baixa demanda, isso não causa tantos impactos, mas quando a demanda aumenta, isso agrava a superlotação dos terminais e reduz sua eficiência.

94. Há ainda diversos outros custos gerados pela ineficiência do processo, cuja mensuração extrapola os objetivos desse trabalho, como: os gastos com o transporte de documentos para a alfândega e para os terminais; os relativos ao espaço interno dos terminais que é ocupado todos os dias por caminhões estacionados aguardando inspeção, em vez de ser usado para atividades produtivas; o da remuneração de servidores da Receita Federal envolvidos em etapas que não agregam segurança ou valor ao processo; entre outros.

95. Além desses custos, outros impactos negativos advêm da maneira como funciona a DTA. Como mencionado, diariamente ocorre um represamento de caminhões no interior dos terminais, à espera da conclusão da inserção de dados no Siscomex Trânsito e liberação pelo servidor da área de fiscalização da Receita Federal designado para realizar a tarefa.

96. Esse represamento atrapalha a dinâmica dos terminais e, nos momentos de liberação de caminhões, o trânsito da região. Em curto espaço de tempo, são liberados diversos veículos em todos os terminais, o que ocasiona filas para saída pelo portão dos recintos e congestionamentos nas cidades da região, gerando transtornos para a sociedade e insatisfação da população com o Porto. A seguir, são apresentados histogramas com a distribuição dos horários de saída de caminhões dos terminais nos dois regimes, DTA e DTE. Os gráficos foram construídos com a contagem dos horários de saída de todos os caminhões que passaram pelos terminais participantes do estudo, para retirar contêineres por um dos dois regimes, no período de um mês.

**Figura 5 – Histogramas de distribuição do horário de saída de caminhões – DTE vs. DTA**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelos terminais portuários do Porto de Santos.

97. No regime de DTE, a saída de caminhões se distribui ao longo das 24 horas diárias. As horas de maior movimento, das 9h às 10h e das 10h às 11h, correspondem, cada uma, a apenas 5,1% do volume total. Já no regime de DTA, a concentração é evidente. Em apenas 3 horas, das 11h às 14h, saem 73,2% dos caminhões, sendo que 33,6% do movimento acontece apenas das 12h às 13h. Como se não bastasse a concentração, o maior movimento ainda coincide com um dos horários de pico de trânsito das cidades, por volta da hora do almoço, agravando os congestionamentos e causando insatisfação da população.
98. Passa-se a seguir à análise das três principais causas de ineficiência do processo de DTA.

#### **4.5. Causas de ineficiência do processo de DTA e oportunidades de melhoria**

##### **4.5.1. Ausência de recepção eletrônica de documentos**

99. Um dos gargalos identificados pela auditoria como causa para a ineficiência da DTA é a ausência de recepção eletrônica de documentos. A Receita Federal exige a apresentação de documentos físicos, na sede da Alfândega, para conferência e andamento do processo.
100. Conforme apresentado no item 0, após elaboração e posterior registro da DTA, no sistema Siscomex Trânsito, o despachante ou interessado tem que levar os documentos fisicamente até a Alfândega. Os documentos são entregues no protocolo, organizados em pilhas de envelopes, cada um de uma DTA, e distribuídos para um servidor, para que seja realizada a conferência do extrato da DTA com os documentos apresentados.
101. Após a conferência, caso tudo esteja de acordo, o servidor da RFB executa no Siscomex Trânsito o comando de ‘Recepção’ e o sistema realiza a parametrização automática. Em caso de canal verde, os documentos ficam aguardando malote diário para o respectivo terminal.
102. Neste vai e vem de documentos, além dos custos imediatos com deslocamentos e impressões, costuma-se perder um dia útil, pois os documentos entregues na Alfândega numa manhã só chegarão ao terminal no período da tarde, tarde demais para passar por todos os procedimentos e se realizar o trânsito no mesmo dia. Para os processos protocolados na sexta-feira, normalmente só se realiza o trânsito na semana seguinte.
103. No caso de uma DTA-pátio, se houver algum problema com a documentação ou qualquer outro contratempo, é grande a probabilidade de extração do prazo de 48 horas de franquia, em que não se paga pela armazenagem. Se o prazo é vencido, a carga cai na armazenagem do terminal e são cobradas diversas taxas, em prejuízo do importador.
104. Importa destacar que a Receita Federal já dispõe de sistemas e procedimentos que permitem a recepção eletrônica de documentos, ou ‘Entrega de Documentos Digitais’ (<http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoafisicaejuridica/solicitacaojuntada/documentosdigitais/default.htm>). Ou seja, estender essa possibilidade para o trânsito aduaneiro não seria uma inovação, mas sim a continuidade do aperfeiçoamento dos serviços prestados pela RFB à população.
105. Como causas para essa situação, podem-se atribuir a inadequação do sistema Siscomex Trânsito e a falta de sua integração com outros sistemas da Receita Federal, bem como a desatualização do regime de trânsito aduaneiro que, conforme as justificativas do Projeto Novo Trânsito Aduaneiro, ‘não tem alterações em sua normativa desde 2002’ (Peça 54, fl. 3).
106. A boa notícia é a que a Receita Federal já identificou esse problema e a necessidade de sua superação. A Nota Coana nº 2014/00393, de 13 de novembro de 2014, elaborada pela Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana) em resposta a Ofício de Requisição da equipe de auditoria, afirmou que existe iniciativa concreta da Secretaria da Receita Federal no sentido de se desenvolver a entrega eletrônica de documentos pelo beneficiário do trânsito. Segundo a Nota, isso está inserido no Projeto Novo Trânsito Aduaneiro e sua conclusão é prevista para agosto de 2016 (Peça 32, fl.3).
107. O Projeto mencionado contém em seu propósito e objetivos específicos os seguintes trechos, respectivamente:

A partir da definição do novo modelo, implantar o novo SISCOMEX TRÂNSITO, contemplando as novas tecnologias adotadas, como os lacres eletrônicos, monitoramento de cargas em tempo real e **anexação eletrônica de documentos** (Peça 54, fl. 3, grifo nosso);

Desenvolvimento do novo SISCOMEX TRÂNSITO buscando: (...) **Adotar a anexação eletrônica de documentos** associados a um lacre eletrônico e a outros documentos fiscais eletrônicos (...). (Peça 54, fl. 4, grifo nosso).

108. Levando-se em conta o impacto da ineficiência do regime de DTA na produtividade das atividades portuárias e nos custos de transporte e importação, e o consequente desestímulo à interiorização da carga, e ponderando-se que a solução para a situação encontrada pela auditoria encontra-se contemplada em projeto amplo de modernização do trânsito aduaneiro, cuja plena implementação não se pode ainda considerar fato consumado, cabe **recomendar à Secretaria da Receita Federal que garanta a prioridade e os recursos necessários para que se implemente a anexação eletrônica de documentos ao processo de liberação de contêineres por Declaração de Trânsito Aduaneiro.**

109. Como benefícios esperados da implantação da recepção eletrônica de documentos, estima-se o ganho de um dia útil na liberação do trânsito aduaneiro; economia com transporte de documentos; economia processual; além de maior estímulo à interiorização da carga, pela facilitação de cumprimento de prazo da DTA-pátio.

#### 4.5.2. Restrição ao registro antecipado da DTA-Pátio

110. A carga pátio é aquela mantida em ‘área pátio’, ou seja, uma área dentro do recinto de zona primária reservada à permanência de mercadorias destinadas à movimentação imediata. No caso dos portos, o prazo de permanência em área pátio é de até 48 horas úteis. Os terminais não podem cobrar pela armazenagem da carga durante esse período. Após esse prazo, se não registrada e desembaraçada a declaração de trânsito, a carga deve sair da área pátio e deve ser dada presença de carga pelo depositário.

111. A DTA-pátio é a declaração de trânsito aduaneiro da carga pátio, que deixa a zona primária antes de entrar em armazenagem no recinto de desembarque. A DTA-pátio é interessante para o importador que deseja enviar sua carga para outro recinto previamente definido. Isso por que uma vez que a carga caia em armazenagem no terminal de desembarque, o importador estará sujeito ao pagamento de no mínimo o primeiro período inteiro de armazenagem (usualmente de 7 dias), além de diversas outras taxas.

112. Para que não se perca o prazo e o contêiner possa ser retirado por DTA-pátio, é necessária agilidade. Conforme comentado no ponto 0, com o encaminhamento dos documentos requeridos no processo de DTA à Aduana local, mais os procedimentos ali realizados e o retorno do envelope ao terminal, já se despende um dia útil. Resta apenas um dia útil entre o descarregamento e o prazo limite para a partida do contêiner. Se qualquer etapa ou procedimento tiver um erro ou contratempo, a chance de perda do prazo é grande.

113. Sendo assim, por que não antecipar os trâmites para que a DTA-pátio possa ser registrada, conferida, parametrizada e liberada antecipadamente? A equipe de auditoria fez esse questionamento a servidores da Alfândega de Santos. Em resposta, informaram que antigamente o registro antecipado era possível, mas que alguns anos atrás foi inserida uma trava no sistema que impediu o registro antes do desembarque do navio.

114. A Coana, por meio da A Nota Coana nº 2014/00393, esclareceu que o sistema atual contempla as etapas de solicitação e de registro. A solicitação pode ser realizada 15 dias antes do registro, mas o registro apenas após a chegada do navio. Também afirmou que o não cumprimento do prazo se daria mais por ineficiência do solicitante ou seu desconhecimento da opção de solicitação, ou ainda por falta de comunicação entre o despachante e o terminal.

115. A ineficiência dos particulares envolvidos é indubitavelmente uma das causas para a perda do prazo. Não obstante, se o registro é condição para que o processo siga adiante, a solicitação antecipada não resolve o problema, pois antes da entrega de documentos na Alfândega, para conferência, recepção e retorno ao terminal, deve ser feito o registro. Esse, por sua vez, só pode ser feito após o desembarque. Assim, mesmo que se preencha a solicitação com antecedência, o prazo continua exígua, já que o registro e demais fases têm que esperar pelo desembarque.

116. As consequências são:

- impossibilidade de envio do contêiner por DTA-pátio imediatamente após o desembarque – a carga que poderia ser carregada imediatamente, como é possível na DTE, tem que esperar que o processo seja registrado, encaminhado fisicamente à receita, conferido, recepcionado e mandado de volta para o terminal;
- congestionamento da área pátio dos terminais, devido à longa permanência dos contêineres, levando à necessidade de mais espaço para essa finalidade e atrapalhando a eficiência do terminal;
- picos de registros de DTA-pátio e entrega de processos na Alfândega quando da chegada dos navios, o que congestionava e atrasava o processo de conferência e recepção;

- possibilidade de cancelamento de DTA-Pátio por não liberação no prazo de 48 horas quando qualquer contratempo atrapalha o processo, gerando mais custos para o importador;
117. Se a DTA-pátio pudesse ser registrada, entregue à Alfândega, conferida, recepcionada e enviada de volta para o terminal antes da chegada do navio, todos esses procedimentos poderiam ser realizados com antecedência e tranquilidade, deixando margem de segurança para o cumprimento do prazo e ocupando espaço da área-pátio por menos tempo.
118. A própria Coana já identificou a conveniência de se iniciar o processo de despacho aduaneiro antes da chegada do navio:
- (...) Não obstante estamos em estudo para viabilizar que o início do despacho aduaneiro se dê antes da chegada ao país do veículo de transporte, em qualquer modal, esta medida tem o potencial de gerar reflexos logísticos positivos, abrindo espaço para que o próprio regime de trânsito aduaneiro possa também ter seu pedido formulado antes da chegada da carga ao país (Peça 32, fl. 4).
119. No trecho transcrito, a Coana se refere ao que foi chamado em diversas entrevistas com servidores da RFB de ‘despacho sobre águas’, um projeto que vem sendo discutido no Órgão há anos e que conta com entusiastas e resistentes. O despacho anterior à chegada do navio geraria reflexos muito positivos, como afirmado pela Coana. É um projeto ambicioso, pois a própria nacionalização da carga poderia em certos casos ser realizada antes da chegada do navio.
120. No caso da antecipação do registro e demais fases burocráticas da DTA-pátio, a questão é consideravelmente mais simples. A mesma documentação continuará a passar pelo mesmo processo, apenas antecipadamente. A DTA seria parametrizada antes da chegada, sabendo-se antes do descarregamento se estaria liberada ou se seria inspecionada. Isso traria ganhos sensíveis de eficiência ao processo, possibilitando a economia de aproximadamente um dia útil e evitando o cancelamento de numerosos casos que hoje atrasam.
121. Ante o exposto, cumpre recomendar à Secretaria da Receita Federal que promova as alterações necessárias em sistemas e normativos de forma a permitir e viabilizar que o registro da DTA-pátio e sua parametrização sejam realizados antes da chegada dos navios ao porto de descarregamento.

#### **4.5.3. Obrigação de atuação presencial de servidor da RFB no processo de liberação por DTA, dentro dos terminais, no dia do trânsito**

122. Dos três gargalos identificados pela auditoria no processo da DTA, o mais impactante é a exigência de que os dados do caminhão, do contêiner e do lacre sejam conferidos e inseridos em sistema por servidor da Receita, dentro do terminal, no dia do trânsito.
123. Como causas do problema, podem-se citar a desatualização dos normativos que disciplinam o trânsito aduaneiro e a cultura do serviço público brasileiro, mais voltada para o processo e o controle do que para a eficiência.
124. A determinação de inserção dos dados por servidor da Receita é expressa no § 2º do art. 1º do Ato Declaratório Executivo da Coana nº 5 de 21/03/2013:

§ 2º O lacre de segurança mencionado no § 1º será considerado, para todos os efeitos legais, cautela fiscal adotada pela RFB e sua numeração será informada no sistema pelo servidor responsável pelo desembaraço da declaração de trânsito correspondente. (grifo nosso).

125. Conforme mencionado no item 0, da maneira como é realizado – o servidor apenas insere no sistema as informações de uma lista preparada pelo terminal – o procedimento não agrega segurança ao processo, sendo que gera diversos custos.
126. A Receita Federal pode ter acesso a todas as informações antes e durante o processo e tem a prerrogativa de bloqueá-lo quando julgar conveniente, assim como ocorre com a DTE. A Aduana trabalha com análise de risco, tendo total competência nessa área. Não há necessidade de se ‘colocar a mão no papel’, como mencionado por servidor da Aduana de Santos entrevistado. O controle aduaneiro é muito bem feito à distância, com cruzamentos de dados e parâmetros de risco. Quando se encontra algo suspeito, bloqueia-se o trânsito e a carga vai para inspeção.
127. Ademais, enquanto a carga está em seu poder, os terminais portuários são fiéis depositários, responsáveis pela carga. Quando inicia-se o trânsito, a responsabilidade passa a ser do transportador, um agente devidamente cadastrado e autorizado pela RFB para exercer esse papel. Ao final do trânsito, o responsável passa a ser o recinto de destino. Ou seja, em todos os momentos, existe um responsável pela carga e pelas informações prestadas sobre elas.

128. Os normativos apresentados no item 0 instam a Autoridade Aduaneira a evoluir em seus procedimentos, rumo à simplificação e racionalização do comércio exterior, com aperfeiçoamento da gestão de risco e a eliminação de atos inúteis. Entre as justificativas do Projeto Novo Trânsito Aduaneiro, tem-se:

O trânsito aduaneiro é um regime aduaneiro especial que não tem alterações em sua normativa desde 2002. Atualmente é focado na concessão do regime e nos procedimentos operacionais e não no efetivo controle do trânsito aduaneiro, isto é, o controle das cargas durante o trajeto em trânsito. Ocupa parcela significativa de recursos humanos da Receita Federal, atrasa a movimentação de cargas e gera custo para os intervenientes no comércio exterior brasileiro (Peça 54, fl. 3).

129. Entre os resultados esperados do Projeto, estão a ‘agilização e simplificação do trânsito aduaneiro, com um controle efetivo do regime aduaneiro e racionalização do uso de recursos humanos da RFB’ (Peça 54, fl. 6). O Projeto, previsto para ser concluído em agosto de 2016, alinha-se com os principais achados da auditoria, mas não detalha em que consiste a pretendida racionalização do uso de recursos humanos.

130. É fato que os servidores da Receita Federal do Brasil são altamente qualificados e que o custo de manutenção desses recursos humanos é elevado. A transferência da responsabilidade de inserção no sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários poderia liberar importante contingente de servidores para o desempenho de funções mais nobres, estratégicas e produtivas, contribuindo para a melhoria da atuação do Órgão. Ao longo das entrevistas, a grande maioria dos servidores da Receita entrevistados concordou com essa perspectiva.

131. Conforme o exposto, a exigência de inserção de dados por servidor da Receita, dentro do terminal e no dia do trânsito, acarreta as seguintes consequências: represamento de caminhões no interior dos terminais e sua longa permanência nos recintos; elevação do custo de transporte por DTA causado pelas horas perdidas com caminhões parados; inutilização de amplo espaço interno dos terminais para servir de estacionamento de caminhões carregados; congestionamentos de caminhões no momento da liberação; queda de eficiência dos terminais; transtornos no trânsito local e estradas da região, no momento de liberação; e ocupação de parcela significativa da força de trabalho das Aduanas em tarefa burocrática que não agrupa valor, gerando alto custo e baixo retorno para o Estado.

132. A interrupção do fluxo e o represamento de todos os processos de DTA, apenas para a realização de uma rotina burocrática, causando os diversos impactos mencionados, quando seria possível parar apenas os casos suspeitos e deixar todos os outros seguirem com celeridade, é a antítese da simplificação e racionalização pretendidas para o comércio exterior.

133. Ante o exposto, propõe-se **recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que promova as alterações necessárias em sistemas e normativos para, nos processos de liberação por Declaração de Trânsito Aduaneiro, transferir a responsabilidade pela inserção em sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários, com o objetivo de eliminar o represamento no interior dos terminais de caminhões cuja carga tenha tido parametrização em canal verde.**

134. A medida proposta tem potencial de gerar os seguintes benefícios: maior celeridade e menor permanência dos contêineres que saem por DTA nos terminais molhados; fim do represamento de caminhões dentro dos terminais, permitindo a dispersão do fluxo ao longo do dia e da noite; racionalização da alocação de mão de obra da Receita Federal, gerando maior eficiência e efetividade; diminuição do impacto do fluxo concentrado de caminhões nas comunidades vizinhas; maior produtividade dos caminhões e motoristas, com consequente redução de custo do transporte por DTA; melhor aproveitamento do espaço dos terminais, com incremento da eficiência portuária.

## 5. O PROCESSO DE INSPEÇÃO DE EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA

135. Um dos processos atinentes aos órgãos públicos que causam maior impacto sobre o prazo e o custo da liberação de carga conteinerizada nos portos do Brasil é o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, usados para acondicionar as cargas dentro dos contêineres, realizado pelo Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiaagro, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

136. Tal processo, baseado em normas desatualizadas e incompatíveis com a atual realidade do comércio exterior, tem impactos significativos na eficiência na operação dos terminais, nos custos do processo de importação brasileiro e na segurança fitossanitária do país.

### 5.1. Contextualização

137. A preocupação em regulamentar o processo de inspeção de pallets e suportes de madeira se iniciou quando, em setembro de 1996, foi detectada no estado de Nova York, Estados Unidos da América, a entrada de uma praga que teria sido transportada ao país dentro de embalagens e suportes de madeira utilizados em contêineres oriundos da China. Devido aos graves impactos gerados por essa praga em florestas da região, aos elevados custos de contenção e recuperação e ao risco de esta praga se alastrar e contaminar outras florestas saudáveis, os Estados Unidos editaram, em 1998, normas internas determinando que toda carga proveniente da China acondicionada em embalagens de madeira devesse passar por tratamento na origem.

138. Iniciou-se, então, uma discussão mundial sobre o risco fitossanitário associado às embalagens e suportes de madeira não tratados. Em 2002, como resultado, foi editada a Norma Internacional de Medidas Fitossanitárias (NIMF) nº 15 pela Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV) da Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO).

139. A NIMF 15 tem como objetivo impedir a introdução e propagação de pragas de plantas e produtos derivados. A norma estabelece que toda embalagem de madeira para utilização no comércio internacional deve ser submetida a tratamento fitossanitário no país de origem. Ademais, determina que a madeira receba uma marca que identifica o país de origem e o tipo de tratamento sofrido.

140. Por ser um órgão internacional, a FAO, órgão das Nações Unidas responsável pelas questões fitossanitárias internacionais que definem as NIMFs, não pode legislar dentro das nações, cabendo a ela apenas nortear as ações a serem adotadas pelos países.

141. Desta forma, coube aos países signatários da CIPV editar seus próprios normativos internalizando os preceitos da NIMF 15. No Brasil, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) editou a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, que estabeleceu a obrigação do tratamento de madeira na origem, bem como os procedimentos operacionais para a inspeção das importações que contenham madeira bruta.

142. De acordo com a NIMF 15 e com a IN 04/2004, existem três maneiras de o país comprovar o tratamento da madeira no país de origem:

- apresentação do Certificado Fitossanitário emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária (ONPF) do país de origem;
- apresentação do Certificado de Tratamento Fitossanitário emitido pela empresa responsável pelo tratamento, chancelado pela ONPF do país de origem;
- presença da marca CIPV/FAO na embalagem de madeira.

143. No Brasil, o instrumento utilizado é a presença da marca CIPV/FAO na embalagem de madeira. De acordo com a IN 04/2004, todos os suportes e embalagens de madeira desacompanhados dos Certificados Fitossanitário ou de Tratamento Fitossanitário devem ser submetidos à inspeção quando procedentes de países de risco. Desta forma, como não se usam os mencionados certificados, sempre que um contêiner vier de um país de risco ele deve ser inspecionado.

144. Devido ao fato de grande parte das importações brasileiras terem origem nos Estados Unidos e na China, países considerados com risco fitossanitário de acordo com a NIMF 15, o percentual de contêiner a ser inspecionado é extremamente elevado.

145. O grande número de contêineres importados inviabiliza a aplicação fidedigna da IN 04/2004 pelos fiscais do Vigilagro. Não há possibilidade de se fiscalizarem 100% dos contêineres procedentes dos países de risco.

146. Em 2006, por meio da Instrução Normativa Mapa nº 36, foi definido o Manual de Procedimentos Operacionais do Vigilagro. Na Seção II do Capítulo V do Anexo da IN, constam orientações sobre a fiscalização de embalagens de madeira realizada pelo Vigilagro:

‘Considerando a demanda operacional do SVA/UVAGRO e as peculiaridades locais, poderão ser buscadas formas de coleta de informações junto à Receita Federal, Administrador do Recinto Alfandegado, Importadores e Fiel dos Armazéns, para subsidiar a tomada de decisão quanto aos procedimentos operacionais.

Orientações específicas sobre os procedimentos de fiscalização e critérios de risco quanto à procedência das embalagens serão estabelecidos por atos específicos’

147. O normativo flexibilizou a necessidade de inspeção de todos os contêineres. Contudo, critérios de risco restaram a ser estabelecidos por atos específicos, os quais nunca ocorreram.

148. Dadas a impossibilidade da fiscalização de todos os contêineres e a ausência de parâmetros de seleção, as unidades do Vigiagro nos portos brasileiros realizam a fiscalização da maneira que as equipes locais entendem conveniente.

149. Foi observado in loco que em Santos há inspeção de uma quantidade excessiva de contêineres. Em Vitória, por outro lado, a inspeção é extremamente frágil. No Terminal Vila Velha (TVV), por exemplo, não há qualquer intervenção do Vigiagro nos contêineres que caem no canal verde da Receita Federal, o que significa que mais de 90% dos contêineres não são submetidos à inspeção.

150. O que se constatou foi que a ausência de critérios objetivos de risco fragiliza a verdadeira função da inspeção de madeira, que é impedir a entrada de pragas no território nacional.

151. Desta forma, além de a seleção de contêineres para inspeção de madeira ser realizada em desacordo com a legislação, ela não observa critérios objetivos. Isso causa excesso de posicionamentos de contêineres para inspeção em alguns portos, causando diversos transtornos, e fiscalização de baixa qualidade em outros, com decorrente risco à segurança fitossanitária.

152. O risco à segurança fitossanitária é ainda agravado pela ausência de sanções a importadores que trazem ao Brasil madeira bruta não tratada. O normativo que regulamenta a sanidade vegetal, Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, quando prevê multas, utiliza valores relativos ao ano de 1934, não atualizados, o que as torna inócuas dada a inflação e mudanças de moeda do período. A impunidade dos que trazem madeira não tratada, logicamente, aumenta o risco de sua chegada ao país.

153. Além de todo o problema fitossanitário que a desatualização legislativa do processo de inspeção de embalagens de madeira causa, o excesso de posicionamentos de contêineres no Porto de Santos aumenta consideravelmente o tempo e o custo de liberação da carga importada, reduzindo a competitividade do país no comércio internacional e aumentando o custo Brasil.

### **5.2. Mapa de processos da inspeção de madeira**

154. O processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira está detalhado no Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, introduzido por meio da IN 36/2006 do Mapa.

155. O processo se inicia quando o importador de contêiner proveniente de um dos países considerados de risco, ou seu despachante, entrega o Requerimento para Fiscalização de Embalagens e Suportes de Madeira na unidade regional do Vigiagro. Esse, então, realiza a conferência documental entregue e, caso esteja correta, seleciona os contêineres que serão inspecionados.

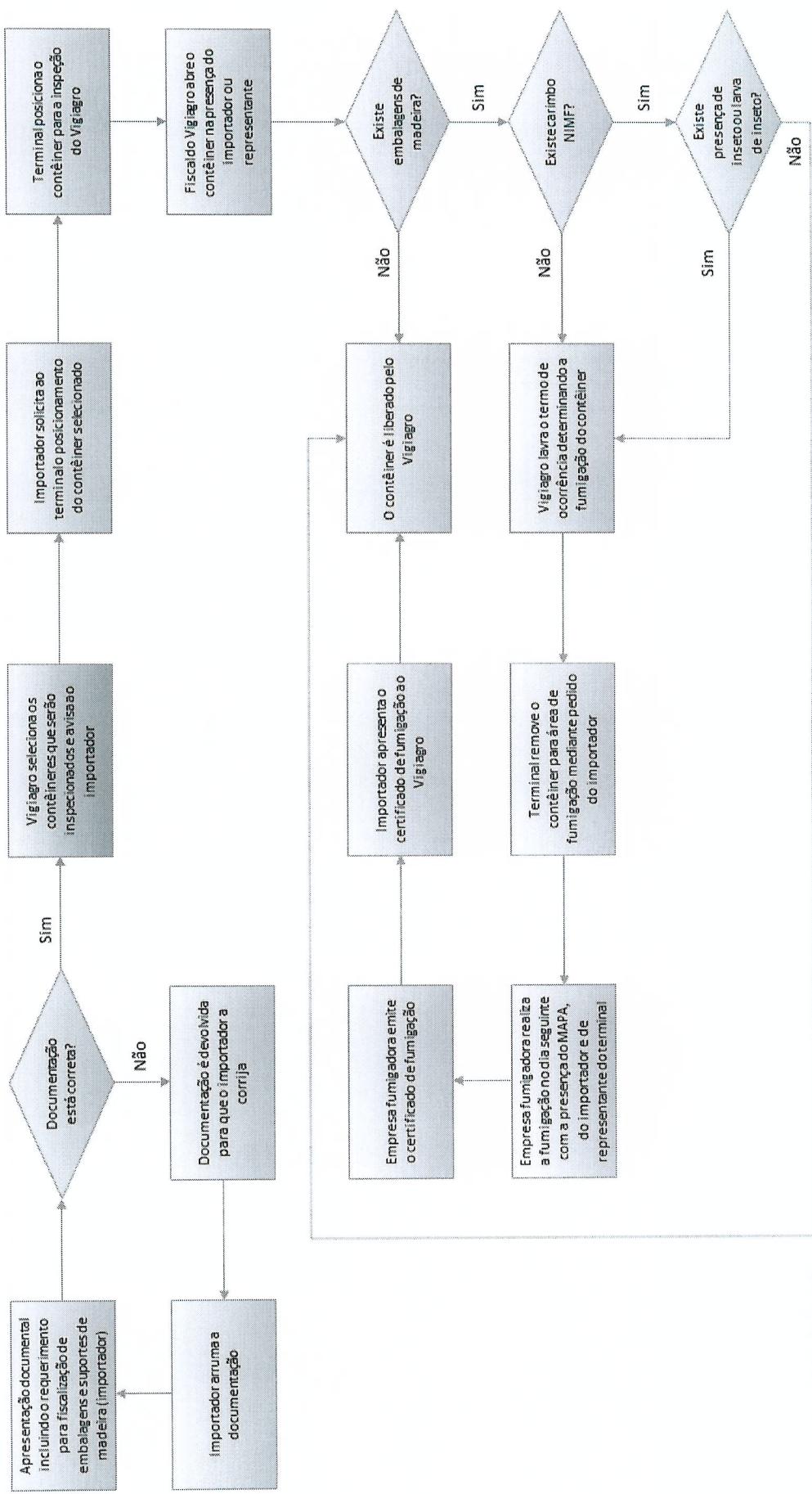
156. Após receber a informação dos contêineres que serão inspecionados, o importador solicita ao terminal portuário o posicionamento para a realização da inspeção. Após o posicionamento do contêiner, é realizada a inspeção pelo Vigiagro.

157. Havendo alguma inconformidade, como a ausência da marca CIPV/FAO na embalagem ou qualquer suporte de madeira usado, ou ainda a presença de indícios de presença de insetos (como larvas, serragem, furos na madeira, entre outros), o contêiner fica retido e o importador deve realizar sua fumigação. Caso não haja embalagens de madeira ou elas não apresentem inconformidades, o Vigiagro libera o contêiner para ser retirado pelo importador.

158. Este é o processo normal ou regular de inspeção de madeira. Contudo, cada porto tem suas particularidades. Essas diferenças são detalhadas no item 0, no qual é analisado o impacto da ausência de padronização do processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira.

159. Os procedimentos são apresentados no Mapa de processo a seguir.

**Figura 6– Mapa de processo da inspeção de pallets e suportes de madeira**



Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 55349590.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 008.930/2016-3

Fonte: Elaboração própria

### 5.3. Ineficiências do processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira

160. No decorrer do trabalho, foi constatado que três fatores são determinantes para a ineficiência do processo de inspeção de pallets e suportes de madeira conduzido pelo Vigiagro: legislação desatualizada; ausência de critérios objetivos para seleção dos contêineres a serem inspecionados; e ausência de padronização mínima dos processos de inspeção de pallets e suportes de madeira nos diferentes portos brasileiros.
161. No presente tópico serão detalhados estes problemas e os seus impactos na ineficiência geral do processo.

#### 5.3.1. Legislação desatualizada

162. O responsável pela fiscalização de suportes e embalagens de madeira nos portos brasileiros é o Sistema de Vigilância Agropecuária (Vigiagro), vinculado à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Mapa.
163. O Vigiagro foi criado pela Portaria Ministerial nº 297, de 22 de junho de 1998, com a função de adequar todo o sistema e os procedimentos operativos relacionados à fiscalização federal agropecuária, praticados nos pontos de entrada e saída do país, às exigências decorrentes dos compromissos assumidos com a Organização Mundial do Comércio e com o Mercosul.

164. A Portaria 297/98 foi revogada posteriormente pela Instrução Normativa Mapa 36/2006, que definiu o Manual de Procedimentos Operacionais da Vigilância Agropecuária Internacional, cujo objetivo é ‘padronizar e harmonizar os procedimentos de fiscalização agropecuária nos pontos de ingresso e egresso alfandegados e impedir a entrada no Brasil de pragas e doenças oriundos de outros países, com vistas a evitar danos à economia, ao meio ambiente e à saúde da população’.

165. Em 2005, o TCU, por meio do TC 012.488/2005-5, realizou auditoria operacional no Vigiagro para avaliar se estava suficientemente estruturado para executar ações que garantissem a sanidade no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal. Ademais, foi avaliado se o Mapa possuía mecanismos de monitoramento e avaliação para controlar e supervisionar a execução das ações realizadas pelo Vigiagro.

166. No capítulo que analisou se o programa estava estruturado para minimizar a entrada de pragas e doenças no Brasil, a área técnica concluiu que ‘as atividades do Vigiagro estão sujeitas a limitações normativas e materiais que as tornam insuficientes para garantir o alcance de seus objetivos’.

167. Naquela auditoria, verificou-se que o cerne do problema estava no fato de que as multas previstas na legislação básica que regulamenta a defesa sanitária vegetal, Decreto nº 24.114/34, não estariam sendo aplicadas por seus valores serem irrisórios.

168. Assim, por meio do Acórdão 1318/2006 – Plenário, o TCU expediu a seguinte recomendação conjunta à Secretaria Executiva e à Secretaria de Defesa Agropecuária, ambas do Mapa:

9.2.11. adote as medidas necessárias com vistas à elaboração de anteprojeto de lei, a ser submetido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, visando a substituição dos regulamentos de sanidade animal e vegetal, Decretos nº 24.114, de 12 de abril de 1934, e nº 24.548, de 03 de julho de 1934, com o objetivo de atualizar os valores previstos para as multas por infração à legislação de segurança fitosanitária, bem como tipificar condutas de risco e as correspondentes sanções para os casos atualmente não previstos na legislação, contemplando, inclusive, o agravamento para casos de reincidência;

169. Em 2008, o TCU, no TC 001.845/2008-6, realizou o primeiro monitoramento da auditoria, visando verificar a implementação das recomendações do Acórdão 1318/2006 – Plenário. Na ocasião, questionado sobre a substituição do Decreto 24.114/34, o Mapa informou que o Departamento de Sanidade Vegetal já havia elaborado o anteprojeto de lei para substituir o Decreto, o qual se encontraria na Consultoria Jurídica para a realização de pequenos ajustes.

170. No julgamento do processo de monitoramento o Relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, ressaltou em seu voto a lacuna legislativa na regulamentação da defesa vegetal. Ao ser regida por decreto de 1934, a legislação não teria acompanhado os avanços experimentados pelo Comércio Exterior.

171. Em 2012, foi realizado novo monitoramento do Acórdão 1318/2006 – Plenário por meio do TC 008.768/2012-9. No que se refere à atualização do Decreto 24.114/1934, a despeito da informação durante o monitoramento de 2008 de que o anteprojeto de lei já se encontraria na Consultoria Jurídica, foi

informado pelo Mapa que em 2011 teria sido criado um grupo de trabalho para elaborar uma minuta do anteprojeto de lei para atualização do decreto que trata da sanidade vegetal.

172. Ademais, o Mapa informou que durante a discussão para elaboração deste projeto de lei, a Coordenação do Vigiagro ponderou que as peculiaridades da Vigilância Agropecuária Internacional requereriam a edição de legislação própria, com previsão de responsabilidades, infrações e penalidades para administração de portos, aeroportos, postos de fronteira, aduanas especiais e empresas de transporte aéreo, marítimo e rodoviário.

173. Assim, teria sido proposta ao Secretário de Defesa Agropecuária do Mapa a criação de um Grupo de Trabalho para elaboração de anteprojeto de Lei sobre a Vigilância Agropecuária Internacional.

174. Independentemente da criação de um novo grupo de trabalho para elaborar um anteprojeto de lei sobre a Vigilância Agropecuária Internacional, a minuta do anteprojeto de lei para atualização do Decreto de Sanidade Vegetal não foi concluída até o encerramento do monitoramento em 2012, seis anos depois do Acórdão 1318/2006.

175. Feitas estas considerações iniciais a respeito de outros trabalhos do TCU sobre o tema, a equipe de auditoria solicitou ao Secretário Executivo do Mapa, por meio do Ofício de Requisição nº 04 – Fiscalis 350/2014, de 23/10/2014 (Peça 29), informações a respeito da atual situação do anteprojeto de lei que atualiza as sanções do Decreto de Sanidade Vegetal.

176. O Mapa respondeu ao questionamento por meio do Ofício 850/2014-GAB/SE/Mapa, de 19/12/2014 (Peça 36, fls. 19/22).

177. Assim como já havia acontecido no processo de monitoramento do TCU, o Vigiagro informou que a simples atualização do Decreto de Sanidade Vegetal não seria suficiente para resolver os problemas da fiscalização:

A necessidade de consonância entre as atividades da Vigilância Agropecuária Internacional e das Aduanas da Receita Federal do Brasil, a interface necessária com a Administração de terminais e recintos alfandegados, as peculiaridades operacionais relacionadas às modalidades de transporte, às operações comerciais e aos regimes aduaneiros, requerem a edição de uma legislação própria, de forma que a simples atualização dos Decretos de Defesa Sanitária Vegetal e Animal, não minimizariam os impactos atuais da ineficiência da fiscalização, sobretudo nas demais áreas de atuação.

Esse descompasso advém da simples constatação que, os atos legais do Mapa hoje, têm como foco majoritário de suas ações a produção e o comércio interno, impactando sobremaneira as operações de comércio exterior e ignorando e subestimando o trânsito irregular, o contrabando, o descaminho e as operações extralegais, onde realmente se encontra o maior risco de introdução de pragas e doenças no País.

(...)

A edição de legislação específica conferirá à Vigilância Agropecuária Internacional a autonomia mínima necessária para atualização constante de sua regulamentação, face ao surgimento de novas operações comerciais e regimes aduaneiros, minimizando os entraves ao aumento no intercâmbio comercial brasileiro, sem prejuízo para as recomendações emanadas e para os dispositivos legais editados pelas demais áreas técnicas do Mapa.

178. Ainda segundo a Coordenação do Vigiagro, um Grupo de Trabalho foi criado para preparar o anteprojeto de lei da Vigilância Agropecuária Internacional. Este grupo havia concluído os trabalhos e encaminhado o anteprojeto à Consultoria Jurídica (Conjur) do Mapa em abril de 2013. Apesar de diversas reuniões entre o Grupo de Trabalho e a Conjur, foi preparada uma minuta incluindo as sugestões dessa, a qual foi juntada aos documentos necessários para a apresentação do projeto à Casa Civil da Presidência da República, e encaminhada à própria Conjur do Mapa em 16/6/2014. Desde então, nenhum encaminhamento teria sido dado ao anteprojeto de lei.

179. Devido às novas informações, foi feito questionamento à Consultoria Jurídica do Mapa sobre o andamento dos anteprojetos de lei por meio do Ofício de Requisição nº 07, de 23/10/2014 (Peça 39).

180. Por meio do Ofício nº 004/2011-GAB/CONJUR/AGU-Mapa, de 26/12/2014 (Peça 38), a Conjur respondeu que durante a elaboração do anteprojeto de lei para atualizar o Decreto de Sanidade Vegetal foram feitas inúmeras reuniões com o Departamento de Sanidade Vegetal, Departamento de Inspeção e Fiscalização de Insumos Agrícolas, Coordenação de Vigilância Agropecuária, entre outros, o que teria causado a demora na tramitação do processo.

181. Ademais, durante o processo de discussão do anteprojeto que atualizava este decreto, a Conjur foi demandada a promover a análise do anteprojeto de lei que trata da Vigilância Agropecuária Internacional. Como a Vigilância Agropecuária Internacional seria o braço executor das regras de vigilância agropecuária nos portos, aeroportos e postos de fronteira, a Conjur teria optado por conduzir estes dois projetos em conjunto.

182. Para concluir, o Consultor Jurídico, Sr. José Silvino da Silva Filho, informou que os projetos de lei se encontram em fase final de consolidação e que deveriam ser submetidos à Sra. Ministra de Estado no prazo de aproximadamente 30 dias após a resposta do Ofício, qual seja, no final de janeiro de 2015.

183. A recomendação para que a Secretaria Executiva e a Secretaria de Defesa Agropecuária adotassem medidas com vistas à elaboração de anteprojeto de lei a ser submetido ao Mapa foi feita por esta Corte em 2006. Até a conclusão deste Relatório, quase 10 anos depois, o anteprojeto de lei ainda não foi concluído para que o Ministério possa encaminhá-lo à Casa Civil. Por mais complexa que seja a tarefa, nada justifica que uma providência fundamental para o bom funcionamento do Vigiagro leve tanto tempo para ser finalizada.

184. No caso em tela, a recomendação inicial foi feita às secretarias do Mapa, que elaborassem um anteprojeto de lei para atualizar o Decreto de Sanidade Vegetal. Em face da importância e urgência do tema e das informações encaminhadas pela Coordenação do Vigiagro e pela Conjur de que o anteprojeto de lei estaria em fase final de conclusão, entende-se mais oportuno recomendar ao Mapa que adote as medidas necessárias para submeter o anteprojeto de lei à Casa Civil na maior brevidade possível.

185. No que tange ao anteprojeto de lei que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional, pelos motivos já expostos pela Coordenação do Vigiagro e também em função da informação da Conjur de que se encontra em fase final, propõe-se, de maneira semelhante, que seja recomendado ao Mapa a adoção das medidas necessárias para submetê-lo à Casa Civil.

186. Dessa forma, cabe **recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que adote as medidas necessárias para encaminhar à Casa Civil da Presidência da República, na maior brevidade possível, o anteprojeto de lei para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como o anteprojeto de lei que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional.**

187. Como benefícios esperados da aprovação das novas leis, estima-se a diminuição do envio ao país de madeira bruta não tratada; o aumento da eficiência das operações de comércio exterior; além do acréscimo na segurança fitossanitária brasileira.

### **5.3.2. Ausência de critérios objetivos de análise de risco para seleção dos contêineres a serem inspecionados**

188. Foram realizadas reuniões com os representantes do Vigiagro em Brasília, órgão central, e nas unidades regionais de Santos, Vitória e Rio de Janeiro para conhecer e comparar os procedimentos adotados na inspeção de embalagens de madeira.

189. Constatou-se que cada unidade realiza a inspeção de maneira diferente. A seleção das amostras é feita exclusivamente com base na experiência dos fiscais agropecuários do Vigiagro, inexistindo critérios objetivos e pré-definidos para delimitação da amostra. Não há diretrizes básicas a serem seguidas pelas unidades regionais para a seleção de contêineres nos moldes da IN 36/2006 do Mapa, a qual estabelecia a introdução de critérios de risco por meio de ‘atos específicos’.

190. Em face da inviabilidade de fiscalização de todos os contêineres importados pelo Brasil, como já foi explanado anteriormente, torna-se necessária a definição de critérios de risco que tragam objetividade e incremento da eficácia e da eficiência da fiscalização do Vigiagro.

191. O impacto que a ausência da análise de risco causa nos custos e na operação de contêineres no Porto de Santos foi discutido em dissertação de mestrado realizada pelo dirigente do Vigiagro em Santos, Daniel Gustavo Braz Rocha, no ano de 2013. A seguir serão apresentados os principais procedimentos e resultados da dissertação.

192. Inicialmente, foram coletados dados de quatorze recintos alfandegados, quatro operadores portuários e nove portos secos, das regiões de Cubatão, Guarujá e Santos, entre os anos de 2008 a 2012. Dentro os dados coletados estavam: nome do importador; ausência, presença e conformidade de pallets e suportes de madeira; tipo de não conformidade encontrada; país de origem; data da inspeção e; terminal ou recinto de inspeção.

193. Foi, então, construído um modelo estatístico que relacionou a existência de madeira com os dados coletados. O modelo buscou captar o quanto a variável dependente (existência de madeira) era explicada pelas variáveis independentes (importador, origem do contêiner, etc.).

194. Posteriormente, para testar a eficácia do modelo construído, foram selecionados registros de inspeções ocorridas no ano de 2013, as quais não fizeram parte da amostra inicial. O modelo foi aplicado nesta nova amostra e o resultado da hipotética inspeção com base no modelo foi comparado à inspeção fitossanitária real que havia sido realizada pelo Vigiagro.

195. Os principais resultados apresentados estão na tabela a seguir. Foi construído também um indicador representando o percentual dos envios encontrados com não-conformidades em relação ao total de envios analisados, o qual se mostrou interessante para análise da eficiência do modelo.

**Tabela 1 – Resultados comparativos entre inspeção realizada e possível inspeção baseada em modelo prevendo a utilização de análise de risco**

	Inspeção realizada	Inspeção com base no modelo
Total de envios analisados	17.049	17.049
Total de envios inspecionados	17.049	9.684
Envios com pallets e suportes de madeira inspecionados	8.249	7.031
% dos envios com pallets e suportes de madeira do total inspecionado	48,38%	72,60%
Envios encontrados com não conformidades	277	228
% dos envios encontrados com não conformidades em relação ao total de envios analisados	1,62%	1,34%

Fonte: elaboração própria com base em Rocha, 2013.

196. Conforme pode ser observado, caso fosse utilizado o modelo de análise de risco proposto, os contêineres selecionados reduziriam de 17.049 para 9.684, representando uma redução de 43,20% no número de posicionamentos. Na fiscalização realizada, apenas 48,38% dos contêineres abertos possuíam pallets ou suportes de madeira enquanto, com a utilização do modelo, esse percentual subiu para 72,60%.

197. O modelo não captou 49 envios que continham inconformidades, o que representou 0,28% do total de envios analisados. Tal fato, como explicado na dissertação, se deveu à concepção do modelo com base na identificação da existência ou não de embalagens de madeira e não com base na existência de inconformidades.

198. Foi acrescentado, ainda, que a existência futura de um sistema operacional que englobasse diversas informações possibilitaria a criação de outras variáveis e o aperfeiçoamento do modelo. Esse sistema seria o módulo madeira a ser desenvolvido no Sistema de Informações Gerenciais de Exportação e Importação do Vigiagro (Sigvig).

199. Independentemente do aperfeiçoamento posterior, observa-se que a utilização de um modelo de análise de risco rationalizaria as fiscalizações do Vigiagro, permitindo redução significativa de inspeções. Em situações onde são analisados todos os envios, não há como introduzir um modelo de análise de risco sem algum aumento de inconformidades não analisadas. Esse acréscimo, contudo, foi ínfimo (0,28%) em relação à redução da quantidade de posicionamentos (43,20%). Já para casos em que não se inspecionam todos os envios, a análise de risco certamente reduziria o número de inconformidades não detectadas, aumentando não só a eficiência mas a segurança do controle.

200. Além disso, a utilização de critérios de análise de risco é praxe no mundo em qualquer tipo de fiscalização ligada ao comércio exterior, alinhando-se aos preceitos da Estrutura Normativa da OMA para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional, referenciada no item 0 do presente Relatório.

201. No intuito de caracterizar a ineficiência do processo de inspeção de madeira, buscou-se estimar seu impacto no prazo de liberação de carga e nos custos de importação do país. Para efetuar o cálculo, foi realizado inicialmente procedimento de coleta de dados junto aos terminais portuários. Foram solicitados dados referentes aos tempos gastos pelos diversos intervenientes do processo de liberação de cargas no porto, bem como o percentual de contêineres importados sujeitos à inspeção do Vigiagro.

202. O modelo construído baseou-se apenas em dados dos terminais de Santos. Tal medida foi adotada em função das diferentes realidades dos portos analisados no presente trabalho. Enquanto em Santos

observou-se que aproximadamente 50% dos contêineres foram inspecionados, no Rio de Janeiro esse percentual foi inferior a 15% e no Terminal Vila Velha, em Vitória, o percentual foi inferior a 2%.

203. Como os impactos do processo não se mostraram significativos nos portos do Rio de Janeiro e de Vitória, focou-se nos terminais portuários de Santos.

204. No que se refere ao prazo do processo de inspeção de embalagens de madeira, foi solicitado aos terminais portuários de Santos que encaminhassem uma planilha contendo diversas informações referentes ao momento das chegadas, trâmites diversos e liberação dos contêineres, tais como: o horário de desembarque dos navios nos terminais do porto; o horário de desembarque da carga pela Receita Federal do Brasil, o horário do posicionamento da carga pelo terminal para a inspeção do Vigiagro; momento da liberação, etc.

205. O processo de liberação de carga no Porto de Santos segue uma cadeia, sendo que a inspeção de madeira do Vigiagro só se inicia após o desembarço da Receita Federal.

206. Entre muitas maneiras consideradas para estimar a parcela do tempo de liberação de carga atribuível ao procedimento de inspeção de embalagens e suportes de madeira, a melhor forma encontrada, após testes e reuniões com diversos atores do setor, foi a seguinte: calcular o tempo médio decorrido entre o desembarço do contêiner pela Receita Federal e a liberação da carga pelo Vigiagro. A lógica do procedimento é que uma carga que não precisa passar pela inspeção do Vigiagro é liberada imediatamente após o desembarço da Receita Federal.

207. Após tratamento inicial realizado nas planilhas, buscando eliminar os outliers e inconsistências, foi possível utilizar os dados dos terminais BTP, Ecoportos, Embraport e da instalação portuária alfandegada Marimex. Neste tratamento foram desconsiderados os 2,5% maiores e os 2,5% menores tempos de cada terminal, bem como excluídos tempos negativos (indicando erro de registro).

208. Os dados foram separados em quatro períodos: tempo médio entre a descarga do navio e o desembarço da Receita Federal; tempo médio entre o desembarço da Receita Federal e o posicionamento do contêiner feito pelo terminal para inspeção de madeira; tempo médio entre o posicionamento do contêiner para inspeção e a liberação do contêiner pelo Vigiagro; tempo médio entre a liberação do contêiner e a retirada da carga pelo importador ou seu despachante.

209. A tabela a seguir demonstra os resultados encontrados.

**Tabela 2 – Tempo médio dos processos de liberação de contêineres no Porto de Santos**

Tempo médio (dias)	BTP	ECOPORTOS	EMBRAPORT	MARIMEX
tempo médio entre a descarga e o desembarço da RFB (1)	4,48	5,29	5,74	
tempo médio entre o desembarço da RFB e o posicionamento (2)	1,43	0,82	1,26	2,71
tempo médio entre o posicionamento e a liberação pelo Vigiagro (3)	0,96	0,65	0,24	0,11
tempo médio entre a liberação pelo Vigiagro e a saída do terminal (4)	5,41	3,17	3,76	5,98
TEMPO DA INSPEÇÃO DE MADEIRA (2+3)	2,39	1,47	1,50	2,82
TEMPO TOTAL (1+2+3+4)	12,28	9,93	11,00	
<b>Percentual do tempo do processo do Vigiagro sobre o tempo total</b>	<b>19,46%</b>	<b>14,80%</b>	<b>13,64%</b>	

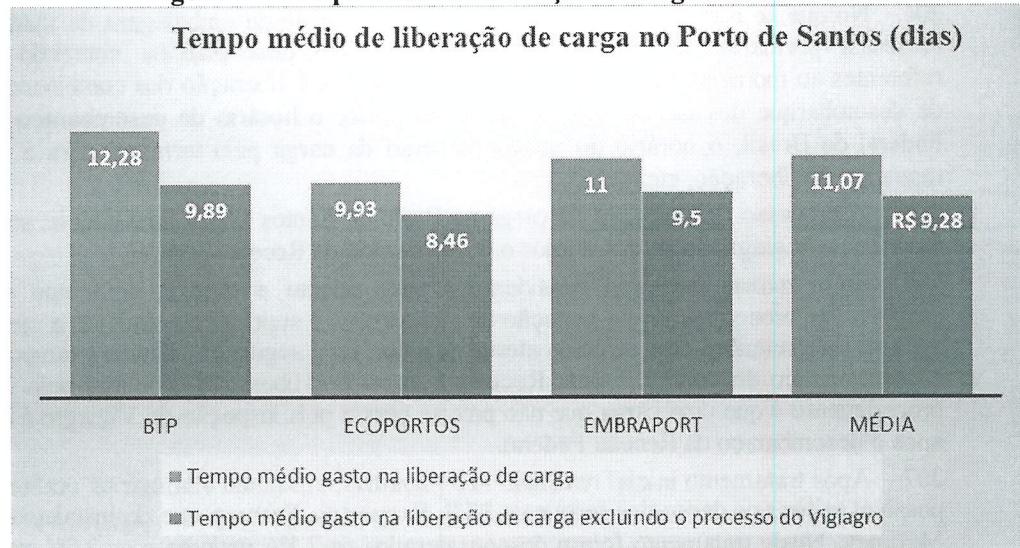
Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelos terminais portuários do Porto de Santos.

210. No que se refere ao prazo atribuído ao Vigiagro nos terminais molhados BTP, Embraport e Ecoportos, foi constatado tempo médio de 1,2 dias entre o desembarço da RFB e o posicionamento dos contêineres, e de 0,62 dias entre o posicionamento dos contêineres e a liberação pelo Vigiagro. Ao incluir a Marimex, instalação portuária alfandegada que não tem acesso direto à carga, as médias passam para 1,56 e 0,49. Nos terminais portuários da Embraport e do Ecoportos, onde o processo de inspeção de madeira teve o menor tempo total, o tempo médio atribuído ao Vigiagro foi de aproximadamente 1,5 dias.

211. O gráfico abaixo demonstra uma comparação entre o tempo total de liberação de cargas e o tempo total excluindo-se o período atribuível à inspeção de madeira. O objetivo é evidenciar o tempo que a inspeção do Vigiagro acrescenta ao processo de liberação de contêineres no Porto de Santos. Não foram

considerados os dados da Marimex porque, por não ser um terminal molhado, ela não recebe cargas diretamente, não existindo tempo entre a descarga do navio e o desembarque aduaneiro.

**Figura 7 – Tempo médio de liberação de carga no Porto de Santos**



Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelos terminais portuários do Porto de Santos.

212. Da análise dos dados coletados, conclui-se que quando um contêiner é obrigado a passar pelo processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, em Santos, é acrescido em média 1,82 dias no processo total de liberação daquele contêiner. Na média, este prazo correspondeu a aproximadamente 16% do prazo total da liberação.

213. Com intuito de avaliar a extensão dos impactos do processo nas operações totais do Porto, buscou-se junto aos terminais portuários o percentual de contêineres que passa por inspeção de embalagens e suportes de madeira em relação ao total de contêineres liberados pelo terminal. Deste total, excluíram-se os contêineres que saíram dos terminais por DTA, pois esses ainda passariam pela inspeção do Vigiagro no terminal de destino. Desta forma, foram considerados apenas os contêineres que saíram do terminal por Despacho de Importação (DI).

214. Os terminais que encaminharam dados possíveis de serem trabalhados foram a Santos Brasil e a Embraport. Foram solicitados os dados consolidados de cada mês do ano de 2014.

215. Segundo os dados apresentados, na Santos Brasil 41,32 % dos contêineres importados passaram pela inspeção do Vigiagro. Na Embraport, esse percentual foi de 60,99%. Tal variação pode ser explicada em decorrência do país de origem do contêiner, pois apenas os procedentes de países considerados com risco fitossanitário são inspecionados, de acordo com a NIMF 15.

216. Como cada terminal tem acordos com diferentes armadores, e esses um mix de clientes de diferentes locais, um terminal que atenda mais navios provenientes da China e dos EUA terá maior percentual de contêineres inspecionados, enquanto um terminal com maior proporção de navios provenientes da Europa terá menos contêineres submetidos à inspeção.

217. Os dados apresentados pelos dois terminais são compatíveis com o que foi informado à equipe de auditoria em reuniões com representantes dos terminais de Santos, do Vigiagro e de outros stakeholders: que o percentual de contêineres inspecionados estaria em torno de 50%.

218. Desta forma, considerando que 50% dos contêineres que chegam ao Porto de Santos são inspecionados e que o tempo médio acrescido pela inspeção é de 1,82 dias, estima-se que o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira acrescenta 0,91 dias ao tempo total médio de liberação de contêineres no Porto de Santos.

219. Conforme demonstrado no parágrafo 0, caso fosse utilizado o modelo de análise de risco proposto por Rocha (2013), seriam posicionados 43,20% menos contêineres para a inspeção de madeira. Assim, seriam posicionados 28,40% dos contêineres em Santos, contra os 50% da realidade atual. O processo de inspeção de madeira passaria a responder por 0,52 dias no tempo total de liberação de contêiner no Porto de Santos em vez dos atuais 0,91 dias.

220. Para realizar uma estimativa do custo causado pela ausência da utilização de análise de risco nas fiscalizações do Vigiagro, construiu-se um modelo utilizando: número de contêineres liberados por DI pelos terminais do Porto de Santos; percentual de contêineres inspecionados pelo Vigiagro em Santos; modelo elaborado de análise de risco elaborado por Rocha (2013) e; a tabela de preços dos terminais portuários.

221. Inicialmente, foi obtido junto à Receita Federal o número de contêineres importados que saíram dos terminais portuários de Santos por DI. O total de contêineres que saíram por DI em 2014 foi de 478.583. A escolha de contabilizar apenas os contêineres que saíram por DI ocorreu em função de os contêineres que saem do terminal por meio de DTA sofrerem inspeção apenas no terminal de destino.

222. Em um segundo passo, fixou-se em 50% o percentual de contêineres inspecionados pelo Vigiagro, conforme explicado nos parágrafos 0 a 0.

223. Por meio da multiplicação do número de contêineres importados pelo percentual inspecionado, obtém-se que aproximadamente 239.292 foram submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira do Vigiagro.

224. O próximo passo foi multiplicar esse número de contêineres posicionados por 43,20%, referente ao percentual de contêineres que deixariam de ser posicionados caso fosse utilizado o modelo de análise de risco de Rocha (2013). Esse valor foi de 103.374. Essa seria a quantidade total de contêineres que deixariam de ser posicionados para inspeção de pallets e suportes e madeira no ano de 2014.

225. Por fim, para saber o custo do posicionamento destes 103.374 contêineres, foi feita consulta às tabelas de preços dos terminais portuários. A tabela abaixo mostra os diferentes valores cobrados dos importadores no caso da necessidade de posicionamento de um contêiner para inspeção do Vigiagro no ano de 2014.

**Tabela 3 – Preços de posicionamento para inspeção de madeira**

TERMINAL	Preço do posicionamento para inspeção de madeira
Ecoponto	R\$ 407,72
Libra (contêiner de 20')	R\$ 437,48
Libra (contêiner de 40')	R\$ 874,96
Santos Brasil (contêiner de 20')	R\$ 341,29
Santos Brasil (contêiner de 40')	R\$ 386,17
Embraport	R\$ 356,16
BTP (contêiner de 20')	R\$ 322,00
BTP (contêiner de 40')	R\$ 451,00

Fonte: elaboração própria com base nas tabelas de preços dos terminais do Porto de Santos

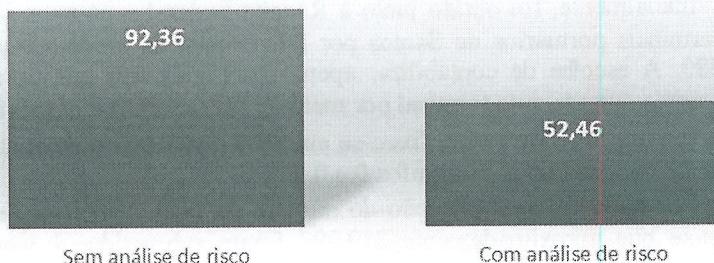
226. A média do custo de posicionamento foi de R\$ 447,10. Adotando um cálculo mais conservador e excluindo o valor de inspeção para contêineres de 40' da Libra, de R\$ 874,96, o qual está fora dos padrões de custo apresentados, chega-se ao custo médio de R\$ 385,97.

227. Ao multiplicar o valor médio de R\$ 385,97 pela quantidade estimada de contêineres que não teriam sido posicionados caso fosse utilizada a análise de risco, tem-se o custo do excesso de posicionamentos causado pela ausência de análise de risco no ano de 2014.

228. **A economia potencial anual da utilização da análise de risco seria de aproximadamente R\$ 40 milhões.** O custo atual de R\$ 92 milhões seria reduzido para R\$ 52 milhões. A diferença de custo é demonstrada graficamente a seguir.

**Figura 8 – Custo de posicionamento de contêineres para inspeção de madeira**

Custo de posicionamento de contêineres para inspeção  
de madeira em 2014 (milhões de reais)



Fonte: elaboração própria

229. Ressalta-se que essa economia foi calculada considerando apenas os custos de posicionamento. A demora no processo de liberação de um contêiner envolve outros custos, como o custo do despachante aduaneiro, o custo do período extra de armazenagem, o custo da demeurragge (sobreestadia de contêineres), entre outros.

230. Além disso, o excesso de contêineres posicionados nos pátios para inspeção do Vigiagro impacta significativamente a eficiência das movimentações e operações de pre-stacking dos terminais.

231. O *pre-stacking* é a organização no pátio dos contêineres que serão exportados. Eles são organizados conforme a ordem em que serão embarcados. Com o pátio cheio, os terminais são obrigados a realizar mais movimentações durante o *pre-stacking*, aumentando os custos de exportação. Desta forma, além dos impactos diretos e indiretos nos custos de importação, o excesso de posicionamentos também gera aumento dos custos de exportação.

232. Dessa forma, resta clara a fundamental importância da substituição da IN 4/2004 por um novo normativo que possibilite e discipline a introdução de critérios de análise de risco para definir a seleção de contêineres submetidos à fiscalização do Vigiagro, com objetivo de não só incrementar a eficiência e eficácia das inspeções, como também estabelecer critérios mínimos de qualidade e segurança para a fiscalização fitossanitária.

233. Atualmente, encontra-se em tramitação no Mapa um processo de revisão da IN 4/2004 que contempla alterações significativas do normativo. Uma das alterações é a previsão da utilização de análise de risco para escolha dos contêineres a serem inspecionados.

234. A equipe de auditoria, por meio do Ofício de Requisição nº 04 – Fiscalis 350/2014, de 23/10/2014 (Peça 29), questionou o Mapa quanto à atual situação do processo de atualização da IN 04/2004.

235. Segundo informações prestadas por meio do Ofício 850/2014-GAB/SE/Mapa, de 19/12/2014 (Peça 36, fls. 9/10), a minuta da nova norma foi submetida a Consulta Pública em abril de 2012. Contudo, a publicação da Lei 12.715, em 17/09/2012, e posteriormente a revisão da NIMF15, em abril de 2013, fizeram com que fossem necessários alguns ajustes na minuta da norma.

236. O Departamento de Sanidade Vegetal informou, ainda, que a expectativa seria de submeter a nova minuta da IN 04/2004 à Conjur do Mapa no primeiro trimestre de 2015. O exemplo do ocorrido com as minutas examinadas no item 0 deste Relatório não permite que se espere celeridade no andamento desse tipo de projeto. No entanto, a essencialidade da implantação da análise de risco e o enorme potencial de seus benefícios à atuação do Vigiagro e ao comércio exterior brasileiro não deixam margem a uma condução ordinária desse processo. É imprescindível que o Mapa dê a devida prioridade à medida.

237. Ante o exposto, cabe recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que atualize a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, visando a permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigiagro.

238. Como benefícios esperados da aprovação dos novos normativos, espera-se: diminuição do número de posicionamentos de contêineres nos pátios dos terminais; menor espaço útil dos terminais ocupado por esse processo; melhora do fluxo de caminhões nos terminais e, consequentemente, nos seus acessos;

redução do custo de importação de contêineres; melhora na qualidade das inspeções; aumento significativo da segurança fitossanitária brasileira.

239. No que se refere à introdução de um módulo que auxilie a fiscalização de madeira no Sigvig, a ausência de sistema informatizado contendo informação sobre a existência de pallets e suportes de madeira nos contêineres também foi abordada por esta Corte na auditoria realizada no Vigiagro em 2005. No Acórdão 1318/2006 – Plenário, foi recomendado à Secretaria da Receita Federal:

9.4.3. adotar medidas com o objetivo de controlar por meio do Siscomex, módulo Carga, e no Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento (MANTRA), o trânsito de embalagem e suporte de madeira na carga importada, prevendo módulo de consulta para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

240. Quando do monitoramento do Acórdão em 2008, foi informado pela Receita Federal que a informação de presença ou não de embalagens ou suportes de madeira já estaria disponível no sistema Siscomex Carga em 2008, contudo, a função específica para consulta pelo Mapa seria desenvolvida numa fase futura.

241. Posteriormente, no monitoramento do Acórdão 1318/2006, realizado em 2012, foi informado pelo Vigiagro que a ação conjunta com a Receita Federal não havia prosperado, em função do alto custo. No entanto, haveria uma proposta para a ‘revisão da IN 04/2004, fundamentada em avaliação de risco, na qual a seleção de cargas que possam conter embalagens e suportes de madeira para inspeção dar-se-á com base na troca de informações com a administração dos recintos, por meio eletrônico.’

242. Como o Mapa já contava com um sistema eletrônico, o Sigvig, seria desenvolvido neste sistema o módulo de fiscalização de embalagem e suporte de madeira.

243. Em visita técnica à unidade do Vigiagro em Santos, em julho de 2014, foi informado pelo chefe da unidade que o desenvolvimento do módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig estaria quase pronto. A equipe visualizou o sistema em desenvolvimento e como seria seu funcionamento.

244. O sistema foi desenvolvido por meio de uma associação do Vigiagro com a Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (Abtra). Ele permite ao Vigiagro ter conhecimento de informações detalhadas dos contêineres que chegarão ao Porto de Santos. Com base nestas informações, seria feita a seleção dos contêineres para inspeção.

245. No final de 2014, foi realizado o primeiro teste do módulo madeira do Sigvig em um terminal de Santos. Em 3 de janeiro de 2015, o sistema começou a funcionar neste terminal. Conforme se tornem aptos, os demais terminais passarão a utilizá-lo.

246. Como o Mapa não definiu parâmetros para que seja realizada a seleção de contêineres baseada em análise de risco, nesta primeira etapa os fiscais do Vigiagro estão utilizando o conhecimento empírico existente e informações do sistema, tais como descrição da mercadoria, quantidade de volumes/peso, país de origem e histórico do importador, para definir a seleção de contêineres para inspeção.

247. Segundo informações do responsável pelo Vigiagro em Santos, os resultados dos testes iniciais foram bastante promissores para o aumento da eficiência do processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira.

248. Embora a disponibilização do módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig seja fundamental para que o Vigiagro consiga aplicar a análise de risco, constatou-se que o único porto em que o sistema está em teste é no Porto de Santos.

249. Questionada sobre a implantação do módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig nos demais portos brasileiros, a Coordenação Geral do Vigiagro informou que foi firmado Acordo de Cooperação Técnica com o laboratório de automação USP – GAESI para desenvolver ferramentas de gestão e análise de risco (Peça 36, fl. 22). A pretensão do Vigiagro é que a ferramenta possa ser implementada ainda no primeiro semestre de 2015.

250. Cumpre ressaltar que a atualização normativa desacompanhada da evolução de sistemas que possibilitem seu uso se torna inócua. A revisão da IN 4/2004, contemplando a inclusão de análise de risco para a seleção de contêineres a serem fiscalizados, deve vir acompanhada de um sistema eletrônico capaz de permitir a sua operacionalização. Faz-se necessário que o Mapa se programe para estender urgentemente o módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig aos demais portos brasileiros.

251. Desta forma, cabe recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que defina e implante o módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig em todos os portos brasileiros,

visando a possibilitar o emprego de técnicas informatizadas de avaliação de risco para seleção de contêineres para inspeção de embalagens e suportes de madeira.

252. Para garantir o acompanhamento da implementação da recomendação sugerida, propõe-se determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que remeta, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento da recomendação prolatada pelo Tribunal, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação do módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig em cada porto.

#### 5.3.2.1. Possibilidade de utilização de scanners para detecção de madeira

253. Outra questão que surgiu durante a auditoria foi a utilização do scanner, localizado na entrada dos terminais, como parâmetro de análise de risco. O scanner foi uma obrigação imposta pela Receita Federal aos terminais para aumentar a segurança aduaneira. Hoje, todos os contêineres que chegam ou saem do Porto de Santos passam pelo scanner. As imagens ficam em um banco de dados da Receita Federal.

254. A unidade do Vigiagro em Santos realizou junto com o Terminal Libra um teste visando avaliar a possibilidade da utilização das imagens do scanner para a detecção de madeira nos contêineres.

255. No teste, os operadores, ao analisar as imagens dos contêineres no scanner, deveriam informar se eles continham madeira ou não. Posteriormente, os contêineres eram abertos e era verificada a conformidade da informação do operador em relação à existência ou não de madeira.

256. Deve-se ressaltar que antes de analisar a existência de madeira nos contêineres, os operadores passavam por um treinamento e eram orientados a somente descartar a presença de madeira caso estivessem seguros quanto à sua inexistência. Caso ficassem na dúvida, deveriam indicar a presença de madeira.

257. Foram analisadas 54 imagens. Os dados foram tabulados para contabilizar o grau de acerto e erro dos operadores de scanner. Os resultados encontram-se dispostos na figura a seguir, extraída da apresentação feita pela Libra.

**Figura 9 – Análise da existência ou não de madeira feita por meio do scanner**

Parecer	Verdadeiro	
	Madeira	Sem madeira
Madeira	31 (57%)	1 (2%)
Sem madeira	0	22 (41%)

Fonte: apresentação sobre o Projeto LTS 008 do Grupo Libra.

258. Das 54 observações, os operadores de scanner detectaram corretamente a existência ou não de madeira em 53 casos. O único erro ocorreu em uma observação em que o operador informou que o contêiner possuía madeira e, na verdade, não havia. O erro era esperado e decorreu em função da orientação de que, havendo dúvidas, o operador deveria indicar a existência de madeira. Tal medida representa uma cautela para garantir a segurança fitossanitária.

259. Embora a amostra tenha sido pequena, o resultado foi satisfatório. Foi possível identificar a inexistência de madeira em 41% da amostra sem que os contêineres fossem abertos. O Vigiagro informou que o objetivo do teste foi avaliar a possibilidade de utilização do scanner como um parâmetro a ser considerado na análise de risco.

260. Em face da implementação da análise de risco depender de diversas iniciativas que estão em curso, considerou-se prematura a proposição de qualquer recomendação quanto à utilização do scanner. No entanto, devido ao grande potencial de economia de recursos públicos e privados que a medida pode proporcionar, julgou-se oportuno consignar o tema no Relatório, como indicação de uma alternativa de aperfeiçoamento a ser considerada pelo Mapa num futuro próximo.

#### 5.3.3. Ausência de padronização mínima dos processos de inspeção de pallets e suporte de madeira nos portos brasileiros

261. Foi detectada no curso da auditoria a ausência de padronização do processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira feito pelo Vigiagro nos portos objeto do trabalho.

262. A equipe de auditoria acompanhou *in loco* o processo de inspeção de madeira nos portos de Santos, Vitoria e Rio de Janeiro. Constatou-se que cada unidade define como deve ser procedida a análise e quais contêineres serão inspecionados.

263. No Porto de Santos foi observado que o fiscal do Vigiagro fiscaliza ao menos um contêiner de cada conjunto de contêineres presentes no *Bill of Lading* (BL). É discricionário ao fiscal inspecionar mais contêineres do mesmo BL. Como a quantidade de contêineres que desembarca no Porto de Santos é muito grande, o número de contêineres inspecionados também é grande.

264. Por ser um porto com diversos terminais portuários e retroportuários, a quantidade de fiscais do Vigiagro é insuficiente para que cada terminal possa contar com um fiscal. Desta forma, cada fiscal trabalha um turno, manhã ou tarde, em cada terminal, o que garante a presença de um fiscal do Vigiagro nos terminais diariamente.

265. Diante desta situação, o fiscal tem um turno para inspecionar diversos contêineres. Essa situação foi observada na Instalação Portuária Alfandegada Marimex, em visita *in loco* durante a auditoria. No dia da visita, foi informado que a fiscal do Vigiagro designada fiscalizaria cerca de 200 contêineres em um período de 3 horas, o que representa mais de um contêiner por minuto. É evidente que a inspeção nessas condições só pode ser superficial.

266. No caso do Porto do Rio de Janeiro, constatou-se que o processo não impacta significativamente a operação dos terminais portuários. Tal situação decorre do fato de que existe um acordo entre terminais, Receita Federal e Vigiagro que determina que ao preencher um formulário da Receita Federal, o importador deve informar se o contêiner contém madeira ou não. Caso a informação seja de que não existe madeira no contêiner, a inspeção está automaticamente descartada.

267. Conforme planilha encaminhada pelo responsável do terminal MultiRio, o percentual médio de contêineres inspecionados pelo Vigiagro em 2014 foi de 11,18%. Também fica evidente a fragilidade do modelo, baseado apenas em informação declarada, pois se um importador traz um contêiner com madeira não tratada e esse é inspecionado, vai para fumigação, gerando atraso e custos.

268. A situação mais preocupante no que se refere à segurança fitossanitária brasileira foi observada no Porto de Vitória. A fiscalização no Espírito Santo se inicia com a apresentação diária de relação de contêineres, confeccionadas pelo Terminal Vila Velha (TVV), pelo terminal retroportuário Hiper Export e pelos CLIs. Em posse da relação, o Vigiagro escolhe a amostra de contêineres a ser inspecionada.

269. A relação apresentada pelo Hiper Export e pelos CLIs contêm todos os contêineres recebidos por eles, situação semelhante à que ocorre em Santos e no Rio de Janeiro. O TVV, por sua vez, submete ao Vigiagro uma relação apenas dos contêineres programados para desova, seja porque caíram no canal vermelho da Receita Federal, ou porque o importador precisa devolver o contêiner vazio para o depósito de contêineres vazios (DEPOT).

270. Os contêineres que caem no canal verde de parametrização da Receita Federal, aproximadamente 92 % do total, não sofrem qualquer fiscalização do Vigiagro, o que gera elevado risco da entrada de pragas no país por meio de madeira não tratada.

271. De acordo com as informações obtidas, isso decorre do fato de o TVV ter uma área operacional pequena. O posicionamento de contêineres de todos os BLs para inspeção de madeira geraria um problema no fluxo operacional do terminal, a exemplo do que ocorre em Santos.

272. Conforme e-mail enviado pelo TVV no dia 20/11/2014 (Peça 40), no mês de outubro de 2014 apenas 1,22 % dos contêineres desembarcados no terminal sofreram inspeção do Vigiagro. A título de comparação, esse número é de aproximadamente 50% em Santos.

273. No caso em tela, fica claro que a unidade do Vigiagro no Espírito Santo não está garantindo o mínimo necessário de segurança fitossanitária. Mais de 90% dos contêineres desembarcados no estado chegam ao consumidor final sem qualquer verificação sobre a existência de madeira ou seu tratamento.

274. A ausência de padrões mínimos de fiscalização gera distorções que fragilizam o controle de entrada de pragas empregado pelo Vigiagro. A situação é alarmante, pois não adianta um porto efetuar controle rígido se outro for uma porta aberta à entrada de pragas no país. O controle deve ser rígido em todos os pontos de entrada de carga do território nacional, ou não será eficaz.

275. Ressalta-se que no presente trabalho foram avaliados os procedimentos adotados apenas nos portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória, todos entre os 8 maiores portos organizados do Brasil em movimentação de contêineres (segundo dados do Boletim Portuário: Terceiro Trimestre de 2014 – Antaq,

disponível em <<http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/estatisticas>>; acesso em 05/03/2015). Se já foi encontrada tamanha disparidade de procedimentos nesses portos, é provável que no Brasil todo a situação seja ainda mais grave.

276. Segundo o inciso II do artigo 5º da Portaria SDA nº 297, de 22 de junho de 1998, que instituiu o Vigiagro, compete ao Vigiagro ‘estabelecer a harmonização e a padronização dos procedimentos operativos da fiscalização federal sobre os produtos agropecuários na exportação/importação, em consonância com a legislação pertinente’. O normativo não está sendo cumprido.

277. Como o presente trabalho está propondo alterações dos normativos que regulam a matéria, não cabe determinar o cumprimento fiel da IN 4/2004. Já foi demonstrado que seu cumprimento é infactível. Contudo, o atual quadro de insegurança precisa ser enfrentado. A situação encontrada no Espírito Santo demonstra que o Vigiagro não está cumprindo em todo o território nacional sua função primordial, que é zelar pela segurança fitossanitária do comércio exterior.

278. Desta forma, propõe-se determinar ao Vigiagro que, enquanto não forem implementados os novos normativos e a utilização do Sigvig em todo o Brasil, estabeleça imediatamente procedimentos mínimos de seleção de contêineres para inspeção de embalagens de madeira, de modo a garantir nível aceitável de segurança fitossanitária nos portos brasileiros.

279. Espera-se com esta determinação o incremento da segurança fitossanitária no comércio exterior brasileiro.

(...)

## 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

557. Ante o exposto, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92, e nos artigos 250, II e III, e 251 do Regimento Interno do TCU, e ainda nos artigos 2º, 57, § 3º, e 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93, propõe-se:

1. Recomendar à Receita Federal do Brasil que:
  - 1.1. garanta a prioridade e os recursos necessários para que se implemente a anexação eletrônica de documentos ao processo de liberação de contêineres por Declaração de Trânsito Aduaneiro;
  - 1.2. promova as alterações necessárias em sistemas e normativos de forma a permitir e viabilizar que o registro da DTA-pátio e sua parametrização sejam realizados antes da chegada dos navios ao porto de descarregamento;
  - 1.3. promova as alterações necessárias em sistemas e normativos para, nos processos de liberação por Declaração de Trânsito Aduaneiro, transferir a responsabilidade pela inserção em sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários, com o objetivo de eliminar o represamento no interior dos terminais de caminhões cuja carga tenha tido parametrização em canal verde.
2. Recomendar ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que:
  - 2.1. adote as medidas necessárias para encaminhar à Casa Civil da Presidência da República, na maior brevidade possível, o anteprojeto de lei para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como o anteprojeto de lei que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional;
  - 2.2. atualize a Instrução Normativa SDA/Mapa nº 04/2004, visando a permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigiagro;
  - 2.3. defina e implante o módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig em todos os portos brasileiros, visando a possibilitar o emprego de técnicas informatizadas de avaliação de risco para seleção de contêineres para inspeção de embalagens e suportes de madeira.
3. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para garantir o acompanhamento da implementação das recomendações sugeridas, que remeta, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação do módulo ‘embalagem de madeira’ do Sigvig em cada porto.

(...)

5. 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 os seguintes destinatários:
    - 5.1. Secretário da Receita Federal do Brasil;
    - 5.2. Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
    - 5.3. Diretor-Presidente da Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
    - 5.4. Presidentes das companhias Docas de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Espírito Santo;
    - 5.5. Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República;
    - 5.6. Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
  6. Encaminhar ao Mapa e à Antaq o ‘Modelo A’ de Plano de Ação constante da página 27 do Anexo I aos Padrões de Monitoramento do TCU, publicado no BTCU Especial nº 6, de 23/10/2009;
  7. Retornar os autos à Secex-SP, para que se programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado;
  8. Arquivar o presente processo.”
2. Os dirigentes da unidade manifestaram-se de acordo com a proposta.

É o relatório.

## VOTO

Cuida-se de auditoria operacional que tratou dos principais gargalos para liberação de carga conteinerizada na importação, em portos marítimos da região Sudeste.

2. Foram realizadas visitas técnicas nos principais terminais de contêineres do Porto de Santos, do Rio de Janeiro e de Vitoria, a saber: Santos-Brasil, Embraport, Brasil Terminal Portuário, Libra Terminais (Rio de Janeiro e Santos), Ecoporto, Multiterminal, Terminal de Vila Velha, bem como às Instalações Portuárias Alfandegadas Marimex e Transbrasa, situadas em Santos, e ao retroporto Elog.

3. A formação deste processo apartado do TC 014.624/2014-1 se deu para tratar de pontos incontroversos da auditoria operacional, a saber: transferência de contêineres para recintos alfandegados fora da zona primária dos portos por meio de Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) e processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, a cargo do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

4. A questão controversa apurada pela auditoria, da legalidade da cobrança do **Terminal Handling Charge 2** (THC 2), será tratada no processo originário da presente auditoria, TC 014.624/2014-1, o qual se encontra em fase de manifestação de entidades, na qualidade de **amicus curiae**, e aguarda parecer do Ministério Público junto a este Tribunal.

## II

5. Conforme apurado pela equipe de auditoria, no maior porto do Brasil, o de Santos, os contêineres representam 35% da quantidade de carga movimentada. Estudos demonstram a evolução dos navios porta-contêiner, que em 50 anos aumentaram sua capacidade de carga de 226 contêineres para 11.000 TEU (Twenty feet equivalent unit - medida equivalente a um contêiner de 20 pés). E quanto à movimentação desta carga, foi ampliada de 6 contêineres por hora, na década de 70, para 60 contêineres por hora, nos dias atuais (<http://www.cbcconteiner.org/cbc/images/documentos/xv%20confer%EAncia%20-%2007%20e%2008%20de%20junho%20de%202011.pdf>, acessado em 19.4.2016).

6. Dado este contexto mundial de constante crescimento da movimentação de contêineres no transporte de cargas - especialmente porque proporcionam maior segurança, rapidez e inviolabilidade da carga -, pesquisa da Confederação Nacional da Indústria, em mais de 200 empresas exportadoras brasileiras, apontou que a burocracia na liberação de cargas é um dos principais problemas enfrentados pelo comércio exterior brasileiro (CNI, 2014).

7. É pacífico que o custo Brasil é diretamente afetado pela ineficiência na liberação de cargas e pela burocracia aduaneira e fiscal. Se há demora para retirar contêineres dos terminais portuários, aumentam os estoques no porto, há redução de espaços para movimentação e **pre-stacking** (organização e empilhamento prévio de contêineres para conferir mais agilidade aos embarques), o que reduz a eficiência dos terminais. Ademais, os custos de armazenagem de mercadorias aumentam para os importadores e a longa permanência de caminhões na área dos portos reduz a eficiência do transporte e aumenta seu custo.

8. A Receita Federal do Brasil, na apresentação “Transparência nos Processos Aduaneiros”, maio de 2014 (RFB, 2014. Disponível em: <http://www.procomex.com.br/2014/05/>), informou que o tempo médio de liberação de cargas conteinerizadas em Santos gira em torno de 15,5 dias para a importação. Para a exportação, a permanência seria de aproximadamente 6 dias.

9. Portos eficientes, em todo o mundo, utilizam premissas de otimização do fluxo de carga, liberação ágil e armazenagem mínima na zona portuária. O foco do porto é o fluxo. Entretanto, no Brasil, cada vez mais cargas são armazenadas em portos molhados, o que gera ineficiência na sua movimentação. A isso, some-se a demora em sua liberação, o que conduz ao aumento de custos para importadores e exportadores (custo Brasil).

10. Assim, redução de prazos e de custos de transporte e de armazenagem são estratégias para que se ganhe eficiência na liberação de cargas para importadores e exportadores.

11. A presente auditoria operacional oferece relevantes contribuições para melhoria de dois importantes processos afetos aos serviços portuários: (i) o procedimento utilizado para o trânsito de contêineres ainda não nacionalizados para recintos alfandegados fora da zona primária dos portos, a Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA); e (ii) a inspeção de embalagens e suportes de madeira, a cargo do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigagro), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

### III

12. O regime especial de trânsito aduaneiro permite o transporte de mercadorias, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão de tributos. O regime se inicia no local de origem, no momento do desembarço da mercadoria para trânsito aduaneiro, e se encerra no local de destino, quando a unidade de destino conclui o trânsito (Decreto 6.759, de 5/2/2009).

13. A Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) é utilizada para a retirada da carga de um terminal portuário da zona primária – a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados – e seu transporte para outro recinto alfandegado, a zona secundária – o restante do território aduaneiro nacional.

14. Esta sistemática permite a interiorização da carga, que é retirada do porto onde houve a importação e transportada para outro recinto alfandegado, antes de ser nacionalizada. O importador pode escolher o recinto onde deseja armazenar e nacionalizar suas mercadorias, perto de seu destino, antes de recolher os tributos relativos à importação. Como benefício, forma-se estoque de produtos não nacionalizados. E a nacionalização pode ser realizada em momento oportuno para o importador.

15. Ademais, essa escolha do importador é benéfica ao trânsito aduaneiro porque estimula a concorrência entre recintos alfandegados pelos serviços de armazenagem e desembarço aduaneiro, e a interiorização de cargas desafoga terminais portuários da zona primária e libera espaço para movimentação eficiente de mercadorias.

16. A auditoria apurou, a partir de entrevistas com servidores e gestores da Receita Federal do Brasil - RFB, profissionais de terminais portuários molhados e retroportuários, despachantes e transportadoras, que o processo de DTA é gargalo importante para a liberação de cargas, com impactos sensíveis na eficiência dos terminais.

17. Algumas constatações da equipe de auditoria sobre procedimentos do processo de DTA foram:

“a) servidor da área fiscal da Receita Federal confere o contêiner já embarcado no caminhão e realiza a inserção dos dados do caminhão, do contêiner e do lacre em sistema específico, o que gera congestionamento, com várias carretas carregadas que ocupam espaço do terminal à espera da execução do procedimento;

b) devido ao grande volume de DTAs a liberar diariamente, os servidores da RFB que trabalham dentro dos terminais portuários, inserem os dados no sistema com base em documentos entregues pelo próprio terminal, sem vistoriar pessoalmente contêineres, conferir os números ou a integridade dos lacres. Assim, pergunta-se em que este procedimento agrupa segurança ao processo? Ao considerar que o servidor da RFB não vai conferir os dados, por que não deixar que os próprios terminais, que são fiéis depositários e responsáveis pela carga, inserem as informações no Siscomex Trânsito?

c) a produtividade dos motoristas e caminhões é reduzida, em decorrência do tempo gasto dentro dos terminais para retirar a carga, o que impacta a jornada de trabalho regulamentar dos motoristas.

Assim, um caminhão que poderia fazer o trajeto de Santos a São Paulo três ou quatro vezes ao dia, faz duas ou apenas uma viagem, por exemplo.”

18. A partir de metodologia própria e por estimativa, ao multiplicar contêineres transportados por DTA pelo custo da hora parada dos caminhões, a auditoria auferiu que o impacto da ineficiência dos procedimentos de liberação por DTA sobre o custo de transporte, apenas em Santos, no período de um ano, custa em torno de R\$ 17,2 milhões.

19. Em entrevista na Receita Federal, os auditores foram informados acerca de estudos para reformulação e modernização do processo de DTA, para facilitar o comércio exterior, chamado “Projeto Novo Trânsito Aduaneiro”. Dentre suas iniciativas, está a entrega eletrônica de documentos pelo beneficiário do trânsito. Este “Siscomex Trânsito” contemplará novas tecnologias, a exemplo de lacres eletrônicos, monitoramento de cargas em tempo real e anexação eletrônica de documentos.

20. Por considerar que o novo projeto racionaliza o processo de DTA e corrige falhas apuradas na fiscalização, cabe recomendação à Receita Federal para priorizar recursos para implementar a anexação eletrônica de documentos ao processo de liberação de contêineres por Declaração de Trânsito Aduaneiro, de forma a conferir economia e agilidade a este procedimento.

#### IV

21. Os terminais portuários não podem cobrar pela armazenagem de mercadoria no prazo de permanência de 48 horas úteis, na área pátio, que é recinto dentro da zona primária reservada à permanência de mercadorias destinadas à movimentação imediata. A DTA-pátio é a declaração de trânsito aduaneiro da carga pátio, que deixa a zona primária antes de entrar em armazenagem no recinto de desembarque.

22. Para que o contêiner seja retirado no prazo, por DTA-pátio, a equipe de auditoria indagou a alfândega do porto de Santos acerca da possibilidade de registro, conferência, parametrização e liberação antecipada da DTA-pátio.

23. A Coordenação-Geral de Administração Aduaneira - Coana, esclareceu que “o sistema atual contempla etapas de solicitação e de registro. A solicitação pode ser realizada 15 dias antes do registro, mas o registro só se dá após a chegada do navio. Também afirmou que o não cumprimento do prazo se dá por ineficiência do solicitante ou seu desconhecimento da opção de solicitação, ou ainda por falta de comunicação entre o despachante e o terminal.”

24. Entretanto, a auditoria inferiu que, como o registro é condição para que o processo siga adiante, a solicitação antecipada não colabora para cumprimento do prazo, pois antes da entrega de documentos na alfândega, para conferência, recepção e retorno ao terminal, deve ser feito o registro. Este, por sua vez, só pode ser feito após o desembarque.

25. A Coana informou, ainda, acerca de estudos em andamento para “viabilizar que o início do despacho aduaneiro se dê antes da chegada ao país do veículo de transporte, em qualquer modal”. Tal medida proporcionará que o regime de trânsito aduaneiro possa ser solicitado antes da chegada da carga ao país.

26. Com essa perspectiva de mudanças nos procedimentos da DTA-pátio, recomenda-se à RFB que promova alterações em normas e sistemas de tecnologia da informação para permitir que o registro da DTA-pátio e sua parametrização sejam realizados antes da chegada dos navios ao porto de descarregamento.

#### V

27. Outro aspecto que mereceu atenção da equipe de fiscalização foi a exigência de que dados do caminhão, do contêiner e do lacre sejam conferidos e inseridos em sistema por servidor da RFB, dentro do terminal, no dia do trânsito (§ 2º do art. 1º do Ato Declaratório Executivo da Coana 5, de 21/03/2013).

28. O servidor da RFB insere, no sistema informações, lista preparada pelo próprio terminal. Durante todo o trâmite aduaneiro há definição de responsáveis pela carga e por informações sobre ela. Ademais, a Receita Federal tem prerrogativas de acessar qualquer informação antes e durante o processo de desembaraço aduaneiro, com poderes para bloqueá-lo ao encontrar algo suspeito. Por isso, estes procedimentos de fiscalização aduaneira podem ser realizados por sistemas de tecnologia da informação, à distância e, ainda, com uso de cruzamento de dados e de análise de risco.

29. O procedimento atual, de inserção de dados por servidor da receita, tem como consequências no dia de trânsito da mercadoria, segundo apurado pela equipe de fiscalização: “o represamento de caminhões no interior dos terminais e longa permanência nos recintos; elevação do custo de transporte por DTA causada pelas horas perdidas com caminhões parados; inutilização de amplo espaço interno dos terminais para servir de estacionamento de caminhões carregados; congestionamentos de caminhões no momento da liberação; queda de eficiência dos terminais; transtornos no trânsito local e estradas da região, no momento de liberação; e ocupação de parcela significativa da força de trabalho das aduanas em tarefa burocrática que não agrega valor, gerando alto custo e baixo retorno para o Estado”.

30. Para este achado de auditoria, recomenda-se à RFB que promova alterações em normas e sistemas para, nos processos de liberação de carga por DTA, transferir a responsabilidade pela inserção em sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários, com o objetivo de eliminar o represamento no interior dos terminais de caminhões cuja carga tenha tido parametrização em canal verde.

## VI

31. A inspeção de embalagens e suportes de madeira, usados para acondicionar cargas dentro dos contêineres, é atribuição do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), atividade que também impacta no prazo e custo de liberação de carga conteinerizada nos portos do Brasil.

32. Em 1998, os Estados Unidos da América editaram normas internas para que carga proveniente da China acondicionada em embalagens de madeira devesse passar por tratamento na origem para evitar o risco de alastramento de pragas e contaminação de florestas saudáveis. Tal medida foi oriunda da detecção da entrada de uma praga, em Nova York, em embalagens e suportes de madeira utilizados em contêineres oriundos da China.

33. Após discussão mundial sobre o risco fitossanitário associado às embalagens e suportes de madeira não tratados, editou-se a Norma Internacional de Medidas Fitossanitárias (NIMF) 15 pela Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV) da **Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO)**, a qual estabeleceu que toda embalagem de madeira para utilização no comércio internacional deve ser submetida a tratamento fitossanitário no país de origem. Definiu-se ainda, que a madeira receba marca que identifica o país de origem e o tipo de tratamento sofrido.

34. Aos países signatários da CIPV coube editar normativos próprios sobre o tema. Em decorrência, o Mapa editou a Instrução Normativa SDA/Mapa 04/2004, que estabeleceu a obrigação do tratamento de madeira na origem, bem como os procedimentos operacionais para a inspeção das importações que contenham madeira bruta.

35. Conforme a IN 04/2004, existem três maneiras de o país comprovar o tratamento da madeira no país de origem: (i) apresentação do Certificado Fitossanitário emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária (ONPF) do país de origem; (ii) apresentação do Certificado de Tratamento Fitossanitário emitido pela empresa responsável pelo tratamento, chancelado pela ONPF do país de origem; e, (iii) presença da marca CIPV/FAO na embalagem de madeira.

36. A presença da marca CIPV/FAO na embalagem de madeira é a verificação feita no Brasil, que possui grande parte de suas importações originárias dos Estados Unidos e da China, países considerados com risco fitossanitário, de acordo com a NIMF 15.

37. Em 2006, o Mapa editou a IN 36, que criou o Manual de Procedimentos Operacionais do Vigiagro, o qual flexibilizou a exigência de inspeção de todos os contêineres, dado o número elevado

dos mesmos; entretanto, estabeleceu a necessidade de orientações específicas sobre os procedimentos de fiscalização e critérios de risco quanto à procedência das embalagens a serem expedidas em atos específicos, os quais nunca foram definidos, conforme apurado na fiscalização.

38. Verificou-se “que em Santos há inspeção de uma quantidade excessiva de contêineres. Em Vitória, por outro lado, a inspeção é extremamente frágil. No Terminal Vila Velha (TVV), por exemplo, não há qualquer intervenção do Vigigro nos contêineres que caem no canal verde da Receita Federal, o que significa que mais de 90% dos contêineres não são submetidos à inspeção.”

39. Não bastasse a insegurança fitossanitária que pode ocasionar a entrada de pragas no território nacional, o normativo que regulamenta a sanidade vegetal, Decreto 24.114, de 12/4/1934, “quando prevê multas, utiliza valores relativos ao ano de 1934, não atualizados, o que as torna inócuas dada a inflação e mudanças de moeda do período, fato que redonda em ausência de sanções a importadores que trazem ao Brasil madeira bruta não tratada.”

40. Assim, a auditoria destacou que a ineficiência do processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira decorre de legislação desatualizada, ausência de critérios objetivos para seleção dos contêineres a serem inspecionados, e ausência de padronização mínima dos processos de inspeção de pallets e suportes de madeira nos diferentes portos brasileiros.

41. Este Tribunal, em deliberações anteriores, acórdão 1.318/2006 – Plenário, já havia recomendado à Secretaria Executiva e à Secretaria de Defesa Agropecuária, ambas do Mapa, que adotassem medidas para elaboração de anteprojeto de lei para substituição dos regulamentos de sanidade animal e vegetal, Decretos 24.114, de 12/4/1934, e 24.548, de 03/07/1934, com o objetivo de atualizar os valores previstos para as multas por infração à legislação de segurança fitozootossanitária, bem como tipificar condutas de risco e as correspondentes sanções para os casos atualmente não previstos na legislação, contemplando, inclusive, o agravamento para casos de reincidência.

42. Em 2008, em função de monitoramento do acórdão 1.318/2006 – Plenário, o Mapa informou que o Departamento de Sanidade Vegetal já havia elaborado o anteprojeto de lei para substituir o decreto, o qual se encontrava na Consultoria Jurídica para realização de pequenos ajustes.

43. Novamente, no ano de 2012, o Mapa informou que “durante a discussão para elaboração deste projeto de lei, a coordenação do Vigigro ponderou que as peculiaridades da Vigilância Agropecuária Internacional requereriam a edição de legislação própria, com previsão de responsabilidades, infrações e penalidades para administração de portos, aeroportos, postos de fronteira, aduanas especiais e empresas de transporte aéreo, marítimo e rodoviário. Assim, teria sido proposta ao Secretário de Defesa Agropecuária do Mapa a criação de um Grupo de Trabalho para elaboração de anteprojeto de Lei sobre a Vigilância Agropecuária Internacional.”

44. Na presente fiscalização, a consultoria jurídica do Mapa aduziu que durante a elaboração do anteprojeto de lei para atualizar o Decreto de Sanidade Vegetal foram feitas inúmeras reuniões com o Departamento de Sanidade Vegetal, Departamento de Inspeção e Fiscalização de Insumos Agrícolas, Coordenação de Vigilância Agropecuária, dentre outros, o que teria causado a demora na tramitação do processo. E que os projetos de lei se encontravam em fase final de consolidação e seriam submetidos à Casa Civil até o final de janeiro de 2015.

45. Passados 10 anos da recomendação para atualização normativa prolatada no acórdão 1.318/2006 – Plenário, resta, neste feito, determinação para que, no prazo de 60 dias, o Mapa encaminhe a este Tribunal o comprovante de encaminhamento, à Casa Civil da Presidência da República, dos anteprojetos para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como daquele que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional, ou, em sua inexistência, informe as providências adotadas com vistas a eliminar os problemas decorrentes dessa desatualização/omissão legislativa.

## VII

46. Quanto à ausência de critérios de análise de risco para seleção de contêineres a serem inspecionados, constatou-se que a seleção das amostras pelas unidades regionais do Vigigro em Santos, Vitória e Rio de Janeiro se dá, exclusivamente, em função da experiência dos fiscais agropecuários. Essa prática é oposta à utilização de critérios de análise de risco, que é regra geral em

fiscalizações ligadas ao comércio exterior, que se alinham aos preceitos da estrutura normativa da Organização Mundial de Aduanas para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional.

47. A respeito, a equipe de auditoria trouxe aos autos estudo de dissertação de mestrado que demonstra a possibilidade da adoção de modelo estatístico que, ao final, comparou inspeções realizadas “de fato” com aquelas que seriam possibilitadas utilizando a análise de risco. Como resultado, destacou que os contêineres selecionados reduziriam de 17.049 para 9.684, o que representa redução de 43,20% no número de posicionamentos. Na fiscalização realizada, apenas 48,38% dos contêineres abertos possuíam pallets ou suportes de madeira enquanto, com a utilização do modelo, esse percentual subiu para 72,60%.

48. A equipe de auditoria buscou, ainda, caracterizar a ineficiência do processo de inspeção de madeira, pela estimativa do impacto no prazo de liberação de carga e nos custos de importação do país. Para tanto, realizou procedimento de coleta de dados junto aos terminais portuários de Santos referentes aos tempos gastos pelos diversos intervenientes do processo de liberação de cargas no porto, bem como ao percentual de contêineres importados sujeitos à inspeção do Vigiagro.

49. Concluiu, a partir de modelo próprio, que: (i) “quando um contêiner é obrigado a passar pelo processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira, em Santos, é acrescido em média 1,82 dias no processo total de liberação daquele contêiner. Na média, este prazo correspondeu a aproximadamente 16% do prazo total da liberação da carga”; e, (ii) ao considerar que 50 % dos contêineres que chegam ao Porto de Santos são inspecionados e que o tempo médio acrescido pela inspeção é de 1,82 dias, estimou-se que o processo de inspeção de embalagens e suportes de madeira acrescenta 0,91 dias ao tempo total médio de liberação de contêineres no Porto de Santos.”

50. No que se refere à estimativa do custo causado pela ausência da utilização de análise de risco nas fiscalizações do Vigiagro, cruzou dados referentes a número de contêineres liberados por Despacho de Importação pelos terminais do Porto de Santos, percentual de contêineres inspecionados pelo Vigiagro em Santos, modelo de análise de risco elaborado por Rocha (2013) e a tabela de preços dos terminais portuários.

51. Como conclusão, estimou que a economia potencial anual da utilização da análise de risco para inspeção de madeira seria de, aproximadamente, R\$ 40 milhões. O custo atual de R\$ 92 milhões seria reduzido para R\$ 52 milhões. Ressaltou-se que a economia foi “calculada considerando apenas os custos de posicionamento. A demora no processo de liberação de um contêiner envolve outros custos, como o custo do despachante aduaneiro, o custo do período extra de armazenagem, o custo da **de me urrage** (sobrestadia de contêineres), entre outros.”

52. O Mapa informou que já iniciou a atualização da IN 4/2004, com previsão de inclusão de análise de risco para escolha dos contêineres a serem inspecionados, e que a expectativa seria de submeter a nova minuta da IN à Conjur no primeiro trimestre de 2015.

53. Para saneamento desta lacuna normativa, determina-se ao Mapa que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação que contemple a atualização da Instrução Normativa SDA/Mapa 04/2004, para permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigiagro.

## VIII

54. O acórdão 1.318/2006 – Plenário, também havia recomendado à Secretaria da Receita Federal que adotasse medidas com o objetivo de controlar, por meio do Siscomex, módulo Carga, e no Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento (Mantra), o trânsito de embalagem e suporte de madeira na carga importada, prevendo módulo de consulta para o Mapa.

55. Em 2008, a Receita Federal informou que a presença ou não de embalagens ou suportes de madeira estaria disponível no sistema Siscomex Carga, contudo, a função específica para consulta pelo Mapa seria desenvolvida numa fase futura.

56. Em monitoramento deste Tribunal em 2012, o Vigiagro informou que a ação conjunta com a Receita Federal não havia prosperado, em função do alto custo. Entretanto, foi desenvolvido o módulo “embalagem de madeira” do Sigvig, sistema eletrônico do Mapa, em conjunto com a Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados. Referido módulo permite ao Vigiagro conhecer informações detalhadas dos contêineres que chegarão ao Porto de Santos e, assim, selecionar os contêineres para inspeção.

57. O sistema está em teste em Santos, e a Coordenação-Geral do Vigiagro informou que foi firmado acordo de cooperação técnica com o laboratório de automação da Universidade de São Paulo para desenvolver ferramentas de gestão e análise de risco. A ferramenta teria sido implementada no primeiro semestre de 2015 nos demais portos do Brasil.

58. Ante essa informação, determina-se ao Mapa que remeta, no prazo de 90 dias, plano de ação com cronograma de implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação do módulo “embalagem de madeira” do Sigvig em cada porto.

## IX

59. Ainda quanto à inspeção de embalagens e suportes de madeira realizada pelo Vigiagro, a auditoria analisou **in loco** os procedimentos adotados nos Portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória.

60. Constatou que no porto de Santos o fiscal do Vigiagro fiscaliza ao menos um contêiner de cada conjunto de contêineres presentes no **Bill of Lading (BL)**. E, em visita na instalação portuária alfandegada Marimex, foi informado que a fiscal do Vigiagro fiscalizaria cerca de 200 contêineres em um período de 3 horas, o que representa mais de um contêiner por minuto.

61. No Porto do Rio de Janeiro existe um acordo entre terminais, Receita Federal e Vigiagro o qual dispõe que, ao preencher um formulário da Receita Federal, o importador deve informar se o contêiner contém madeira ou não.

62. Caso a informação seja de que não existe madeira no contêiner, a inspeção está automaticamente descartada. É um modelo de inspeção com base em informação declarada. Conforme planilha encaminhada pelo responsável do terminal MultiRio, o percentual médio de contêineres inspecionados pelo Vigiagro, em 2014, foi de 11,18%.

63. Por sua vez, no porto de Vitória, a fiscalização se inicia com a apresentação diária de relação de contêineres, confeccionadas pelo Terminal Vila Velha (TVV), pelo terminal retroportuário Hiper Export e pelos Centros Logísticos Industrial Alfandegados. Em posse da relação, o Vigiagro escolhe a amostra de contêineres a ser inspecionada.

64. Entretanto, o TVV só submete ao Vigiagro relação dos contêineres programados para desova, seja porque caíram no canal vermelho da Receita Federal, ou porque o importador precisa devolver o contêiner vazio para o depósito de contêineres vazios.

65. Os contêineres que caem no canal verde de parametrização da Receita Federal, aproximadamente 92% do total, não sofrem qualquer fiscalização do Vigiagro, o que gera elevado risco da entrada de pragas no país por meio de madeira não tratada. Tal situação decorre do fato de o TVV ter pequena área operacional. O posicionamento de contêineres de todos os BLs para inspeção de madeira geraria um problema no fluxo operacional do terminal.

66. Com procedimentos diversos e tão frágeis para a seleção de contêineres para inspeção de embalagens de madeira, não há como garantir nível aceitável de segurança fitossanitária nos portos brasileiros.

67. Assim, a implementação do módulo “embalagem de madeira” do Sigvig em cada porto é medida de urgência para minimizar os riscos à segurança fitossanitária nos portos.

## X



68. Conforme explanado neste voto, racionalizar o funcionamento dos portos, com investimentos em soluções de tecnologia da informação e sistemas inteligentes de fiscalização aduaneira e fitossanitária são desafios para que o país ganhe eficiência logística e produtividade para que possa competir em mercado internacional.

69. As deliberações propostas neste processo de auditoria operacional em processos de trabalho estruturantes afetos a operações portuárias em portos brasileiros são contribuições deste Tribunal para minimizar a ineficiência na liberação de carga e a burocracia aduaneira e fiscal que só aumentam o custo Brasil.

70. É, no mínimo, incômodo que nosso país leve em torno de 15,5 dias para liberar cargas em contêineres oriundas de importação e 6 dias para exportação no Porto de Santos, prazos bastante superiores àqueles praticados em portos mundiais de excelência.

71. Por fim, não posso deixar de destacar a qualidade do trabalho realizado pela Secex/SP, em tema relevante para o país.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de maio de 2016.

ANA ARRAES  
Relatora



## ACÓRDÃO Nº 1328/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.930/2016-3.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA (CNPJ 27.316.538/0001-66), Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP (CNPJ 44.837.524/0001-07) e Companhia Docas do Rio de Janeiro (CNPJ 42.266.890/0001-28).
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria operacional para avaliar os principais gargalos para liberação de carga conteinerizada em portos da região sudeste.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar à Receita Federal do Brasil que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar as medidas a seguir discriminadas e informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca do resultado de suas análises, motivando-as:

9.1.1. priorizar e garantir recursos para implementar a anexação eletrônica de documentos ao processo de liberação de contêineres por Declaração de Trânsito Aduaneiro;

9.1.2. promover alterações em normas e sistemas de tecnologia da informação para permitir que o registro da Declaração de Trânsito Aduaneiro-DTA-pátio e sua parametrização sejam realizados antes da chegada dos navios ao porto de descarregamento;

9.1.3. promover alterações em normas e sistemas de tecnologia da informação para, nos processos de liberação por Declaração de Trânsito Aduaneiro, transferir a responsabilidade pela inserção em sistema dos dados do caminhão, contêiner e lacre para os terminais portuários, com o objetivo de eliminar o represamento no interior dos terminais de caminhões cuja carga tenha tido parametrização em canal verde;

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que envie a este Tribunal, no prazo de 60 dias:

9.2.1. comprovante de encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República dos anteprojetos para substituição do Decreto 24.114/1934, bem como daquele que cria a Lei da Vigilância Agropecuária Internacional, ou, em sua inexistência, informe as providências adotadas com vistas a eliminar os problemas decorrentes dessa desatualização/omissão legislativa;

9.2.2. plano de ação que contemple a atualização da Instrução Normativa SDA/Mapa 04/2004, para permitir a utilização de critérios de análise de risco para a seleção de contêineres a serem submetidos à inspeção de embalagens e suportes de madeira pelo Vigigro, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação, encaminhando-lhe, a título de subsídio, o “Modelo A” de plano de ação constante da página 27 do anexo I aos Padrões de Monitoramento deste Tribunal;

9.2.3. plano de ação com cronograma de implementação do módulo “embalagem de madeira” do Sigvig em cada porto, com o detalhamento das etapas, prazos e o nome dos responsáveis, bem como o prazo final para implementação;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram:



- 9.3.1. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle;
- 9.3.2. à Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- 9.3.3. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- 9.3.4. à Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
- 9.3.5. ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
- 9.3.6. à Companhia Docas do Espírito Santo;
- 9.3.7. à Companhia Docas do Estado de São Paulo;
- 9.3.8. à Companhia Docas do Rio de Janeiro;
- 9.3.9. à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;
- 9.3.10. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;
- 9.4. autorizar a Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo a:
- 9.4.1. divulgar as informações presentes no relatório de auditoria, a fim de fomentar melhorias na gestão dos processos de trabalho de liberação de carga conteinerizada;
- 9.4.2. monitorar o cumprimento das determinações deste acórdão;
- 9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 18/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/5/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1328-18/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício